

MANOEL DE OLIVEIRA FRANCO SOBRINHO

DESAPROPRIACÃO

2ª edição



EDITORA RESENHA UNIVERSITÁRIA
São Paulo

Com esta nova e mais completa edição, aparece "*Desapropriação*" do professor Manoel de Oliveira Franco Sobrinho, como um trabalho definitivo, clássico e marcado de atualidade. Relançando-o, *Resenha Universitária* presta inestimável serviço à literatura jurídica especializada, de modo a servir vastas áreas de pensamento doutrinário e de inteligência nas práticas processuais.

Informado já agora pelo atual Código de Processo Civil, ampliado no tocante ao direito expropriatório comparado, enriquecido por novas fontes bibliográficas e subsidiárias, "*Desapropriação*" surge não só com outra roupagem, mas destinado a permanecer como um valioso *tratado clássico*, no dizer do ilustre professor Ruy Cirne Lima.

Quanto ao seu autor, o professor Manoel de Oliveira Franco Sobrinho, "*sem favor intelectual de qualquer ordem, um dos mais lúcidos e expressivos administrativistas latino-americanos*", conforme pondera o professor Péricles Prade, ao prefaciar "*Do Mandado de Segurança nas Desapropriações*", é indiscutivelmente uma figura exponencial nesta fase histórica do Direito Administrativo brasileiro.

Consagrado pelas críticas espontâneas de especialistas como Teófilo Cavalcanti Filho, Geraldo Ataliba, Antônio Tito Costa, Raquel Olga Ruiz e Manuel Maria Natero Córdoba, está a ver, o professor Manoel de Oliveira Franco Sobrinho, a sua obra atingir dimensões que o projetam com inusitado destaque entre os maiores nomes que contribuíram para a racionalização dos estudos administrativos.

D E S A P R O P R I A Ç Ã O

MANOEL DE OLIVEIRA FRANCO SOBRINHO

Catedrático de Direito Administrativo da
Universidade Federal do Paraná
Professor Honorário da
Universidade Nacional Maior de São Marcos de Lima no Perú

DESAPROPRIAÇÃO

NA DOUTRINA

NO DIREITO BRASILEIRO

NA LEGISLAÇÃO COMPARADA

2a. Edição
Ampliada e Atualizada

EDITORA RESENHA UNIVERSITÁRIA
SÃO PAULO
1977

Supervisão Editorial de
Domingos Donadio
Péricles Luiz Medeiros Prade, e
Rubens B. Minguzzi

FICHA CATALOGRÁFICA

(Preparada pelo Centro de Catalogação-na-Fonte,
Câmara Brasileira do Livro, SP)

F896d Franco Sobrinho, Manuel de Oliveira, 1916—
2. ed. Desapropriação: na doutrina, no direito brasileiro, na
legislação comparada (por) Manoel de Oliveira Franco Sobri-
nho. 2. ed. ampl. e atualizada. São Paulo, Ed. Resenha Uni-
versitária, 1977.

Bibliografia.

1. Desapropriação 2. Desapropriação — Brasil 3. Desa-
propriação — Leis e legislação.

CDU—347.234.1(81)
—347.234.1(81)(094);
—347.234.1:340.5
—347.234.1:347.9(81)
—351.712.5(81)

77-0624

Índices para catálogo sistemático:

1. Brasil : Desapropriação : Direito administrativo
351.712.5(81)
2. Brasil : Desapropriação : Direito civil
347.234.1(81)
3. Brasil : Desapropriação : Processo civil
347.234.1:347.9(81)
4. Brasil : Leis : Desapropriação : Direito civil
347.234.1(81)(094)
5. Desapropriação : Direito comparado
347.234.1:340.5
6. Leis : Desapropriação : Brasil : Direito civil
347.234.1(81)(094)



resenha
Universitária

EDITORA RESENHA UNIVERSITÁRIA LTDA.
C.G.C. 44.170.520/0001-18
04140 — Rua Quatinga, 12 — 3º andar
Telefones: 275-3910 e 275-7620 — São Paulo

Porto Alegre, 8 de maio de 1973.

“Venho de concluir a leitura de seu magnífico tratado, acerca da desapropriação.

Impressionou-me vivamente a feliz combinação de teoria e dogmática, que permeia todo o livro, e, a este, lhe dá especial significação científica e didática, assegurando-lhe, desde já, lugar assinalado entre os clássicos da matéria.

De um grande administrativista, — é certo, não se poderia esperar outra coisa. Nem por isso, entretanto, há de ignorar-se o merecimento da obra como tal.”

R U Y C I R N E L I M A

PREFÁCIO À 1a. EDIÇÃO

Nada mais difícil que o estudo da desapropriação no direito brasileiro e comparado. As implicações são de todas as naturezas. Deflui o seu conceito de mandamento político. Mas o seu caráter é, sobretudo, de formação e consequência econômica.

Não há, nas variadas legislações, pontos que não se identifiquem. Precisamente porque, na garantia plena do *direito de propriedade*, está a exceção política e constitucional. Não fosse a propriedade, um direito fisiológico e jurídico, quem sabe não trouxesse tantas e tão variadas manifestações.

Neste livro, escrito com liberdade de pensamento, afirmado através de um ângulo todo pessoal, os problemas levantados são quase todos polêmicos, de discussão e de controvérsia.

Por trás da discussão e da controvérsia, prevalece nos autores que estudaram a realidade da problemática expropriatória, uma atitude que evidentemente é *política*. Cada qual, apesar do que diz a lei, a interpreta em razão do *fato político*.

Com isso não se quer evidenciar posições ajurídicas, injurídicas ou sectárias. Muito pelo contrário, porque as leis, incontavelmente, são produto do meio-ambiente político-social. Trazem, na sua asculção atual, a tônica do momento em que se aplicam.

Muitas leis, sabemos, não envelhecem, vivem numa permanência histórica que alcança séculos. Também não envelheceu, o Decreto-lei n. 3.365, naquilo que determinou processualmente.

Quanto, porém, aos seus dispositivos orientadores básicos, exigem do hermeneuta a necessária conciliação com a verdade do tempo jurídico, ou com a realidade das estruturas econômicas.

A vasta bibliografia apresentada, lembrada e consultada, como também os subsídios trazidos à colação, é apenas indicadora dos caminhos que o estudioso possa procurar para o esclarecimento das suas dúvidas justificáveis.

Pela consulta cansativa, ou pela pesquisa científica, observa-se que o *instituto da desapropriação*, com o passar de épocas, oferece sempre faces outras e novas, ainda não devidamente conhecidas.

Ficará satisfeito o Autor, caso este livro consiga abrir novas

clareiras. Quanto às possíveis teses levantadas não pretende convencer ninguém e muito menos os doutos e *experts*. Já é um trabalho não comum o sair-se das idéias tidas como consagradas.

Mas uma coisa precisa ficar bem patente. Os regimes políticos, quando organizados harmoniosamente em relação ao homem, não se fazem nunca arbitrários. Reconhecem o que existe. E a propriedade não é, em qualquer nação, um direito apenas jurídico.

Espera-se, com humildade, que o esforço feito seja compensado pela eventual utilidade deste trabalho posto à disposição dos que forem interessados. E se o objetivo pretendido for atingido, de futuro e com maior exatidão, corrigidas serão as falhas acaso existentes e involuntárias.

Curitiba, 1973

O AUTOR

PREFÁCIO DA 2a. EDIÇÃO

Vai esta nova edição ainda em único e alentado volume. Esgotada a primeira em relativo curto tempo, ficou o autor na obrigação de relançar DESAPROPRIAÇÃO ampliado no seu texto original, ou seja, melhor documentado. Não só fazendo as necessárias remissões ao atual Código de Processo Civil, como integrando no livro bastante útil pequeno repertório de jurisprudência brasileira.

Satisfação maior não existe que assistir o sucesso de um esforço como este, principalmente em se tratando de matéria tão estudada por tantos ilustres juristas. Tema secular, no entanto, o instituto da desapropriação, continua vivo e sensivelmente polemizante. Haja visto, o artigo do ilustre mestre Carlos A. Dunshee de Abranches, atualíssimo nos seus pressupostos constitucionais.

“DESAPROPRIAR E NÃO PAGAR”

Autor: Carlos A. Dunshee de Abranches

“Em todo o Brasil, juízes das Varas da Fazenda Pública voltam a se queixar de pressão do Poder Executivo para deferirem desapropriações, com imissão do Estado na posse do bem, antes de depositado o justo valor do imóvel. Há casos em que o Poder Público entra na posse dos imóveis sem nada pagar ou depositar, praticando autêntico esbulho.

Esses fatos concretos servem de exemplo para a análise de um problema geral: o grave risco que corre a proteção da propriedade privada se o Poder Judiciário continuar permitindo as desapropriações a crédito.

Desapropriação a crédito? Perguntará o leitor, com surpresa, relembrando as palavras da Constituição, ao exigir o pagamento de indenização “prévia, justa e em dinheiro.”

Sim, leitor, apesar da clareza do texto constitucional, o Poder Público tem conseguido apossar-se dos bens particulares sem pagar ou depositar previamente o seu justo valor, em moeda corrente.

A desapropriação é uma venda forçada. A União, o Estado ou os municípios, tal como qualquer outra pessoa jurídica, quando necessi-

tam de um imóvel ou de outro bem, devem ajustar as condições com o dono e efetivar a compra, pagando o preço ajustado. Se o proprietário recusa vender ou não há acordo quanto ao preço, surge a ação de desapropriação e o juiz fixa a indenização, mediante perícia.

Tanto para comprar, como para desapropriar, o desapropriante precisa ter dinheiro disponível, porque o pagamento é prévio e, se o dono recusa receber, deposita-se o preço da avaliação judicial.

Nenhum administrador pode, portanto, decretar a desapropriação sem ter os recursos correspondentes ao valor real do bem; mas para isso ele carece não só de verba no papel como de dinheiro vivo. O ato do Chefe do Executivo depende assim, de autorização do Legislativo e da existência real do crédito orçamentário ou especial.

Por isso a Constituição foi sábia ao exigir a indenização prévia, limitando o poder de desapropriar às forças do Tesouro. Da mesma forma que o Chefe do Executivo só pode fazer despesas dentro da verba própria, sob pena de crime de responsabilidade, não pode desapropriar além dos recursos orçamentários ou do suplemento aprovado pelo Legislativo.

Ora, burlando as Constituições federal e estadual, governadores e prefeitos têm decretado desapropriações sem dispor dos recursos prévios. Em alguns casos conseguiram mesmo entrar na posse provisória dos bens mediante depósitos irrisórios.

Alguns magistrados consentiram nessa burla alegando tratar-se de posse provisória e que o desapropriado não teria prejuízo porque afinal receberia o justo preço, mediante avaliação judicial.

Nada mais ilusório. Entrando na posse do bem, o Estado ou Município retardam a ação de desapropriação durante anos, esgotando todos os recursos, até o Supremo Tribunal. Quando por fim é expedida a requisição de pagamento a favor do desapropriado, ainda não recebe ele o seu dinheiro porque não há verba. Entra este na fila dos precatórios, por ordem de antigüidade com os outros credores, porque todos os anos a verba consignada no Orçamento para cumprimento de decisões judiciais é sempre inferior ao total do débito.

Assim, só anos depois — alguns esperam uma década — o desapropriado, privado do uso ou renda do seu bem, recebe efetivamente o preço da avaliação, ainda que com correção monetária. Como se vê, é uma autêntica e injusta desapropriação a prazo, que torna irrisório o direito de propriedade neste país!”

(Transcrito do Jornal do Brasil, 29/08/73).

Na verdade, não se podem investigar as questões expropria-

tórias, senão através de um prisma legal concreto e positivo. Não sómente no Brasil, o problema se apresenta contestatório quando proposto e mesmo equacionado. Basta a simples leitura da legislação estrangeira, para a confirmação de conflitos que são constantes no plano jurisdicional da disputa controversa de direitos.

Para os estudiosos, o programa deste livro, agora ampliado nas suas dimensões doutrinárias e práticas, apresenta duas indiscutíveis vantagens de síntese e análise:

a) na parte doutrinária e hermenêutica dando a exata posição jurídica do instituto e invocando as fontes históricas, sociais, políticas e constitucionais;

b) na parte comparada apresentando, no tocante ao direito estrangeiro, subsídios que sempre são válidos para uma compreensão mais profunda das ações e natureza dos litígios.

Não se pode conceituar a desapropriação apenas no direito positivo brasileiro, pois é um instituto histórico universal de largas perspectivas nos sistemas jurídicos. Como não se deve olvidar, na comparatividade legislativa, os elementos de conteúdo programático que melhor aproximam as leis. Não atendendo, porém, só os elementos vigentes, mas também aqueles elementos que trazem o sabor das conhecidas experiências sociais, econômicas e humanas.

Analisando-se, por exemplo, o ato administrativo na desapropriação e o conceito objetivo de utilidade pública ou interesse social, o procedimento anterior administrativo e o processo judicial peculiar, as figuras para-institucionais e a compensação indenizatória, procuramos apreciar a doutrina contemporânea e corrente em termos de realismo jurídico e de fatos no jogo dos direitos.

Evidente, quanto às leis de outras nações que, sobre elas e em torno delas não seria possível análises interpretativas mais detalhadas ou quaisquer comentários judiciários, o que levaria a obra a proporções de limites imprevisíveis. Contudo, o que para aqui transportamos, leva a conhecimentos amplos de um instituto, o desapropriatório, marcado pelas mesmas fontes, por iguais determinantes legais e quem sabe por idênticas circunstâncias fáticas.

DO DE SEGURANÇA NAS DESAPROPRIAÇÕES – Capítulo I –
págs. 3/40 – Resenha Universitária – São Paulo, 1976.

Do conjunto ordenado das normas prescritivas que disciplinam a atividade expropriatória, poder-se-á assim tirar duas conclusões de conteúdo consideradas básicas:

a) no confronto dos sistemas jurídicos positivos existentes, os traços característicos comuns são os que prevalecem pela universalidade dos princípios históricos;

b) no seu contexto e textos, as leis expropriatórias não se repelem porque se harmonizam, informadas que estão por regras jurídicas impositivas de base constitucional.

Instituto jurídico, de fundamento político e constitucional, a desapropriação como se observa neste livro agora apresentado com outra e nova roupagem, explica-se pelas situações de fato e de direito que longe de serem conflitantes, são harmoniosas tanto pelos fins como pelo equilíbrio das posições legais. Há sempre uma mesma preocupação, a do resguardo dos direitos na defesa da propriedade.

As regras processuais que se agrupam nos *direitos*, constituem numa análise de entendimento crítico, relações estáveis e fundamentais para o homem e para a sociedade, *relações* com suporte em princípios gerais inconfundíveis, onde a presença do Estado-Administração como poder, obriga o aberto respeito às leis. Substancialmente, todavia, estima-se nas expropriatórias, o estudo da legalidade do ato expropriador, não podendo nem devendo ir a ação pública além do que ditam claramente as Cartas constitucionais.

Usando de numerosa bibliografia e subsídios, não moveu o autor qualquer vontade de erudição ou de sofisticação intelectual. Num livro como este, bibliografia e subsídios bibliográficos, fazem-se instrumentos de participação e colaboração. Abrem melhores oportunidades para melhores estudos. Já que a desapropriação não existe somente no direito brasileiro, é de crer sinceramente na importância das fontes jurídicas internacionais.

A lição vem de Roma e do direito romano. A desapropriação ao tempo considerada como um direito *especial*. Passando pelos glosadores e atingindo a Idade Média. Uma relação contratual obrigava o *Príncipe* a respeitar a propriedade individual, salvo razões *ex justa causa*. A tese de Bartolo ainda merece compreensão, pois o poder político

não é um *dominus mundi*. Em linha reta foi essa a herança do direito ocidental. Chegando o instituto ao nosso tempo para definir situações excepcionais. Recomenda-se a análise dos textos legais estrangeiros transportados para este nosso livro. Levam todos eles a uma mesma conclusão: a de que as leis expropriatórias jamais pretendem dar supremacia ao poder público. E que o ato de declaração, declaratório, não foge de princípios que são normas legais explícitas. Cada lei, na matéria, traz para o observador, ou para o hermeneuta, a convicção da igualdade entre as partes. Vale a transcrição dos textos como elemento de informação para a aferição dos valores que pesam nos conflitos, já na fase processual e de julgamento.

Chega aos estudiosos, portanto, esta edição bem mais completa e melhorada. Não tanto melhorada, porém, como seria da intenção do autor responsável. Intenção impossível que seria de esgotar a matéria, na história, na doutrina e na jurisprudência. Intenção nada fácil de concretizar-se diante de um instituto dinâmico, sobretudo sensibíllissimo nas etapas de desenvolvimento econômico.

Ao que parece, sem dúvida, a grande tarefa será sempre a de trabalho jurisprudencial. Cabe aos tribunais, a última palavra, no confronto da lei com os fatos. Trabalho não só de caráter decisório, mas de conciliação de interesses opostos, ou seja, de contenção do poder administrativo. Sem que se esqueça, que não há propriamente fronteiras fechadas, entre o indivíduo e o Estado. E que os direitos se correspondem na ordem jurídica, econômica e social.

São Paulo, janeiro de 1977

O A U T O R

ÍNDICE – SISTEMÁTICO

ÍNDICE SISTEMÁTICO

PRIMEIRA PARTE

CAPÍTULO I

A DESAPROPRIAÇÃO NA EVOLUÇÃO CONSTITUCIONAL

Página

•SUMÁRIO: 1. A propriedade. 2. É preciso que a lei diga. 3. A perda da propriedade. 4. Interesses a conciliar. 5. Nosso ordenamento jurídico. 6. A idéia fundamental. 7. O limite do direito privado. 8. A ordem jurídica. 9. O fato-fenômeno. 10. O ato do Poder Público. 11. A orientação da lei. 12. A natureza da desapropriação. 13. Transferência de direitos. 14. A relação jurídica. 15. História e conceito atual. 16. A linha de evolução. 17. A supremacia estatal. 18. Os dois elementos fundamentais. 19. O princípio histórico. 20. A apreciação do fim-legal	25 a 36

CAPÍTULO II

PODER DESAPROPRIANTE E SUJEITO PASSIVO

SUMÁRIO: 1. A lição clássica. 2. A declaração dos direitos. 3. Só quem garantiu pode derogar. 4. O fato na ordem jurídica. 5. O fato que está na lei. 6. O poder desapropriante. 7. A competência expropriante. 8. O espírito e a letra das leis. 9. O sistema de garantias. 10. Competência soberana. 11. Estrutura política e administrativa. 12. O que se desapropria e de quem. 13. A classificação aceitável. 14. Os casos distintos e variáveis. 15. A orientação brasileira. 16. O sujeito passivo da desapropriação. 17. A controvérsia no processo. 18. Quem paga é o Poder Público. 19. Comunhão de interesses em jogo. 20. A compensação indenizatória	37 a 48

CAPÍTULO III

CAUSAS, CASOS E PROCESSO

	Página
SUMÁRIO: 1. Prerrogativa soberana. 2. O Decreto-lei n. 3.365. 3. O público e o privado. 4. As causas da desapropriação. 5. Os casos desapropriatórios. 6. A imposição legal. 7. O vínculo entre sujeitos. 8. O Estado responsável. 9. Os casos legais específicos. 10. A tradição no sistema. 11. Os casos de utilidade pública. 12. O interesse público qualificado. 13. A Lei n. 4.132. 14. Os casos de interesse social. 15. Acordo e processo. 16. Acordo ou convenção amigável. 17. O processo judicial. 18. A índole sumária do processo. 19. As condições ilegais. 20. Os efeitos de direito privado	49 a 64

CAPÍTULO IV

O ATO ADMINISTRATIVO NA DESAPROPRIAÇÃO

SUMÁRIO: 1. Posse e propriedade. 2. O direito da posse material. 3. A idéia da proteção possessória. 4. Os princípios informadores. 5. Verificação da não legalidade. 6. A intangibilidade não absoluta. 7. O Estado responde. 8. O ato declarativo vinculado. 9. Os elementos de validade. 10. Declarar é determinar. 11. A conciliação dos contrários. 12. A condicionante imperativa do ato. 13. O controle jurisdicional. 14. A influência da doutrina privativa. 15. O direito administrativo. 16. A experiência francesa. 17. Os princípios normativos. 18. A submissão à lei. 19. Regras jurídicas harmônicas. 20. O direito de ambas as partes	65 a 84

CAPÍTULO V

O CONCEITO OBJETIVO DE UTILIDADE PÚBLICA

SUMÁRIO: 1. Administração e o arbítrio. 2. G. BAU-	

Página

DRY. 3. MICHELE ROSSANO. 4. ROBERT WILKIN. 5. PIETRO VIRGA. 6. ALAIN LE TARNEC. 7. GIUSEPPE TURCHIARULO. 8. SABINO ALVAREZ GENDÍN. 9. EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA. 10. GARSONNET. 11. MARCEL WALINE. 12. B. VILLEGAS BASAVILBASO. 13. ROGER BONNARD. 14. MARCELLO CAETANO. 15. JEAN RIVERO. 16. FERNANDO GARRIDO FALLA. 17. RAYMONDO MALEZIUX. 18. ANDRÉ DE LABAUDÈRE. 19. FRITZ FLEINER. 20. Estados Unidos	85 a 104

SEGUNDA PARTE

CAPÍTULO I

A DESAPROPRIAÇÃO NAS CARTAS
CONSTITUCIONAIS DO BRASIL

SUMÁRIO: 1. A propriedade ante o Estado. 2. O motivo causal. 3. JOSÉ ANTONIO PIMENTA BUENO. 4. ALCIDES CRUZ. 5. JOÃO BARBALHO. 6. CARLOS MAXIMILIANO. 7. OLIVEIRA SANTOS. 8. O Código Civil. 9. A Carta de 1934. 10. A Constituição de 1937. 11. O texto legislativo atual. 12. A lei ainda vigente. 13. Duas questões. 14. A Carta de 1946. 15. A Emenda Constitucional n. 10. 16. A Constituição de 1967. 17. A garantia constitucional da propriedade. 18. O interesse social. 19. A Emenda Constitucional n. 1. 20. A desapropriação não é um fim.	105 a 126

CAPÍTULO II

O PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO NA
DESAPROPRIAÇÃO

SUMÁRIO: 1. O princípio da permissibilidade expropriatória. 2. A posição das partes no processo. 3. O processo administrativo. 4. Os atos exclusivos. 5. A origem administrativa do ato. 6. Os efeitos da de-	

	Página
claração. 7. Os recursos possíveis. 8. As exigências formais. 9. O decreto expropriatório. 10. A lição da Itália. 11. A lição da França. 12. Incompetência e nulidade do ato. 13. Os recursos contra o ato. 14. O recurso de anulação. 15. As fases necessárias. 16. O plano administrativo. 17. A intervenção do Judiciário. 18. As condições da declaração. 19. Efeitos e conseqüências no processo. 20. Conexão entre o público e o privado	127 a 154

CAPÍTULO III

O PROCEDIMENTO JUDICIAL NA DESAPROPRIAÇÃO

SUMÁRIO: 1. A importância crescente do instituto. 2. Não há direito ilimitado. 3. O caráter do processo judicial. 4. A função do Judiciário. 5. A petição inicial. 6. A contestação. 7. O alcance do controle jurisdicional. 8. O despacho saneador. 9. A audiência. 10. A sentença. 11. A perícia. 12. A avaliação. 13. O laudo. 14. O valor dos prejuízos. 15. As exceções: A) suspeição. B) incompetência. 16. As nulidades processuais. 17. A alegação de nulidade. 18. O arbítrio do juiz. 19. O art. 42, do Decreto-lei n. 3.365	155 a 172

CAPÍTULO IV

AS FIGURAS PARA-INSTITUCIONAIS

SUMÁRIO: 1. As figuras afins. 2. A retrocessão. 3. A desapropriação indireta. 4. A reversão. 5. A servidão. 6. A requisição. 7. A desapropriação condicional. 8. A desapropriação tácita. 9. A revenda. 10. O perigo iminente. 11. A caducidade e desistência. 12. A desapropriação do privilégio. 13. A desapropriação de zona. 14. A ocupação temporária. 15. A extensão. 16. O fundo de comércio. 17. As zonas prioritárias. 18. A desapropriação agrária. 19. A de-	

	Página
sapropriação urbana. 20. A demora nas desapropriações	173 a 200

CAPÍTULO V

O JUSTO-PREÇO NA COMPENSAÇÃO INDENIZATÓRIA

SUMÁRIO: 1. O valor na sua unidade. 2. Os sistemas determinantes. 3. O sistema administrativo. 4. O sistema de juri. 5. O sistema judicial. 6. O sistema complexo. 7. A indenização: conceito. 8. O que a indenização deve compreender. 9. O fator “inflação”. 10. Indenização: conteúdo. 11. As medidas econômicas corretivas. 12. Os lucros cessantes. 13. Os juros compensatórios. 14. Os juros moratórios. 15. A correção monetária. 16. A correção nas desapropriações. 17. A correção no processo judicial. 18. A contribuição de melhoria. 19. Honorários profissionais. 20. O mandado de segurança nas desapropriações	201 a 232

TERCEIRA PARTE

CAPÍTULO I

Decreto-lei n. 3.365, de 21 de junho de 1941 — Dispõe sobre a desapropriação por utilidade pública em todo o território nacional	235

CAPÍTULO II

Lei n. 3.833, de 8 de dezembro de 1960 — Cria regime especial de desapropriação por utilidade pública para a execução de obras no polígono das secas	331

CAPÍTULO III

Lei n. 4.132, de 10 de setembro de 1962 — Define os casos de desapropriação por interesse social e dispõe sobre sua aplicação	345

	Página
CAPÍTULO IV	
Decreto-lei n. 554, de 25 de abril de 1969 — Dispõe sobre desapropriação por interesse social de imóveis rurais para fins de reforma agrária	363
CAPÍTULO V	
Decreto-lei n. 1.075, de 22 de janeiro de 1970 — Regula a imissão de posse, “initio litis”, em imóveis urbanos residenciais	381
QUARTA PARTE	
LEGISLAÇÃO COMPARADA SOBRE DESAPROPRIAÇÕES	
ITÁLIA	
Lei n. 2.359, de 25 de junho de 1865 — Dispõe sobre expropriações por necessidade de utilidade pública .	393
FRANÇA	
Decreto n. 58.997, de 23 de outubro de 1958 — Altera princípios relativos à desapropriação por utilidade pública	431
PORTUGAL	
Lei n. 2.030, de 22 de junho de 1948	453
Regulamento das Expropriações. Decreto n. 43.587, de 8 de abril de 1961	464
ESPAÑA	
Lei de 16 de dezembro de 1954	475
ARGENTINA	
Lei n. 13.264, de 22 de setembro de 1948	513

Página

ALEMANHA FEDERAL

Lei para a aquisição de terras, de 23 de fevereiro de 1957	523
Código de Águas, de 23 de junho de 1960	552
Lei e Códigos para o Estado da Remânia, editado em Mogúncia (29-04-66). Lei Estadual de Desapropriações de 22-04-1966	576

MÉXICO

Lei de 23 de novembro de 1963	611

BRASIL

Lei de 9 de setembro de 1826 — Marca os casos em que terá lugar a desapropriação da propriedade particular por necessidade, e utilidade pública, e as formalidades que devem preceder à mesma desapropriação	617
Lei n. 57, de 18 de março de 1836	618
Decreto n. 353, de 12 de julho de 1845	620
Regulamento para a execução da Lei n. 816, de 10 de julho do corrente ano	627
Decreto n. 602, de 24 de julho de 1890	633
Lei e Regulamento — Sobre desapropriações por necessidade ou utilidade pública da União e do Distrito Federal. Decreto n. 1.021, de 26 de agosto de 1903 — Manda aplicar a todas as obras da competência da União e do Distrito Federal, o Decreto n. 816, de 10 de julho de 1855, com algumas alterações ..	634
Decreto n. 4.956, de 9 de setembro de 1903 — Aprova o regulamento de consolidação e modificação do processo sobre as desapropriações por necessidade ou utilidade pública	637
Regulamento a que se refere o Decreto n. 4.956, desta data	637
Decreto-lei n. 1.283, de 18 de maio de 1939 — Dispõe sobre o processo das desapropriações	649

Página**QUINTA PARTE**

Pequeno Repertório de Jurisprudência	653

SEXTA PARTE

Bibliografia de pesquisa e consulta	691
Índice Onomástico	705
Índice Alfabético	725

PRIMEIRA PARTE

A DESAPROPRIAÇÃO NA EVOLUÇÃO
CONSTITUCIONAL

PODER DESAPROPRIANTE E SUJEITO PASSIVO

CAUSAS, CASOS E PROCESSOS

O ATO ADMINISTRATIVO NA DESAPROPRIAÇÃO

O CONCEITO OBJETIVO DE UTILIDADE PÚBLICA

Capítulo I

A DESAPROPRIAÇÃO NA EVOLUÇÃO CONSTITUCIONAL

Sumário: 1. A propriedade. 2. É preciso que a lei diga. 3. A perda da propriedade. 4. Interesses a conciliar. 5. Nosso ordenamento jurídico. 6. A idéia fundamental. 7. O limite do direito privado. 8. A ordem jurídica. 9. O fato-fenômeno. 10. O ato do Poder Público. 11. A orientação da lei. 12. A natureza da desapropriação. 13. Transferência de direitos. 14. A relação jurídica. 15. História e conceito atual. 16. A linha de evolução. 17. A supremacia estatal. 18. Os dois elementos fundamentais. 19. O princípio histórico. 20. A apreciação do fim-legal.

1. A PROPRIEDADE — A propriedade, seja qual for sua espécie, queiram ou não as ideologias políticas no processo histórico, é uma condição natural do homem. Não é, por assim dizer, uma concepção do espírito. Nem um poder que se oponha ao conceito objetivo, social e coativamente contingente.

Nunca o homem a ela se opôs em seu individualismo. Guarda a sua própria e respeita a do vizinho. Só se convence da sua perda quando surge um interesse maior.

E diante de um interesse maior, não conta com os outros homens. Submete-se à vontade coletiva. Ao regime jurídico e à ordem legal. Não busca a solidariedade. Mas busca sempre sua conversão em outros valores.

2. É PRECISO QUE A LEI DIGA — Na História, a sucessão dos regimes políticos, não altera a posição individualista do homem. É preciso que a lei diga com efetiva clareza o que pretende e a que vem, para justificar uma possível medida de exceção que atinge as comunidades. Não sendo a lei clara, ou plenamente amparada no fato real, só pode gerar conflitos nas relações humanas com o Estado. Quando o indivíduo se rebela, ele o faz pela posse de alguma coisa, de algum direito que já estava incorporado ao seu patrimônio pessoal.

A aspiração à posse é *fisiológica* no complexo orgânico, humano e social; nasceu com o homem e com as sociedades políticas. Sempre existiu. Jamais mudou.

3. A PERDA DA PROPRIEDADE — Declarar a perda da propriedade em consequência da posse, é um problema político e jurídico dos mais controvertidos na ordem sócio-histórica.

Até hoje discute-se a intervenção do Estado e as limitações do Poder Público. Até que ponto o Poder Administrativo pode intervir para regular imposições de natureza coletiva. Até onde o Estado se ativa para tirar do homem aquilo que é seu e já está no seu patrimônio.

Os motivos podem não ser discutíveis, mas a vontade estatal sempre o é, pois além da propriedade que violenta, também violenta a liberdade. No fundo, na essência, o material e o moral se confundem, colocando o Estado em choque com o indivíduo (1).

4. INTERESSES A CONCILIAR — Tanto assim que, o instituto da desapropriação, através dos séculos, ainda não se afeiçoou às conveniências do espírito humano. Continua marcado pelas reações que nem o dinheiro paga ou convence.

Indenizar, apenas, não satisfaz à perda compulsória. Pelo contrário, força a contestação e a controvérsia. Incide sobre a ins-

1. S. Friedman, *Expropriation in International Law*, Londres, 1953; Eduardo García De Enterría, *Los Principios de la nueva Ley de Expropiación Forzosa*, Madri, 1956; Fernando Pinto Gomes e Manoel Augusto Gama Prazeres, *Expropriações por Utilidade Pública*, Braga, 1961; A.W. Villega, *Expropiación por causa de Utilidad Pública*, Buenos Aires, 1939; Giorgio Giorgi, *Della Espropriazione per causa di Utilità Pubblica in Relazione al Beni del Pubblico Demanio*, Firenze, 1913; Pietro Virga, *L'Espropriazione*, Palermo, 1962; Giuseppe Turchiarulo, *L'Espropriazione per Pubblica Utilità*, Como, 1947; Garsonnet, *Traité de l'Expropriation*, Paris, 1900; Fernando Legón, *Tratado Integral de la Expropiación Pública*, Buenos Aires, 1934; Sabino Alvarez Gendín, *Expropiación Forzosa*, Madri, 1926; Caeiro da Matta, *O Direito de Propriedade e a Utilidade Pública*, Coimbra, 1906; Gaetano Mayer, *Studii sulla Legislazione delle Espropriazione per Pubblica Utilità*, Nápoles, 1912; José Pinto Loureiro, *Expropriações por Utilidade Pública*, Coimbra, 1945; J.M. Auby e R. Ducos-Ader, *L'Expropriation*, Paris, 1967; Arturo Lentini, *L'Espropriazione per causa di Pubblica Utilità*, Milão, 1936; Ugo Nicolini, *La Proprietà, il Principe e l'Espropriazione per Pubblica Utilità*, Milão, 1952.

Sobre a propriedade, num amplo entendimento temático, permanecem alguns trabalhos que podem ser considerados como indispensáveis: Tancredè Rothe — *DE L'EXISTENCE DE LA PROPRIÉTÉ — Idées personnelles — Opinions Diverses* — Paris, 1930; Ugo Nicolini — *LA PROPRIETÀ, IL PRINCIPE E L'ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITÀ* — Milano, 1952; Salvatore Pugliatti — *LA PROPRIETÀ NEL NUOVO DIRITTO* — Milano, 1954.

trução processual e na solução judicial. Extroverte um princípio de justiça, uma regra de conduta moral e pública.

Ao Estado, cabendo tutelar direitos, não cabe violentá-los. Cabe, sim, respeitá-los. Há, portanto, interesses a conciliar. O interesse que é *público* com o interesse que é *privado*. Os direitos dos dois lados.

5. NOSSO ORDENAMENTO JURÍDICO — No direito *comparado*, as legislações pouco diferem com respeito à posição do Estado e à responsabilidade da Administração.

Nosso ordenamento jurídico, por exemplo, nada apresenta de original deste a Constituição de 1824. Inspirou-se sempre, no tocante à desapropriação, em outras legislações mais vividas e melhor experientes.

Consolidou-se com o Decreto-lei n. 3.365, de 21 de junho de 1941; depois com as resoluções legislativas e legais complementares; com a orientação da jurisprudência. Com a doutrina voltada para os casos concretos, atenta a explicar como a lei se aplica no espaço e no tempo social.

6. A IDÉIA FUNDAMENTAL — A idéia fundamental, e que caracteriza juridicamente o instituto da desapropriação, sempre afirma que o interesse *público* deve prevalecer sobre o interesse *privado*.

Torna evidente que o equilíbrio das forças sociais é resultante da harmonia entre direitos opostos. E que em benefício do *bem comum* não deve prevalecer nunca o interesse que consubstancia o *direito particular*.

A tese é válida para todas as legislações. O direito *individual* termina onde começa o da sociedade. A comunhão social não seria possível sem a obrigação individual de sacrificar-se o interesse privado em favor do interesse comum (2).

2. Rafael Bielsa, *Derecho Administrativo*, Buenos Aires, 1939, t. III, pág. 416; Roger Bonnard, *Précis de Droit Administratif*, Paris, 1935, pág. 449; Louis Rolland, *Précis de Droit Administratif*, Paris, 1938, pág. 451; Arturo Lentini, *op. cit.*, Caps. VI e VII; Benjamin Villegas Basavilbaso, *Derecho Administrativo*, t. III, Buenos Aires, 1951, págs. 73-74; H. Berthélemy, *Traité Élémentaire de Droit Administratif*, Paris, 1933, págs. 540-544; Fritz Fleiner, *Instituciones de Derecho Administrativo*, Trad. de Sabino Alvarez Gendín, Madri, 1935, págs. 249-252; Gabino Fraga, *Derecho Administrativo*, México, 1968, pág. 379; Guido Zanobini, *Corso di Diritto Amminis-*

7. O LIMITE DO DIREITO PRIVADO — Não se trata, porém, aqui de simples violação daqueles direitos que integram a natureza do patrimônio do indivíduo.

Trata-se, contudo, de estabelecer o limite do direito privado e da capacidade de ação do Poder Público para a proteção dos interesses que são gerais.

O particular, está claro, pode livremente usar, gozar e dispor do que lhe pertence. Reclamar e defender o seu direito, quando aconteça estar ameaçado de violação.

Não existe, por isso, direito cujo exercício seja ilimitado. Vivendo o homem em sociedade, todos os seus interesses urgem conciliar-se com os interesses do Estado. Mas dentro do respeito pelos direitos.

8. A ORDEM JURÍDICA — Convém pelo óbvio não esquecer, que o Estado não é só responsável pela ordem jurídica preestabelecida. Mas pela ordem fundamental consagrada.

Criando o direito, aceitando-o, reconhecendo-o, adquire a obrigação de mantê-lo inviolável. De manter o direito sob tutela. Tutela essa que é de forma e de fim.

Essa capacidade de autolimitação não passa de consequência natural da soberania política. Não resta dúvida, que até o próprio Estado se encontra limitado a um regime específico de direito.

Precisamente, pela necessidade de efetivar o bem comum, torna-se o Estado em associação política de interesses distintos e variados, onde cada qual na sua esfera pretende fazer valer o que é seu ou pertencente ao patrimônio dos seus (3).

trativo, Milão, 1948, vol. IV, pág. 179; Otto Mayer, *Derecho Administrativo Alemán*, Buenos Aires, 1951, vol. III, pág. 3; Gascón y Marín, *Tratado de Derecho Administrativo*, Madri, 1950, vol. I, pág. 443; Marcel Waline, *Traité Élémentaire de Droit Administratif*, Paris, 1952, pág. 441; Renato Alessi, *Sistema Istituzionale del Diritto Amministrativo Italiano*, Milão, 1953, pág. 515; Cino Vitta, *Diritto Amministrativo*, Turim, 1949, vol. II, pág. 103.

3. Fritz Fleiner, *op. cit.*, pág. 235; Sabino Alvarez Gendín, *Expropiación*, Madri, 1928, págs. 38-39; Oscar Scalvante, *L'Espropriazione per Pubblica Utilità*, (Primo Trattato) vol. IV, Primeira Parte; Pasquale Carugno, *L'Espropriazione per Utilità Pubblica*, Milão, 1967, págs. 7-8.

O pensamento fundamental, na problemática conceitual, é o mesmo sobretudo nos juristas de velhas e novas escolas. Procure-se conhecer: Daffry De La Monnoye — THÉORIE ET PRATIQUE DE L'EXPROPRIATION POUR CAUSE D'UTILITÉ PUBLIQUE — dois volumes — Paris, 1879;

9. O FATO-FENÔMENO — Diante do fato-fenômeno surge o Estado, o Poder Público e o Poder Administrativo, como energia de força mediadora. Como tutelador do direito e dos possíveis interesses em conflito.

Tanto o Poder Estatal, como a Administração, vivem em relação ao interesse público. Com suas obrigações jurídicas, afirmam-se no terreno do social, do político, do coletivo ou do grupal. Há que estabelecer, portanto, com reservas, medidas acauteladoras de exceção.

Momentos acontecem, em que a posse legal ou a manutenção dela, constituem atentado ao interesse público.

Circunstâncias sucedem, em que a intervenção se faz urgente, pois, independentemente do Estado os acontecimentos turbadores que fogem ao seu controle.

10. O ATO DO PODER PÚBLICO — Quanto à doutrina, como veremos, em se tratando dos fundamentos jurídicos da desapropriação, não oferece aspectos contraditórios. É a mesma linguagem dos doutrinadores.

Não passa, a desapropriação, de ato do Poder Público pelo qual, em casos expressamente determinados ou ordenados em lei, a Administração pelo Estado intervém no sentido de transferir a propriedade e a posse dos *direitos* a quem deles melhor se utilize em benefício do bem comum ou em razão do interesse social.

O objetivo, aí está, é o bem comum, o interesse social. É o *objetivo* que justifica a intervenção do Estado e a legalidade do ato administrativo de vontade (4).

Arturo Lentini — LE ESPROPRIAZIONI PER CAUSA DI PUBBLICA UTILITÀ — Milano, 1936; Miguel S. Marienhoff — TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO — Vol. IV — Buenos Aires, 1973.

4. F. Whitaker, *Desapropriação*, São Paulo, 1927; Eurico Sodré, *A Desapropriação por Necessidade ou Utilidade Pública*, São Paulo, 1928; Celso Spinola, *Desapropriações*, Rio de Janeiro, 1925; Solidônio Leite, *Da Desapropriação*, Rio de Janeiro, 1930; Sílvio Pereira, *O Poder de Desapropriar*, Rio de Janeiro, 1948; Macário de Lemos Picanço, *Da Desapropriação*, Rio de Janeiro, 1943; João de Oliveira e Cruz, *Da Desapropriação*, Rio de Janeiro, s/d; Octavio Meira, *Do Direito de Desapropriar*, Belém, 1934; Ildefonso Mascarenhas da Silva, *Desapropriação por Necessidade e Utilidade Pública*, Rio de Janeiro, 1947; Paulo Jorge de Lima, *Desapropriação por Interesse Social*, São Paulo, 1965; Geraldo Pinto Rodrigues, *Desapropriação, Interesse Social*, São Paulo, 1964; Miguel Seabra Fagundes, *Da Desapropriação no Direito Brasileiro*, Rio de Janeiro, 1949; José Cretella Júnior, *Desa-*

11. A ORIENTAÇÃO DA LEI — Em virtude desse *objetivo-fim* os direitos não se extinguem e nem aumenta o limite de ação do Poder Público. Os direitos se transferem, mudam de titular. A Administração ou o Estado age jurisdicionalmente.

Apenas essa mudança do titular do direito evidencia a figura jurídica peculiar da desapropriação, por meio de uma operação capaz de adequar-se através de acordo ou de litígio, sempre sob a orientação da constância da lei, sem fugir aos casos nominalmente determinados e legalmente especificados.

Não podendo, porém, o Estado, desmerecer duas imposições: a da implicação legal quanto ao *fim* e a da indenização como é de obrigação constitucional.

12. A NATUREZA DA DESAPROPRIAÇÃO — Quanto à desapropriação apresenta-se como ato unilateral de Direito Público Administrativo. Apesar disso sua natureza administrativa e jurídica é diferente, especialíssima, na forma e no conteúdo. Qual a finalidade do ato? Afastar do domínio e posse privada a propriedade particular e integrá-la no patrimônio público.

Na ainda aceitável expressão de HITAKER, característico está na transferência da propriedade do legítimo titular “para quem vai fazer o bem geral” (5). Desapropriar, assim, é desapossar, tirar a coisa do poder do proprietário. O interesse público deve ser o motivo. Desapropriar para favorecer proprietário e propriedade, é ato contrário à lei fundamental.

priação no Direito Brasileiro (Tratado), Rio de Janeiro, 1971, vol. IX; R. Limongi Franca, *Manual Prático das Desapropriações*, São Paulo, 1976.

5. “Desapropriação é o ato pelo qual a autoridade competente, em casos expressos em lei e mediante indenização, determina que a propriedade individual seja transferida a quem dela se utilize em interesse da coletividade” (cf. F. Whitaker, *op. cit.*, pág. 3).

“A desapropriação por utilidade ou necessidade pública é, pois, o exercício de um direito do Estado, e como todos os direitos, uma das condições da sua vida evolutiva” (cf. Eurico Sodré, *op. cit.*, pág. 7).

“Desapropriação é o poder que tem o Estado de extinguir, limitar ou restringir, mediante indenização, o direito individual” (Solidônio Leite, *op. cit.*, pág. 12).

“A desapropriação tem por base a prevalência do interesse público sobre o direito à propriedade privada. Mas esse interesse não autoriza sequer, a diminuição da garantia constitucional. Prevê apenas a possibilidade de substituição do objeto sobre o qual se exerce o direito de propriedade” (Sílvio Pereira, *op. cit.*, págs. 53-54)

13. TRANSFERÊNCIA DE DIREITOS — Simples transferência de direitos sobre a coisa, como vemos. Simples transferência nascida da imposição legal e constitucional que não permite favorecimentos intencionados e lucrativos, sem a participação dos que cedem os seus direitos, em virtude da lei e do processo.⁹

Caracteriza-se ou qualifica-se, a desapropriação, na tradição e no direito contemporâneo:

- a) por independe da vontade particular;
- b) por não ser compra e venda;
- c) por não ser confisco;
- d) por exigir compensação;
- e) pela fixação do interesse público;
- f) por estar isenta de evicção ou demanda por vício redibitório;
- g) pela força de extinguir os ônus reais que pesarem sobre a coisa;
- h) pela extinção da inalienabilidade.

Para desapropriar, pois, é indispensável: que o Poder Público Administrativo exercite ato de direito, de soberania e jurisdicional; que esse ato consubstancie um fim especificado, nominado, determinado, adequado e qualificado; que esse ato contenha as formalidades exigíveis.

Sem dúvida, só o *objeto-fim* de interesse público especifica, nomina, determina, adequa e qualifica o ato administrativo de intervenção do Poder Público.

14. A RELAÇÃO JURÍDICA — Na relação jurídica há dois pontos a considerar:

- a) o próprio direito civil reconhece ou conhece, no instituto da desapropriação, a forma eficiente, normal e legal de transferência do domínio e da posse;
- b) o direito constitucional torna-o exceção quanto às garantias individuais;

Uma tese de destaque: Celso de Albuquerque Barreto — APONTAMENTOS SOBRE A REFORMA DA LEI DE DESAPROPRIAÇÕES — *II Congresso Brasileiro de Direito Administrativo* — Rio de Janeiro, 1976. Outro trabalho a anotar: Celso Antônio Bandeira de Mello — APONTAMENTO SOBRE A DESAPROPRIAÇÃO NO DIREITO BRASILEIRO — *Revista de Serviço Público* — Vol. 23/18 — São Paulo, 1973.

c) o direito administrativo acolhe o instituto para jurisdicionalizá-lo na ordem jurídica institucional (6).

Não se tratando nem de confisco nem de compra e venda, não entrando em jogo a vontade particular, extinguindo ônus reais que pesarem sobre a coisa, livre ficará da evicção e de vícios, fazendo desaparecer a inalienabilidade; a *desapropriação* é talvez o único instituto, na tradição jurídica, capaz de atender aos reclamos impostos para a socialização necessária de algumas áreas econômicas indispensáveis ao equilíbrio dos sistemas sociais.

Não há outro meio melhor condizente em qualquer regime jurídico. A perda da propriedade não se transforma em espoliação. Pelo menos quando essa perda é paga através de justo-preço-indenizatório.

15. HISTÓRIA E CONCEITO ATUAL — Não obstante exercitado de maneira mais ou menos despótica, arbitrária, o instituto da desapropriação foi bastante conhecido dos romanos e do seu direito. Indica-o o *Digesto* e também o *Código Teodosiano*.

Inegável que o princípio de soberania do Estado não estivesse arraigado na consciência jurídica de Roma. Desse princípio de soberania emanaram os atos públicos do império, discricionários não poucas vezes, e que generalizadamente submetiam os indivíduos à vontade do poder estatal.

6. "A matéria da desapropriação por necessidade ou utilidade pública é da esfera do direito público, porque é o constitucional que a fundamenta e o administrativo que a desenvolve e adapta às condições da vida coletiva. Aparece no Direito Civil, simplesmente, como um dos modos pelos quais se extingue a propriedade" (Clóvis Beviláqua, *Código Civil dos Estados Unidos do Brasil Comentado*, vol. III, pág. 121). Sensível ao *Direito Jurídico*, o mestre Clóvis sempre colocou os problemas com a mais adequada exatidão. As fases decisivas que caracterizaram a evolução do instituto, sempre preocuparam o jurista brasileiro. Sem dúvida, antes de mais nada, a desapropriação é matéria *constitucional*. Está dentro do Direito Civil e é parte de capítulo importante do Código Civil. Mas é, sobretudo, no Direito Administrativo, que o estudo toma sua feição definitiva, conceitual e fática. É estudado, definido e conceituado, na extensão do que representa para o homem e para a sociedade. Por isso, cabe aos *administrativistas*, o esforço melhor para o entendimento da matéria e de sua legislação específica. Anote-se para consulta: Ludwig Spiegel, "Derecho Administrativo y Derecho Privado" (Concepción Civilista y Administrativa del Derecho), in *Derecho Administrativo*, Barcelona, 1933, págs. 147 e segs.; também: Rafael Bielsa, *Relaciones del Código Civil con el Derecho Administrativo*, Buenos Aires, 1923.

Não aparece, está evidente, o instituto, tal como hoje o conhecemos. Apenas dele, na sua origem jurídica, temos os atos discricionários. Atos com que o Estado romano intervinha na ordem da posse privada, trazendo para si direitos que até então pertenciam aos particulares (7).

16. A LINHA DE EVOLUÇÃO — Quanto à linha de evolução, o instituto apresenta muito poucas sinuosidades.

Na sua aplicabilidade mudaram os métodos de processo jurídico. Os *fins*, condicionaram-se, apenas, ao tempo histórico. Os *meios*, não poucas vezes, foram políticos. A supremacia do Estado sempre esteve presente nas desapropriações.

As limitações ao *direito de ter*, de possuir, foram as características dominantes antes da época do liberalismo. A igualdade nunca venceu a desigualdade entre o indivíduo e o Estado.

Uma tônica sempre permaneceu: o instituto jamais procurou criar obstáculos à liberdade de iniciativa do homem.

Embora sem uniformidade atravessou as civilizações marcando a extensão jurídica do poder estatal e administrativo.

17. A SUPREMACIA ESTATAL — A desapropriação sempre se exteriorizou como ato unilateral do poder administrativo.

Está lógico que não fosse conhecida dos povos antigos e das civilizações passadas e mais próximas, na contextura jurídica e normativa atual, dos dias de hoje.

7. "Il diritto romano non conobbe l'istituto di espropriazione per pubblica utilità, com'è attualmente configurato nella legislazione italiana ed en quella straniera, chè anzi l'assolutezza del diritto di proprietà fu di ostacolo talvolta all'attuazione di opere pubbliche, per l'opposizione anche di un solo proprietario. Nel diritto barbarico e feudale non v'è cenno dell'istituto di espropriazione per pubblica utilità, perchè al potere personale del sovrano erano subordinati tutti gli interessi dei privati" (Giuseppe Turchiarulo, "Cenno storico e legislazione", in *op. cit.*, págs. 3-5); Sabino Alvarez Gendín, "La evolución histórica de la doctrina de la expropiación", in *Expropiación Forzosa . . . cit.*, págs. 5-14; Pietro Virga, *op. cit.*, pág. 17; Gaetano Mayer, *op. cit.*, págs. 3-9. "La institución de la expropiación forzosa, por causa de utilidad pública, sienten algunos, Tito Livio, Suetonio, fué conocida por los romanos, aunque no faltan juristas e historiadores que opinan en contrario" (Sabino Alvarez Gendín, *Expropiación Forzosa . . . cit.*, pág. 5); Garsonnet, "Principe et historique de l'expropriation pour cause d'utilité publique", in *op. cit.*, vol. I, págs. 1-13. Também um livro altamente definidor: A. Walter Villegas — RÉGIMEN JURÍDICO DE LA EXPROPIACIÓN — Buenos Aires, 1973, págs. 56/69.

A faculdade de ocupar a propriedade privada, para a execução de obras destinadas a vantagens públicas, decorre, no entanto, de princípio tão antigo quanto a própria sociedade política: o princípio de que o interesse público deve prevalecer sobre o interesse privado.

Desde que haja essa prevalência natural as prerrogativas estatais estão impostas. A supremacia estatal está assentada na ordem jurídica. Ordem jurídica que é de regime político. Normativa para dizer até que ponto é justo o direito do particular. Até que ponto a vontade de possuir e de exercer domínio pleno sobre o que se possui, pode tolher a vontade necessária do Estado (8).

18. OS DOIS ELEMENTOS FUNDAMENTAIS — Dois elementos fundamentais permanecem intatos por toda a história das civilizações:

a) o elemento *função social* de que reveste o conceito e o conteúdo jurídico da propriedade;

b) o elemento *utilidade pública* que permite ao Poder Público intervir no domínio e posse do particular.

A legislação francesa fundada na doutrina tradicional e atual, apenas procura consubstanciar em princípios positivos, a *competência* com respeito ao poder de intervenção possuído pelo Estado.

O mesmo acontece com a legislação espanhola, pois desde a Lei de 10 de janeiro de 1879, a capacidade de intervenção do poder estatal extravasa o limite do particular para alcançar o nível do *bem geral*.

8. "A desapropriação é ato unilateral de direito público com efeitos jurídicos de direito privado, provindo dessa mesma soberania que reconhece, garante e pode anular também os interesses do indivíduo" (F. Whitaker, *op. cit.*, pág. 4); Rafael Bielsa, "Contribución al estudio de algunas instituciones jurídicas", in *Caracteres y Extensión del Derecho de Propriedad*, Buenos Aires, 1933; Caieiro da Matta, *op. cit.*; Pietro Virga, "Guarentigie costituzionali della proprietà", in *op. cit.*, pág. 10; Tancredi Rothe, "Idées personnelles — opinions diverses", in *De l'Existence de la Propriété*, Paris, 1930; Salvatore Pugliatti, *La Proprietà nel nuovo Diritto*, Milão, 1954.

Em Portugal, as Leis ns. 2.030 e 2.063, regulamentadas pelo Decreto n. 43.587, de 08 de abril de 1961, asseguraram na prática, um processo específico, especial, singular, em concordância com o que diz o direito comparado (9).

19. O PRINCÍPIO HISTÓRICO — Fugindo ao radicalismo dos conflitos ideológicos, a verdade costumeira e dominante é que, absoluto ou relativo, com maior ou menor extensão, o conceito de propriedade ou o uso limitado ou pleno dela, acha-se enquadrado por princípio histórico que supera todas as posições doutrinárias: o princípio de que o Estado pode utilizar-se da propriedade privada e dela legalmente apoderar-se em benefício do interesse público.

Como se observa, a desapropriação, no direito administrativo, funda-se no Direito Social do Estado. *Direito* que antecede a transformação das idéias políticas e socializantes, e que vieram, tão-somente, modificar a medida do poder estatal no que se refere à faculdade de dispor da propriedade particular para fins de utilidade pública, coletiva e social (10).

20. A APRECIÇÃO DO FIM-LEGAL — Restringindo a atuação da vontade particular e limitando a esfera de um direito amplamente garantido em princípios constitucionais consagrados, a desapropriação estabelece direito que cumpre ao Estado determinar na hierarquia da sua ordem jurídica e política.

Os casos exemplificativos de desapropriação encontram-se especificados e declarados em lei. Isso em qualquer regime jurídico onde a propriedade esteja formalmente protegida.

Não compete ao particular, ao administrado, discutir ou contestar o ato do Poder Público que declara expropriada a *coisa*, objeto de sua capacidade de intervenção.

9. Alain le Tarnec, "Introduction", in *Manuel Juridique et Pratique de l'Expropriation*, Paris, 1960; Eduardo García de Enterría, *op. cit.*; Fernando Pinto Gomes e Manuel Augusto Gama Prazeres, *op. cit.*

10. Rafael Bielsa: 1º — "Fundamento de la Institución"; 2º — "La expropiación en la ley común"; 3º — "Fundamento Jurídico y Justificación"; 4º — "Utilidad pública calificada por ley"; 5º — "Extensión de la calificación legal" in *Derecho ...*, cit., t. III, págs. 410 e segs.; Benjamin Villegas Basavilbaso, "La Expropiación por causa de utilidad pública o social como nota específica del servicio público", in *op. cit.*, págs. 73-74; Giuseppe Turchiarulo, "Funzione della proprietà secondo la dottrina moderna", in *op. cit.*, págs. 7-8; Renato Alessi fala em "sacrifício de um direito, sacrifício que

A apreciação do *fim-legal* é de atribuição e competência do poder desapropriante. As questões complementares envolvem relação com o poder judicial. Inclusive e sobretudo, a obrigação de indenizar pagando o justo-preço.

pode assumir diferentes formas, como a forma da expropriação” (*La Responsabilità della Pubblica Amministrazione*, Milão, 1951, págs. 220-221); Marcel Waline, *op. cit.*, págs. 440 e segs.; Pietro Virga, “Procedimento amministrativo disciplinato dalla Legge”, in *op. cit.*, págs. 11-12; Aldo M. Sandulli, “Funzione dell’istituto”, in *Manuale di Diritto Amministrativo*, Nápoles, 1954, págs. 334-335. “A desapropriação é um ato de direito público com efeitos de direito privado” (Fritz Fleiner, *op. cit.*, pág. 248); Rafael Entrena; 1º — “Actividad reglada y actividad discrecional” (*Curso de Derecho Administrativo*, Madri, 1970, págs. 120-122).

CAPÍTULO II

PODER DESAPROPRIANTE E SUJEITO PASSIVO

Sumário: 1. A lição clássica. 2. A declaração dos direitos. 3. Só quem garantiu pode derrogar. 4. O fato na ordem jurídica. 5. O fato que está na lei. 6. O poder desapropriante. 7. A competência expropriante. 8. O espírito e a letra das leis. 9. O sistema de garantias. 10. Competência soberana. 11. Estrutura política e administrativa. 12. O que se desapropria e de quem. 13. A classificação aceitável. 14. Os casos distintos e variáveis. 15. A orientação brasileira. 16. O sujeito passivo da desapropriação. 17. A controvérsia no processo. 18. Quem paga é o Poder Público. 19. Comunhão de interesses em jogo. 20. A compensação indenizatória.

1. A LIÇÃO CLÁSSICA – Muito simples é a clássica lição de Le Tarnec, analisando no direito francês e na sua constância histórica:

“L'expropriation est une opération ou moyen de laquelle le propriétaire d'un immeuble ou le titulaire de droits réels immobiliers sont contraints de céder à l'Administration pour cause d'utilité publique et moyennant une et préalable indemnité la propriété du bien ou le droit sur lesquels elle porte”;

L'analyse de l'oeuvre législative française en matière d'expropriation montre que les règles qui furent successivement instituées et les solutions de la jurisprudence qui les interprètent, tentent d'établir une sorte d'équilibre entre les intérêts légitimes des particuliers, propriétaires d'immeubles expropriés et ceux, également légitimes, de l'autorité administrative dont les opérations d'expropriation sont, en général, commandées par sa mission d'utilité publique” (11).

11. “Il est, en effet, nécessaire que le droit de propriété qui figure parmi les notions les plus fondamentales de notre Droit et doit demeurer une des bases de notre Société, soit respecté par tous” (Alain le Tarnec, “In-

2. A DECLARAÇÃO DOS DIREITOS — A permissibilidade da intervenção estatal, nas legislações contemporâneas e modernas, nasceu como princípio da *Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão*, em 3 de setembro de 1971. Exigia-se desde então que a necessidade pública fosse legalmente constatada. E que a cessão da propriedade à autoridade pública não se podia fazer sem uma indenização *juste et préalable*, fórmula taxativa, obrigatória, repetida pelo art. 545 do Código Civil francês, ainda vigente. Por esse motivo histórico, o sujeito ativo da desapropriação é e sempre foi, em regra, o Poder Público Administrativo, ou melhor, o Estado.

3. SÓ QUEM GARANTIU PODE DERROGAR — Para Whitaker, como para Eurico Sodré, antigos bons hermeneutas, só quem garantiu o direito de propriedade, em toda plenitude, é que pode derrogar a faculdade concedida.

É um direito que o Poder Público exerce na sua forma peculiar de organização política e constitucional.

No Estado *federal*, o regime da competência inclui as unidades federadas e os Municípios. Mas o que vale, na verdade, é o que diz a lei. Além do mais, porque a lei condiciona-se à realidade dos regimes políticos.

O homem, por sua origem e destino, é solidário com o seu meio. Está nessa solidariedade, em última análise, o fundamento moral da desapropriação. Fundamento moral que passa a social, político e jurídico (12).

4. O FATO NA ORIGEM JURÍDICA — Eurico Sodré, sensível ao fato, enuncia com precisão dogmática a posição do instituto no direito e a implicação que o *fato* traz para a harmonia da ordem jurídica, da maneira seguinte:

a) a tradição humana, através de todos os povos, reconhece o direito do Estado de utilizar-se em prol do bem comum, das coisas aos particulares;

roduction", in *op. cit.*, págs. 1 e segs.); Wladimiro Largu, *Il Diritto di Proprietà nella Legislazione Civile Sovietica*, Turim, 1932.

12. F. Whitaker, "Noções gerais", in *op. cit.*, Tit. I, págs. 1 e segs.; Eurico Sodré, "Conceito Jurídico", in *op. cit.*, págs. 3 e segs. "O conceito da desapropriação como garantia jurídica começou, com maior solidez durante a época das repúblicas italianas". (*Idem, ibidem*, pág. 13.)

b) a fim de evitar o arbítrio do seu exercício, antagônico à ordem necessária nas relações entre os vários titulares de direitos, as leis modernas especificam os casos, regulam o processo e as condições desse apossamento pelo Estado;

c) o direito constitucional, consagrando a extensão da liberdade individual, estabelece os fundamentos pelos quais os Poderes Públicos podem obrigar os proprietários a transferir-lhes determinados bens;

d) o direito administrativo desenvolve a aplicação desse instituto, marcando a competência hierárquica dos poderes expropriantes e o rito da declaração do ato em nome do qual se desapropria;

e) o direito civil adota-o apenas como uma forma legal da extinção do domínio e da posse, bem como da resolução de direitos e obrigações;

f) o direito judiciário marca o processo a seguir na efetivação da desapropriação decretada (13).

5. O FATO QUE ESTÁ NA LEI — Há a considerar, no entanto, face ao fato que está na lei, em razão do ato administrativo, as causas e os casos passíveis de desapropriação; quem pode desapropriar e quem é o poder desapropriante; o desapossamento administrativo, o objeto da desapropriação como fim, a desafetação e os bens expropriáveis, o procedimento administrativo e o processo judicial, o acordo amigável e a reivindicação indenizatória, a avaliação, a arbitragem e o justo-preço, as regras avaliatórias racionais e os prejuízos decorrentes do decreto expropriativo.

Além disso, é preciso considerar ainda, no juízo apuratório do direito, os motivos ou os obstáculos que interferem com o pronto e justo pagamento, ou se a prévia indenização corresponde a um abuso do Estado em desfavor do particular.

6. O PODER DESAPROPRIANTE — A importância do instituto da desapropriação, hoje, como no passado, no Brasil, como em outras nações, está em ser dentro de dispositivo constitucional, medida de pura exceção no tocante à propriedade.

13. *Idem, ibidem*, pág. 6. "Antes do Estado Jurídico, explicava-se a desapropriação como uma aplicação do direito de supremacia, compreendido na noção geral do domínio eminente ou exercício como *jus politiae*". (*Idem, ibidem*, s/d., pág. 15.)

Mantém-se em nosso direito e no direito comparado, de modo seguinte: de plano, as Constituições asseguram o direito à liberdade, à segurança individual e o direito de propriedade, *salvo a desapropriação*.

O seu conteúdo e os seus limites estarão definidos nas leis que regulam o exercício da ação desapropriatória. Como liberdade e propriedade são fenômenos afins, a preocupação do legislador internacional sempre foi a de estabelecer medidas de exceção não restritivas da liberdade civil. Ao Estado, portanto, compete a outorga e a execução da legislação protetora. Em benefício do indivíduo e da ordem jurídica.

A capacidade de possuir jamais conflitará o direito de um, ou pessoal, com os direitos que são de *todos*, ou coletivos, sem que o direito de um sofra com a irresponsabilidade civil do Poder Público. Para isso há a lei maior excepcionalizando, mas indenizando, essarcindo e protegendo o direito ferido. Pagando pela infringência desse direito que a própria lei reconhece e conhece como natural.

7. A COMPETÊNCIA EXPROPRIANTE — É de se afirmar que a competência expropriante é atributo que decorre da soberania estatal. Só no caso do Estado outorgar competência ou delegar poder expresso a entidades outras de serviço público, é permissível o uso do poder expropriante. Tudo num regime próprio de competência jurisdicionalizada.

Mesmo dividido quando sai das suas origens, o poder expropriante está condicionado à lei. Não foge das implicações legais desde o momento da declaração ou do ato administrativo.

Não é poder para ferir os direitos, mas para transacioná-los. Não se orienta pelo discricionarismo da Administração. Nem se permite tornar efetivo fora dos casos específicos configurados em norma legal. É um poder, o desapropriante, que as próprias Constituições limitam e personalizam pela exceção. Não é arbítrio de vontade pública ou de simples interesse não configurado da Administração. É direito que se paga quando se faz perder, através de critérios compensatórios e justos, em razão da propriedade que se transfere. Da posse e do domínio que passam ao patrimônio público (14).

14. Sabino Alvarez Gendín, *Expropiación Forzosa...*, cit., José Canasi, *El Justiprecio en la Expropiación Pública*, Buenos Aires, 1952; J.M. Auby et R. Ducos-Ader, "Régime Juridique — Méthode d'évaluation", in *op. cit.*, Pa-

8. O ESPÍRITO E A LETRA DAS LEIS — Quando o Estado se apropria legalmente de bens e riquezas do particular, desapossando-o, desses bens e riquezas, cumpre-lhe por intermédio das pessoas através das quais se ative na ordem da descentralização política ou administrativa, aquilatar antecipadamente da justiça da medida expropriatória e indenizar sempre o particular lesado em seu patrimônio.

A chamada *justa indenização* é imanente do espírito e da letra das leis constitucionais. O desapossamento administrativo pela imissão de posse, corresponde a uma imediata obrigação estatal de indenizar, em razão do preceito fundamental da lei.

A imprecisão da jurisprudência, não raras vezes, indis põe o particular contra o Poder Público. Faz temer o processo desapropriatório onde o Estado é parte e não mais poder. Fica submetido ao Judiciário e aos resultados da demanda para a finalização da controvérsia.

9. O SISTEMA DE GARANTIAS — Importa precisar, que a garantia patrimonial na indenização, não é apenas uma presunção de direito do particular. Havido o ato administrativo expropriatório imediatamente a indenização se afigura pela sua legitimidade e legalidade.

No processo judicial, não havendo o acordo entre as partes, está a solução do equilíbrio e dos valores.

Está fora de qualquer cogitação o exercício absoluto e incondicionado do *ius eminens*, ou a hipótese de confiscação ou de socialização generalizada, tão comum aos regimes comunizados. O instituto da desapropriação, sem dúvida, ainda integra o sistema de garantia que justifica a presença do Estado no mundo de nosso tempo.

10. COMPETÊNCIA SOBERANA — Assim, como poder desapropriante, usando de sua competência soberana, a União entre e nos Estados *federais*, pode desapropriar bens patrimoniais dos Estados e dos Municípios.

ris, 1967. (Robert Wilkin, "La décision d'exproprier et les voies de réalisation son deux choses différentes", in *L'Expropriation pour Cause d'Utilité Publique*, Bruxelas, 1953, pág. 13). Com respeito ao Peru, onde a legislação é farta e muito pobre a doutrina, dois trabalhos que lemos no original merecem algum destaque: Walter Tejada Zamora, — LA EXPROPIACIÓN — Uni-

Prevalece, porém, a competência de direito administrativo na ordem hierárquica dos valores políticos. O contrário seria negar o Estado, como sujeito por excelência, de direito público.

Dá por que encontramos o sujeito ativo da desapropriação no direito brasileiro: na União Federal; nos Estados; nos Municípios; nas autarquias; nas entidades do serviço público quando autorizadas.

11. ESTRUTURA POLÍTICA E ADMINISTRATIVA — A competência soberana para desapropriar distribui-se de cima para baixo. Da União Federal para os Estados federados e Municípios. Da União e dos Estados para as entidades delegadas de serviço público, que, por sua vez, lógica e juridicamente, na melhor forma da lei, poderão ser desapropriadas pela União, pelos Estados e Municípios.

Tudo depende, naturalmente, da estrutura política e administrativa ou de como o Estado esteja politicamente organizado.

Os valores hierarquizados, no Brasil, são importantes como em todas as nações de sistema federal. Não desnaturando, porém, o instituto, pelo que pretende na essência. Onde quer que exista, a desapropriação, como forma de expressão jurídica, *é uma só*, guardadas as diferenciações de regime, as peculiaridades políticas e as características de ordenamento constitucional.

12. O QUE SE DESAPROPRIA E DE QUEM — A desapropriação estabelece relação de ordem jurídica entre o Poder Público e o particular sob que titulação se apresente, mas cujos bens passem a ser indispensáveis para determinada obra ou certo serviço público.

Dá motivo, a desapropriação, a duas situações legais bem distintas:

a) a transformação da propriedade em favor do sujeito desapropriante;

b) a aquisição de um direito creditório que compensa o desapropriado e mantém a integridade do seu patrimônio em valor.

Permissivelmente, no regime jurídico, o objeto capaz e suscetível de desapropriação pode ser coisa material ou imaterial. Tanto é válido o ato administrativo quando intervém para desapropriar bens imóveis, bens materiais ou imateriais. Importa, sobretudo, a disposição legal.

13. A CLASSIFICAÇÃO ACEITÁVEL — Estabelecida está, face ao direito positivo, a classificação geral que melhor se coaduna com os objetos sobre os quais incide a capacidade do indivíduo, ou aquilo que chamamos de sua propriedade.

Em síntese, o ato desapropriatório, pode pelo *fin* abranger genericamente: os bens imóveis; os bens móveis; os direitos em geral.

A classificação é aceitável na doutrina, pela amplitude que oferece. Não só pela amplitude, como pelo realismo jurídico e legal, que permite enquadrar toda a série variada de bens patrimoniais, sem qualquer receio de conflito com o espírito da lei escrita e formal (15).

Onde há propriedade, aí está a possibilidade de desapropriação. Onde há o direito patrimonial do homem, também há a possibilidade de intervenção do Estado. Tudo o que constitui propriedade, pode ser objeto de desapropriação. Coisas móveis, semoventes ou imóveis, corpóreas ou incorpóreas.

14. OS CASOS DISTINTOS E VARIÁVEIS — Direitos autorais e descobertas industriais, fazem o objeto da capacidade desapropriativa do Poder Público.

O espaço aéreo e o subsolo, quando de sua utilização resultar prejuízo patrimonial coletivo.

Não se pode dizer que apenas os imóveis constituem, hoje em dia, a finalidade principal da desapropriação.

15. A classificação, na sua simplicidade, é a melhor aceitável. Todas as demais hipóteses resultam dela. A respeito, ver Pietro Virga, "Oggetto", in *op. cit.*, pág. 27; também Whitaker: "Tudo que constitui objeto de propriedade pode ser objeto de desapropriação" (*op. cit.*, pág. 13). G. Baudry, "Quelles choses peuvent être expropriées?" in *L'Expropriation pour Cause d'Utilité Publique*, Paris, 1947, pág. 7; Dante Barrios de Angelis, "Objeto de la transmisión forzada", in *El Juicio de Expropiación*, Montevideo, 1951, págs. 27-28.

A lei prevê casos os mais distintos e variáveis: o funcionamento dos meios de transporte coletivo, a preservação e conservação dos monumentos históricos e artísticos, a reedição ou divulgação de obras ou inventos de natureza científica, artística ou literária, que para o pensamento doutrinário não traz especulações. Inclusive com respeito às riquezas naturais do solo e do subsolo, riquezas que interessam à segurança interna das nações ou sejam indispensáveis ao desenvolvimento econômico.

15. A ORIENTAÇÃO BRASILEIRA — O art. 2º, do Decreto-lei n. 3.365, é taxativo na sua inteligência.

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

A orientação brasileira não ficou isolada no que tange com o que se pode desapropriar.

Em Portugal o mesmo se objetivou. Na Itália igualmente. Na França com maior riqueza de informação doutrinária. Na Espanha com maior sensibilidade para os casos em que se impõe a desapropriação. Na Argentina a lição da doutrina aconselhou a lei.

Para o direito comparado não existem mais dúvidas a superar, a não ser aquelas ocasionais, que possam surgir da controvérsia entre a coisa que o Poder Público pretende, e que o proprietário estima em valor diferente do oferecido.

É o problema do justo-preço e de suas implicações legais (16).

16. O SUJEITO PASSIVO DA DESAPROPRIAÇÃO — O que afirmou Whitaker pelos idos de 1927, doutrinariamente e face à nova lei, continua bastante atual:

16. Arturo Lentini, *op. cit.*; Miguel Seabra Fagundes, *op. cit.*; Eduardo García de Enterría, *op. cit.*; Rafael Bielsa, *Ciencia de la Administración*, Buenos Aires, 1937; Michele Rossano, *L'Espropriazione per Pubblica Utilità*, Turim, 1964; Francisco Pera Verdaguer, *Expropiación Forzosa*, Barcelona, 1963; Edgardo Bartelucci, *Espropriazione per Cause di Pubblica Utilità*, Milão, 1954; Santi Romano, *Frammenti di un Dizionario Giuridico*, Milão, 1947; Robert Wilkin, *op. cit.*

a) sujeito passivo da desapropriação é aquele que se mostra proprietário da coisa ou exerce sobre ela poder que ao domínio se equipare, como nos casos da enfiteuse e do fideicomisso;

b) o dever de sujeitar-se à desapropriação é extensivo a todos os proprietários, sejam pessoas físicas ou jurídicas, nacionais ou estrangeiras, capazes ou incapazes;

c) na propriedade comum, são sujeitos passivos todos os condôminos, porque a coisa lhes pertence em partes abstratas;

d) o erro quanto ao sujeito passivo não invalida a desapropriação;

e) se para o bem público for preciso um imóvel do patrimônio particular do município, do Estado ou da União, prevalece o princípio da hierarquia, quando simultaneamente tais pessoas exercerem o direito de desapropriar (17).

17. A CONTROVÉRSIA NO PROCESSO — Quanto aos titulares de outros direitos podem apenas reclamar o pagamento de prejuízos que os atinjam.

Com respeito aos incapazes e sua proteção, pode essa proteção ser dispensada, por não ter a desapropriação, os riscos que os negócios particulares possam causar.

No tocante aos condôminos, ainda que um deles tenha posse estabelecida, e a desapropriação verse sobre o local possuído, a regra prevalece, pois tal posse só confere direito, de preferência nas partilhas, mas não domínio sobre a área possuída.

No caso de erro quanto ao sujeito, desde que haja titular exibindo provas comuns, como títulos devidamente transcritos, a presunção de legitimidade o autoriza a figurar na desapropriação. Verificando-se que a outrem cabe o domínio, nem por isso a transferência da propriedade será perturbada. A controvérsia, no processo, ficará circunscrita à indenização.

17. F. Whitaker, *op. cit.*, Cap. II, págs. 11-12; Pietro Virga, *op. cit.*, pág. 26; José Mattos de Vasconcellos, *Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, 1937, vol. II, págs. 168-169; Seabra Fagundes, *op. cit.*, pág. 109; Eurico Sodré, *op. cit.*, n/ed., págs. 104 e segs.; José Cretella Júnior, *op. cit.*, vol. IX, págs. 83 e segs.; Hely Lopes Meirelles, *Direito Administrativo Brasileiro*, São Paulo, 1966, págs. 492 e segs.

Há, no entanto, em se tratando da União Federal ou dos Estados federados, que respeitar a hierarquia constitucional. Os autores coincidem na apreciação da tese doutrinária e na compreensão do fenômeno, em razão do bem público ou do serviço público (18).

18. QUEM PAGA É O PODER PÚBLICO — No sentido legal, portanto, nada existe que não seja desapropriável, como nada existe que não seja indenizável. Tanto os bens móveis, semoventes ou imóveis, corpóreos ou incorpóreos, possuem valor que se define em moeda corrente. Esse valor será possivelmente o ponto fixo em que se mantém a inviolabilidade do direito de posse e de propriedade. O anterior e legítimo possuidor, proprietário da coisa sobre a qual recai o ato expropriatório, sujeito passivo da desapropriação, prejuízo algum sofrerá desde que indenizado.

Em regra, a indenização deve ser prévia. Excetua-se, naturalmente, os casos de desapropriação por motivo urgente ou por motivo de suspensão das garantias constitucionais. Quem paga sempre é o Poder Público que tem o poder desapropriante.

19. COMUNHÃO DE INTERESSES EM JOGO — Ao sujeito passivo da desapropriação, ao particular, administrador ou proprietário, interessa que: a indenização seja justa e à altura dos prejuízos sofridos; sendo justa, seja imediata de modo a não sobrecarregar o desapropriante; não constitua meio de enriquecimento ilícito ou causa de forçado empobrecimento.

A indenização aparece, no dizer de Eduardo García de Enterría, como uma garantia de natureza constitucional do sujeito passivo dela, o particular ou administrador. Aparece como um pressuposto de legitimidade para “el ejercicio de la potestad expropiatoria” (19).

18. É a tese fechada de Rafael Bielsa. Ver ainda: Rafael Bielsa, “Medios patrimoniales en especie”, in *Ciencia...* cit., págs. 197 e segs. e *Derecho...*, cit., vol. III, pág. 346; também assim entende Benjamin Villegas Basavilbaso, *op. cit.*, vol. III, págs. 73-74; mas não é a tese de Marcel Waline, quando defende, ao contrário de Bielsa, a intervenção e os poderes da autoridade judiciária (cf. Marcel Waline, *op. cit.*, pág. 445).

19. Eduardo García de Enterría, *op. cit.*, págs. 43 e segs.; Miguel Seabra Fagundes, *op. cit.*, pág. 35. Num livro seu, hoje clássico, Recaredo F. de Velasco, aprecia com exatidão fática, o ato administrativo: 1º — “quando cria direitos privados”; 2º — “quando modifica o direito privado”; 3º —

O ato conjuga com o *fato*. Numa relação positiva, não só de garantia, mas de obrigação constitucional. A responsabilidade civil do Estado fica caracterizada em virtude da lesão patrimonial que sofre o desapropriado. A efetividade da garantia não está só no indenizar, mas no indenizar com o critério de justeza e em termos de justa compensação. A determinação do justo-preço é o maior problema no processo desapropriatório, reclamando equacionamento valorativo, jurídico, atual e de sentido próprio à comunhão dos legítimos interesses em jogo.

20. A COMPENSAÇÃO INDENIZATÓRIA — Mas não é problema indenizatório somente a substância e o núcleo do instituto da desapropriação. É pacífico que a ninguém é permitido desapropriar sem a compensação em forma de indenização justa. Nada mais exato, explicado, certo e consagrado.

No entanto, para o sujeito passivo da desapropriação, o particular e expropriado, como para Alvarez Gendín, a indenização é *algo mais* que mera consequência da desapropriação, porque é a parte essencial, um dos elementos jurídicos (20).

Questões incidentes surgem, hoje incorporadas à doutrina brasileira e comparada, sobre cuja importância não se pode discutir, pois da solução delas dependem os critérios para fixação do justo-preço na indenização.

São questões consequentes do ato e do decreto de desapro-

“quando condiciona o exercício dos direitos privados” (Recaredo F. de Velasco, *El Acto Administrativo*, Madri, 1929, págs. 303 e segs.); Manuel María Díez, *El Acto Administrativo*, Buenos Aires, 1936; Fernando Garrido Falla, *Las Transformaciones del Régimen Administrativo*, Madri, 1954; Juan Francisco Linares, *Poder Discrecional Administrativo*, Buenos Aires, 1958; José A. Rodríguez Elizondo, “El exceso de poder como vicio del acto administrativo”, in *Protección Jurisdiccional de los Administrado*, Santiago do Chile, 1961, págs. 35 e segs.

20. Sabino Alvarez Gendín, “Moderna doctrina jurídica sobre la indemnización”, en *Expropiación Forzosa*, págs. 81 e segs.; José Canasi, “Qué debe comprender una indemnización?”, in *op. cit.*, págs. 135 e segs.; Dante Barrios de Angelis, “El equivalente económico de la expropiación”, in *op. cit.*, págs. 30-31; Robert Wilkin, “Fixation des indemnités”, in *op. cit.*, págs. 83 e segs.; Michele Rossano, “Il contenuto del diritto all’indennità”, in *op. cit.*, págs. 170-176; Giuseppe Turchiarulo, *op. cit.*, págs. 59 e segs.; G. Baudry, “Indemnité — élément obligatoire”, in *op. cit.*, pág. 7; Alain le Tarnec, “Les règles de détermination des indemnités”, in *op. cit.*, págs. 107-121; Marcel Waline, “Règlement des indemnités”, in *op. cit.*, pág. 446.

priação. Sobre os prejuízos reais que as conseqüências do decreto podem acarretar. Questões que envolvem lucros cessantes ou desvalorização do restante do imóvel.

No levantamento, por avaliação, do preço da indenização, sempre considerados devem ser os danos dela derivados, e que se aglutinam de imediato, em três hipóteses ponderáveis: os que resultam da iminência da desapropriação, como os da cessação de exploração da coisa; os que resultam do procedimento judiciário com o chamamento judicial do expropriado; os que resultam de evidentes prejuízos posteriores à transferência da coisa ao expropriante.

Perfilha a doutrina dominante que, pela sua especificidade, é o instituto jurídico da indenização, o único capaz dentro do instituto da desapropriação, para ressarcir as formas de prejuízos conseqüentes e eventuais. Não se compreende, pois, que integrado ele às desapropriações, não sejam considerados quaisquer elementos probantes capazes de dar à coisa desapropriada o seu justo valor atual indenizatório.

CAPÍTULO III

CAUSAS, CASOS E PROCESSO

Sumário: 1. Prerrogativa soberana. 2. O Decreto-lei n. 3.365. 3. O público e o privado. 4. As causas da desapropriação. 5. Os casos desapropriatórios. 6. A imposição legal. 7. O vínculo entre sujeitos. 8. O Estado responsável. 9. Os casos legais específicos. 10. A tradição no sistema. 11. Os casos de utilidade pública. 12. O interesse público qualificado. 13. A Lei n. 4.132. 14. Os casos de interesse social. 15. Acordo e processo. 16. Acordo ou convenção amigável. 17. O processo judicial. 18. A índole sumária do processo. 19. As condições legais. 20. Os efeitos de direito privado.

1. PRERROGATIVA SOBERANA — Somente o Estado, pode desapropriar. Esta é uma prerrogativa decorrente da própria soberania política, e das funções que lhe estão marcadas especificamente para o amparo do interesse coletivo.

A doutrina brasileira, sobretudo a legislação, não abre outras perspectivas. É mais inteligente na sua unidade de compreensão do fenômeno. Não excepciona *casos* como a francesa. Não particulariza possibilidades como a italiana (21). Fecha o problema nos limites da competência pública.

21. Roger Bonnard, *Précis...*, cit. pág. 452; Louis Rolland, *op. cit.*, pág. 354; Arturo Lentini, *op. cit.*, pág. 81; H. Berthélemy, "Détermination des biens à exproprier", in *op. cit.*, pág. 625.

"La *expropiación* es un medio de solucionar y armonizar la situación antagónica entre dos intereses: el público y el privado.

El instituto expropiatorio aflora, pues, en el ámbito jurídico cuando se produce una incompatibilidad entre el interés del particular o administrado y el interés del Estado, representante de la colectividad, comunidad o sociedad: si el derecho del administrado a la utilización de un determinado bien o cosa choca con el interés del Estado a utilizar esa misma cosa o bien con fines de utilidad pública, va de suyo que el expresado interés individual o particular debe racionalmente ceder ante los requerimientos públicos. El derecho de los más se sobrepone al derecho de los menos. La propiedad de éstos pasa, así, al Estado. Pero esto ha de obtenerse sin lesión jurídica al

A nossa legislação, não obstante admitir que entidades de serviço público possam promover a desapropriação, submete a iniciativa à autorização expressa do Estado, e portanto, do Poder Público.

Está previsto que, nessa hipótese, aliás inusitada no Brasil, podem os entes públicos autonomizados:

a) executar a desapropriação, permitida através de ato do Poder Público;

b) exercer o poder desapropriante desde que esse poder lhe seja autorizado por quem de direito.

Na velha, mas valiosa lição de Solidônio Leite, as entidades de serviço público, ou as empresas concessionárias, sub-rogam-se no direito do Poder Público desapropriante e dentro das mesmas obrigações legais (22).

2. O DECRETO—LEI N. 3.365 — O sistema misto, consagrado na lei francesa e na lei italiana, não é o melhor recomendável. Quebra a estrutura do regime jurídico, facilitando demasiadamente o exercício de uma prerrogativa que é *constitucional* (23).

Há poderes que o Estado transfere e outros que não deve transferir. Por essa razão, de motivo institucional, o Decreto-lei n. 3.365, já buscou a boa orientação, pelo que está assim disposto no art. 6º:

derecho de los particulares o administrados. Para lograr esto último sin menoscabo de esenciales nociones de moral y de derecho, el orden jurídico de los Estados cultos se vale de la *expropiación*" (*Marienhoff — ob. cit. — Tomo IV — pág. 122*).

22. *A tese não admite* controvérsias. Consagrou-se na legislação e na doutrina (cf. Solidônio Leite, *op. cit.*, pág. 88). Está bastante estudada e com amplitude, pelos comentadores franceses.

Inscrive-se no conceito de intangibilidade dos serviços públicos (cf. Alain le Tarnec, *op. cit.*, págs. 22-27).

23. Arturo Léntini, *op. cit.*, pág. 81; Alain le Tarnec, "Domaine de l'utilité publique", in *op. cit.*, pág. 21; Pietro Virga, "Regime espropriativo", in *op. cit.*, pág. 126; Robert Wilkin, "Legislation", in *op. cit.*, págs. 16-17. No Brasil, pelo menos, na legislação, a prerrogativa constitucional, não se amplia e nem excede os casos específicos. É como uma defesa do administrado contra abusos de poder.

A declaração de utilidade pública far-se-á por decreto do Presidente da República, Governador, Interventor ou Prefeito.

Considerou, tão-somente, por que não podia deixar de fazê-lo, a natureza do Estado brasileiro, jurisdicionalmente e geograficamente o poder desapropriante, em termos de capacidade política e administrativa.

3. O PÚBLICO E O PRIVADO — Aquele direito, que é *público*, do Estado, mesmo em razão de serviço público, não se confunde com o direito que é privado, de concessionárias a quem o Poder Público concedeu privilégios executórios, mas sob contrato (24).

O próprio critério da lei, amparado pela doutrina, contesta que o poder desapropriante possa ser usado sem discriminação fática e causal.

Se a lei, na sua terminologia, diz quem pode desapropriar, diz também para ser respeitada. De igual maneira, será respeitada, quando enumera concretamente os *casos* de utilidade pública. Não existem motivos outros que possam ser inventados, nem causas outras que possam ser legalmente consideradas. Nem a *declaração* pode fugir ao que é textual, nominado, especificativo e permitido.

A desapropriação faz-se somente de acordo com o preceito constitucional. É decretada através de ato administrativo, mas efetiva-se no comum, por força de processo judicial com rito ordinário.

24. "O direito brasileiro segue atualmente o sistema do Poder Executivo" (EURICO SODRÉ, *op. cit.*, pág. 47). Não é assim, porém, no direito comparado em virtude das peculiaridades contidas nas legislações BENJAMIN VILLEGAS BASAVILBASO, *op. cit.*, vol. III, págs. 73-74); RAFAEL BIELSA, *Derecho . . .*, cit. vol. III, pág. 438. Os dois administrativistas argentinos invocam a necessidade da *autorização*, para que se efetive o direito de expropriar no tocante aos entes autárquicos ou concessionários de serviços públicos. ROBERT WILKIN fala em "conceccion du droit d'exproprier" (*op. cit.*, pág. 19).

No Perú podem intentar a desapropriação: o Estado, os governos locais, as empresas estatais, as sociedades beneficentes públicas e quais companhias sob tutela e fiscalização (informe de Jorge A. Delgado Quispe — trab. cit. — pág. 10).

4. AS CAUSAS DA DESAPROPRIAÇÃO — As causas são unicamente as legais. O preceito legal oferece a permissibilidade. Dá o direito ao Poder Público, porém condiciona-o e limita-o, além de especifica-lo e caracteriza-lo.

Não importa, para argumentar, que as causas tragam um nome ou uma definição, nem que se invoque a necessidade, a utilidade pública, ou o interesse social. São maneiras que não afetam a natureza do instituto.

Distinguir, portanto, a necessidade, da utilidade ou do interesse social, torna-se irrelevante. Foi o que não fez o legislador brasileiro quando bem elaborou o Decreto-lei n. 3.365, de 21 de junho de 1941.

Com o advento da Lei n. 4.132, de 10 de setembro de 1962, nada de novo aconteceu. Apenas o legislador melhor particularizou casos com o objetivo de promover a justa distribuição da propriedade ou condicionar o seu uso, ao que chama de “bem estar social”.

5. OS CASOS DESAPROPRIATÓRIOS — A apreciação da utilidade, da necessidade ou do interesse social ou qualquer que seja o nome que venham a ter dentro da lei, é sempre da autonomia de vontade do poder desapropriante (25).

O Código Civil, como diploma anterior ao Decreto-lei n. 3.365, no seu art. 590, § 1º, especifica os casos de necessidade e utilidade que legitimam a desapropriação. E, assim, os menciona de maneira taxativa: são casos de *necessidade*: a defesa do território nacional, a segurança e a salubridade pública, bem como o dever de prestar socorros em ocasião de calamidade;

São casos de *utilidade*: a fundação de cidades e estabelecimentos assistenciais, a educação e instrução, a abertura, o alargamento e o prolongamento de ruas, praças, canais, estradas de ferro, a construção de obras ou estabelecimentos, a exploração de minas.

(25) *Idem, ibidem*, pág. 26; ALAIN LE TARNEC, *op. cit.*, pág. 21; PIETRO VIRGA, *op. cit.*, pág. 33; SABINO ALVAREZ GENDÍN, *Expropiación Forzosa*, . . . , cit., pág. 36; EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA, *op. cit.*, pág. 57; GIUSEPPE TURCHIARULO, *op. cit.*, pág. 39; FRANCISCO PERA VERDAGUER, *op. cit.*, pág. 23; H. BERTHÉLEMY, *op. cit.*, pág. 625; MARCEL WALINE, *op. cit.*, pág. 442.

Pondera, Whitaker, analisando as disposições civis do Código, que cada espécie compreende outras, "que ficam ao critério da autoridade desapropriante", com o que não concordamos (26).

Aceitar a tese seria o mesmo que ampliar o poder desapropriante violentar a lei fundada no preceito constitucional. Descondicionar o Poder Público das suas necessárias limitações.

6. A IMPOSIÇÃO LEGAL — Em regra, o que não se permite, mesmo nas desapropriações, é que elas possam não corresponder à *legitimidade* pela prática de ato contrário à imposição legal de qualificação dos casos por espécie. Nem que, nas desapropriações, por excesso de poder desapropriante, a *ilegalidade* se torne flagrante, viciando na sua origem, o ato administrativo (27).

Está certo, em princípio, dadas as motivações que o expropriado, como elemento passivo, não possa pela natureza do instituto, discutir uma atribuição que é exclusiva da autoridade desapropriante.

Mas não está certo que o Poder Público possa, em condições que não são de anormalidade institucional, dar novas dimensões ao que a lei prescreve com tanta inteligência, clareza e firmeza de propósitos. O pensamento é um só, em razão da lei e da exceção que faz o preceito constitucional: o poder desapropriante não se torna ilimitado, nem de plano extensivo, fora do sistema de garantias.

Quando a lei coordena e numera os casos, implícito está no contexto do regime jurídico, que além deles não pode ir o Poder Público, a não ser ilegitimando a sua atuação ou viciando o seu ato de ilegalidade.

(26) F. WHITAKER, *op. cit.*, págs. 22-23. Esse critério não pode ser amplo, nem ilimitado. Envolve outras questões, como "excesso de poder", tão bem estudadas pelos autores franceses: WALINE, ROLLAND, BONNARD E BAUDRY.

(27) MANOEL DE OLIVEIRA FRANCO SOBRINHO, *A Ilegalidade do Ato Administrativo nas Desapropriações*, Curitiba, 1944; MANOEL DE OLIVEIRA FRANCO SOBRINHO, *Competência do Judiciário para conhecer da Ilegalidade do Ato Administrativo*, Curitiba, 1945.

De há muito MARCELLO CAETANO defende a boa posição: "Para que se faça a expropriação é preciso que a entidade expropriante seja competente e que os direitos que formam o seu objeto sejam suscetíveis de ser expropriados" (*Manual de Direito Administrativo*, Lisboa, 1937, pág. 336). Os casos devem estar previstos em lei. Prescritos em lei (cf. MANOEL DE OLIVEIRA FRANCO SOBRINHO, "O Instituto da Desapropriação e o Decreto-lei n. 3.365", in *Arq. Jud.*, vol. 62, pág. 55).

7. O VÍNCULO ENTRE SUJEITOS — O característico que vincula o sujeito passivo ao sujeito ativo, em face da diversificação especiosa já existente, reside na lei, que em suas origens corresponde ao preceito constitucional. É incontestável que os casos mencionados apresentam um caráter jurídico indeformável, neles cabendo com amplidão todas as hipóteses por acontecer, e as que o tempo há de informar sob espírito diferente. Preferindo a lei indicar os casos, incluindo singularmente na enumeração, a utilidade e a necessidade, não se comportou senão com aquela precisão indispensável à compreensão do exato critério adotado, como o mais racional, justo, eqüitativo e harmonioso. Não deixou ao expropriado, sujeito passivo, motivo para se sentir lesado com a perda de um *direito garantido*, cuja perda tornou-se irreversível, quando assentada na sabedoria dos limites traçados.

8. O ESTADO RESPONSÁVEL — Diante da lei não há surpresas para o sujeito passivo da desapropriação. Não se submete somente à vontade estatal, mas a mandamentos preestabelecidos emanados do Poder Público legiferante. Quanto ao processo judicial poderá tomar os rumos melhor aconselhados no sistema de garantias. Quanto à jurisprudência, nos tribunais superiores, poderá abrir novas clareiras de proteção ao expropriado.

No tocante à tese de que nas desapropriações só o preço oferecido é passível de discussão, estará ultrapassada desde que o Judiciário busque, através do bom entendimento na aplicação da lei, os pressupostos de ilegalidade ou de ilegitimidade.

Vale ou não vale na sua extensão, o que o art. 5º, do Decreto-lei n. 3.365 tem como taxativo? É de considerar ou não, o art. 2º, da Lei n. 4.132, naquilo que afirma ser do interesse social?

Pelo sistema de garantias, não só o Estado se faz responsável, como responde civilmente. Em parte, a verdade fica com Eduardo García de Enterría, quando especulando sobre “la potestad de expropiar”, arremata: “Es un poder concreto que se integra dentro del poder genérico y ordenador del Estado” (28).

(28) EDUARDO GARCIA DE ENTERRÍA, *op. cit.*, pág. 46. “Necessidade ou utilidade pública; interesse social ou econômico; perigo público iminente. São outros tantos conceitos que interferem com a eficácia de determinadas normas constitucionais. Com base neles, o Poder Público pode limitar situações subjetivas, circunscrevendo a autonomia de sujeitos privados, especialmente em relação ao direito de propriedade” (JOSÉ AFONSO DA SILVA, *Aplicabilidade das Normas Constitucionais*, São Paulo, 1968, págs. 103-104).

Mas um poder concreto, não há dúvida, como diz agora Eduardo García de Enterría, nascido da lei, assim explicado para o exato entendimento:

“Desde un punto de vista jurídico, la potestad expropiatoria se justifica in concreto por la atribución de la ley, así como, más en particular por el efecto operativo de las causas expropiandi que la ley tipifique” (29).

9. OS CASOS LEGAIS ESPECÍFICOS — Analisando, não somente o instituto, mas sobretudo a lei, onde aparecem como sujeitos o desapropriante, o beneficiário e o desapropriado, ao que parece estamos frente a serviços singulares e de especialidade concreta.

Já que a figura do expropriante, do Poder Público e do Estado se confundem tão absolutamente, cabe a quem, senão ao sujeito ativo, respeitar o que é de atribuição legal e está legalmente tipificado?

Essa é a nossa orientação, não obstante a quase unanimidade do pensamento doutrinário. A efetividade da garantia constitucional responde a ação de responsabilidade. A extensão da garantia alcança qualquer dano imputável à Administração e ao Estado.

A lei brasileira, sem dúvida, e como exemplo, acolhe as garantias do preceito constitucional ainda que no sentido estrito. Para, evidentemente, não permitir ao Poder Público ou à autoridade desapropriante, que extravase os limites circunstanciais da lei para estendê-la a casos não nominados.

Não há no exercício do poder desapropriante, nada que seja incondicionado e absoluto. Tudo está na lei, no escrúpulo da lei, na sua temativa expositiva e conceitual, nos índices da sua programação fática.

(29) EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA, *op. cit.*, pág. 46. “Admitindo-se, assim, a sujeição do Estado ao ordenamento jurídico, esta circunstância representa um pressuposto necessário e essencial da própria existência do direito administrativo e consubstancia o conceito de igualdade de todos, perante a lei (CORSÍNDIO MONTEIRO DA SILVA, “Pressupostos do Direito Administrativo”, in *Rev. do Serv. Públ.*, vol. 106, Brasília, 1971, pág. 147).

10. A TRADIÇÃO NO SISTEMA — Tanto é assim, que no Brasil, desde a Lei de 9 de setembro de 1826, marcam-se os casos em que terá lugar “a desapropriação da propriedade particular por necessidade e utilidade pública”.

Nada, portanto, trouxe de inovação, o Decreto-lei n. 3.365 e a Lei n. 4.132. Apenas mantiveram uma tradição de sistema peculiar a todas as legislações e como sistema consagrado no direito comparado.

Todo regime de desapropriação, e portanto o sistema legal brasileiro, ordena ao seu redor dois princípios essenciais: de um lado, habilita o Poder Público, de um modo formal a desapropriar; por outro, define a prerrogativa da Administração e a garantia dos administrados, ou particulares.

Uma das garantias reside na tipicidade dos casos formalmente especificados, dos quais a Administração não pode exorbitar e nem fugir, sob a pena de excesso que envolve o princípio da responsabilidade estatal.

A questão como se vê não é de palavras, pois afeta fundamentalmente a aplicação do instituto da desapropriação, visto como os *casos* estão classificados para valer e não como simples indicação de possibilidade expropriatória.

11. OS CASOS DE UTILIDADE PÚBLICA — Terá lugar a desapropriação por utilidade pública, nos seguintes casos:

- a) a segurança nacional;
- b) a defesa do Estado;
- c) o socorro público em caso de calamidade;
- d) a salubridade pública;
- e) a criação e melhoramento de centros de população, seu abastecimento regular de meios de subsistência;
- f) o aproveitamento industrial das minas e das jazidas mineiras, das águas e da energia hidráulica;
- g) a assistência pública, as obras de higiene e decoração, casas de saúde, clínicas, estações de clima e fontes medicinais;
- h) a exploração ou a conservação dos serviços públicos;
- i) a abertura, conservação e melhoramento de vias ou logradouros públicos, a execução de planos de urbanização, o loteamento de terrenos edificados ou para sua melhor utilização econômica, higiênica ou estética;
- j) o funcionamento dos meios de transporte coletivo;

k) a preservação e conservação dos monumentos históricos e artísticos, isolados ou integrados em conjuntos urbanos ou rurais, bem como as medidas necessárias para manter-lhes e realçar-lhes os aspectos mais valiosos ou característicos e, ainda, a proteção de paisagens e locais particularmente dotados pela natureza;

l) a preservação e a conservação adequada de arquivos, documentos e outros bens móveis de valor histórico ou artísticos;

m) a construção de edifícios públicos, monumentos comemorativos e cemitérios;

n) a criação de estádios, aeródromos ou campos de pouso para aeronaves;

o) a reedição ou divulgação de obras ou inventos de natureza científica, artística ou literária;

p) os demais casos previstos por leis especiais (30).

12. O INTERESSE PÚBLICO QUALIFICADO – Para tranquilidade da nossa posição em torno da obrigação do Estado ficar nos *casos indicativos*, o Decreto-lei n. 3.365 não causou, não causa e nem causará maiores preocupações hermenêuticas. Sucedeu leis anteriores como construção jurídica numa época política de acentuada estatização. Extroverteu o espírito político de uma década, permitindo a tudo e a todas as coisas expropriar, o que não está possivelmente errado no tempo histórico; ampliando, inconseqüentemente, porém, a vontade do poder desapropriante, aos casos ainda não previstos e que previstos seriam *por leis especiais* (31).

Nasceu o Decreto-lei n. 3.365, de que se escrevia no art. 180 da Constituição de 1937, pois enquanto não se reunisse o Parlamento nacional, o Presidente da República teria o poder de “expedir decretos-lei sobre todas as matérias de competência legislativa da União. Como de comum e na forma das garantias naturais que uma Constituição titula, o *interesse público* seria aquele especificado e qualificado por ato de declaração da vontade do Estado.

(30) Decreto-lei n. 3.365, de 21 de junho de 1941.

(31) Constituição do Brasil, de 10 de novembro de 1937.

Em torno dos bens expropriáveis e não expropriáveis, ver: R. Limongi França – ob. cit., pág. 44-49.

Sendo certo que as leis não liberais têm maior tempo de vida que as liberais, e como a verificação da utilidade caberá ao Executivo que ainda poderá baixar leis especiais, consolidou-se o diploma brasileiro como um dos mais avançados, pertinentes ao institutos da desapropriação.

Adotou-se no texto do Decreto-lei n. 3.365, o critério de não distinguir entre necessidade e utilidade pública, quebrando-se uma antiga tradição em nome de um Estado de funções unificadas e com unidades de poder.

13. A LEI N. 4.132 — Também, igualmente, como lei especial, a Lei n. 4.132, define os casos de desapropriação por interesse social, com objetivos que não contrastam com as normas da legislação vigente.

Agasalhou-se, no diploma de 1962, a expressão “interesse social”. Pouco explicativa e conceitual. Normativa, apenas, quanto ao que se pretende como finalidade essencial. Mas avançada nos seus propósitos.

A desapropriação, por interesse social, será decretada, “para promover a justa distribuição da propriedade ou condicionar o seu uso ao bem-estar social”.

As condicionantes legais inovam em matéria de desapropriação permitindo-se que bens desapropriados sejam objeto de venda ou locação, “a quem estiver em condições de dar-lhes a destinação social prevista”.

O Estado, poder desapropriante, dessa maneira, informado legalmente pode transar e está autorizado a negociar. Incorpora e desincorpora o patrimônio desapropriado, em virtude da sua *destinação social*.

Quando a lei for omissa aplicam-se por extensão as normas que regulam a desapropriação por utilidade pública, inclusive no tocante ao processo e à justa indenização devida ao proprietário.

14. OS CASOS DE INTERESSE SOCIAL — Considera-se de interesse social:

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

b) o estabelecimento e a manutenção de colônias ou cooperativas de povoamento e trabalho agrícola;

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

d) construção de casas populares;

e) as terras e águas suscetíveis de valorização extraordinária, pela conclusão de obras e serviços públicos, notadamente de saneamento, portos, transporte, eletrificação, armazenamento de água e irrigação, no caso em que não sejam ditas áreas, socialmente aproveitadas;

f) a proteção do solo e a preservação de cursos e mananciais de água e de reservas florestais.

O disposto na letra *a* só se aplicará nos casos de bens retirados de produção ou tratando-se de imóveis rurais cuja produção, por serem ineficientemente explorados, seja inferior à média da região, atendidas as condições naturais do seu solo e sua situação em relação aos mercados.

Quanto às necessidades de habitação, trabalho e consumo, serão apuradas anualmente segundo a conjuntura e as condições econômicas locais, cabendo o seu estudo e verificação, às autoridades encarregadas de velar pelo bem-estar e pelo abastecimento das respectivas populações.

É ambiciosa, a Lei n. 4.132, de imprevisível aplicabilidade fática, é fácil de se tornar instrumento de Governos pouco informados. Capaz, pelo seu conteúdo programático, de subverter regiões econômicas. Dispensável, pelos seus fins, enquanto vigir o Decreto-lei n. 3.365.

Também é uma construção do tempo político histórico. Exageradamente ampla nas suas manifestações especulativas, e dependente de dados, que não sendo precisos ou sendo mal apurados, podem converter-se em fatores negativos na ordem sócio-econômica.

15. ACORDO E PROCESSO — No processo de desapropriação, manifestada a vontade do Poder Público, baixado o respectivo decreto-lei formal, existem duas fases que aparecem distintas: a *administrativa* e a *judiciária*.

Na primeira, a administrativa, já estabelecida a relação, individualiza-se a coisa desapropriável e determina-se a incidência legal.

Na segunda, a judiciária, abre-se a controvérsia, fixa-se o possível valor indenizatório e demanda-se após a contestação. Administrativamente, na jurisdição competente, declarada a utilidade, verificado o caso legal, a aquisição dar-se-á por acordo. Judicialmente, ainda que, em qualquer momento da instrução possa haver entendimento, a desapropriação efetivar-se-á de preferência, no foro da situação dos bens e através de processo civil comum.

Na desapropriação, por acordo amigável, conhecida a capacidade das partes, o ato da transferência do objeto far-se-á por escritura pública como cessão voluntária ou compra e venda (32).

O que transcende na operação é que o objeto, motivo do ato expropriatório, seja transferido, passe ao patrimônio público sem maiores consequências para as partes inclinadas à convenção amigável. A intervenção judicial, por motivos de não entendimento ou por razões que impeçam o consentimento, visa não apenas ao preço da indenização, mas às dúvidas porventura surgidas a respeito do valor da coisa.

16. ACORDO OU CONVENÇÃO AMIGÁVEL — A convenção amigável, ou acordo, como dissemos, pode verificar-se em qualquer momento do processo judicial, podendo as partes: consagrá-lo por termo nos autos; acertá-lo por escritura pública; por sentença dando como findo o processo.

(32) Assunto tratado com bastante exatidão por F. WHITAKER e EURICO SODRÉ. "A desapropriação restringindo a vontade individual e limitando um direito plenamente garantido pela Constituição, é meio de que somente se usa, quando há possibilidade de acordo, exceto o caso de urgência" (F. WHITAKER, *op. cit.*, pág. 91). "O expropriante, para efetuar uma desapropriação, somente recorrerá à via judiciária, quando lhe falhar a amigável" (EURICO SODRÉ, *op. cit.*, pág. 121). "Lei, sentença, ato administrativo são, as três formas típicas por que se revela a atividade do Estado" (CORSÍNDIO MONTEIRO DA SILVA, art. cit., in *Rev. do Serv. Públ.*, pág. 151).

Ressalte-se, na problemática, o estudo de Salvatore Piraino — LA PRESUPPOSIZIONE NEGLI ACCORDI IN TEMA DI ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITÀ — Milano, 1971.

Na fase *administrativa*, Whitaker, com exatidão, apresenta alguns pressupostos válidos:

a) resolvida a desapropriação, designado o objeto e fixada a extensão do direito, o primeiro expediente será o da comunicação ao proprietário que, poderá apresentar à autoridade administrativa a reclamação cabível;

b) não havendo oposição ou não sendo ela atendida, o desapropriante fará sua oferta, e o proprietário pedirá o preço que lhe convier, não precisando, porém, responder, se não quiser, à tentativa de conciliação;

c) só depois desses expedientes e quando o acordo for possível, será lavrado o decreto que determina a desapropriação e que deverá ser publicado no órgão oficial ou naquele que tiver tal caráter;

d) esse decreto só pode ser anulado pelo Poder Judiciário se for manifestamente inconstitucional, já pelo ato em si mesmo, já pela autoridade incompetente que o lavrou;

e) o Poder Judiciário, por sua vez, é a guarda que protege o direito de propriedade, mas não poderá, porém, ser o juiz da necessidade que determina a desapropriação (33).

17. O PROCESSO JUDICIAL — Não havendo a *convenção amigável*, instaurar-se-á o processo judicial, cuja finalidade exclusiva é a determinação justa e exata do preço da coisa desapropriada, seu pagamento e transferência definitiva.

O processo judicial deve ser instaurado pelo titular desapropriante qualificado na lei autorizativa, e conforme a *relação*: a União, os Estados, os Municípios, o Distrito Federal ou os territórios.

Uma vez instaurado, na inicial deve conter:

a) o nome do juiz a quem é dirigida;

(33) Não pode ser o juiz da *necessidade*, da utilidade. "O decreto é preliminar, que, por si só, não implica em transferência da propriedade, podendo até ficar sem efeito pela desistência ou outra circunstância" (F. WHITAKER, *op. cit.*, pág. 38). A posição de MARCEL WALINE merece apreço ("Intervention et pouvoirs du Judiciaire", *in op. cit.*, pág. 445). Também a de ALDO M. SANDULLI (*Manuale* . . ., cit., pág. 334). A legalidade do ato, a legitimidade dele, continua sendo um dos grandes e complexos problemas na desapropriação.

- b) a qualidade, como pessoa jurídica, do autor;
- c) nome e prenome, residência ou domicílio, profissão e estado civil do réu;
- d) o pedido especificado, com referência ao caso de utilidade pública, e indicação da lei autorizativa;
- e) oferta do preço que tiver sido oferecido e recusado em proposta amigável;
- f) especificações que se façam úteis, no tocante ao réu, como pessoa e sujeito passivo da desapropriação;
- g) descrição da coisa ou dos bens, e sua localização e confrontações;
- h) requerimento para citação do réu;
- i) o valor da causa pelo preço oferecido, assim querendo o autor.

A jurisdição será sempre a civil e onde haja interesse da União a competência será da Justiça Federal, muito embora a propriedade pertença a órgãos, a ausentes ou a interditos.

18. A ÍNDOLE SUMÁRIA DO PROCESSO — Por imposição do nosso sistema legal, dá começo ao processo, aquele em cujo favor foi decretada ou autorizada a desapropriação, a própria autoridade administrativa, os concessionários de serviços públicos, os estabelecimentos de caráter público, ou aqueles que exerçam funções delegadas de Poder Público.

Como processo especial motivado por superiores interesses, o processo desapropriatório, por sua própria natureza, não admite o conhecimento de questões outras, não pertinentes à matéria. Tramita, como se tais questões inexistissem, ficando o objeto de litígio, limitado pelo preço indenizatório em que a propriedade fica sub-rogada.

De igual maneira, como é da essência do instituto, não prejudicam o andamento processual, quaisquer cláusulas instrumentais, estabelecendo compromissos, ônus ou encargos incompatíveis com a vontade do poder desapropriante.

No entanto, apesar da índole sumária do processo, nada impede que se discutam, apreciem e julguem as exceções de suspeição ou de incompetência. Nenhum processo, por mais sumário

que seja, pode excluir matéria condizente com a defesa e com o direito do sujeito, mesmo passivo (34).

19. AS CONDIÇÕES LEGAIS — Realmente, se o expropriante não alegar urgência, ou então não depositar a quantia apontada na inicial, a imissão provisória na posse dos bens poderá não ser deferida até julgamento final.

Mas a contestação, como nas legislações estrangeiras, não versará sobre questões outras, que deverão ser decididas por ação direta. Versará, apenas, sobre vício de processo judicial ou a impugnação do preço oferecido. No entanto, colocamo-nos ao lado daqueles que não tornam fechadas no processo expropriatório, algumas questões fundamentais, e entre elas como veremos na oportunidade, a da verificação da ilegalidade ou da inconstitucionalidade do ato administrativo. (35).

(34) Em parte, F. WHITAKER, sóbrio nos conceitos, contradiz-se na sua tese pouco ampla ou muito limitada; As exceções levantadas não são suficientes (*op. cit.*, págs. 51 e segs.). MARCEL WALINE: "La autorité judiciaire, en effet, avant de prononcer l'expropriation, a mission de vérifier, sinon l'opportunité celle-ci, sinon même la légalité des actes administratifs préalables, tout au moins l'accomplissement des formalités prescrites par la loi" (*op. cit.*, pág. 445). Ainda está atual a lição de GUIMARÃES MENEGALE: "Todos assentem que os tribunais civis podem averiguar se a autoridade expropriante é competente e se a desapropriação é concordante com a forma estabelecida na lei" (*Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, 1957, pág. 330).

(35) J. OLIVEIRA E CRUZ, "Verificação da legalidade das desapropriações", in *op. cit.*, págs. 62 e segs. Diz JOSÉ CRETELLA JÚNIOR: "Analisada sob o aspecto da natureza jurídica, a *declaração expropriatória* é ato administrativo e, assim, apresenta-se com a configuração estrutural duplice, característica desse tipo de manifestação volitiva do Poder Público, revelando um prisma de *legalidade* e outro de *mérito*" (*op. cit.*, vol. IX, pág. 230). Para HELY LOPES MEIRELLES, porém, só por ação direta pode o expropriado obter "o controle da legalidade do ato expropriatório nas mesmas condições em que se permite à Justiça comum rever os demais atos administrativos quando eivados de nulidade substancial ou formal" (*op. cit.*, pág. 502).

"Cumprida a fase administrativa, compete ao poder expropriante, por intermédio dos seus procuradores, propor a ação expropriatória, que, na primeira instância, flui ao longo das seguintes fases: I — petição inicial; II — citação; III — contestação; IV — despacho saneador; V — homologação se houver; VI — perícia; VII — audiência de instrução e julgamento; VIII — sentença" (R. Limongi França — *ob. cit.*, pág. 104).

Dando ao Judiciário competência que já lhe é peculiar e própria para apreciar e julgar, não os motivos em que o Executivo se tenha lastreado, mas as condições legais em que a vontade estatal se exteriorizou. Da mesma maneira que deve, face às questões incidentais que surgirem, apreciar, decidindo sobre os possíveis prejuízos conseqüentes do decreto, sobre as propriedades sujeitas a usufruto, a enfiteuse, a locação, a lucros comerciais, pois, pela desapropriação não se impõe o empobrecimento.

20. OS EFEITOS DE DIREITO PRIVADO — Como o instituto da desapropriação, o instituto jurídico da indenização, assenta num mesmo princípio tutelador que é econômico e moral ao mesmo tempo.

O instituto da *indenização*, tradicionalmente, e no direito comparado, é o específico no ressarcimento de dois danos patrimoniais: o prejuízo chamado emergente e os lucros cessantes.

Difícil de entender que, onde haja um processo, como o desapropriatório, não se atenda à realidade do valor do patrimônio que se perde em favor de quem quer que seja, ou melhor do Poder Público.

O direito do Estado, do Poder Público, no processo, não é outro que o do desapossamento de particular, mas nisso não vai o interesse público que é de todos, até o ponto de transformar o seu ato em arbítrio.

Jamais a transferência forçada da propriedade pode resolver-se em danos patrimoniais para o expropriado. Não é correto para quem tutela o direito. Nem é correto para quem edita a lei, submetendo-se a julgamento na impugnação ou na controvérsia.

A desapropriação, então, contrário do que dissemos, não passaria de uma forma de confisco. Forma que não existe em países constitucionalmente organizados. Nem encampação, porque os seus efeitos jurídicos são de direito privado.

“O impedimento de discutir os motivos da desapropriação resulta, pois, direta e exclusivamente da lei ordinária. Mas a questão de ser ou não ser de necessidade ou utilidade pública (hoje, também, por *interesse social*), a expropriação, sempre foi uma *questão constitucional*” (V. Rubem R. Nogueira — DO CONTROLE DA CONSTITUCIONALIDADE DAS DESAPROPRIAÇÕES, RDA. Vol. 124/34-5 — Rio de Janeiro, 1976).

CAPÍTULO IV

O ATO ADMINISTRATIVO NA DESAPROPRIAÇÃO

Sumário: 1. Posse e propriedade. 2. O direito da posse material. 3. A idéia da proteção possessória. 4. Os princípios informadores. 5. Verificação da não legalidade. 6. A intangibilidade não absoluta. 7. O Estado responde. 8. O ato declarativo vinculado. 9. Os elementos de validade. 10. Declarar é determinar. 11. A conciliação dos contrários. 12. A condicionante imperativa do ato. 13. O controle jurisdicional. 14. A influência da doutrina privatista. 15. O direito administrativo. 16. A experiência francesa. 17. Os princípios normativos. 18. A submissão à lei. 19. Regras jurídicas harmônicas. 20. O direito de ambas as partes.

1. POSSE E PROPRIEDADE — Numa visão de conjunto, o que pretende a desapropriação, é o *desapossamento*. Tirar a posse de quem a possui. Vincular o direito à posse, ao interesse público. Importa, e muito, a detenção física da coisa para que a desapropriação vá aos seus efeitos jurídicos.

Em certos países de lento crescimento econômico, como o Brasil até bem poucos anos, a posse exteriorizava a propriedade. A posse e a propriedade uniam-se, num conceito real da coisa possuída. Daí os dois momentos de *posse* e de *uso*, que levam à propriedade, na feliz expressão de Von Ihering. (36).

Na desapropriação, em virtude da lei, juridicamente pretende-se a propriedade, mas o que se discute é a posse dela. Examinado o instituto na sua tradição, o que importa na verdade é a relação possessória. A posse em si, não é um critério, por que é um *fato*. A propriedade pressupõe a posse. Mas a posse, nem sempre, representa propriedade. Nem o domínio. Na sua manifestação mais espontânea, é concreta e material. Numa controvérsia, entre posse e propriedade, entre a melhor e a outra, cabe, no processo expropriatório, ao juiz examinar não só o fato na sua evi-

(36) RUDOLF VON IHERING, *Posse e Interdictos Possessórios*, trad. de Adherbal de Carvalho, Bahia, 1959.

dência, mas a quem o Poder Público deve indenizar. Dirão, no entanto, os que mantêm o instituto na sua pureza original, que na desapropriação, os titulares de outros direitos apenas podem reclamar o pagamento de prejuízos que os atinjam. Mas não é bem assim, quando aparecem vários proprietários e diferentes posseiros, colocando-se em dúvida o patrimônio de cada um deles, ou desprotegendo-se direitos que o Estado está no dever de tutelar.

O problema de terras, sobretudo no Brasil, devolutas ou não, pelo seu aspecto humano e social, apresenta tantas peculiaridades que o Poder Público e o Judiciário não podem desconhecer e nem ignorar.

2. O DIREITO DA POSSE MATERIAL — Dir-se-á que, nas desapropriações, o papel final do Estado está na justa-indenização, no pagamento do justo-preço.

Mas pagar a *quem*, é uma questão relevante, que não se pode deixar para o segundo plano das obrigações, nem em plano não condizente com o espírito, que nas Constituições assegura plena garantia dos direitos.

Pagar ao lavrador e posseiro que se deixa perder na sua colheita e no seu trabalho de anos, no amanho da terra? Ou pagar ao titular, titulado graciosamente, que jamais possuiu a terra e nela não trabalhou? Na verdade, são questões supervenientes, que exteriorizadas, exigem proteção e segurança. Quando aparecem, exigem uma tomada de posição efetiva de vigilância e de atenção do Poder Público (37).

Aceitando, como verdade, que a posse afirma *direito material*, a proteção possessória também interessa ao instituto da desapropriação. Efetivamente, não é apenas uma teoria que estamos colocando em pauta, porque a idéia de propriedade assenta no direito da *posse material*.

A lei brasileira nada diz a esse respeito. Cabe ao pensamento jurídico esclarecer, e à jurisprudência tomar novos rumos conceituais. Tanto a posse, como a propriedade podem ser perfeitamente paralelas. A posse estando com um sujeito e a propriedade com outro, estabelecer a correlação, é uma obrigação de ordem legal.

O princípio de que, *onde não há propriedade não há posse*, pode ser jurídico e legítimo, mas esbarra em numerosas situações

(37) *Idem, Ibidem*, pág. 191.

de fato que o legislador precisa solucionar adequando a melhor política de aproveitamento da terra.

O princípio de que, *onde há propriedade há posse*, também não condiz com a variedade de situações criadas através dos tempos, em vastas áreas de colonização natural ou em extensas porções de domínio público.

Não seria lícito, na desapropriação, negar às pessoas que possuem, a capacidade de possuir. Ao Estado, porém, como Poder Público tutelador, cabe atender ao exercício daquele direito exercido fisicamente.

3. A IDÉIA DA PROTEÇÃO POSSESSÓRIA — Em se tratando não só da desapropriação, pela qual objetiva, mas de sua natureza institucional na evolução do direito, a idéia da proteção possessória deve orientar-se contra toda a lesão que atinja a vontade, o trabalho permanente e o patrimônio não abstrato do possuidor.

É preciso que valha o *animus possidendi*. Ou que permaneça o *affectio tenendi*. Do contrário não haverá relação possessória.

Não se pode negar que o problema como está colocado apresenta sutilezas impressionantes. Sobretudo, em desapropriação, cuja doutrina amparada na lei não aceita, como já vimos, questões de direito que interfiram diretamente no processo.

Essas questões dão, no momento, ou podem dar quando provadas a faculdade, senão o direito de reclamar a indenização.

Nesse ponto, com reservas, diante de fatos os mais evidentes e que muito preocupam as autoridades governamentais, achamos necessária, em parte, a reformulação para atualização do Decreto-lei n. 3.365. Sabemos que questões reivindicatórias, de posse ou domínio, referentes a um imóvel, não constituem obstáculos ao processo. A tramitação não será prejudicada, em virtude do objeto ser motivo de litígio. Está claro que, há preceitos gerais e de ordem especial que devem ser observados, no processo. Mas com isso não se quer dizer que a indenização não possa responder às questões reivindicatórias que surjam. A subtração violenta da posse tem grande importância para o direito. Sobretudo nos casos expropriatórios, onde outro, possa ser o sujeito passivo, e não o posseiro.

Como quer que seja, devemos na crítica do sistema, atender aos fatos. O que, presumivelmente, não pode a legislação atual,

poderá, quem sabe, a futura, para preencher lacunas quanto ao destino da indenização devida.

4. OS PRINCÍPIOS INFORMADORES — O que não é discutível é a finalidade do processo expropriatório. Nisso, a doutrina, está unânime. Mas a livre apreciação, de atos e fatos pelo Judiciário, não tem essa unanimidade. Não se trata, portanto, de *revisão* da desapropriação, ou do seu exame pelo Judiciário, como afirma José Cretella Júnior (38).

Absolutamente, não é essa a posição de equilíbrio defendida pela doutrina. O que se pretende, dentro de um sistema de garantias, é que o Poder Público não fuja à exatidão dos princípios informadores do instituto.

Melhor explica José Oliveira e Cruz:

“Uma coisa é declarar o caso de utilidade pública, de competência da autoridade administrativa, e outra é verificar se o caso se inclui entre os que a lei menciona de forma taxativa” (39).

Do nosso ponto de vista que pode não ser o melhor, mas que assenta na tradição e natureza dos regimes jurídicos, não vemos motivos que preponderem sobre a conveniência da atuação do Judiciário com respeito à legalidade do ato administrativo nas desapropriações (40).

Apenas diz, na sua clareza, o art. 9º, do Decreto-lei n. 3.365:

Ao Poder Judiciário é vedado, no processo de desapropriação, decidir se se verificam ou não os casos de utilidade pública.

Para dizer depois, no art. 20, com igual clareza que:

(38) *Op. Cit.*, vol. IX, pág. 225.

(39) JOSÉ OLIVEIRA E CRUZ, *op. cit.* Cap. III, págs. 61 e segs.

(40) MANOEL DE OLIVEIRA FRANCO SOBRINHO, *A Ilegalidade* cit., Competência . . . , cit.

Consultar também n/livro: DO MANDADO DE SEGURANÇA NAS DESAPROPRIAÇÕES — São Paulo, 1976 — Capítulo II — Do Mandado de Segurança e do Ato expropriatório — págs. 43-59.

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

Aqui uma pergunta: O ato administrativo ilegal, exercitado sem qualidade quanto ao agente, ou fora da enumeração taxativa do art. 5º, não vicia o processo? E outra: Para os casos não especificados taxativamente, não sobra para o Executivo o recurso da letra *p* da mesma disposição legal?

5. VERIFICAÇÃO DA NÃO LEGALIDADE — As questões que mandam o expropriado à *ação direta* são aquelas referentes à coisa declarada de utilidade pública. Questões outras, que envolvem controvérsias quanto ao objetivo e não justificam a intervenção ativa no processo.

Pode o poder desapropriante expropriar, sem qualquer base no diploma legal, apesar da amplitude sem limites do art. 5º, algo que esteja fora da especificação, sem amparar-se em lei especial?

Não, e não, porque o legislador tudo previu. Deixando o Poder Público livre para expressar ou manifestar a sua vontade.

Não é uma *lei especial*, e isso pelo que pretende, a de n. 4.132, de 10 de setembro de 1962? Ou pelo que pretende a Lei n. 1.075, de 22 de janeiro de 1970?

Por outro lado, torna-se relevante para a apreciação dos arts. 9º e 20, do Decreto-lei n. 3.365, anotar que esse importante diploma foi decretado em conformidade com o que conferia ao Poder Público o art. 180, da Constituição de 1937. As leis como o sabemos, boas ou más, devem sofrer a interpretação que o tempo histórico aconselha, impõe e determina circunstancialmente.

Uma sociedade política não é uma sociedade parada no espaço e no tempo. No seu desenvolvimento natural exige, não que as legislações sejam mudadas em razão dos fatos, mas que a hermenêutica atue, dando outra inteligência aos mandamentos, frente a novos condicionamentos sociais.

6. A INTANGIBILIDADE NÃO ABSOLUTA — Não podemos, assim, entender agora da mesma maneira, um dispositivo de lei votado ontem em determinadas circunstâncias ambientais. Hoje, o dispositivo pode ser o mesmo, mas diferente a inteligência no interpretá-lo. Diferente, porque as leis públicas não envelhecem, como as leis políticas não escapam às indeterminações da história.

Importa saber, na questão vertente, como verificar a ilegalidade ou a inconstitucionalidade do ato administrativo nas desapropriações. Ou melhor como processar essa verificação e em que momento o Judiciário deve intervir.

A intangibilidade do ato administrativo, sem dúvida, onde exista um sistema legal de garantias, é de uma intangibilidade não absoluta, não conflitante com o regime jurídico e a ordem constitucional. O que escapa, nas desapropriações, à competência do Judiciário, são os motivos em que o poder desapropriante assentou a sua vontade para decretar e fazer valer o interesse público. E os motivos estão na lei, na especificação legal, expressa e taxativa. Não fora da lei nem em conflito com ela.

7. O ESTADO RESPONDE — O intuito do legislador de 1941 não foi outro, que este: dar respaldo ao poder desapropriante contra a possibilidade de o processo da impugnação conter a exigência de medidas protelatórias, supervenientes, irrelevantes, mas que a imissão provisória na posse, em nada prejudicaria a desapropriação nos efeitos pretendidos.

O que não se quer nem em regimes políticos excepcionais, é que o Estado não responda, não se apresente responsável pelo ato inquinado como ilegal ou inconstitucional. O que se quer, é que haja uma resposta.

Ainda, quando há um plano aprovado, de obras e de serviços, a posição do Poder Público é juridicamente estável, e está justificada na decretação da utilidade.

No entanto, búsquem-se nos arquivos judiciários, os inúmeros casos de todos conhecidos, em que o Poder Público sem mais nem menos e sem lei especial, decreta a utilidade pública de um imóvel residencial para *instalar* uma escola ou uma repartição pública, sem jamais cumprir o seu objetivo.

Não se fala em *retrocessão*, pois esse instituto complementar está ainda personalíssimo na relação, como veremos oportunamente (41).

8. O ATO DECLARATIVO VINCULADO — A desapropriação, no entender assertado de Guimarães Menegale, “é um ato ad-

(41) F. WHITAKER, *op. cit.*, págs. 105-106.

ministrativo”, e como todos os de sua natureza, tem que ser legal (42).

O princípio está na tradição do direito comparado e no espírito que orienta a livre atividade estatal. Em 1909, Paul Errera defendia para o Judiciário, a necessidade da verificação do atendimento das formalidades legais (43). H. Berthélemy, em 1920, apreciando o ato expropriatório, aconselhava a verificação em torno da vinculação do ato ao decreto, ou à lei (44).

Mais recentemente, Alain le Tarnec fala em recurso por excesso de poder, “pour violation de la loi, vice de forme ou incompetence”, sem que com isso, possa o recurso ter efeito suspensivo ou entrava o procedimento normal do ato declarativo de utilidade pública (45).

9. OS ELEMENTOS DE VALIDEZ — Como na teoria dos atos administrativos, não se consente que na desapropriação hajam elementos descaracterizantes do ato, contrariando o que o pensamento jurídico já afirmou harmoniosamente (46).

Desfigura-se o instituto na sua base de tradição jurídica, desmaterializa-se o ato administrativo nos seus efeitos, não

(42) GUIMARÃES MENEGALE, *op. cit.*, págs. 329-330.

(43) PAUL ERRERA, *Traité de Droit Public Belge*, Bruxelas, 1909, pág. 347.

(44) H. BERTHÉLEMY, *op. cit.*, pág. 627.

(45) ALAIN LE TARNEC, *op. cit.*, págs. 30-32.

(46) Cf. RECAREDO F. DE VELASCO, *op. cit.*; UMBERTO BORSI, *Esecutorietà degli Atti Amministrativi*, Turim, 1901; ORESTE RANELLETTI, *Teoria Generale degli Atti Amministrativi*, Milão, 1945; DE VALLES, *Lavalidità degli Atti Amministrativi*, Roma, 1916; PAUL DUEZ, *La Responsabilité de la Puissance Publique*, Paris, 1927; ALDO M. SANDULLI, *Il Procedimento Amministrativo*, Milão, 1942; LEON ALCINDOR, *Essai d'une Théorie des Nullités en Droit Administratif*, Paris, 1912; ANTONIO AMORTH, *Il Merito dell'Atto Amministrativo*, Milão, 1939; MANOEL MARIA DIEZ, *op. cit.*; PIETRO GASPARRI, *La Causa degli Atti Amministrativi*, Pisa, 1942; MASSIMO S. GIANNINI, *L'Interpretazione dell'Atto Amministrativo*, Milão, 1939; M. RIVALTA, *La Motivazione degli Atti Amministrativi*, Milão, 1960; NEMESIO RODRIGUES MORO, *La Ejecutividad del Acto Administrativo*, Madri, 1949; VINCENZO M. ROMANELLI, *Annullamento Il degli Atti Amministrativi*, Milão, 1939; MICHEL STASSINOPOULOS, *Traité des Actes Administratifs*, Paris, 1954; CARLO TIVARONI, *Teoria degli Atti Amministrativi*, Turim, 1930.

aparecendo com todos os elementos indispensáveis à sua validade intrínseca e extrínseca.

No campo do direito, não só do direito administrativo, as peculiaridades essenciais do ato não devem deixar de atender à normatividade legal, muito menos às exigências essenciais de forma e de conteúdo.

Não basta o fim. Pois o ato não é só meio para se atingir uma finalidade. É muito mais, quando traduz a vontade do Poder Público. E, quando, essa vontade, na relação jurídica, objetiva direitos.

O ato administrativo, na desapropriação, deve apresentar-se puro e sem vícios que o condenem; dizer ao que vem, possibilitando, inclusive, a posição e a qualificação do sujeito passivo.

Para tranquilidade do julgamento judiciário, quase sempre coativo e imprudente em certos feitos, traz, quando possível, a nomeação exata dos que têm a posse ou a propriedade, para efeito de indenização.

Afirmamos um pouco atrás, que em vastas regiões brasileiras ora descobertas, a posse e a propriedade nem sempre constituem uma unidade, desfazendo-se destarte as intenções da lei e do legislador.

Silenciando o ato ou o decreto, os beneficiários não serão os possuidores da terra por tradição e trabalho nela, mas os que obtiveram o privilégio de concessões graciosas e intempestivas.

Há dois momentos cautelares para o Poder Público: o momento em que *declara* e o momento em que *promove* a desapropriação.

Pelos dois momentos se desdobra o ato administrativo. Conjuga-se a vontade-ato, com o processo-fato. Identifica-se a vontade com o seu fim.

10. DECLARAR É DETERMINAR — Compreendendo que declarar é determinar o que se vai desapropriar, o ato declaratório de antemão poderá sanar tudo quanto diga com a coisa e também com os proprietários.

Entendendo que promover é materializar, concretizar, a paga indenizatória aos expropriados deve revestir-se da segurança que a lei prevê, sobretudo para evitar prejuízos decorrentes da posse real.

Além do que afirma Seabra Fagundes, o ato administrativo, como preliminar do procedimento expropriatório, é ato-declaratório não só de manifestação da vontade estatal, mas a maneira do Poder Público dizer, ao apropriar-se do direito particular, quem sofrerá a perda desse direito (47).

Os fatos confirmam essa necessidade em várias oportunidades. Ao intérprete da lei, cabe mencioná-las, pois o instituto da desapropriação não vige apenas imóveis urbanos e coisas jurídicas certas.

Evoque-se, aqui, de passagem, a importância do *Estatuto da Terra*, ou da Lei n. 4.504, de 30 de novembro de 1964, autorizando na espécie, a desapropriação por interesse social. Não esquecendo que a Lei n. 4.132, no seu art. 2º, IV, particularizou uma situação jurídica, permitindo a desapropriação para atender “à manutenção de posseiros em terrenos urbanos”.

11. A CONCILIAÇÃO DOS CONTRÁRIOS — Por que não se estendeu a medida aos posseiros rurais? Para mantê-los nas terras que cultivam em caráter de permanência efetiva? Fazendo a lei resolver um complexo problema de constantes conflitos em torno de uma verdade que a todos está presente?

Os que defendem o ato administrativo nas desapropriações, como *discricionário*, não fazem da lei o motivo principal da ação pública estatal. Podem, porém, sem receio, propor as medidas mais apropriadas, à intervenção do Estado no plano das lícitas atividades agrárias.

A continuada ampliação das funções do Estado, a sua intervenção sempre maior, na economia, e o seu desempenho em novas e complexas atividades sociais, empresariais e fundacionais, está a exigir a mais correta noção do ato administrativo nas desapropriações (48).

A participação livre do Poder Público em vastas esferas circulares onde se exercita a ação privada, a intervenção discricionária por assim dizer nos planos federal, estadual e municipal, está exigindo nova posição quanto à legalidade e constitucionalidade do ato expropriatório.

(47) Cf. MIGUEL SEABRA FAGUNDES, *Da Desapropriação* . . . cit., págs. 62-133.

(48) Cf. MANOEL DE OLIVEIRA FRANCO SOBRINHO, *As Fundações e o Direito Administrativo*, in *Revista de Direito Administrativo*, 100/31, *Regime Jurídico da Empresa Pública no Brasil*, La Plata, 1971.

Mesmo nos casos da letra *p*, do art. 5º, do Decreto-lei n. 3.365, dos casos previstos por leis especiais, o ato administrativo declaratório há de vir completo na sua forma e fim, para apreciação judicial. A conciliação dos contrários, nas desapropriações, não é uma medida de ação administrativa, mas de nítida intervenção Judiciária. Para atingir o verdadeiro fim, aquele que o Poder Público pretende com o ato expropriatório, que é a realização do bem público, na maioria das vezes se torna necessário conter uma das partes ou mesmo ambas.

Opostos, quase sempre, nunca harmonizáveis são os interesses da Administração de um lado, e os dos expropriados, do outro. Estes querem receber o mais possível, e aquela pagar o que ela própria formalmente arbitrar, sob critérios imprudentes e até censuráveis. Infelizmente, ainda não se conseguiu quantificar, com razoável precisão jurídica, a exigência do justo-preço na indenização. Mas com o ato administrativo, ou o decreto declaratório, a legalidade há de se apresentar insofismável, a constitucionalidade indubitosa, a finalidade predeterminada e a vontade clara na intenção.

12. A CONDICIONANTE IMPERATIVA DO ATO — O ato administrativo, nas desapropriações, prescinde dos aspectos essenciais de legalidade e de mérito?

Não. A exceção constitucional não impõe. A legalidade e o mérito são condições intrínsecas do ato administrativo, sem as quais o mesmo ato perde substância jurídica; inexiste num sistema jurídico de garantias (49).

É tempo de a doutrina entender-se no sentido dessa orientação que em nada prejudica a posição do Poder Público.

Os elementos reunidos, no ato expropriatório, fazem *um todo* cuja característica está na indivisibilidade, a entender: a capacidade do agente ou sujeito-ativo; o objeto-fim lícito; a forma prescrita em lei; a caracterização da utilidade pública.

Falhe um desses elementos, um só deles deixe de participar, perde o ato administrativo a sua eficácia, a sua figuração jurídica (50).

(49) Cf. RECAREDO F. DE VELASCO, "Concepto del acto administrativo", in *op. cit.*, págs. 15-40.

(50) Cf. ORESTE RANELLETTI, *op. cit.*; MANOEL MARIA DIEZ, *op. cit.*; MICHEL STASSINOPOULOS, *op. cit.*; ANTONIO AMORTH, *op. cit.*; NEMESIO RODRIGUES MORO, *op. cit.*

A incapacidade do agente, do sujeito ativo, invalida o ato. É ilegal o ato e, assim, suscetível de exame pelo Judiciário.

De igual maneira com o objeto-fim não lícito, ou ilícito, manifestado através de vontade que não corresponda à certeza legal, vicia-se, sem dúvida, na ilegalidade flagrante. Quanto à forma prescrita em lei, é a condicionante imperativa do ato. Não se pode fugir a ela sem desatender à imposição legal. E por utilidade pública, salvo lei especial, os casos são taxativos como se vê, nunca exemplificativos na relatividade conceitual.

13. O CONTROLE JURISDICIONAL — Deve, portanto, o controle jurisdicional, abranger sem reservas, os seguintes pontos convergentes: a origem do ato declaratório; a fixação do justo-preço; as nulidades processuais; a verificação das hipóteses legais permitidas.

O vício na estrutura do ato, no decreto que expõe a vontade estatal, transforma em ilegal a declaração expropriatória. Torna-se urgente acabar com uma posição equívoca: a de que o Poder Público age aqui na esfera discricionária e que o ato administrativo declaratório fica insuscetível de verificação e de exame jurisdicional.

Indagando-se, como o faz Seabra Fagundes: se o ato fundamentou-se num dos dispositivos legais autorizativos, não está o Judiciário invadindo o campo reservado à específica função administrativa (51)?

As formalidades legais são imprescindíveis. Não fazem abstração. Cuidam da legitimidade do ato expropriatório. Para que o Poder Público não exceda ao limite obrigatório das suas faculdades.

14. A INFLUÊNCIA DA DOUTRINA PRIVATISTA — O que a lei claramente não permite, está na indagação quanto à utilidade pública ou ao interesse social.

O controle que se exerce, entre os sujeitos opostos, é de força moderadora: não constitui invasão de um poder, na esfera de outro poder, não estabelece conflito entre o Judiciário e a lei, mas apenas um possível conflito entre a lei e o Executivo.

(51) MIGUEL SEABRA FAGUNDES, *Da Desapropriação* . . . , cit.; MIGUEL SEABRA FAGUNDES, *O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário*, pág. 373.

Quanto ao ato administrativo, no dizer de Rodrigues Elizondo não é mais que uma categoria especial de ato jurídico, “por lo cuál sus fundamentos últimos hay que buscarlos en la teoría general elaborada por la doctrina privatista” (52).

Não há razão fática, nem fenomênica, para se afastar o ato administrativo do conceito geral de ato jurídico, pois nas suas várias expressões, o *ato administrativo* visa “produzir efeitos jurídicos insuprimíveis” (53).

Na espécie desapropriatória, a *eficácia* não interfere na validade e nem na invalidade, no anulamento ou na executoriedade, valendo a produção de efeitos materiais.

Quanto aos efeitos materiais, pela natureza histórica e jurídica do instituto, considerando-se que essa natureza assenta no direito privado, são efeitos que correspondem à supremacia estatal ou às prerrogativas inerentes ao Poder Público.

O que se quer, também nas desapropriações, em razão do regime jurídico, é que o ato administrativo seja *perfeito*, preenchendo os requisitos indispensáveis a sua validade e reconhecimento.

Os elementos, portanto, são os da lei civil. Observadas as condições imperantes na ordem jurídica, como: emanar de agente capaz; possuir objeto lícito; conforme a forma que a lei não proíba; sem erro, dolo, coação ou simulação; objeto lícito permitido (54).

Com respeito ao objeto lícito permitido é aquele causal, de motivo, de conteúdo, de fim determinado, condicionado, que independe da vontade livre do agente ou que está coerente com a lei.

As idéias de causa e de efeito, implicam com a vontade do Poder Público que há de vir expressa e formalizada, em condições de ser respeitada, efetivada, considerado o ato pelos seus elementos integrantes ou integrativos, da espécie no gênero.

15. O DIREITO ADMINISTRATIVO — Qualquer sistema de garantias exige da Administração ativa, a proteção jurisdiccional dos administrados.

(52) JOSÉ A. RODRIGUES ELIZONDO, *op. cit.*, pág. 36.

(53) FERNANDO HENRIQUE MENDES DE ALMEIDA, *Os Atos Administrativos na Teoria dos Atos Jurídicos*, S. Paulo, 1969, pág. 37.

(54) *Código Civil Brasileiro*, arts. 82, 86, 92, 98 e 102.

Essa *proteção*, em absoluto, não aparece como abstrata, pois é *material* nas formas jurídicas com que se apresenta.

Não venham querer que, no tocante ao direito administrativo, as exceções não justifiquem a regra, como se essa disciplina fosse estanque no regime jurídico e na organização estatal (55).

Já passou o tempo, em que o direito administrativo, *não relacional*, poderia ser considerado como um direito do Estado.

Hoje em dia, é o direito administrativo, na sua acepção de processo é técnica-jurídica-instrumental, não um direito do Estado político, mas um direito também do Estado como pessoa jurídico-pública (56).

Na sua expressão realista mais atual, moderna, conceitual, o direito administrativo, atendendo ao fenômeno da *administração*, não compreende apenas a contribuição da doutrina, mas sobretudo, os princípios naturais do desenvolvimento organizacional e social (57).

Sem a figura do administrado, inexiste o direito administrativo. Passa a ser tão-somente administração dos interesses públicos. Sem qualquer vinculação com a pessoa jurídica de direito privado. É falho nos seus imponderáveis fundamentos institucionais.

(55) *Ibidem*.

(56) Cf. PEDRO GUILHERMO ALTAMIRA, *Responsabilidad Extracontractual del Estado*, Córdoba, 1941; FERNANDO GARRIDO FALLA, *Las Transformaciones . . .*, cit.; JULIO PRAT, *De la Desviación del Poder*, Montevideu, 1957; ROLANDO PANTOJA BAUZÁ, *Concepto del Acto Administrativo*, Santiago do Chile, 1960; ISAAC RUBIO, *Procedimiento de Formación del Acto Administrativo*, Santiago do Chile, 1960; MANUEL MARIA DIEZ, *op. cit.*; EMILIO BETTI, *Interpretazione della Legge e degli Atti Giuridici*, Milão, 1949.

(57) Cf. PEDRO DELFINO, *Administración y Desarrollo*, La Plata, 1970; SALVATORE CIMMINO, *La Organización Administrativa en su Contexto Social*, Madri, 1965; L. LOPES RODO, *La Administración Pública y las Transformaciones Socio-Económicas*, Madri, 1963; RENATO ALESSI, *La Responsabilità . . .*, cit.; MICHILE CANTUCCI, *L'Attività di Diritto Privato della Pubblica Amministrazione*, Pádova, 1942; GEORGES VEDEL, *Essai sur la Notion de Cause en Droit Administratif Français*, Paris, 1934; ROGER BONNARD, *Les Droits Publics Subjectifs des Administrés*, Paris, 1956; JUAN IGNACIO JIMENEZ NIETO, *Política y Administración*, Madri, 1970; GIUSEPPE CATALDI, *Lineamenti Generali di Scienza dell'Amministrazione*, Milão, 1969; ANTÔNIO PINILLA, *Administración - Ciencia de la Acción Directriz*, Peru, 1969; BUQUERA OLIVER, *Derecho Administrativo y Socialización*, Madri, 1965.

Não nos parece, porém, ser possível ao Estado, como organização que alcança do indivíduo à sociedade, ser a única realidade acima dos grupamentos humanos. Daí por que, a proteção dos direitos, atingindo o homem, atinge o Poder Público.

16. A EXPERIÊNCIA FRANCESA — Pela orientação da doutrina francesa, consolidada através de um sistema peculiar, em regra como explica Waline:

“L’ordonnance d’expropriation est susceptible de pouvoir en cassation pour incompétence, excès de pouvoir ou vice de forme à l’exclusion de la simple violation de la loi” (58).

Para Bonnard, há que entender:

*“L’expropriation constitue donc une atteinte grave à la propriété privée;
aussi elle a été organisée suivant une procédure destinée à assurer de fortes garanties à la propriété privée, de façon à éviter les abus;
la protection essentielle résulte de l’intervention des autorités judiciaires dans cette procédure” (59).*

Por sua vez, menos preciso, Alain le Tarnec coloca o problema da apreciação judicial “sur la régularité intrinsèque des actes administratifs antérieurs” (60).

A experiência francesa chega até hoje, depois de uma longa controvérsia histórica. Sabe melhor que, nem em todos os tempos, o Estado se contém nos seus limites constitucionais. E que a tutela dos direitos pode sofrer violências, ainda que ocasionais.

Nos países de justiça administrativa menores serão na *jurisdição própria* os males conseqüentes do abuso de poder (61). A posição do administrado é mais segura. As garantias melhor tuteladas. Maior é a correspondência entre os direitos privados e os públicos.

(58) MARCEL WALINE, *op. cit.*, pág. 446.

(59) ROGER BONNARD, *Les Droits . . .*, cit., pág. 450.

(60) ALAIN LE TARNEC, *op. cit.*, pág. 67.

(61) Cf. MANOEL DE OLIVEIRA FRANCO SOBRINHO, *Introdução ao Direito Processual Administrativo*, (Terceiro Caderno), São Paulo, 1971, págs. 249 e segs.

O problema, no entanto, quase sempre, não é de medida jurídica de garantias, mas é *político* (62), de regime político, e, como resultado, de ordenamento jurídico.

17. OS PRINCÍPIOS NORMATIVOS — Alguns princípios normativos precisam ser fixados de maneira conclusiva: a causa da desapropriação é a da *utilidade pública*; será ilegal, senão imperfeito, o ato administrativo que não obedeça às determinações legais; o que não se permite é a apreciação do *motivo* que leva a Administração a decretar a desapropriação. Ao Judiciário cabe, ou deve caber, a função interpretativa e a prática dos atos indispensáveis à proteção do indivíduo ameaçado no seu patrimônio.

O controle recíproco dos poderes, com relação ao acatamento da lei, constitui garantia contra os males da hipertrofia do Executivo quando no exercício de função administrativa (63).

A finalidade dos que pretendem o controle judicial é a proteção do particular-administrado contra os possíveis excessos e abusos da administração pública. Permitir que o Poder Público viole direitos pessoais e patrimoniais, será o mesmo que aceitar a prática de atos contra a ordem jurídica estabelecida e que é a mesma que reconhece o poder estatal. O senso de equilíbrio está na harmonia dos direitos colidentes. Contra todo erro, mesmo involuntário, da Administração, o Judiciário exerce função exclusiva de controle e defesa da lei (64).

Por outro lado, o poder de realização ou executoriedade do ato administrativo depende da concorrência dos elementos essenciais e da verificação das demais formalidades acessórias prescritas por lei. Pode dizer-se — informa Marcello Caetano —, que o valor jurídico do ato administrativo resulta da sua conformidade com a norma legal (65).

Se na sua prática a lei foi transgredida, o ato fica viciado de ilegalidade. Em rigor, portanto, há um único vício do ato administrativo: a violação da lei (66).

(62) *Constitución de la Unión de Las Repúblicas Socialistas Soviéticas*, — *Ley Fundamental*, Moscou, 1965.

(63) MANOEL DE OLIVEIRA FRANCO SOBRINHO, *A Ilegalidade* ..., cit., pág. 12.

(64) *Idem, ibidem*, pág. 13.

(65) MARCELLO CAETANO, *op. cit.*, pág. 503.

(66) *Idem, ibidem*, pág. 503.

A competência especial da administração para conhecer da utilidade pública, não implica na incapacidade do Judiciário para aquilatar-la, para apreciá-la, tendo em conta o ato em si, na sua expressão formal e condicionamento legal.

18. A SUBMISSÃO À LEI — Está claro que ao Judiciário é vedado interferir ou apreciar, no exercício efetivo do controle jurisdicional, do mérito do ato administrativo. Entretanto não escapa à sua competência o exame do ato, do ponto de vista causal e da legalidade.

Nunca será possível, nem jurídico, na tradição legislativa, desapropriar-se sem objeto lícito. As atividades da Administração subordinam-se à ordem jurídica, portanto, à legalidade.

Faltará *abstractum* jurídico ao procedimento administrativo quando não tenha origem em texto impositivo de lei. E só assim é jurídico, válido, e legítimo.

Qualquer excesso em face do texto legal invalidará o fato nos seus efeitos. O princípio da legalidade assenta no princípio da subordinação à lei, no condicionamento de toda atividade administrativa à norma legal vigente (67).

Marcello Caetano, com acerto, estabelece como um dos casos mais importantes de *responsabilidade administrativa*, os de desapropriação “em face da lei que disciplina o instituto e a matéria” (68).

Vale, de passagem, para ilustrar, a posição assumida por Seabra Fagundes:

(67) Cf. EDUARDO ESPINOLA: “Quando seja o caso de utilidade pública, deve ter-se em vista que as obras, que justificam a desapropriação, se acham taxativamente especificadas em lei” (*Rev. do Supr. Trib. Fed.* 43/340). CLÓVIS BEVILÁQUA: “Se a lei ou o poder administrativo do Estado se desviar dessa norma, criando casos novos de desapropriação, cabe ao Poder Judiciário, assegurar a eficácia da lei federal” (*Rev. de Dir.*, vol. 67, pág. 465). RUI BARBOSA: “Mas, se do processo de desapropriação, tal qual o nosso direito constitucional quer que ele seja, não se pode absolutamente excluir a questão da sua constitucionalidade, não cabe a tal processo, embora sumário e restrito, o nome de administrativo. Administrativo seria, se nele fosse lícito abstrair do exame das condições constitucionais, a que se acha adstrita a desapropriação” (*Rev. do Supr. Trib. Fed.*, vol. XXVII, págs. 265-266).

(68) Cf. Marcello Caetano, *op. cit.*, págs. 359 e segs.

- a) todas as atividades da administração pública são limitadas pela subordinação à ordem jurídica, ou seja, à legalidade;
- b) o procedimento administrativo não tem existência jurídica se lhe falta, como fonte primária, um texto de lei;
- c) mas não basta que tenha sempre por fonte a lei;
- d) é preciso, ainda, que se exerça segundo a orientação dela, e dentro dos limites nela traçados;
- e) só assim o procedimento da administração é legítimo;
- f) qualquer medida que tome o poder administrativo, em face de determinada situação individual, sem preceito de lei que a autorize, ou excedendo o âmbito de permissão da lei, será injurídica (69).

Precisamente, essa normal submissão da administração à lei, faz o princípio da legalidade.

Os administrativistas italianos, como os franceses, são unâni- mes nessa posição de aliança da doutrina à legalidade formal e substancial (70).

Sobretudo, Renato Alessi, quando invoca a responsabilidade da administração pública, com respeito à sua atividade e no to- cante às suas relações na ordem jurídica com os administrados. (71).

A submissão à ordem legal, às leis ordinárias, mesmo tendo em vista o interesse público, exige da autoridade administrativa a observância dos preceitos normativos, inclusive para as medidas executórias de caráter jurídico-relacional.

Não há, em qualquer regime político, quebra de submissão à ordem jurídica. As situações contenciosas envolvem o controle

(69) Miguel Seabra Fagundes, *O Controle...*, cit. pág. 115.

(70) Essa é uma tendência de todo regime jurídico que assenta num sistema próprio de garantias jurídicas, ou então, de garantias constitucionais. Está na tradição do pensamento jurídico francês; no sentido de se evitar o discricionarismo não permitido, está também na tradição da formação do espírito jurídico italiano, cuja organização da justiça administrativa, repele o excesso de poder. Em certos países, ainda continua apenas uma tendên- cia... Muitas das garantias jurídicas não sofrem o controle judicial, nem ju- risdicional.

(71) A obra de Renato Alessi é a que oferece melhor orientação fática, jurídica e doutrinária. Coloca o problema em seus devidos termos, não obs- tante algumas contestações doutrinárias que são aceitáveis na controvérsia (cf. Renato Alessi, *La Responsabilità...*, cit.).

jurisdicional das atividades administrativas. No processo de conhecimento do direito, tem o Judiciário a sua razão de ser.

19. REGRAS JURÍDICAS HARMÔNICAS — A importância do ato administrativo, também nas desapropriações, transcende de sua própria limitação, pois alcança sua expressão peculiar todo um regime jurídico.

Não é um ato isolado na sua constituição formal. Num Estado *de direito*, expulsa a noção de arbitrariedade administrativa firmando relação entre regras jurídicas harmônicas.

Entre o ato administrativo e a sua executoriedade, está a lei, a norma legal, o princípio da legalidade.

Quanto aos direitos subjetivos, sobre os quais podem incidir os atos administrativos, é indispensável que correspondam à norma, à relação de sujeito ou a própria situação subjetiva.

Só a norma jurídica, da lei, oferece a medida que qualifica uma situação criada de fato. Não obstante, a sua extensão e eficácia, dependerem de princípios de direito objetivo.

Jamais deixa de subsistir, nem nos atos acoimados de discricionários, a noção estritamente jurídica do ato administrativo.

O problema ficaria demasiadamente simplificado, caso não fossem observadas as regras que aproximam os poderes políticos na ordem ou no regime jurídico; que aproximam e subordinam uns e outros nas diferenciações funcionais.

Impossível não considerar o ato administrativo como manifestação de vontade nos seus efeitos, senão quando o direito, pela lei, os reconhece como lícitos e adequadamente jurídicos.

Na desapropriação, pelo que traz o ato declaratório, *in concreto*, com maior relevo, envolve o direito subjetivo. E, assim, deve ser apreciado, figurado e configurado.

É unilateral, na verdade. Mas, nem por isso, sem conteúdo ou que não comprometa ambas as partes. Na desapropriação, através do ato, as consequências, são, portanto, bilaterais.

20. O DIREITO DE AMBAS AS PARTES — Ainda que as normas reguladoras das desapropriações sejam unilaterais, ou sejam ditadas unilateralmente pela Administração, a relação se expressa na categoria do ato, em caráter bilateral, entrecruzando-se os efeitos práticos de direito privado e de direito público.

Prevalecem o ato administrativo, o fato administrativo e a operação jurídico-processual. Atua, no direito, que é objetivo, a

norma. E subjetivamente, o direito do indivíduo, ou administrado.

Como ato de governo, de administração, e ao mesmo tempo de autoridade, o desapropriatório, procede da lei, em razão de um fim específico, para atender a necessidade geral, ou de utilidade pública.

Por motivo de seu propósito imediato, exige processo sumário de natureza administrativa e judicial. Mas se executa por disposição formal da Constituição ou da lei. Aplica-se, portanto, a lei a um caso especial, peculiar, taxativo, permitido.

A legislação positiva é quem, no ato administrativo expropriatório, orienta o direito público do Estado. A exigência formal do ato está predeterminada. Requer prévia observância dos requisitos, mediante os quais se efetiva a desapropriação.

A forma do ato, na desapropriação é, portanto, indispensável para a expressão do próprio ato. Isso como expressão de uma relação jurídica; da expressão que provoca a relação. Do contrário, fora da lei, turba-se a relação. Não possui o alcance dos atos jurídicos.

O ato, sem dúvida, aqui, deve conformar-se com o direito de ambas as partes. A discrepância entre o ato e a norma traz consequências de efeitos vários, inclusive de responsabilidade quanto à não observância das obrigações assumidas por força de lei.

Assim sendo, não há como fugir à imposição do Poder Público, de operar dentro e nos limites legais, determinando a responsabilidade do Estado, que será apurada através dos meios adequados, desde que o ato se consuma fora das virtudes formais exigidas.

CAPÍTULO V

O CONCEITO OBJETIVO DE UTILIDADE PÚBLICA

Sumário: 1. A administração e o arbítrio. 2. G. Baudry. 3. Michele Rossano. 4. Robert Wilkin. 5. Pietro Virga. 6. Alain le Tarnec. 7. Giuseppe Turchiarulo. 8. Sabino Alvarez Gendín. 9. Eduardo García Enterría. 10. Garsonnet. 11. Marcel Waline. 12. B. Villegas Basavilbaso. 13. Roger Bonnard. 14. Marcello Caetano. 15. Jean Rivero. 16. Fernando Garrido Falla. 17. Raymondo Malezieux. 18. André de Labaudère. 19. Fritz Fleiner. 20. Estados Unidos.

1. A ADMINISTRAÇÃO E O ARBÍTRIO — A *utilidade pública*, como expressão de conceito jurídico, não é mais uma concepção abstrata, mas rigorosamente exata no seu condicionamento legal. Desapareceram os temores doutrinários com respeito à sua aceção finalística e histórica. Os autores, como veremos, definem o fenômeno, em correspondência com o fato na lei.

Com a ajuda dos julgados, e da jurisprudência, o conceito *materializou-se*, tornou-se juridicamente *concreto*. Ao poder administrativo não se aceita que admita generalizações não específicas. Deve, por efeito do regime jurídico, consubstanciar na ordem jurídica, os casos que a lei consagra, quando expressa e taxativa.

Nem o arbítrio, ou a discricionariedade, devem atuar contrariando o espírito do legislador. Sobretudo, na verdade, isso pouco interessa ao Estado, mas interessa ao *direito* pelo que ele diz, pelo que ele pretende, no tocante à supremacia estatal. Ao Estado ou ao interesse público ou ao interesse social, é importante a tutela legal.

Não há, para a Administração, na sua prática administrativa, motivos senão os óbvios, que aconselham uma atividade extralegal. Fora dos casos previstos, longe das especificações legais taxativas, enormes são os recursos legislativos. Daí por que, o controle jurisdicional se torna importante para

a conciliação dos contrários.

Importa, sim, a ordem jurídica, as garantias que asseguram aos administrados a proteção dos seus direitos; garantias que harmonizem a *utilidade pública* com a posição subjetiva do particular; sem conflitos desnecessários e sem riscos conseqüentes de natureza patrimonial, onde a Administração não apareça como juiz do próprio arbítrio.

Essa é, pelo menos, a orientação do pensamento doutrinário, oferecida como *diretriz* à aplicação da lei na desapropriação, sem o caráter de livre intervenção na posse e na propriedade; como se expropriar fosse sinônimo de confiscar, fugindo de uma intervenção marcada pela ação tutelar do Estado nos interesses que são comuns e correspondentes.

Deve o Estado, como lhe cabe, ficar com a lei, jamais se afastar dela; cumprir os seus fins até o ponto que lhe é permitido; usando, porém, nos casos aconselhados, do apelo a *lei especial*; evitando o arbítrio onde não se faz indispensável; fugindo ao discricionarismo em favor da ordem jurídica que serve ao próprio Estado.

2. G. BAUDRY — No entender do clássico doutrinador francês, por muito tempo conselheiro na Corte de Apelação de Paris, alguns pontos merecem relevo:

“L'expropriation consiste, de la part de l'Administration, à acquérir d'autorité, en la forme légale et dans l'intérêt public, des immeubles privés, moyennant indemnité; la loi ne donne pas de définition de “utilité publique; actuellement, après avoir progressivement évolué, la notion d'utilité publique est devenue très large”(72).

Na sua afirmação, aliás bastante dogmática, apesar de dar à autoridade administrativa competência para apreciar cada caso, G. BAUDRY, ressalta claramente a importância de *forma legal*.

3. MICHELE ROSSANO — Com a mesma observação legal, pondera o administrativista italiano:

(72) G. Baudry, *op. cit.*, pág. 113.

"La proprietà privata può essere, nei casi preveduti dalla legge e salvo indennizzo, espropriata per motivi di interesse generale; la norma non esclude che la legge, in quanto esercizio del potere Legislativo, possa essa stessa promuovere in casi singoli ma, di regola, l'espropriazione per pubblica utilità deve essere disciplinata con legge come istituto" (73).

A dependência da lei torna, assim, o ato legítimo, legitimando a vontade expropriatória. É, essa dependência, da natureza do instituto. Fora da lei, para Rossano, não há poder para expropriar.

4. ROBERT WILKIN — Analisando, face ao direito político e ao direito civil, o direito de expropriar, ainda que afirmando ser a utilidade pública uma noção jurídica indefinida, Wilkin diz:

"La loi a réglé la manière de la décréter, mais elle n'a formulé aucune règle d'appréciation du fond même de la notion; il en résulte que l'utilité publique existe quand, de la manière établie par la loi, l'autorité compétente la décrète" (74).

Há uma regra, portanto, que é a legal, estabelecida pela lei, permitindo à Autoridade Administrativa o exercício do poder expropriatório. Regra que se aplica a todos os domínios da atividade estatal.

5. PIETRO VIRGA — Para o professor de direito administrativo na Universidade de Palermo, há expropriação:

"Secondo un procedimento amministrativo disciplinato della legge; per motivi di interesse generale determinati della legge; salvo indennizzi" (75).

O problema legal, para Virga, é o fundamental. C

(73) Michele Rossano, *op. cit.*, vol. I, pág. 54.

(74) Robert Wilkin, *op. cit.*, pág. 26.

(75) Pietro Virga, *op. cit.*, pág. 11.

interesse é o determinado em lei, e o procedimento administrativo, de igual maneira, o que a lei ditar.

Nada mais claro, portanto:

"L'espropriazione può attuarsi solo sulla base di una legge generale preconstituita, la quale deve disciplinare non solo i presupposti in base ai quali la espropriazione può essere disposta con provvedimento amministrativo, ma deve altresì regolare il procedimento secondo il quale l'atto ablativo può essere emesso, inguisa da consentire adeguate garanzie sia amministrative che giurisdizionali a favore del proprietario privato" (76).

A lei, como se vê, antecede ao ato expropriatório. Jamais o ato precede a lei. Quanto ao procedimento deve ser o previsto legalmente, com a garantia administrativa e jurisdicional em favor do expropriado.

6. ALAIN LE TARNEC — Explica, com largueza, Le Tarnec.

"L'utilité publique est la condition fondamentale de l'expropriation; le concept d'utilité publique est devenu extrêmement vaste; le recours pour excès de pouvoir est ouvert par violation de la loi, vice de forme ou incompétence" (77).

Não fica livre o Poder Público para desapropriar, senão obedecidas certas formalidades essenciais. Assim, não se comportando a Administração, a via recursal está aberta. Em primeiro lugar para denunciar a violação da lei, mas sem efeito suspensivo.

7. GIUSEPPE TURCHIARULO — O autor italiano mantém a mesma linha de entendimento, porque:

"La dichiarazione di pubblica utilità è un atto formale; la dichiarazione di pubblica utilità deve

(76) *Idem, ibidem*, pág. 11.

(77) Alain le Tarnec, *op. cit.*, págs. 20 e segs.

risultare espressamente da legge; la dichiarazione di pubblica utilità è un provvedimento concreto, in quanto l'autorità, che deve emanarla, deve portare il suo esame sul caso specifico, che si appresenta..." (78).

Assenta Turchiarulo, a sua exata posição nos elementos de forma, de lei e de caso. Não prescinde de nenhum deles, tornando evidente que, com a relação que formam, dão sentido de legitimidade, de legalidade, ao ato administrativo.

8. SABINO ALVAREZ GENDÍN — Firmou, não de agora uma orientação que ganhou amplo apreço no direito comparado. Enxergou o problema de longe, e antes do Estado ganhar novas formas de atividade. Situou o instituto, com realismo, no direito público e no civil, jamais esquecendo os fundamentos de base histórica (79).

E assim enfatiza:

"La concepción reinante en los juristas es la de justificar la expropiación por virtude de la utilidad pública; sigue informando la doctrina de la utilidad pública el derecho de expropiación forzosa, quedando su regulación atribuída a la ley" (80).

Preocupá-se Gendín, no primeiro plano do seu pensamento, com o *conceito legal*. Para depois, em consequência, caracterizar os outros aspectos do instituto, como o sujeito e o objeto da desapropriação (81).

Para Sabino Alvarez Gendín, as *leis especiais* são as que determinam os casos de utilidade pública,

"estableciendo a veces una orden de prefe-

(78) Giuseppe Turchiarulo, *op. cit.*, págs. 45 e segs.

(79) Cf. Sabino Alvarez Gendín, "La evolución histórica de la doctrina" (Su Concepto Jurídico), in *Expropiación Forzosa*, Cap. I.

(80) *Idem, ibidem*, págs. 45 e segs.

(81) *Idem, ibidem*, págs. 100-138.

rencia entre los distintos fines que pueden consagrarse como de utilidad pública” (82).

9. EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA — Bem mais atual que Gendín, afunda-se na realidade do Estado mais moderno, e de direito, valorizando o caráter constitucional da desapropriação.

Para, modernamente, entender o instituto, afiança a necessidade de se estudar:

“La extensión del concepto de expropiación y su nuevo sentido; la análisis de la potestad expropiatoria construída por la ley” (83).

Para determinar com precisão a extensão do poder do desapropriante, face ao impositivo legal, imperativo e definido, há que se examinar separadamente seus distintos elementos: natureza, sujeitos, objeto, causa, conteúdo e exercício.

E ainda para Enterría:

“La causa que legitima el ejercicio de la potestad expropiatoria está especificadamente trazada en la ley, como ocurre en la generalidad de los derechos” (84).

10. GARSONNET — Voltando à tradição do instituto, já pelos idos de 1900, ao que parece, Garsonnet textuava para o nosso tempo, como se na distância histórica pudesse prever o Estado moderno, e de direito.

A essa época, com muita sensibilidade, fazia referência às leis administrativas que restringiam o direito de propriedade; leis que visavam atender aos *direitos* do Estado (85).

(82) *Idem, ibidem*, pág. 229.

(83) Eduardo García de Enterría, “Potestad expropiat6ria, garantia patrimonial, responsabilidad civil de la Administración”, in *op. cit.*, págs. 41-43.

(84) *Idem, ibidem*, pág. 43.

(85) Cf. Garsonnet, *op. cit.*, vol. I, págs. 38-48.

Vale o estudo de Garsonnet, como contribuição a um pensamento jurídico que evoluiu, determinativamente, num mesmo sentido de legalidade e de legitimidade. Para ele, no seu entender ainda valioso:

“La déclaration d'utilité publique n'est pas encore l'expropriation, mais c'est le point de départ indispensable et la condition essentielle de la procédure qui y conduit” (86).

Preocupava-se, então, o *Doyen* da Faculdade de Direito de Paris, como os juristas mais atuais estão se preocupando na definição do problema da utilidade pública, com as formas prescritas na lei.

11. MARCEL WALINE — Com a sua autoridade, e vivendo a experiência de um sistema que alcançou plenitude, o sistema jurídico-administrativo francês, Marcel Waline, em poucas palavras define a sua posição dizendo:

“Le premier acte de la procédure doit tendre à préciser si l'object que l'on a en vue est bien d'utilité publique; mais la déclaration d'utilité publique établit seulement que l'opération d'ensemble projetée est d'intérêt général; la légalité de la déclaration d'utilité publique peut être contestée par la voie du recours pour excès de pouvoir” (87).

A utilidade pública, para a doutrina francesa, não é mais uma hipótese ou um pressuposto. Precisa ser provada no seu compromisso com a lei. Exige, por essa razão, reconhecimento legal.

Essa é uma tese que vai ganhando terreno em virtude das garantias que protegem o administrado. Tese que reconhece o poder do Estado, a supremacia estatal, mas, dentro da lei e da ordem jurídica.

(86) *Idem, ibidem*,, pág. 113.

(87) Marcel Waline, “Procédure normale de l'expropriation”, in *op. cit.*, págs. 443 e segs. E também, como posição assumida: Manoel de Oliveira Franco Sobrinho, “Contencioso administrativo e justiça administrativa” (Segundo Caderno), in *Introdução...*, cit.

12. BENJAMIN VILLEGAS BASAVILBASO — O tratadista argentino, orientado no ensinamento de Rafael Bielsa, aprecia o instituto em razão da especificidade do serviço público, relatando:

“La satisfacción de las necesidades colectivas, objeto del servicio público, requiere, en determinados casos, la imposición de limitaciones a la propiedad privada; el instituto de la expropiación por causa de utilidad pública y social es el medio jurídico que utiliza el Estado para la realización del servicio público; la necesidad colectiva no podría ser cumplida por el procedimiento del derecho público, en ciertos supuestos, si la propiedad privada de los particulares no se incorpora al dominio del Estado; a estos efectos la administración pública, autorizada por la ley, tiene dos vías jurídicas: o bien el procedimiento de derecho privado, o bien la expropiación” (88).

Não obstante não aceitar a competência judicial para apreciação do ato declaratório administrativo, a contradição está flagrante em Basavilbaso, desde quando afirma que, a causa da desapropriação exige necessariamente uma *lei formal* e que a sua qualificação é um ato de administração (89).

Nada mais claro, no entanto, para nosso convencimento, do que a atração do jurista argentino, pela imposição da lei, da maneira como põe a questão em relação ao serviço público:

“Naturalmente que el derecho de expropiación debe estar autorizado expresamente en la ley de creación del servicio, en su caso, en la ley de concesión, y ejercido de conformidad con las leyes generales y especiales sobre la materia...” (90).

(88) Benjamin Villegas Basavilbaso, “Instituciones Fundamentales”, in *op. cit.*, vol. III, pág. 73.

(89) *Idem, ibidem*, pág. 73.

(90) *Idem, ibidem*, pág. 74. Também, Rafael Bielsa, *Derecho...*, cit. vol. III, pág. 439.

O desinteresse na aplicação da lei torna equívoca a posição de Basavilbaso, e também de Bielsa, quando não atendida a sua legalidade ou a responsabilidade correspondente do Estado.

13. ROGER BONNARD — Com mais ampla visão, analisando a problemática do instituto, anteriormente ao pronunciamento dos juristas argentinos, Roger Bonnard, em abono da harmonia entre poderes, não pratica equívocos, colocando a questão nestes precisos termos:

“L'expropriation c'est un acte par lequel l'État impose à un particulier la cession d'une propriété dans un but d'utilité publique; l'expropriation constitue donc une atteinte grave à la propriété privée; aussi elle a été organisée suivant une procédure destinée à assurer de fortes garanties à la propriété privée, de façon éviter les abus; la protection essentielle résulte de l'intervention des autorités judiciaires dans cette procédure” (91).

Não contraria Bonnard a tendência a uma orientação mais atual, mais consentânea com o Estado de direito. Por que se chama de utilidade pública, a desapropriação não deixa de ser regrada, na sua significação jurídica; regrada e apreciada quanto ao ato administrativo.

14. MARCELLO CAETANO — Conforme o seu parecer, a desapropriação se inclui, entre os meios de aquisição de bens “por via de autoridade” mas a expropriação de coisas pode definir-se “como a relação jurídica, pela qual, o Estado, considerando a conveniência de utilizar determinados bens imóveis para em um fim específico de utilidade pública, extinguir os direitos subjetivos constituídos sobre eles, e determina a sua transferência definitiva para o patrimônio de pessoa, a cujo cargo esteja a prossecução desse fim, cabendo a esta, pagar ao titular dos direitos extintos, uma indenização compensatória” (92).

(91) Roger Bonnard, “L'Expropriation por cause d'utilité publique”, in *Précis...*, cit., págs. 449-450.

(92) Marcello Caetano, *op. cit.*, t. II, pág. 944.

Para Caetano o fato constitutivo da relação jurídica da expropriação é a “declaração de utilidade pública”.

Lembra, o jurista, que a lei não exclui a discussão contenciosa, ficando o ato definitivo e executório suscetível de recurso, desde que viciado (93).

Interessa sempre saber, mesmo em se tratando de matéria discricionária passível de impugnação por desvio de poder, “se existe ou não a utilidade pública declarada, e se os bens são ou não indispensáveis ao empreendimento” (94).

Há que haver a lei, portanto.

15. JEAN RIVERO — Está o professor de Paris, sensível na sua obra à proteção do administrado, com a orientação da doutrina e da lei francesas, assentadas num regime jurídico de exatas garantias recíprocas.

Pelo saber de Rivero “la déclaration d'utilité publique et arrêté de cessabilité sont des décisions exécutoires” (95).

Não obstante, essas decisões “peuvent faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir devant le juge administratif” (96).

Só assim é possível, em termos jurídicos e de fato, controlar-se o caráter de utilidade pública “en fonction du contenu légal de cette notion, sans pour autant s'immiscer dans l'opportunité de la décision” (97).

Não é sem motivo, a referência em torno do conteúdo legal que se exige para a fixação da noção jurídica de utilidade pública. Há nessa afirmativa, como não pode deixar

(93) *Idem, ibidem*, pág. 950.

(94) “A declaração de utilidade pública pode ser feita: a) por lei especial para cada caso, conforme o sistema adotado na Lei de 23 de julho de 1850, artigo 2º, § 1º; b) por decreto especial, como se permite na mesma lei; c) por deliberação do Conselho de Ministros nos casos previstos no n. 2, do art. 12, da Lei n. 2.030 e no art. 1º do respectivo regulamento; d) por simples despacho ministerial, conforme a Lei n. 2.030 e o Decreto-lei n. 36.353, de 17 de junho de 1947” (*Idem, ibidem*, pág. 949).

(95) Jean Rivero, *Droit Administratif*, Paris, 1960, pág. 427.

(96) Jean Rivero, “La déclaration d'utilité publique”, in *op. cit.*, pág. 467.

(97) *Idem, ibidem*, pág. 468.

de ser, o respaldo de um regime estruturado num positivo sistema de garantias.

Do contrário, o conceito de utilidade pública, seria um conceito vago, sem qualquer implicação com a ordem jurídica.

16. FERNANDO GARRIDO FALLA — A declaração de utilidade pública, no entender de Garrido Falla, converte-se em pressuposto básico indispensável para o exercício da *potestad expropiatória*.

Assim, para proceder-se a expropriação, será obrigatória a prévia declaração de utilidade pública ou de interesse social.

As regras, na tradição, desde a Lei de 1879, até a Lei de 1954, na Espanha, são, em princípio, estas:

“La declaración de utilidad pública ha de realizarse por ley, siempre que no se trate de alguno de los casos en que dicho requisito se considere implícito; cuando la ley haya declarado la utilidad pública en forma genérica, entonces la autorización en cada caso concreto del ejercicio de la potestad expropiatoria deberá adaptarse por acuerdo del Consejo de Ministros” (98).

Garrido Falla dá importância fundamental às garantias jurisdicionais. Para prevenir certos riscos, a lei espanhola estabeleceu garantias que assim se definem:

“La actuación administrativa através de una vía de hecho (por tanto, rigurosamente a espaldas del Derecho) abre a los particulares un remedio jurisdiccional de carácter totalmente extraordinario: la posibilidad de utilizar, aparte de otros medios legales procedentes, los interdictos de retener y recobrar para que los jueces le amparen, y, en su caso, le reintegren en su posesión amenazada o perdida; los principios que en esta materia inspiran la Lei de

(98) Fernando Garrido Falla, *Tratado de Derecho Administrativo*, Madrid, 1962, vol. II, págs. 235 e segs.

Expropiación Forzosa coinciden, por lo demás, con los que más tarde han venido a establecer la ley de Procedimientos Administrativos, de 1958, de acuerdo con la cuál son nulos de pleno derecho los actos administrativos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido para ello” (99).

Na Espanha, desde muito tempo, portanto, o ato administrativo, não correspondendo à lei, é nulo de pleno direito. Não se isenta da nulidade, inclusive, o ato expropriatório declarativo de utilidade pública.

17. RAYMOND MALEZIEUX — Quanto à utilidade pública e aos motivos legais, permanece com Malezieux o mesmo pensamento orientador. Não se quer no instituto fugindo de seu conteúdo jurídico. Não se permite a ação do Estado escapando a certas determinações normativas específicas.

Como um modo de aquisição de direito administrativo, permite-se que as pessoas administrativas adquiram bens particulares, mas sem quebra do princípio consagrado pelo regime jurídico, que o próprio Estado adotou e deve respeitar.

Assim, não se desmerecem, as seguintes condições relacionais:

“L’expropriation pour cause d’utilité publique est une procédure permettant à l’administration d’obtenir la propriété contre la volonté des propriétaires; le régime juridique de l’expropriation s’efforce de concilier les nécessités de l’administration avec les droits des particuliers; l’acte déclarant l’utilité publique (à condition que ce ne soit pas une loi) peut faire l’objet d’un recours en annulation” (100).

Ainda que mudem, ou não sejam os mesmos os regimes jurídicos, ou diferente seja a natureza do instituto, o

(99) *Idem, ibidem*, págs. 239-240.

(100) Raymond Malezieux, *Manuel de Droit Administratif*, Paris, 1954, págs. 196-197.

problema da lei, da legalidade, apresenta-se como de suma importância.

A vontade contrária do administrado ou particular integra um sistema de garantias que afeta necessariamente o regime jurídico.

Conciliar as necessidades da Administração com os direitos do particular, é o papel do Estado sobretudo como o tutelador do direito no conflito entre partes.

Não se concebe, na sua inteireza, o ato administrativo não examinável, não conformato juridicamente, afastado da lei e das exigências legais.

18. ANDRÉ DE LABAUDÈRE — Seguindo uma linha peculiar à tradição do direito francês, André de Labaudère, coloca o instituto da desapropriação entre “les modes de cession forcée des biens en droit administratif” (101).

É o administrativista, muito simples na posição e definição do fenômeno expropriativo. Eis que não procura fundar o seu pensamento fora da realidade, nem fora do regime jurídico.

Mantém, ao que se pode ver, uma posição legalista harmoniosa, para o que chama de *cessão forçada*, considerando essa posição, essencial ao entendimento dos institutos da desapropriação e da requisição.

Ressalta, porém, com objetivismo, em se tratando de expropriação, que é sobretudo um instituto que exige “précautions rigoureuses”, e isso porque está em constante evolução (102).

Não aceita o instituto ou o ato, distante de duas importantes condições: de regulamentação legal; de procedimento legal.

No primeiro caso, como diz:

“On a posé en principe que cet emploi n'était justifié que lorsque l'administration a vraiment besoin de l'immeuble, c'est-à-dire lorsqu'il y a utilité

(101) André de Labaudère, *Traité Élémentaire de Droit Administratif*, Paris, 1953, pág. 397.

(102) *Idem*, *ibidem*, pág. 800.

publique et un vue de satisfaire cette utilité publique;

No segundo, como afirma:

“On a entouré l'opération de garanties consistant dans une procédure minutieusement réglée, scindée en phases rigoureuses” (103).

Torna Labaudère evidente que:

“La garantie essentielle a été dans l'intervention du pouvoir judiciaire en raison de son indépendance à l'égard de l'administration et de sa mission traditionnelle de gardien de la propriété privée” (104).

O jurista lembra, para esclarecer sua posição, apenas conceitos comuns, naturais e consagrados.

Conceitos como o da garantia no processo, da missão do Poder Judiciário e da significação da propriedade privada (105).

Lembra uma orientação que se vai fixando, onde a jurisprudência ainda está *casuística*, imprecisa, sujeita ao livre pensamento do Poder Público, descaracterizada quanto à missão do Poder Judiciário (106).

(103) *Idem, ibidem*, págs. 799-800.

(104) *Idem, ibidem*, pág. 800.

(105) “La légalité de ces opérations est contrôlée par la juridiction administrative (sauf naturellement lorsqu'il s'agit d'une loi). En particulier le Conseil d'État vérifie à l'occasion du recours pour excès de pouvoir si les règles légales ont été observées et si la notion d'utilité publique se retrouve bien en l'espèce”. (*Idem, ibidem*, pág. 804).

(106) “1º – L'exigence de l'utilité publique reste toujours aussi impérieuse, mais le législateur et la jurisprudence ont notablement assoupli le sens donné à cette expression; 2º – si la procédure normale a été maintenue dans ses grandes lignes, des lois ont successivement donné le jour autour d'elle à toute une série de procédures exceptionnelles où l'intérêt de l'administration est nettement favorisé” (*Idem, ibidem*, pág. 800).

19. FRITZ FLEINER — A proteção das situações jurídicas constituem a finalidade do Estado, no direito moderno. Mas ao mesmo Estado de direito, que tão eficazmente protege os direitos e o patrimônio dos cidadãos, concede-se intervir cada vez que o *interesse público* assim o exija (107).

Recorda Fleiner, exemplificando, tipificando, que em plano singular, a desapropriação exterioriza um ato de soberania e permite à Administração atuar autorizada, tendo em conta as garantias que para a propriedade, estabeleceram as Constituições contemporâneas.

A garantia constitucional se estende, não só à propriedade do cidadão, senão a todos os seus direitos de caráter patrimonial (108).

Segundo o direito público, o Estado é competente para restringir determinados direitos do particular, e para adjudicá-los ao patrimônio estatal, em razão do interesse público.

Mas o Estado fica obrigado pela relação de direito que se estabelece, relação essa de natureza jurídico-pública, a preceitos que são diretamente obrigatórios: indenizar; respeitar as leis expropriatórias; acatar determinadas condições e formas pelas quais se pode exercitar a desapropriação.

Trata-se, inclusive na desapropriação, de preservar, indubitavelmente, os direitos subjetivos adquiridos pelos particulares, sem com isso deixar de atender aos imperativos do interesse público.

No entender de Fleiner, só procede a indenização, quando uma norma jurídica assim o prescreve (109). Portanto, há que se averiguar, em primeiro lugar, se existe preceito legal expresso que ordene a indenização.

O mesmo argumento vale para a aferição da utilidade pública. Isto significa, pelo bom entendimento, como nota típica estatal para o *direito objetivo de expropriação*, que uma lei há de determinar as condições gerais, válidas para todos, em cada caso concreto, não se afastando a possibilidade de sua prática por leis especiais (110).

(107) Cf. *Fritz Fleiner, op. cit.*, pág. 234.

(108) *Idem, ibidem*, pág. 235.

(109) *Idem, ibidem*, pág. 244.

(110) *Idem, ibidem*, pág. 253. Para o jurista alemão, a então Consti-

O enfoque, portanto, está em lei. Em lei de caráter formal ou especial, mas sempre em lei. Os princípios estabelecidos fazem a norma de procedimento legal. Preserva-se, na relação, seja qual for o procedimento, os efeitos de direito privado, ainda que a matéria seja regulada pelo direito público.

20. ESTADOS UNIDOS – Não obstante o sistema jurídico dos Estados Unidos estar composto de mais de quatro dezenas de sistemas de direito, há um denominador comum, que importa em precisar quanto à natureza *do que é público*, e das garantias de procedimento, com respeito aos chamados atos administrativos ilegais.

O controle jurisdicional da legalidade dos atos administrativos nos Estados Unidos dá ao administrado, motivo de recursos perante os tribunais judiciais (111).

Num sentido amplo, porém, as influências sofridas pelos vários sistemas jurídicos, também foram sofridas pelos vários sistemas norte-americanos, sob a égide da União Federal.

Há como que uma preocupação fundamental pelo justo conceito de *legalidade*. Na prática corrente, toda e qualquer decisão administrativa, no concernente ao particular, deve vir acompanhada de razões escritas na qual está juridicamente fundada (112).

BERNARD SCHWARTZ, num estudo comparado, aborda com segurança o valor do controle constitucional e os recursos permissíveis contra a Administração, ou propriamente contra a ação administrativa (113).

Duas formas são as consagradas:

- a) a do recurso legal;
- b) a do recurso não-legal.

O *legal* é aquele previsto em lei. O *não-legal* aquele

tuição do *Reich* declarava lícita a desapropriação, só no caso de permissão, em virtude de um princípio legal.

(111) A leitura do ensaio comparativo de Bernard Schwartz, merece atenção pelo que aproxima, nos sistemas diferentes (Bernard Schwartz), *Le Droit Administratif Américain*, trad. francesa, Paris, 1952.

(112) *Idem, ibidem*,, pág. 133.

(113) *Idem, ibidem*, pág. 144.

permitido para declarar-se que um ato administrativo é ilegal.

O *legal* é aquele previsto em lei. O *não-legal* aquele permitido o administrado quanto a um julgamento declaratório. Prevê, sem precisar dizer, a faculdade de anulamento dos atos administrativos ilegais.

Generalizando, sem cair nas comparações inconceituais, o ato administrativo passa a ser passível de ataque, no tocante à forma e ao seu caráter executório.

O que não se deve, na dissemelhança dos sistemas jurídicos, é prolongar uma mesma condição para o ato, quando as legislações não se identificam, senão pelos fins que pretendem.

Daí por que, os meios anulatórios, assentam sempre nos mesmos pressupostos: a incompetência, o vício de forma, o desvio de poder e a violação da lei (114).

A natureza *do que é público* não inibe o administrado na defesa de direitos subjetivos. Dá supremacia ao Estado, naturalmente, sem ferir, porém, regras de procedimento legal.

(114) O professor da "New York University", além de analisar os recursos contra a Administração, ainda se detém com bastante clareza no erro de *direito* e no erro de *fato*, elementos que impõem a declaração de ilegalidade da ação administrativa (*Idem, ibidem*, págs. 134 e seqs.).

SEGUNDA PARTE

**A DESAPROPRIAÇÃO NAS CARTAS
CONSTITUCIONAIS DO BRASIL**

**O PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO NA
DESAPROPRIAÇÃO**

**O PROCEDIMENTO JUDICIAL NA
DESAPROPRIAÇÃO**

AS FIGURAS PARA-INSTITUCIONAIS

**O JUSTO-PREÇO NA COMPENSAÇÃO
INDENIZATÓRIA**

CAPÍTULO I

A DESAPROPRIAÇÃO NAS CARTAS CONSTITUCIONAIS DO BRASIL

Sumário: 1. A propriedade ante o Estado. 2. O motivo causal. 3. José Antonio Pimenta Bueno. 4. Alcides Cruz. 5. João Barbalho. 6. Carlos Maximiliano. 7. Oliveira Santos. 8. O Código Civil. 9. A Carta de 1934. 10. A Constituição de 1937. 11. O texto legislativo atual. 12. A lei ainda vigente. 13. Duas questões. 14. A Carta de 1946. 15. A Emenda Constitucional n. 10. 16. A Constituição de 1967. 17. A garantia constitucional da propriedade. 18. O interesse social. 19. A Emenda Constitucional n. 1. 20. A desapropriação não é um fim.

1. A PROPRIEDADE ANTE O ESTADO — É bom entender que a *propriedade* não tem noção especialíssima para o homem. Pode ser especificada, qualificada, definida, classificada, categorizada, individualizada, socializada, comunicada, mas é um *fato natural*, orgânico, humano e sempiterno.

Só desse ponto de vista pode vingar um conceito jurídico, que explique historicamente o instituto da desapropriação. De uma forma ou outra, a atuação do Estado, como fonte de direito, inclina-se para o homem social. Ampliando a noção de propriedade além da dimensão material, essa noção alcança a plenitude integral da vida humana.

Não existindo a propriedade, inexistiria, pela perda de sentido, o instituto da desapropriação. Não fosse ela um direito integrado nas garantias humanas, dispensável seria, ao Estado, estabelecer limitações ou restrições à sua posse e gozo. O que se oferece ao particular, na desapropriação, é uma possibilidade de luta com o Estado (1).

(1) O jurista italiano, Ugo Nicolini, buscando a história, e evocando as fontes romanas, num paciente estudo de pesquisa, onde predominam os requisitos de causa, diz: L'origine della divisione del beni e la conseguente natura di 'istituto iuris gentium' attribuita alla proprietà è, come sappiamo, un dato essenziale al fini della perfetta comprensione dell'istituto dell'esproprio, come lo è il concetto della proprietà quale istituto teoricamente e

Mesmo que não haja analogias flagrantes, possui o direito soviético *disposições* que protegem a propriedade não individualizada; *regras* que somente se quebram com certos modos legais de perda da propriedade ou da posse; *modos* que correspondem à prescrição extintiva, à requisição, ao confisco ou à transmissão por efeito convencional (2).

É a propriedade, assim, na sua existência natural, uma força em oposição ao Estado. Modificada, porém, na sua origem, por motivos de ordem social ou política. Por razões que se podem chamar de necessidade pública, de utilidade pública ou de interesse social. Mas razões que são regradas através do regime jurídico adotado, ou consagrado.

Observado o instituto da desapropriação, na evolução do direito brasileiro e do pensamento doutrinário, verifica-se que o *fim* prepondera sobre os *meios*. E que a adequação dos meios ao fim, corresponde a um sistema de garantias, que envolve não só a ordem social ou política, mas sobretudo a ordem econômica.

2. O MOTIVO CAUSAL — Sempre o *motivo causal* explicou a desapropriação no direito brasileiro. *Causa* essa, acompanhada de um *fim* justificante, imperativo ou determinado, especificado em lei, taxativo e categórico.

Nunca a atividade administrativa se propôs, ao menos pela força de expressão legal, a atuar discricionariamente, fora dos critérios aconselhados nos textos legais.

Duas condições, como vimos observando, impõem as leis fundamentais para o exercício do direito de expropriar: uma *causal* e outra de *procedimento* em virtude da causa.

Na causal, a existência de um motivo de interesse

tendenzialmente assoluto ma praticamente limitadissimo". Está claro, para Nicolini, olhando a história, a importância da justa causa. Para, somente através dela, concretizar-se um ato de soberania que atinja a propriedade privada. A teoria da causa, no fundo, é aquela informada pela lei (Ugo Nicolini, *La Proprietà — Il Principe e l'Espropriazione per Pubblica Utilità*, Milão, 1952, pág. 199).

(2) Cf. Wladimiro Largu, "Modi di acquisto e di perdita della proprietà", in *Il Diritto di Proprietà nella Legislazione Civile Sovietica*, Turim, 1932, págs. 100 e segs.

geral, de necessidade social ou de utilidade pública.

No procedimento, a existência de regras adequadas, capazes de justificar a legalidade do ato expropriatório.

Ambas as condições são essenciais e devem estar normativamente vinculadas. Ainda que a doutrina admita a supremacia estatal, não deve admiti-la, afora os casos especiais, com o desamparo da lei que informa a natureza do ato administrativo.

A rigor, o motivo causal, razão pela qual age o Poder Público, é o mais importante, não pode ser desconsiderado, e nem colocado em plano secundário. Apresenta-se como justificante do ato expropriatório; como condicionante da atividade administrativa.

Embora a *indenização compensatória* possa constituir ressarcimento, nem por isso se apresenta como o elemento definidor do instituto, na sua melhor expressão de entendimento da problemática social.

Quanto ao favorecimento econômico, não faz discriminarismo. Legislador ou julgador estão harmonizados pelo motivo causal. Assim não fosse, irrelevante seria discutir-se a utilidade pública ou social; ou sequer mencioná-las para explicar o ato expropriatório.

É através, pois, do motivo causal, preponderante, exclusivo, dogmático, conceitual, motivador sobretudo, que iremos analisar o instituto da desapropriação, tal e qual foi entendido, e ainda o é, no direito brasileiro.

3. JOSÉ ANTONIO PIMENTA BUENO — A propriedade real, assim como a intelectual e moral, tem a sua origem na natureza, e é sagrada, porque é o fruto dos esforços, fadigas e sacrifícios do homem; todos os ataques feitos à propriedade, embora disfarçadamente, são contrários ao direito; a plenitude da garantia da propriedade não só é justa, como também reclamada pelas noções econômicas e pela razão política dos povos livres; pelo que toca à ordem política, a propriedade é uma das bases fundamentais da sociedade; não obstante, também é certo que o homem vive em sociedade,

que tem deveres para com esta, para com a defesa do Estado ou outras relações do bem comum; conseqüentemente, se o bem público, legalmente verificado, exige o uso ou emprego da propriedade do cidadão, a sociedade deve ter o direito de realizar a desapropriação; o que a lei deve fazer é marcar de antemão os únicos casos em que terá lugar essa exceção, estabelecer as regras fixas que regulem a indenização, e não dispor da propriedade antes de previamente verificar essa indenização (3).

Explica Pimenta Bueno:

a) a Lei de 9 de setembro de 1826, em seus arts. 1º e 8º, declara quais os únicos casos e qual o processo da desapropriação, quando reclamada por *necessidade* do bem público;

b) no art. 2º, declara que quando ela não for reclamada senão por utilidade do bem público será esta previamente examinada e verificada por ato legislativo;

c) o ato adicional, art. 10, § 3º, deu às assembleias legislativas provinciais o poder de determinar os casos e a forma da desapropriação por utilidade municipal, ou provincial (4).

Ressalte-se, para definir, na tradição jurídica que veio em 1824, da Constituição do Império, os seguintes pontos: a obrigação do bem público ser legalmente verificado; a importância da lei marcar os casos únicos expropriatórios; o direito de desapropriação pelo Estado, reclamada por *necessidade*; o direito, em determinados casos, da província ou do Município, no que tange à utilidade.

4. ALCIDES CRUZ — O catedrático de Porto Alegre, já no regime da Constituição de 1891, considerava com rara acuidade que o direito de propriedade pode ser ou não, totalmente subtraído ou restringido ao seu titular; que o Estado, no desempenho da sua missão de assegurar o manutenção do conjunto dos direitos da coletividade, vê-se obrigado a

(3) José Pimenta Bueno, *Direito Público Brasileiro e Análise da Constituição do Império*, Rio de Janeiro, 1958, pág. 419. Obra reeditada pelo Ministério da Justiça e Negócios Interiores, Serviço de Documentação — com prefácio de Seabra Fagundes.

(4) *Idem, ibidem*, pág. 420.

impor limitações não só à liberdade do indivíduo, como também, à sua propriedade; que isso equivale ao reconhecimento expresso do devido respeito à propriedade, sem o que a expropriação seria simplesmente um esbulho, uma confiscação (5).

Daí decorrerem, na sua prática de procedimento, os seguintes princípios: nenhuma expropriação terá lugar, sem uma lei que a determine; nenhuma expropriação poderá ter lugar, sem que haja sido previamente julgada a necessidade, ou a utilidade do interesse público; nenhuma expropriação terá lugar, sem que o expropriado receba uma justa indenização; a vontade contrária do titular do direito a expropriar, não é obstáculo a esse ato (6).

Escalonando, princípio por princípio, a orientação de Alcides Cruz, estabelece uma essencial hierarquia de valores na ordem abaixo:

- 1º) o da lei determinante;
- 2º) o da causa-motivo;
- 3º) o da indenização compensatória;
- 4º) o da inexistência de obstáculo quanto à vontade do expropriado.

Na base, porém, de todos esses valores, está a lei. Pode, assim, o particular, titular do direito a expropriar, usar do recurso contestatório quando: não seja o ato determinado em lei; não haja a necessidade, ou a utilidade, sido previamente julgada (7).

5. JOÃO BARBALHO — Traçando a evolução do princípio de intervenção do Estado, o antigo ministro do Supremo Tribunal Federal torna claramente evidente, algumas tendências que afirmaram o instituto da desapropriação, no direito brasileiro:

(5) Cf. Alcides Cruz, *Direito Administrativo Brasileiro*, Rio de Janeiro, 1914, págs. 215-216.

(6) *Idem, ibidem*, pág. 216.

(7) É o mesmo o pensamento de Augusto Olympio Viveiros de Castro. Não obstante, na sua obra, não haver tratado da matéria, expressou o seu convencimento em estudo de rara sensibilidade jurídica (cf. Augusto Olympio Viveiros de Castro, "Tratado de Sciencia da Administração e Direito Administrativo", in *Rev. de Dir.*, 18/409).

a) mostrando que “o decreto de 21 de maio de 1821, considerando ser uma das bases principais do pacto social entre os homens, a segurança dos seus bens, determinou que a ninguém se tomasse coisa alguma contra a vontade do possuidor ou proprietário, fossem quais fossem as necessidades do Estado, sem que primeiro, de comum acordo, se ajustasse o preço, que pela fazenda real deveria ser pago no momento da entrega”;

b) afirmando que “o projeto de Constituição de 1823, continha a proibição de ser alguém privado de sua propriedade sem consentimento seu”;

c) ressaltando que “a Constituição jurada em 1824, declarou garantida a propriedade em toda a sua plenitude”;

d) e explicando que, não foi “menos categórica” a Constituição Republicana de 1891 (8).

Enfatizando, no entanto, que:

“A lei estabelece os casos de desapropriação e formalidades garantidoras dos proprietários, quanto ao preço e pronto pagamento da coisa desapropriada; tais formalidades somente poderão deixar de praticar-se na emergência de perigo público iminente, como a guerra ou comoção e nas condições estabelecidas para esses casos extraordinários” (9).

Ao Estado, como Poder Público, não se pretendia, exercitar a desapropriação fora de condições corretas, estabelecidas por *casos*, salvo a circunstância do perigo público iminente.

Não se dava ao Estado nem ao arbítrio, nem à discricionariedade, pois só a lei legitimava o ato expropriatório,

(8) João Barbalho, *Constituição Federal Brasileira* (Comentários), Rio de Janeiro, 1924, pág. 437.

(9) *Idem, ibidem*, pág. 437.

através de “formalidades garantidoras” no interesse superior da comunhão (10).

6. CARLOS MAXIMILIANO – São estas, as premissas:

a) não há direitos sem deveres correlativos;

b) só se perde, involuntariamente, a propriedade, na paz, depois do processo regular para desapropriação.

A desapropriação deve satisfazer a três requisitos principais: ser ditada por interesse público; ser declarada pelo modo rigoroso estabelecido em lei ordinária; ser precedida do pagamento ou depósito judicial do valor da coisa (11).

Doutrinariamente, não se deve argumentar longe da lei. Principalmente, quando a lei considera *in concretos*, os casos específicos passíveis de desapropriação. Não é gratuitamente, sem um suporte jurídico, que se fala em “modo rigoroso” estabelecido em lei ordinária.

Ninguém quer tirar ao Estado aquilo que é inato à sua soberania. Mas não há soberania sem consenso popular ou garantias naturais, que permitam o desenvolvimento na vida, em comunhão social.

É de inteira justeza buscar-se o recurso da história e do pensamento contemporâneo, a fim de apurar com possível exatidão no mesmo problema, a significação verdadeira não só de termos técnicos numa Constituição, mas o que ela revela no espírito da letra de lei.

Também, em se tratando de desapropriação, num regime jurídico fundado num sistema de garantias constitucionais, “o todo deve ser examinado, com o intuito de obter o

(10) A matéria, no Império e na primeira fase republicana, estava regulada, pelas normas dos seguintes atos: Lei de 29 de setembro de 1826; Lei de 12 de agosto de 1834 (Ato Adicional); Lei n. 353, de 12 de julho de 1845; Lei n. 816, de 10 de julho de 1855; Decreto n. 1.664, de 27 de outubro de 1855; Lei n. 3.129, de 11 de outubro de 1882; Decreto n. 3.326, de 24 de novembro de 1.888; Decreto n. 602, de 24 de julho de 1890; Lei n. 85, de 21 de setembro de 1892; Decreto n. 3.084, de 5 de novembro de 1898; Decreto n. 1.021, de 26 de agosto de 1903; Decreto n. 4.956, de 9 de setembro de 1903; Decreto n. 4.956, de 9 de setembro de 1906.

(11) Cf. Carlos Maximiliano, *Comentários à Constituição Brasileira*, Rio de Janeiro, 1923, págs. 686-687.

verdadeiro sentido de cada uma das partes” (12).

7. OLIVEIRA SANTOS — E a *lei* jamais foi uma expressão negativa do conceito de *legalidade*. Texto e contexto devem estar possivelmente harmônicos, numa harmonia que não permita lesão de quaisquer direitos.

Na lição de Oliveira Santos, analisando com lógica a problemática constitucional, a Constituição assegura a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade (13).

Quanto ao direito de propriedade, condição do art. 72, § 17, da Carta de 1891, mantém-se em toda a sua plenitude, salva a desapropriação por necessidade, ou utilidade pública, mediante indenização prévia.

O assim disposto, para Oliveira Santos, integra-se ao art. 78 da mesma Carta, no entendimento de que a especificação das garantias e direitos *não enumerados*, não exclui outras garantias e direitos, resultantes da forma de governo que ela estabelece e dos princípios que consigna (14).

Nada mais exato num regime em que as garantias se estendem até a obrigação do Estado tutelá-las. Em princípio, essa tutela, não só executiva, abarca o ato administrativo na sua disciplinação legal, no seu mérito, naquilo que tange à legalidade, à legitimidade.

8. O CÓDIGO CIVIL — É de se notar que, na vigência da Constituição de 1891, a competência para legislar sobre a desapropriação, não era privativa da União Federal.

O princípio assentava na organização federativa e política da nação, pois essa competência recuava às atribuições cometidas ao Estado federado em virtude da capacidade legislativa processual.

(12) “Não prevalecerá, portanto, exegese nenhuma em desacordo com o sentido comum da letra expressa da lei ... Excetua-se o caso, em que o próprio contexto fornece algum fundamento para o restringir, determinar ou distender” (*Idem, ibidem*, pág. 94).

(13) Oliveira Santos, *Direito Administrativo e Ciencia da Administração*, Rio de Janeiro, 1919, pág. 371.

(14) *Idem, ibidem*, pág. 371.

No entanto, essa posição quanto ao problema, jamais alterou a natureza do instituto na sua evolução, num sentido do respeito intrínseco às normas legais e estatutárias, de acatamento à ordem jurídica estabelecida e reconhecida.

Em torno da orientação trazida, sem grandes inovações, pela Carta de 1934, José Mattos de Vasconcellos acertava:

“A matéria de desapropriação tem assento no direito constitucional e administrativo, o primeiro estabelecendo as suas linhas basilares, o segundo desenvolvendo o preceito” (15).

O norteamento legal estava, como está nas chamadas *linhas basilares*. Orientação que se mantém apesar da supremacia estatal, e porque o direito à propriedade é a garantia primeira, materialmente assegurada nas Cartas Constitucionais e nos institutos jurídicos.

Certo é que — continua Vasconcellos —, desdobrando o princípio constitucional nuclear, o Código Civil (art. 590) inclui a desapropriação entre os meios pelos quais se perde a propriedade, e isso para mostrar “que a parte substantiva ou material, rigidamente formulada no citado artigo, nos casos ali enumerados, não podia ser violada ou ferida pela legislação dos Estados, sobretudo para evitar o insulto à ordem jurídica” (16).

E o mesmo era o pensamento de Clóvis Beviláqua, ainda válido para a problemática institucional, quando diz que “o art. 590 do Código Civil é um preceito de direito público, visando à proteção de um direito de ordem privada, qual é o de propriedade” (17).

(15) “Tanto basta dizer que não havia como invocar o art. 34, n. 25 da Carta de 24 de fevereiro, que estabelece a competência privativa da União para legislar sobre direito civil, comercial e o processual da Justiça Federal” (José Mattos de Vasconcellos, *Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, 1936, vol. II, pág. 170).

(16) *Idem, ibidem*, pág. 170.

(17) Clóvis Beviláqua, *Soluções Práticas de Direito*, apud José Mattos de Vasconcellos, *op. cit.*, vol. I, pág. 290.

Não argumentava Clóvis, apenas para assegurar a competência federal. Argumentava condenando a violação possível da lei pelos Estados federados, assumindo uma posição afirmativa contra qualquer desvio de natureza legal, e dando ao Judiciário dois motivos de intervenção: para manter os limites conceituais; para assegurar a eficácia do preceito da lei federal (18).

Ora, não sobra dúvida, face aos casos enumerados, que uma lei sobre desapropriação não pode subtrair-se aos implícitos condicionamentos legais, normativos, basilares ou originários.

Não importava a Clóvis, *data venia*, a diferença, quer de efeitos, quer de processo, entre a desapropriação por utilidade pública e a desapropriação por necessidade pública, mas os casos mencionados pelo seu caráter de maior ou menor gravidade ou de urgência (19).

Até certo ponto, a Carta de 1934 abriu novo critério ordenativo que a lei civil não desconheceu, e que ainda deve prevalecer, guardadas certas condições de recíproca obrigatoriedade, de relacionamento jurídico em face a benefícios econômicos (20).

9. A CARTA DE 1934 — A Constituição, promulgada em 16 de julho de 1934, reflete um *tempo político*. Aliás como todas as Constituições que passam marcando tendências, que atingem o estilo do regime jurídico. E nisso, não vai novidade que a história não conheça, nem implicações que não alterem o modo de ver as coisas, os fatos e os direitos (21).

(18) *Idem, ibidem*.

(19) Clóvis Beviláqua, *Código Civil Comentado*, Rio de Janeiro, 1932, vol. III, pág. 121.

(20) *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*, de 16 de julho de 1934, art. 124; "Provada a valorização do imóvel por motivo de obras públicas, a administração, que as tiver efetuado, poderá cobrar dos beneficiados, contribuição de melhoria". (Cf. Bilac Pinto, *Contribuição de Melhoria*, Rio de Janeiro, s/d).

(21) A história constitucional, através do processo político em desenvolvimento, é dinâmica e social. Basta ler, para entender-se: Paolo Biscaretti

Apesar da Carta de 16 de julho surgir como resultante de um *fato revolucionário*, manteve ela, nos seus princípios gerais, quase a mesma estrutura política da Carta de 1891. Teoricamente eclética, não foi uma lei fundamental que durasse. Nem era de se esperar que isso acontecesse, diante das nítidas figurações da época política (22).

Mas em matéria de desapropriação, no art. 5º, XIX, *d*, estabeleceu a competência privativa da União Federal em tempo de guerra, inclusive para requisições civis e militares.

No Capítulo II, "Dos Direitos e das Garantias Individuais", pelo art. 113, 17, estabeleceu: a garantia do direito de propriedade "que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar"; que a desapropriação "por necessidade ou utilidade pública far-se-á nos termos da lei, mediante prévia e justa indenização"; que "em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, poderão as autoridades competentes usar da propriedade particular até onde o bem público o exija, ressalvado o direito a indenização ulterior".

Até que vigisse o Decreto-lei n. 3.365, de 21 de junho de 1941, manteve-se o critério da *dualidade* na desapropriação, evocando-se na oportunidade da discussão

di Ruffia, *Lineamenti Generali dell'Ordinamento Costituzionale Sovietico*, Milão, 1956; Antonio Manuel Pereira, *As Constituições Políticas Portuguesas*, Porto, 1961; Nilo Cortese, *Introduzione alle Costituzioni Italiane de 1848 e 1849*, Nápoles, 1946; Carlos Ollero, *Introducción al Derecho Político*, Barcelona, 1948; Marcello Caetano, "Estudo de direito político", in *A Constituição de 1933*, Coimbra, 1957; Bernard Schwartz, *Direito Constitucional Americano*, trad. brasileira, Rio de Janeiro, 1966; Manoel de Oliveira Franco Sobrinho, *História Breve do Constitucionalismo no Brasil*, Curitiba, 1970.

(22) "No que toca, porém, à estrutura política do Estado, continuamos convencidos de que o novo estatuto produzirá, em breve tempo, graves perturbações no país, não só em virtude do ecletismo teórico adotado, como das dificuldades de execução de muitos dos seus raros princípios" (Lemos Britto, *A Nova Constituição Brasileira*, Rio de Janeiro, 1934, pág. 76). E foi o que naturalmente aconteceu ...

legislativa “a coerência lógica” quanto à expressão dos vocábulos “necessidade” e “utilidade”, e também a tradição (23).

A orientação não foi outra que esta:

a) o direito de propriedade não se exerceria contra o interesse social ou coletivo;

b) o critério seria o tradicional;

c) a forma, aquela que a lei determinasse;

d) ressalvada a indenização ulterior, quando houvesse perigo iminente.

No Anteprojeto de 1933, apresentado pela Comissão Especial, a redação era bem diferente, ficando o instituto enquadrado na parte que dispunha da *ordem econômica e social*. Falava-se já, então, em interesse social (24).

10. A CONSTITUIÇÃO DE 1937 — Simples o disposto no art. 122, 14, da Carta de 10 de novembro de 1937:

A Constituição assegura aos brasileiros e estrangeiros residentes no país o direito à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

O direito de propriedade, salvo a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia. O seu conteúdo e os seus limites serão os definidos nas leis que regularem o exercício (25).

Em consequência da Carta de 1937, ainda não existindo um texto legislativo sistemático, alguns atos foram edi-

(23) “Necessidade e utilidade não são sinônimos. É necessário que se mantenha a distinção, de acordo com a legislação recente, porque o Código Civil Brasileiro é obra, é monumento legislativo, de 1916. É preciso, pois, que se mantenha a referência à *necessidade* e à *utilidade* públicas” (Antonio Marques dos Reis, *Constituição Federal Brasileira de 1934*, Rio de Janeiro, 1934, págs. 241).

(24) No citado Anteprojeto era a seguinte a redação do § 2º, do art. 110: “A propriedade poderá ser expropriada, por utilidade pública ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização paga em dinheiro, ou por outra forma estabelecida em lei especial ...” (*Idem, ibidem*, pág. 67).

(25) Do *Diário Oficial* da União, de 10 de novembro de 1937, com as correções posteriores.

tados, como o Decreto n. 2.201, de 23 de dezembro de 1937, e o Decreto-lei n. 1.343, de 13 de junho de 1939, ambos os diplomas objetivando afastar "obstáculos opostos à execução das providências necessárias ao exercício dos direitos do Estado".

11. O TEXTO LEGISLATIVO ATUAL — Pela Exposição de Motivos, a excelência do Decreto-lei n. 3.363, está assim explicada, textualmente:

a) por dispor que todos os bens, móveis ou imóveis, podem ser desapropriados; os que pertencerem a entidade de direito público, só o serão mediante prévia autorização legislativa, e o espaço aéreo e o subsolo, quando de sua utilização resultar dano patrimonial para o proprietário do solo;

b) em virtude da faculdade de desapropriação delegar-se, na forma da lei ou do contrato, aos concessionários de serviços públicos ou a entidades que exerçam funções para-estatais;

c) por determinar que a desapropriação abrangerá as áreas contíguas, quando necessárias ao desenvolvimento das obras, e as que se valorizarem extraordinariamente por motivo delas;

d) pelo fato de enumerar os casos de utilidade pública abandonando a distinção entre *necessidade* e *utilidade* que, remontando à Lei de setembro de 1826, vem sendo repetida nas posteriores, sem que corresponda, entretanto, a qualquer objetivo de ordem técnica ou prática, porque idênticos são os processos de declaração e os efeitos da medida; a discriminação dos casos de utilidade pública é bem mais ampla do que a das leis vigentes;

e) porque o processo judicial ficou ajustado aos princípios da oralidade e da concentração adotados no Código de Processo Civil e na lei de executivos fiscais, com pequenas alterações, a fim de atender às peculiaridades do rito expropriatório;

f) pelo fato de o Judiciário não entrar na indagação de ser o caso, ou não, de utilidade pública;

g) em virtude do preço da coisa expropriada caber ao juiz togado, segundo normas mais compatíveis com a sua função no processo;

h) por informar que o preço justo da indenização, com a observância de critérios objetivos, enfoque: a estimação dos bens para efeitos fiscais, o seu preço de aquisição, e o interesse que deles auferir o proprietário, o valor venal dos da mesma espécie, nos últimos anos e a valorização ou depreciação da área remanescente;

i) por consubstanciar medidas complementares que constam de leis vigentes, ou são imposições da doutrina ou da jurisprudência;

j) porque deixaram de ser regulados os institutos da requisição e da retrocessão, hoje erradamente assimilados ao de desapropriação, os quais continuarão a reger-se pelo Código Civil;

k) pela rapidez do processo (26).

12. A LEI AINDA VIGENTE — Analisando, com exata precisão crítica, o texto e o espírito do Decreto-lei n. 3.365, pondera Seabra Fagundes(

“O Decreto-lei n. 3.365, veio, assim, atender a uma premente necessidade do direito processual brasileiro, e o fez com felicidade, pois se pode dizer, sem exagero, constitui um excelente texto legislativo.

Conciso, redigido com relativa clareza, rompendo com o complicado formalismo dominante no velho direito processual e inspirando-se nos princípios, que presidiram à elaboração do Código de Processo Civil, em cujo sistema se poderia articular perfeitamente, veio dar à matéria da desapropriação a orientação que, desde muito tempo, a sua importância reclamava e impunha” (27).

Na verdade, depois do Regulamento aprovado pelo

(26) A *Exposição de Motivos*, com o projeto, foi encaminhada pelo Ministro Francisco Campos, em data de maio de 1941, lastreando-se no art. 180 da Constituição de 1937, que permitia ao Presidente da República, o poder de expedir decretos-lei sobre todas as matérias da competência legislativa da União (cf. *infra*, Segunda Parte, Cap. IV, os ns. 2 e 6).

(27) Miguel Seabra Fagundes, *Da Desapropriação no Direito Brasileiro*, Rio de Janeiro, 1949, pág. 46.

Decreto n. 4.956, de 9 de setembro de 1903, que por tanto tempo regeu o instituto e a sua aplicabilidade processual, não é de estranhar que a então nova lei sanasse contradições e impropriedades terminológicas.

Com respeito à legislação anterior exauria-se em formalidades desnecessárias, desprovidas de técnica racional processual, mantendo tão-somente a natureza do espírito da lei fundamental.

A lei ainda vigente tratou o instituto com a merecida seriedade, formalizando através de 43 artigos, precisamente redigidos, a conduta processual, e assegurando uma posição ao juiz, capaz de intervir eficazmente para a segurança das garantias do particular.

Há pontos, porém, a que o tempo vem dando novo vigor. Não para alterar o rito expropriatório, mas, quem sabe, para dar entendimento outro, a certas disposições importantes para o direito do particular na relação processual.

13. DUAS QUESTÕES — Ao que observamos e foi motivo de crítica na análise, é que o Decreto-lei n. 3.365, pelo seu art. 9º, veda ao Judiciário no processo desapropriatório, decidir se se verificaram ou não os casos de utilidade pública fixados, determinados, taxativos e expressos.

Nossa posição é a de que pode, porque, de outra maneira, dispensável era ao legislador escalonar, especificando os casos, podendo ter ficado ou deixado ao Executivo a capacidade, senão a primazia conceitual, de reconhecer a utilidade sem defini-la no corpo da lei.

O que não pode o Judiciário, e nem lhe cabe na esfera jurisdicional, é discutir um caso de utilidade pública versado no texto e contexto legal, enquadrado nos propósitos que dão à Administração ampla competência para harmonizar o *fato* com a expressão da vontade legal.

A própria Carta, em que se baseou o Decreto-lei n. 3.365, de 1937, no § 3º, do art. 141, no Capítulo II, "Dos Direitos e Garantias Individuais", assegura peremptoriamente que:

A lei não poderá excluir da apreciação do Poder Judiciário qualquer lesão de direito individual.

Nada mais claro, porque a permissão ao Executivo, é a consagrada pela letra *p* do art. 5^o da Lei das desapropriações, que alarga a permissibilidade para casos que sejam previstos por leis especiais.

Essa limitação, portanto, ao poder de apreciação do Judiciário, como muito bem diz Ildefonso Mascarenhas da Silva, suscita duas importantes questões de alta indagação:

É inconstitucional essa proibição de apreciação dos casos de utilidade pública, ainda que ela se restrinja ao processo de desapropriação?

Fora do processo de desapropriação, ao Judiciário é lícito, em ação direta, averiguar e decidir se se verificaram ou não, os casos de utilidade pública?

Há, porém, um ponto pouco claro, na indagação de Mascarenhas (28). Na boa hermenêutica, não é o caso *in concreto*, na espécie de utilidade pública que se apreciará, mas o ato administrativo exercitado fora dos limites da lei e da vontade legal.

A verificação da legalidade é quanto ao ato, não quanto ao caso de utilidade pública, desde que o ato expropriatório não represente na sua verdade, o que diz a lei e seja praticado longe dela.

14. A CARTA DE 1946 – A Constituição de 18 de setembro de 1946, no Capítulo II, “Dos Direitos e das Garantias Individuais”, art. 141, escreve:

A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança individual e à propriedade,

Salvo,

a) o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro com a exceção prevista no § 1^o do art. 147;

(28) Ildefonso Mascarenhas da Silva, *Desapropriação por Necessidade e Utilidade Pública*, Rio de Janeiro, 1947, págs. 221-222; Miguel Seabra Fagundes, *Da Desapropriação no Direito Brasileiro*, págs. 146 e segs.

b) pelo § 1º do art. 147 a União poderá promover a desapropriação da propriedade territorial rural, mediante pagamento da prévia e justa indenização em títulos especiais da dívida pública;

c) em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular, se assim o exigir o bem público, ficando, todavia, assegurado o direito à indenização ulterior (29).

A novidade está em que a Carta de 1946, no tocante à *ordem econômica e social*, no seu art. 147, condiciona a propriedade ao bem-estar social, e recomenda que a lei poderá, com observância no art. 141, § 16, promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos (30).

15. A EMENDA CONSTITUCIONAL N. 10 – Essa Emenda, após o movimento revolucionário de 31 de março de 1964, ampliou, à margem do Decreto-lei n. 3.365, as possibilidades expropriatórias condicionadas ao bem-estar social, autorizando: a desapropriação das áreas incluídas nas zonas prioritárias, fixadas em decreto do Poder Executivo, só recaindo sobre as propriedades rurais cuja forma de exploração contrarie o disposto constitucional, conforme for definido em lei; a indenização em títulos, que somente se fará quando se tratar de latifúndio, como tal conceituado em lei, executadas as benfeitorias necessárias e úteis, que serão sempre pagas em dinheiro; que os planos que envolvam fins de reforma agrária, sejam aprovados por decreto do Executivo, e sua execução, da competência de órgãos colegiados; que nos casos de desapropriação, na forma do § 1º do art. 147, os proprietários ficarão isentos dos impostos federais, estaduais e municipais que incidirem sobre a transferência da propriedade desapropriada.

16. A CONSTITUIÇÃO DE 1967 – Nos mesmos ter-

(29) Redação dada pelo art. 4º, da Emenda Constitucional n. 10, de 9 de novembro de 1964, publicada no *Diário Oficial* da União de 11 de novembro de 1964.

(30) Os diferentes parágrafos do art. 147 foram motivados pelo art. 5º da Emenda Constitucional n. 10, de 9 de novembro de 1964.

mos anteriores, a Carta de 1967, promulgada em 24 de janeiro do referido ano, no Capítulo IV, referente aos "direitos e garantias individuais", assegura a inviolabilidade do direito à propriedade, salvo o disposto no § 22, do art. 150, que diz:

É garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro, ressalvado o disposto no art. 157, VI, § 1º. Em caso de perigo público iminente, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior.

O § 1º, do art. 157, é textual, vigorando quanto à propriedade territorial rural, impondo: o pagamento de prévia e justa indenização em títulos especiais da dívida pública; e pagamento com cláusula de exata correção monetária dentro em condições específicas de resgate.

17. A GARANTIA CONSTITUCIONAL DA PROPRIEDADE — Situando o instituto na Carta de 1967, esclarece com acuidade, Pontes de Miranda que: a técnica legislativa, na determinação do conteúdo da propriedade, lança mão de regras jurídicas de limitação *positiva* e de limitação *negativa*; algumas regras jurídicas negativas são comuns a todos os direitos, reais ou não, no que os tutelam; as leis que regulam o conteúdo e os limites do direito de propriedade também lhe regulam o exercício; no direito brasileiro, a Constituição de 1967, como as anteriores, considerou a substância da propriedade como algo de que é implícita a desapropriabilidade, se os pressupostos constitucionais se compõem; a técnica jurídica afastou o princípio clássico da não-intervenção para poder tornar admissível o *princípio da intervenção conforme pressupostos precisos* (31).

Deste modo, as limitações legais do conteúdo do di-

(31) Pontes de Miranda, *Comentários à Constituição de 1967*, t. V, págs. 367 e segs.

reito de propriedade, estão: naquilo que diz a Constituição; na lei concebida dentro do poder que a Constituição deixou ao legislador (32).

18. O INTERESSE SOCIAL — Escapando às fórmulas clássicas da necessidade e da utilidade públicas, aliás, fórmulas não mantidas pelo Decreto-lei n. 3.365, a desapropriação por *interesse social* surgiu ainda na vigência da Constituição de 1946 (33).

No entanto, os conceitos de *necessidade*, de *utilidade* e de *social*, são conceitos que se harmonizam no entendimento do instituto da desapropriação, apenas caracterizando objetivos finalísticos diferentes, ou realidades que se refletem no processo da dinâmica estatal (34).

Explica-se a indeterminação dos conceitos de *necessidade* ou de *utilidade*, manifestamente difusos e diversificados, com o correr do tempo, passaram a exigir distinções de natureza social e econômica.

Já na desapropriação por *interesse social* — no dizer correto de Paulo Jorge de Lima —, não existe um mencionado interesse difuso, em determinado, ou de origem geral, a ser atendido, mas sim a finalidade de solucionar um *problema social* (35).

Não importa, para o legislador, os aspectos sociais da necessidade ou da utilidade pública. O que importa, no tocante ao chamado interesse social, é dar solução a conflitos de interesses particulares que afetam a ordem pública, a harmonia social e o equilíbrio econômico.

(32) *Idem, ibidem*, pág. 371.

(33) Lei n. 4.132, de 10 de setembro de 1962.

(34) Carlos Medeiros Silva, "A Desapropriação por Interesse Social", in *Revista de Direito Administrativo*, 29/1.

(35) Paulo Jorge de Lima, *Desapropriação por Interesse Social*, São Paulo, 1965, pág. 134. Dois trabalhos publicados nos *Arquivos* do Ministério da Justiça merecem menção, no tocante à figuração do interesse social: Euclides de Mesquita — DA DESAPROPRIAÇÃO POR INTERESSE SOCIAL — N. 98 — págs. 13/38; Arnoldo Wald — NOVAS DIMENSÕES DO DIREITO DE PROPRIEDADE — n. 99 — págs. 1/14.

19. A EMENDA CONSTITUCIONAL N. 1 — O art. 153, § 22, Capítulo IV, “Dos direitos e garantias individuais”, da Emenda Constitucional n. 1, de 17 de outubro de 1969, manteve a tradição, ampliando a prática expropriatória em termos que se inscrevem nos imperativos da evolução social e econômica.

Destaca, na sua exegese, o mais atual disposto constitucional, depois da edição do Ato Institucional n. 9, de 16 de abril de 1969 (36): que a propriedade é garantida; ressalvados os casos de desapropriação por necessidade ou utilidade pública ou por interesse social.

No caso, porém, do art. 161, *faculta-se* ao expropriado aceitar o pagamento em título da dívida pública, com a cláusula de exata correção monetária (37).

Na evolução constitucional brasileira, a desapropriação, vem mantendo uma mesma tônica: a do processo regular e a da compensação indenizatória.

Há, porém, no curso evolutivo da história, certa timidez com respeito ao ato que enseja a desapropriação. Poucos são os que entendem que o ato declaratório deva sofrer contestação.

20. A DESAPROPRIAÇÃO NÃO É UM FIM — Afigura-se aceitável, num Estado de direito, mesmo em virtude do *factum principis*, que o ato declaratório que envolve obrigações, ou que intervém para desapossar a propriedade, não se consuma apenas declarada a desapropriação.

A lei vigente, como as anteriores, reconhece ao Esta-

(36) Pelo referido ato o § 1º do art. 157 da Constituição Federal passava a vigorar com a seguinte redação: “Para os fins previstos neste artigo, a União poderá promover a desapropriação da propriedade territorial rural, mediante pagamento de justa indenização, fixada segundo os critérios que a lei estabelecer, em títulos especiais da dívida pública, com cláusula de exata correção monetária, resgatáveis no prazo máximo de vinte anos, em parcelas anuais sucessivas, assegurada a sua aceitação, a qualquer tempo, como meio de pagamento de até cinquenta por cento do imposto territorial rural e como pagamento do preço de terras públicas”.

(37) Com a mesma redação, incorporou-se o Ato Institucional n. 9, ao texto do art. 161, da Emenda Constitucional n. 1, de 17 de outubro de 1969.

do o direito de editar *leis especiais* afora os casos especificados, não havendo, por essa razão, motivo para que o ato declaratório não se enquadre nos exatos princípios aconselhados, e que são determinativos. Por outro lado, o ato declaratório, é um ato administrativo e, como tal, deve ser analisado na sua figuração jurídica.

Busquem-se, como o fizemos, os textos constitucionais brasileiros desde 1824. O que há neles, pela clareza do que pretendem, nada mais é que mandar o instituto para a tutela das normas legais. Mas essa tutela, inclusive já evoluiu nos Estados Unidos, para uma posição de maior equilíbrio entre o sujeito passivo e o sujeito ativo nas desapropriações (38).

O que vem a ser, na verdade, um processo legal regular? Pode haver processo legal regular, quando originado de um ato eivado de vícios ou denunciado por nulidades intrínsecas?

Na tradição do direito brasileiro a lei está na base do instituto da desapropriação. Não há como fugir da lei quando ela emerge de uma relação jurídica concreta.

Vale aqui, para ilustrar, a lição de Jorge Precht Pizarro:.

“La causa expropiandi ha de predicarse específicamente en cada expropiación singular, y debe indicar el destino posterior al que ha de afectarse el bien objeto de la expropiación; la expropiación es siempre una figura instrumental, no un fin, dentro de una conformación social que hace el Estado, como gestor del bien común; toda la expropiación queda vinculada al destino invocado como causa expropiatoria (39).”

(38) “Mas nem só a liberdade de interferência econômica foi procurada através de cláusula de *due process*. Tentar-se-ia ampliar, sucessivamente, sua proteção a uma série de direitos básicos. O poder de desapropriação dos Estados, por exemplo, que antes da 14a. Emenda, era irrestringível por qualquer autoridade federal, ficou, a partir de 1897, sujeito às limitações do processo legal regular” (Leda Boechat Rodrigues, *A Corte Suprema e o Direito Constitucional Americano*, Rio de Janeiro, 1953, pág. 143).

(39) Jorge Precht Pizarro, *Fundamento Teórico de las Limitaciones Impuestas al Derecho de Propiedad en Razón de Interés Público*, Santiago

Portanto, para sentimento jurídico do instituto, considere-se nas diferentes fases constitucionais e diante da lei, a desapropriação pelo seu motivo causal, como meio e não como fim, como uma figura instrumental vinculada a uma finalidade que objetiva bem comum.

do Chile, 1968, pág. 47, e pela lúcida posição crítica adotada: Francisco Luís Cavalcanti Horta - DESAPROPRIAÇÃO - Ministério da Justiça - *Arquivos* - n. 97 - págs. 28/34.

CAPÍTULO II

O PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO NA DESAPROPRIAÇÃO

Sumário: 1. O princípio da permissibilidade expropriatória. 2. A posição das partes no processo. 3. O processo administrativo. 4. Os atos exclusivos. 5. A origem administrativa do ato. 6. Os efeitos da declaração. 7. Os recursos possíveis. 8. As exigências formais. 9. O decreto expropriatório. 10. A lição da Itália. 11. A lição da França. 12. Incompetência e nulidade do ato. 13. Os recursos contra o ato. 14. O recurso de anulação. 15. As fases necessárias. 16. O plano administrativo. 17. A intervenção do judiciário. 18. As condições da declaração. 19. Efeitos e consequências no processo. 20. Conexão entre o público e o privado.

1. O PRINCÍPIO DA PERMISSIBILIDADE EXPROPRIATÓRIA — A garantia constitucional do direito de propriedade faz o procedimento administrativo disciplinar-se à lei, ou à legalidade, ou à legitimidade do ato declaratório de vontade.

Duas formalidades se fazem indispensáveis e são por tudo substanciais: a formalidade da declaração de utilidade pública como regra jurídica impositiva e obrigatória; a formalidade *da forma* da declaração de utilidade como operação vinculadora do ato ao fato expropriatório.

No entender de Pietro Virga, o conhecimento jurídico do instituto afirma-se de pronto: através da permanência da garantia constitucional da propriedade; por força de procedimento administrativo disciplinado legalmente; através de motivo de interesse geral determinado por lei (40).

Aliás, na literatura comparada, divergências não existem que não confirmem o princípio já universalmente

(40) Pietro Virga, *L'Espropriazione*, Palermo, 1962, págs. 10-12.

consagrado: o princípio de que na lei está a permissibilidade expropriatória (41).

Torna-se, portanto, equívoca, qualquer posição contrastante com a forma legal obrigatória, ou qualquer posição que não equacione o problema, atendendo ao motivo de interesse geral e ao direito que é garantido ao administrado.

A expressão "utilidade pública", como vimos observando, não é indeterminada e nem vaga no seu conteúdo jurídico. É uma expressão de *relação jurídica* que atende a natureza do regime político-constitucional e a um regime de garantias previamente estabelecido.

Da análise das sucessivas leis existentes, até as mais importantes leis atuais, é de concluir-se: o instituto da desapropriação consolidou-se precisamente pelo respeito ao direito de propriedade (42).

Sem esse respeito, toda indagação de implicação processual não procederia, eis que os termos processuais seriam inoperantes no tocante à ação pelo que ela representa na sistemática jurídica.

Não basta apenas a fixação remuneratória, nem o pagamento do preço ajustado ou discutido. Assim, não se entendendo, a ação expropriatória deixaria de valer como instrumento judiciário apropriado.

2. A POSIÇÃO DAS PARTES NO PROCESSO — O

(41) Cf. José Canasi, *Tratado Teórico Práctico de la Expropiación Pública*, Buenos Aires, 1967; José Arce, *Propiedad y Expropiación*, Buenos Aires, 1951; Edgardo Bartelucci, *Espropriazioni*, La Legge, La Procedura, La Giurisprudenza, Milão, 1954; Franco Bartolomei, *L'Espropriazione nel Diritto Pubblico*, Milão, 1965; Lucien Belva, *L'Expropriation pour Cause d'Utilité Publique*, Bruxelas, 1955; J. Cipriano Camacho-Araujo, *La Expropiación por Causa de Utilidad Pública y Social*, Mérida, 1957; S. Friedman, *Expropriation in International Law*, Londres, 1953; Julio César Morales Saenz, *La Expropiación*, Panamá, 1964; e o esplêndido trabalho de Rafael Bielsa, *Régimen Jurídico de la Expropiación* ("La Dogmática Constitucional"), in *La Ley*, abr./jun., 1965, Buenos Aires.

(42) Itália: Legge Fondamentale, de 25 de junho de 1865; Espanha: Lei de 16 de dezembro de 1954; França: Decretos de 1958 e 1959; Portugal: Lei n. 2.030, de 22 de junho de 1948 e Decreto n. 43.587, de 8 de abril de 1961; Argentina: Ley de Expropiación, n. 13.264, de 23 de setembro de 1948.

princípio que está na base do instituto é o princípio de *direito constitucional*, consagrando a extensão da liberdade individual e estabelecendo os fundamentos pelos quais o Poder Público pode obrigar o administrado a ceder-lhe certos e determinados bens.

A intervenção, porém, do direito administrativo, em virtude da ação judiciária, não é apenas normativa na fixação da competência hierárquica para efeito da declaração de utilidade pública.

Na sua importância, envolve o direito civil desde quando regula a extinção do domínio e da posse, inclusive a extinção conseqüente de direitos e de obrigações. A desapropriação é, pois, não só a prática no exercício de um direito estatal, mas também *Direito Judiciário*, marcando no processo, a posição das partes após efetivada a decretação. O ato administrativo, portanto, compete ao Poder Público, no limite das respectivas competências jurisdicionais.

Competindo o ato administrativo, como é natural na mecânica administrativa, ao Estado, Poder Público, a desapropriação não finaliza-se com a declaração da utilidade ou do interesse, mas somente através do normal procedimento judicial (43).

Deve haver assim, em qualquer regime jurídico, har-

(43) Cf. Etienne Carpentier, *Le Droit Commun et Quelques Règles Exceptionnelles de l'Expropriation pour Cause d'Utilité Publique*, Paris, 1949; Pasquale Carugno, *L'Espropriazione per Pubblica Utilità*, Milão, 1950; Salvador W. de Castroverde, *La Expropiación Forzosa en Nuestro Derecho Positivo y en la Jurisprudencia*, prólogo de José Rodríguez Acosta, Havana, 1943; Felipe Clemente de Diego, "Notas sobre la Evolución Doctrinal de la Expropiación Forzosa por Causa de Utilidad Pública", in *Revista de Derecho Privado*, ts. IX e X, Madri, 1922 e 1923; Ives Nicolas, *Le Nouveau Régime de L'Expropriation*, Paris, 1961; Leopoldo Picardi, *Questioni di Competenza in Materia de Espropriazione per Utilità Pubblica*, Milão, 1937; Silvestre Tovar, *La Expropiación por Causa de Utilidad Pública*, Caracas, 1941; Jaime Castro García, "El Delito de Expropiación Ilegal y la Formación del Tipo", in *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, Madri, abr., 1964; Alejandro Nieto, Lesividad y Expropiación, in *Revista de Administración Pública*, n. 36, set./dez., 1961, Madri; Eduardo García de Enterría, *Los Principios de la Nueva Ley de Expropiación Forzosa*, Madri, 1956.

monia entre o processo administrativo e o judicial, sem o que o instituto não se caracteriza juridicamente e nem se confirma constitucionalmente.

3. O PROCESSO ADMINISTRATIVO — Impossível, portanto, separar as duas partes que são harmoniosamente essenciais, porque integradas num mesmo corpo institucional: partes que são *fases* como a administrativa e a judicial.

Por esse motivo, de sistema e de regime, foi que Eurico Sodré, ao seu tempo e com acerto, defendia dizendo: “A declaração não desapropria” (44).

E por que não desapropria? Porque, apenas, indica a desapropriação, dando-lhe, concretamente, aquilo que a lei prevê ou estabelece, através, portanto, de um processo próprio, peculiar, característico e sumário, em razão dos fins que se impõem.

Dai a importância fundamental do *processo administrativo* para a complementação positiva do ato na esfera judiciária.

No respeitável entender de Seabra Fagundes, da declaração decorrem efeitos especialíssimos, e que mais tarde apreciaremos (45). Efeitos que dizem com o início do prazo de caducidade da própria declaração e com as desobrigações que desvinculam o expropriante. Muito exato, porque são efeitos que, fazem restrições, e que fora delas pode o proprietário dispor da coisa como quiser, inclusive alienando, não obstante ficar no dever de cientificar a autoridade expropriante, como a única capaz de apreciar *in casu* as inevitáveis

(44) “A desapropriação objetiva-se administrativamente com a declaração da necessidade, da utilidade pública ou do interesse social da coisa sobre a qual deve recair. Essa declaração importa, fundamentalmente, em nova classificação jurídica da coisa, que, de particular ou de pública dominical, se transformará em pública de uso comum ou de uso especial. A declaração, portanto, não desapropria. Indica a desapropriação” (Eurico Sodré, *A Desapropriação por Necessidade ou Utilidade Pública*, São Paulo, 1928, pág. 61).

(45) “Afora essas restrições o proprietário pode dispor da coisa como quiser, inclusive alienando-a. Neste caso, porém, deve cientificar a autoridade expropriante, pois a ação há de mover-se contra o seu sucessor” (Miguel Seabra Fagundes, *op. cit.*, págs. 67-68).

repercussões econômicas. Não havendo, portanto, processo administrativo anterior regular e condicionado ao que exige o fato e a lei, a declaração poder-se-á tornar viciada, imprecisa, inconclusa, fora do rigor e da sistemática, violadora de um direito inspirado na mais ampla tradição histórica.

Bem considerada a *declaração* um ato administrativo, não basta que apenas se formalize publicamente, ou que apenas se formule extrovertendo o que se espera e tem como a vontade do Poder Público.

É preciso, sem dúvida, algo mais: que a declaração de vontade venha a corresponder a um fato processual-administrativo pelo qual a autoridade expropriante justifique ou possa justificar depois, a ação judicial. Como qualquer tipo tradicional de processo administrativo, o desapropriatório, possui o seu rito próprio e especial, os seus termos regulares, a sua vida afirmada em normas definidoras, em torno do que objetiva. Baixado o ato, conhecida a declaração, os direitos, necessariamente, se ativam de ambas as partes. E por essa razão muito simples precisam ser coordenados, ordenados nos trâmites até acontecer o acordo ou o desajuste de vontades.

Repito, não basta dizer que a desapropriação finaliza-se administrativamente com a *declaração*. Seguem-se, ainda atos que visam concretizá-la em relação do fim jurídico institucional. A declaração importa, e fundamentalmente, para a montagem do processo administrativo, através do qual num período inicial se discutirão as bases da sua execução amigável ou judicial. Por si só, no prazo que a lei determina, não se materializando a vontade expropriatória, caduca a desapropriação, e, em consequência, a própria declaração perde a sua validade jurídica.

Entre o ato-declaração e a propositura da ação judicial, está o processo administrativo. Que se consume na fase propriamente administrativa ou na fase executória judicial. Torna-se evidente, portanto, a distinção entre as duas *fases*, ficando com a *administrativa*, o levantamento e a aprovação de todos os elementos indispensáveis à caracterização e objetividade da desapropriação decretada.

4. OS ATOS EXCLUSIVOS — São exclusivos os atos expropriatórios, porque a lei diz quem pode e deve desapropriar. Como igualmente exige, no tocante à fase adminis-

trativa, normas condizentes com o fim objetivo do ato declaratório, ou da declaração.

Mas, como *atos exclusivos*, não se fazem sem o atendimento de regras de fácil compreensão jurídica. Não são, por isso, atos que se possam exercitar graciosamente, sem um compromisso legal, sem relacionamento com a ordem jurídica estabelecida.

A lei brasileira, tendo em conta a importância do ato-declaração, fê-los exclusivos dos poderes centrais da Administração Pública, a federal, a estadual e a municipal. De outra maneira mesmo não poderia ser, em vista da organização política brasileira. E considerando, também, que o princípio, na sua base, é aquele consagrado no direito comparado (46). O princípio, no Brasil, politicamente, face à organização federativa, é territorial. Assim, a União pode expropriar, em todo o território da nação, como os Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios, nas áreas das suas circunscrições territoriais. No entanto, exclusivos, e jurisdicionalizados administrativamente, os atos de declaração ou declaratórios, exigem certos condicionamentos que obrigam o Poder Público na sua prática ou exercício.

5. A ORIGEM ADMINISTRATIVA DO ATO —

Quanto à origem, a declaração faz processo administrativo. E dentro de certas características já apontadas na obra de Whitaker que ainda merecem o apreço dos que analisam a natureza peculiar do instituto da desapropriação (47). As ca-

(46) De igual forma, nas legislações estrangeiras, prevalece, naturalmente, o sistema organizacional de regime político e constitucional. O art. 5º, da Lei argentina n. 13.264, permite ao Estado expropriar bens de domínio provincial, municipal ou particulares. Vigora, sempre, por efeito de condicionamento geopolítico-institucional, no caso brasileiro o *federativo*, onde a União Federal aparece na sua supremacia administrativa. Mas o instituto, na sua essência e conteúdo, não apresenta maiores variações de conhecimento jurídico.

(47) F. Whitaker, *Desapropriação*, São Paulo, 1927, pág. 35. Quanto à lição do intérprete paulista ainda está presente. Inspirada no fato-fenômeno jurídico até hoje é a melhor aconselhada pelos normativistas, como Rolland, Malezieux, Rivcro, Virga ou Le Tarnec.

racterísticas são estas: No processo administrativo é que deve ser verificada a utilidade ou o interesse, designado e caracterizado o objeto, resolvidas as dúvidas que forem levantadas, e tentado o acordo; só depois então deverá ser decretada definitivamente a desapropriação.

Quanto à fase originária, administrativa, José Cretella Júnior, explica muito bem: a fase administrativa é aquela precedida de indagação técnico-científica dos órgãos especializados da administração; seguindo-se, após essa fase, os princípios traçados pela ciência da administração (48).

Não se pode permitir, portanto, a não-existência de formalidades essenciais originárias até o encerramento da fase administrativa que é preparatória da expropriação, e interessa ao princípio da legalidade.

Dois fundamentos, na sua origem, possui o ato administrativo expropriatório: o *legal* que não admite circunstância outras, senão aquelas determinantes da evidência do fato utilidade-interesse; o *formal* através de operações que venham a justificar plenamente a natureza da declaração.

Não obstante a expressão *amigável* não ser correta na sua conceituação fática, a possibilidade de acordo está sempre possível após a declaração, mesmo porque, antes da declaração a figura aquisitória será outra na sua relação de forma jurídica.

6. OS EFEITOS DA DECLARAÇÃO — O ato de declaração de utilidade pública, pela sua normatividade, expressão e conteúdo, produz, necessariamente, um certo número de efeitos, assim considerados, no entender de Le Tarnec:

a) o de autorizar a Administração proceder à desapropriação;

b) o de não tornar obrigatória a desapropriação mesmo depois de decretada;

(48) José Cretella Júnior, *Desapropriação no Direito Brasileiro* (Tratado), Rio de Janeiro, 1971, vol. IX, pág. 236. O ato administrativo discricionário torna-se arbitrário e nulo por falta de motivação legal (Rec. extr. n. 69.486, SP, Rel.: Min. Thompson Flores, RDA, 108/72, pág. 276).

c) o de não obrigar o proprietário antes da final formalização legal;

d) o de não permitir cessão ou qualidade outra fora das prescrições legais (49).

Os efeitos, portanto, estão plenamente manifestos. Não se alteram em consequências que não aquelas impostas através do objetivo legal. Como veremos, esses efeitos, que estão determinados, passam a ser considerados como exigências formais.

Tanto essa é a verdade no instituto que, o processo *administrativo* se deve adequar ao judicial, ambos numa integração de continuidade completada pela evidência de um mesmo fato jurídico.

Nessa continuidade não pode surgir qualquer espécie de oposição entre a fase *administrativa* e a fase *judiciária*; ambas a rigor, harmonizam-se numa única fase, que é a *desapropriação*.

Não se permite, nem ao expropriante e nem ao expropriado, iludir os fins da desapropriação. Não se consumando apenas com o decreto preliminar do procedimento administrativo, só se consumará com a transferência da propriedade, não obstante de imediato sobrevenha a imissão; isto quer dizer que a desapropriação só se efetiva com a sentença incorporadora do bem desapropriado.

7. OS RECURSOS POSSÍVEIS — Mesmo ainda não sendo do entendimento da doutrina brasileira, e por enquanto, da jurisprudência consagrada, há a considerar num sistema de garantias jurídicas, a evidência de recursos específicos quando o ato declaratório extroverta *excesso de poder*.

No bom sentido da tradição jurídica, nada existe que não seja recorrível, pois os recursos por excesso de poder se abrem por motivo de violação da lei, vício de forma ou por incompetência (50).

As exigências não são apenas abstratas porque são

(49) Alain le Tarnec, *Manuel de l'Expropriation*, Paris, 1960, págs. 29-30.

(50) *Idem, ibidem*, pág. 30.

concretas para a caracterização da utilidade e do interesse social.

Não convence o ato administrativo, fora das determinantes legais ou longe de imposições de procedimento disciplinado, através de normas que afetam o regime jurídico e a moral da Administração.

Não trazendo o ato declaratório condições de executabilidade ou de permissibilidade na ação legal, torna-se nulo ou anulável nos seus efeitos por violação da lei e dos objetivos desta, desde que não se permita seu exame ou reexame quanto à natureza da sua origem.

8. AS EXIGÊNCIAS FORMAIS – Tratando do *processo administrativo*, alertava Whitaker, para o cumprimento de certas exigências nada circunstanciais, dizendo: neste processo, deve ser verificada a *utilidade* ou a *necessidade* pública, designado e caracterizado o objeto, resolvidas as dúvidas que forem levantadas, tentado qualquer acordo, e só depois será decretada definitivamente a desapropriação; o objeto deve ser individuado; tratando-se de imóvel, será figurado em uma planta e mencionado por sua denominação, características, situação, limites, área e designação do nome do proprietário respectivo; se for bem de outra espécie, será especificado de modo que nenhuma confusão seja possível (51).

Vale aqui o alertamento de Whitaker: “Há um critério para a desapropriação: versar sobre coisa indispensável e apropriada à execução da obra pública, pois nunca deve ser sacrificada inutilmente a propriedade individual” (52).

Assim, é que, resolvida a desapropriação, designado o objeto e fixada a extensão do direito, o plano da obra e a planta levantada, possibilita-se a participação do proprietário para a reclamação que tiver (53).

(51) Whitaker, *op. cit.*, pág. 35.

(52) *Idem, ibidem*, pág. 36.

(53) Já o Decreto n. 353, de 12 de julho de 1845, pelo seu art. 2º, como acentuava F. Whitaker, concedia o prazo de dez dias para essa defesa. E afirmava, enfaticamente: “Convém que tal dispositivo seja aplicado” (*Idem, ibidem*, pág. 37).

9. O DECRETO EXPROPRIATÓRIO — Pondere-se a importância do decreto, ou se quisermos, do ato administrativo, pelo que explica Pietro Virga:

Il decreto di espropriazione costituisce l'atto centrale e conclusivo del procedimento espropriativo e segna il momento del passaggio del diritto sulla cosa dall'espropriato all'espropriante.

"Il decreto di espropriazione:

a) ha carattere costitutivo: perchè ha per effetto il passaggio del bene dall'espropriante all'espropriato e fa sorgere il diritto al pagamento dell'indennità e l'eventuale diritto al supplemento, qualora l'indennità determinata dalla perizia dovesse essere fissata in un ammontare diverso in sede giudiziale;

b) ha natura di provvedimento ablativo: da taluni viene inquadrato nella categoria degli ordini, in quanto imporrebbe all'espropriato un pati consistente nell'obbligo di consentire l'occupazione dell'immobile; ma deve essere precisato che il decreto ha effetti reali e che la facoltà dell'espropriante di immettersi nel possesso del bene deriva dal fatto che si è attuato il trasferimento della proprietà;

c) può essere emanato anche per rendere definitiva una occupazione provvisoria: di solito l'espropriazione è preceduta dalla occupazione di urgenza ed allora il decreto di espropriazione determina una intervensione del possesso dell'amministrazione, la quale continuerà a possedere a titolo di proprietà e non già a titolo di occupazione di urgenza (Cass. I sez. 10 novembre 1960 n. 3.005);

d) può servire anche a sanare un'occupazione illegittima: il decreto può riguardare anche opere già eseguite per sanare con effetto ex nunc una occupazione effettuata senza titolo (IV sez., 23 marzo 1956, n. 343) ovvero un'occupazione d'urgenza protrattasi oltre il biennio (Cons. giust. amm. 19 gennaio 1962 n. 27). Di conseguenza, può riferirsi

anche ad un immobile non più esistente (ad es. una casa demolita per far luogo all'esecuzione dell'opera), quando sussistano i presupposti, che ne giustifichino la emanazione (IV sez. 11 ottobre 1933 n. 315).

La competenza per emettere il decreto appartiene esclusivamente al Prefetto; il decreto prefettizio quindi non può essere sostituito da atti di qualsiasi altra autorità, anche se di grado superiore (Ministro). Si ammette tuttavia che il provvedimento, anziché dal Prefetto, possa essere adottato dal Vice Prefetto vicario, in caso di assenza o di impedimento del primo, senza che occorra alcuna speciale delega (IV sez. 11 dicembre 1959 n. 1197).

Il decreto di espropriazione costituisce poi, ai fini della impugnabilità, provvedimento definitivo, direttamente impugnabile in via giurisdizionale" (54).

Nada mais claro na sua evidência jurídica de orientação. Aqui está a boa doutrina em face à realidade institucional, aplicável ao regime italiano e à sua organização político-administrativa.

As peculiaridades legislativas que possam ser adotadas, não contradizem a tradição de princípios, que alterados num ou noutro regime, ainda prevalecem no *subtractum* histórico do instituto.

10. A LIÇÃO DA ITÁLIA — Não se compreende, em razão do ato expropriatório, que é *administrativo*, que não traga ele no seu bojo, aqueles requisitos essenciais de que aqui falamos, e que encontram apoio no pensamento italiano.

Pela respeitabilidade da sua posição, é de atender, como exemplo, o que diz para valer, a autoridade de Pietro Virga:

Sono requisiti essenziali di legittimità del decreto di espropriazione:

a) formula del trasferimento: la pronuncia della espropriazione rientra fra le forme essenziali

(54) Pietro Virga, *op. cit.*, págs. 83 e segs.

stabilite dalla legge fondamentale (art. 48) e quindi la sua omissione comporta la invalidità del decreto (IV 4 dicembre 1931 n. 428).

Non occorre però necessariamente che vengano impiegate le formule sacramentali della legge, purchè dal contesto del provvedimento sia possibile individuare la volontà di disporre il trasferimento dell'immobile (IV sez. 14 novembre 1958 n. 857);

b) previo deposito del piano particolareggiato: il decreto di espropriazione è illegittimo, quando il piano particolareggiato di esecuzione dell'opera non risulti depositato con la prescritta pubblicità, di guisa che le parti interessate siano state private della possibilità di proporre le loro osservazioni (IV sez. 23 gennaio 1962 n. 79);

c) previo deposito della indennità alla Cassa DD.PP.: il decreto di espropriazione deve dare atto che l'indennità è stata depositata alla Cassa DD.PP. o pagata agli aventi diritto; tale indicazione si richiede, sebbene l'art. 48 espressamente non la specifichi, anche nel caso in cui l'indennità sia stata accettata o concordata. Non è invece presupposto di legittimità che l'indennità sia stata anche effettivamente corrisposta agli aventi diritto;

d) precisa indicazione dei proprietari e precisa identificazione dell'immobile: tale indicazione è richiesta con maggiore rigore che nella fase di approvazione del piano particolareggiato, giacchè in questa sede va tutelato il diritto soggettivo perfetto all'indennità del proprietario. Non è pertanto sufficiente la indicazione del proprietario apparente. Ciò si desume dal confronto fra l'art. 51 relativo alla notifica del decreto di espropria e l'art. 16 relativo al piano particolareggiato. Mentre infatti quest'ultimo fa riferimento ai "proprietari iscritti nei registri catastali e, indifetto, nei ruoli dell'imposta fondiaria", invece l'art. 51 adopera la formula "proprietari espropriati" che chiaramente si riferisce ai soggetti colpiti dall'espropriazione" (55).

(55) *Idem, ibidem*, págs. 85 e segs.

Requisitos e condições formais harmonizam os efeitos com os propósitos do ato, do decreto expropriatório. Importa, e muito, a legitimidade do ato-decreto. E a sua possível invalidade.

É sempre conveniente que a vontade expropriante não se conflite com a fórmula legal sacramentada, ou que seja fiel aos princípios que inspiram o instituto num sistema jurídico de garantias.

11. A LIÇÃO DA FRANÇA — O pensamento francês, não poucas vezes, acompanha o pensamento italiano. De igual maneira, portanto, com respeito ao procedimento expropriatório, a posição de Alain de Tarnec confunde-se na orientação com a doutrina mais atual (56).

Tanto as origens do *direito expropriatório* são quase iguais na evolução do instituto que a grande preocupação dos hermeneutas, reside na relatividade do Poder Público discricionário, ou melhor, nas limitações não causais que a própria lei prevê, como aqui se escreve textualmente:

“Le recours pour excès de pouvoir est ouvert pour violation de la loi, vice de forme ou incompétence.

a) Il y a violation de la loi si, par exemple, la condition d'utilité publique n'est pas remplie. Le Conseil d'État juge qu'est entaché de détournement de pouvoir et doit être annulé le décret soumettant un immeuble à une expropriation qui n'a pas pour but de pourvoir à une opération d'utilité publique (Cons. d'État, 17 févr. 1950, S., 1950.3.108. V. aussi sur les baux de terrains consentis à l'administration et suivis d'un acte déclaratif d'utilité publique: Cons. d'État, 20 mars 1953, S., 1953. 3.80).

b) Les règles de forme doivent être observées et l'acte déclaratif d'utilité publique peut être attaqué pour vice de forme devant la juridiction administrative.

Il est de jurisprudence constante que

(56) Alain le Tarnec, *op. cit.*

l'expropriation ne peut être prononcée par autorité de justice qu'autant que l'utilité publique des travaux, notamment, a été constatée et déclarée dans les formes légales.

Nous avons vu précédemment qu'aucun recours n'est recevable contre les opérations de l'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique (...). Mais, dans le cadre du recours contre cette déclaration, l'irrégularité des opérations de l'enquête peut être valablement invoquée.

Si, par exemple, l'arrêté préfectoral d'ouverture de l'enquête préalable ne remplit pas les conditions prescrites par l'article 2 du décret du 6 juin 1959, ou s'il n'a pas été régulièrement publié (...), ou si les avis requis n'ont pas été sollicités (...) il y a vice de forme susceptible d'entraîner l'annulation de l'acte déclaratif d'utilité publique" (57).

As regras de forma, quando rigorosamente observadas, tornam invulnerável o ato declaratório de utilidade pública. Quando, ocasionalmente, não observadas, atacam a vontade pública na sua expressão de validade ou de ilegitimidade.

Alain le Tarnec, no procedimento administrativo, dá ênfase à *fase preparatória* como exige correspondência de exatidão normativa na fase que denomina de *instrução judiciária* (58).

Não é o processo expropriatório, no entender dos doutrinadores, um processo como tantos outros que se subordinam aos diplomas de processo civil. Na expropriação,

(57) Para Alain le Tarnec as soluções jurisprudenciais anteriores se conservam: (Cass. civ., 24 mai 1948, D., 1948.392; Cass. civ. 31 déc. 1946, D. 1947.93; Cass. civ. 24 févr. 1947, D., 1947.245; Cass. civ., 24 nov. 1947, D., 1948.32; Cass. civ., 9 juill. 1947, inédit; Cass. civ., 3 nov. 1947, inédit; Cass. com., 22 déc. 1952, *Bull. cass.*, 1952.312; Cass. com., 13 déc. 1954, *Bull. cass.*, 1954.3.296; Trib. adm. Lille, 8 août 1956, *Gaz. Pal.*, 1957.1.35; Cass. com., 22 juill., 1957, *Bull. cass.*, 1957.3.197; Cass. com., 29 mai 1958, *Bull. cass.*, 1958.3.171).

(58) Alain le Tarnec, "La procédure d'expropriation", in *op. cit.*, págs. 83 e segs.

soma-se a vontade pública com o direito de propriedade com implicações na própria ordem jurídica.

Dai porque, prossegue o processo, da fase administrativa até à fase da instrução judiciária, caracterizado pela sua natureza pública, e dentro de formalidades substanciais como a da notificação, da publicidade e da instrução e julgamento final.

12. INCOMPETÊNCIA E NULIDADE DO ATO — A matéria, quanto à incompetência ou à nulidade do ato nas desapropriações, só na doutrina brasileira não encontra a orientação mais adequada à natureza histórica e conceitual do instituto. Teima-se, ainda entre nós, em não discutir o ato nas suas origens de forma e de conteúdo legal.

Não é essa uma posição jurídica que se harmonize com o pensamento e a doutrina comparada. Na prática francesa, sobretudo, não apenas em virtude do regime constitucional, o ato expropriatório não aparece como um ato discricionário que se consuma fora dos estritos limites legais permitidos.

Senão vejamos, de passagem, o que diz Alain le Tarnec:

“L’acte déclaratif d’utilité publique peut être annulé pour incompétence de l’autorité qui l’a signé. Si, par exemple, les travaux énumérés dans l’article 1^{er} du décret du 19 mai 1959 sont déclarés d’utilité publique par un arrêté ministériel au lieu de l’être par un décret en Conseil d’État, le recours pour excès de pouvoir pourra être intenté (...). Il en sera de même lorsque des opérations poursuivies au profit de l’État ou d’établissements publics nationaux sont déclarées d’utilité publique par arrêté préfectoral.

Enfin, la théorie du détournement de pouvoir s’applique également à la matière. Il en est ainsi lorsque l’expropriation est poursuivie en vue d’un but étranger à l’utilité publique et, par exemple, lorsqu’elle l’est en vue de permettre à l’expropriant d’échapper à l’exécution d’obligations contractuelles par lui stipulées (Cons. d’État, 7 août 1925, D.H.,

1925, 553; Cons. d'État, 20 mars 1953, Lebon, 1953, p. 24).

Il en va de même lorsque le but principal de l'expropriation est la réalisation d'avantages financiers (Cons. d'État, 25 nov. 1944, Lebon, 1944, p. 308; Cons. d'État, 11 janv. 1957, Lebon, 1957, p. 27; Cons. d'État, 4 déc. 1957, Lebon, p. 926).

Mais, par contre, et d'une manière générale, le recours pour excès de pouvoir n'est pas recevable lorsqu'il s'agit de discuter de l'opportunité des travaux ou de l'opportunité du choix de l'immeuble à exproprier" (59).

Não somente a incompetência da autoridade signatária importa para a formal fisionomia jurídica do ato. Na problemática que é jurídica, e além de tudo constitucional, o ato desapropriatório possui limitações. Limitações, que assentam em dois princípios impositivos: um de natureza causal, e o outro, de legalidade de conteúdo e de fim.

Daf o motivo pelo qual o processo administrativo é tão importante quanto o processo judicial. Permitindo, através de expedientes recursais, a anulação pela incompetência, por desvio de poder ou excesso de poder. Nada há demais nisso, quando estão em jogo princípios normativos reguladores da ordem jurídica.

13. OS RECURSOS CONTRA O ATO — Não obstante não suspensivos, os recursos cabíveis constituem remédios que não podem ser desqualificados no sistema jurídico processual. Afirmam-se eles na ordem jurídica positiva. Como meios válidos e permissíveis. E ainda que suspensivos marcam a necessidade de proteção legal do expropriado.

É de considerar até, num regime de garantias, a suspensão do procedimento expropriatório. Desde que o ato atente frontalmente o que diz a lei, não há como mantê-lo em face do direito do administrado. Como declarativo, o ato expropriatório, não assume outras características que não sejam as legais.

Na primeira fase, a *administrativa*, a suspensão do

(59) *Idem, ibidem*, págs. 84 e segs.

procedimento, não apresenta dificuldades insanáveis. Com respeito ao decreto, a qualquer momento, e com urgência, pode ser revisável para a sua exata aplicação. Afrontar o direito de administrado não é a melhor posição para os propósitos públicos.

Impõem-se um justo equilíbrio entre as partes, pois, na desapropriação jamais se afasta o caráter jurídico de litígio.

Do contrário, num regime jurídico estabelecido, aceito e consagrado, permaneceria um instituto em choque com as instituições jurídicas, inclusive com aquilo que o *regime* protege, tutela e garante mesmo excepcionalizando.

Ao Estado, melhor se diga, não preocupa o arbítrio. Preocupa, sim, a aplicabilidade das normas legais. E de sua aplicabilidade, sem dúvida, a busca de um equilíbrio de valores que são absolutamente reais.

Na segunda fase, a *judicial*, a posição das partes é a mesma. Não se altera relacionalmente. Mantém-se o Estado, apesar da peculiaridade do ato, como o instituto também, no terreno do direito privado. Unilateral que seja o ato nos seus efeitos jurídicos, não prescinde da aliança entre a vontade e a lei.

Providência excepcional, é na fase judicial que afeta bens patrimoniais. Assim não sendo, toda desapropriação seria *indireta*, de fato, arbitrária ou irregular, com a incorporação ao domínio público de bens de propriedade privada, sem qualquer observância de processo legal na esfera judiciária.

Reveste, por isso, a desapropriação, o caráter da ação. Validando-se, assim, a contestação, o despacho saneador, a instrução e o julgamento (60). Como ação, o direito está na controvérsia. No debate, no decisório, isto é, na sentença. Cabendo, portanto, sobre o feito, os recursos viáveis no processo.

Certo que uma ação de característica especialíssima. Nunca, porém, uma ação como não está na lei, apenas executória e sem regras. Porque a lei quando admite a desapropriação como ação, outra coisa não está exigindo que

(60) Miguel Seabra Fagundes, *op. cit.*, pág. 163; Sílvio Pereira, *O Poder de Desapropriar*, pág. 97.

obediência aos princípios gerais de processo e de recursos que devem ser providos (61).

Não só o espírito público demanda compreensão, mas o direito, que é privado, também. As vantagens reservadas ao Poder Público encontram limites na capacidade recursal permitida. São vantagens que se regem através de processo judicial, e sobretudo, com liberdade contestatória de parte do administrado.

14. O RECURSO DE ANULAÇÃO — Necessariamente não é um recurso contencioso na fase do procedimento administrativo. Os efeitos do ato declaratório podem ser atingidos na esfera administrativa por meio de conhecidos recursos específicos, sobretudo o *recurso hierárquico* o mais capaz de recolocar a questão em termos de revisão possível e desejada.

A *reconsideração*, quanto ao ato, poderá motivar até a anulação do mesmo, para que outro ato enquadre-se no disposto legal, sem quebra das normas morais, que também influem nos objetivos programáticos da Administração. Na sua faculdade exclusiva não se justifica que a Administração não resguarde o direito particular.

Passada, porém, a fase administrativa, tornando-se a ação controversa, caberá o recurso da sentença. Conforme o caso, possibilitar-se-á agravo ou apelação. O agravo será de petição. Justifica-se pelo término do processo quando na decisão não se resolve o mérito. Sobretudo ocorrendo a anulação do processado (62).

A anulação é uma hipótese a considerar, tanto na fase administrativa como na fase judicial. Pode-se não acreditar na possibilidade da ilegalidade do ato. O decreto expropriatório deve, portanto, obrigatoriamente, qualificar o fim de utilidade pública ou interesse social que o justifica (63).

O recurso de anulação, em face da sistemática jurídica, surge da provocação que resulta da ilegalidade do ato.

(61) Leia-se, na correta redação, os arts. 11, 17 e 39, do Decreto-lei n. 3.365.

(62) Sílvio Pereira, *op. cit.*, pág. 142.

(63) Paulo Henrique Blasi, *Da Desapropriação e da Reversão do Bem Expropriado*, Florianópolis, 1967, pág. 54.

Procede a lição antiga de Pontes de Miranda: "Se a lei enumerou os casos de necessidade pública, ou de utilidade pública ou de interesse social, e o ato desapropriativo não se inclui em nenhum deles, há ilegalidade do ato" (64).

Nos dias atuais, mesmo como alienação compulsória, a desapropriação não mais aparece como nos tempos antigos, onde não passava de um confisco de terras, sumariamente feito, e sem limites pré-traçados, podendo dar lugar a uma indenização duvidosa e insegura (65).

Antes de mais nada, permite qualquer providência recursal anulatória do ato, por não constituir ameaça ao direito de propriedade; por assegurar garantias a esse direito, delimitada que está pelo direito positivo.

15. AS FASES NECESSÁRIAS – A desapropriação, pois, não se objetiva administrativamente com a declaração, o ato ou o decreto expropriatório. Exige muito mais na sua formalização intrínseca ou na sua exteriorização como figura jurídica e de efeitos legais, morais e patrimoniais.

Tanto assim é que a desapropriação por si só não cria relações jurídicas obrigatórias e correspondentes. Não se torna bastante, portanto, a fase chamada *declaratória*, afirmada apenas na enunciação da utilidade pública, ou de interesse social.

Bandeira de Mello explica para melhor entendimento e para maior compreensão da mecânica institucional, que o procedimento expropriatório se estende harmonicamente, integrando duas *fases* que são afins: a fase *declaratória*, consubstanciada na declaração de utilidade pública; a fase *executória*, correspondente às providências concretas para efetivar a manifestação de vontade, consubstanciada na declaração de utilidade pública (66).

(64) Pontes de Miranda, *Comentários à Constituição de 1946*, Rio de Janeiro, 1963, vol. V, pág. 31.

(65) Miguel Seabra Fagundes, *op. cit.*, pág. 17; Manoel de Oliveira Franco Sobrinho, *Da Desapropriação, um Aspecto da Intervenção do Estado nas Atividades Privadas*, São Paulo, 1940, págs. 7-9.

(66) Prof. Celso Antônio Bandeira de Mello, *Questões Sobre Desapropriação*, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 1971.

Esta segunda fase, para Bandeira de Mello, divide-se em extrajudicial e judicial, numa terminologia que é a mais exata no sentido da figuração do fenômeno, através dos seus esperados e legais efeitos.

Extrajudicial, quando o poder expropriante e o expropriado acordam com relação ao preço e pode, por isso, ser concretizada a aquisição compulsória, mediante acordo, no que respeita à indenização, operando-se, então, sem a intervenção do Poder Judiciário.

Judicial, tendo lugar quando o poder expropriante ingressa em juízo, com a propositura da ação expropriatória.

E, neste caso, na exata posição em que Bandeira de Mello coloca o problema, a manifestação judicial poderá ser:

Homologatória, quando o proprietário aceita, em juízo, a oferta feita pelo expropriante, havendo apenas a homologação do acordo judicial.

Contenciosa, quando o proprietário e o expropriante não acordam em relação ao preço, que será fixado, após arbitramento (67).

Afastadas as questões incidentes, uma delas sobre a importância da legalidade de ato, não se compreende o instituto senão integrado na sua categoria jurídica, ou melhor, fundado em legal procedimento administrativo, isto é, em procedimento que motivará a sucessão das *fases jurídicas necessárias*.

16. O PLANO ADMINISTRATIVO — Não é sem motivo que, Robert Wilkin analisa com pormenores a fase administrativa, ou senso do procedimento administrativo, dando relevo à adoção de um plano diretor, ainda que esse plano possa ser *provisório* (68).

O que pretende, o administrativista de Liège no seu ensaio rigorosamente objetivo, é dar ao instituto, caráter não prejudicial às relações jurídicas que se estabelecem, numa

(67) *Idem, ibidem*.

(68) Robert Wilkin, "Phase de préparation du projet d'expropriation", in *L'Expropriation pour Cause d'Utilité Publique*, Bruxelas, 1953, págs. 29 e segs.

procura de equilíbrio entre partes interessadas, sem com isso desmerecer a ação inicial determinativa do poder expropriante (69).

Onde não há um *plano* não haverá orientação de respeito pela posição do administrado. Quando a lei permite e faz dentro de certas limitações que não violentem o direito do particular. E *plano*, aqui, significa projeto, levantamento econômico, estudos preliminares e conclusões, onde a tônica pública se imponha.

O plano do projeto, sempre que possível, constitui o ponto alto para o ato declaratório ou o decreto expropriativo. Tira da desapropriação a sua fisionomia discricionária e coloca o Poder Administrativo nos justos limites do interesse público.

Tanto não seria indispensável para a fixação de justo-preço, caso a desapropriação em juízo não fosse uma ação, e, na sua fase declaratória não estivesse condicionada aos trâmites regulares de um procedimento administrativo cuja finalidade se contivesse, apenas, no pagamento da chamada transmissão forçada.

No *juízo* da expropriação, seja na fase declaratória ou na fase executória, o direito expropriatório possui suporte em pressupostos e sujeitos processuais que garantem as partes contra quaisquer excessos possíveis, excessos de oposição particular e excessos que não correspondam à exata atuação do Poder Público.

Quando Barrios de Angelis lembra do *processo* como garantia da própria desapropriação, prevendo a oposição possível dos particulares, também, deveria considerar que a lei que estabelece o procedimento expropriatório é a mesma que fixa certas normas de garantia do particular (70).

Com respeito às garantias, são mútuas e recíprocas. Irreleva, voltar à história do direito, para efeito de entender o fenômeno da desapropriação. Ou para afirmar que, anteriormente, foi ela *confisco*, para se transformar depois, em processo expropriatório.

(69) "L'acte d'expropriation est conçu et adopté d'emblée et sans enquête lorsque l'expropriation est décidée par une loi à laquelle le plan d'expropriation est joint" (*Idem, ibidem*, pág. 30).

(70) Dante Barrios de Angelis, "Derecho Expropiatorio" in *El Juicio de Expropiación*, Montevideu, 1951, pág. 41.

Em se tratando da matéria, Barrios de Angelis explica no tocante à orientação adotada no Uruguai:

“En nuestro país el procedimiento de expropiación tiene actualmente doble naturaleza, como consecuencia de las dos vías sucesivas que la ley le determina: una etapa previa, compleja, legislativa-administrativa-judicial y el juicio de expropiación” (71).

Na verdade, a etapa prévia, é a etapa administrativa. Considerando a título de pesquisa o que oferece a legislação comparada, e a doutrina que no espaço jurídico imprime orientação ao instituto, a intervenção mesmo passiva não se manifesta antes do plano que autoriza a promoção declaratória (72).

Plano que, bem entendido, limita a atividade estatal ou pública, conduz o ato para o seu fim específico, justifica a medida excepcional que depois se concretizará, e autoconcede à Administração, competência para legalmente exercer ação, visando à transformação ou transferência da propriedade privada.

Recomendam-se, assim, todas as cautelas possíveis. Cautelas que se devem adotar dentro de requisitos que ambientem o processo administrativo à realidade material do bem expropriável. O levantamento técnico e aprovação do plano não extroverte apenas mera praxe administrativa. Reflete responsabilidade estatal.

17. A INTERVENÇÃO DO JUDICIÁRIO — A intervenção do Judiciário é de fiscalização e de proteção de interesse privado. Na fase administrativa, ou na etapa prévia,

(71) *Idem, ibidem*, pág. 51.

(72) Cf. Fernando Legón, “Como Evitar Normativamente que se Desvirtue la Expropiación”, in *Rev. de La Universidad Nacional de Córdoba*, Argentina, 1950; Ives Nicolas, Francisco Pera Verdaguer, *Expropiación Forzosa*, Barcelona, 1963; Jorge A. Salazar Moran, *Régimen de la Expropiación en Colombia*, Bogotá, 1965; Jean Viole, “La Procedure de Declaration D’Utilité Publique”, in *L’Actualité Juridique*, n. 20, 1962; José Canasi, *Tratado Teórico Práctico de la Expropiación Pública*, Buenos Aires, 1967; Angel Sevillano Martínez, “Planes, Proyectos y Expropiación Forzosa”, in *Documentación Administrativa*, Madrid, jul. 1966.

cumprir à autoridade competente declarar a sua vontade e usar dos meios apropriados de ocupação, e conseqüente desapossamento da coisa.

Eis por que o objeto, afirmamos novamente, deve ser claramente qualificado e devidamente especificado (73). Ao particular e proprietário cumprir não dificultar os trabalhos necessários para a individuação do objeto desapropriável. À autoridade administrativa compete dizer o que precisa e de que precisa para a efetivação do ato expropriatório.

Determinado o objeto da desapropriação e fixada a extensão do direito, elaborado o *plano* com as suas peculiaridades técnicas, à própria autoridade administrativa cabe tomar conhecimento das *razões* do particular, e oferecer a indenização legal e compensatória relativa a cada caso em questão.

Impõem-se, na etapa inicial, fase administrativa, portanto, para integração do processo administrativo, três elementos essenciais e concretos: *objeto*, fim ou finalidade; *plano* condicionado a dados técnicos; *razão*, como defesa do particular.

Não havendo oposição da parte do particular-proprietário, evitar-se-á o conhecimento do Judiciário. Sendo aceita, nos seus termos, a indenização compensatória proposta, motivo jurídico não haverá, para que não a consideremos justa e ao nível dos direitos transferidos ou outorgados ao Estado.

Só depois das medidas preliminares administrativas e quando o acordo não se der nas condições previstas, o Judiciário intervirá no sentido de fixação do limite justo da indenização compensatória (74).

Daí a importância do processo administrativo, pois lavrado o decreto, e efetivado o ato de desapropriação, fica o particular desde logo impedido de alterar a natureza da *coisa*, para não prejudicar o pretendido na desapropriação, nem para

(73) Manoel de Oliveira Franco Sobrinho, *Desapropriação por Utilidade Pública*, Curitiba, 1942, pág. 50. Leia-se pelo destaque da posição: Juan Carlos Luqui - FACULDADE DE LOS JUECES PARA EXAMINAR LA CAUSA DE UTILIDAD PÚBLICA - Buenos Aires, 1961.

(74) "Não resta dúvida que esse poder anulará o ato do Executivo, quando manifestamente ilegal e contrário às disposições da lei em vigor" (*Idem, ibidem*, pág. 51).

aumentar maliciosamente o valor do *bem* que se pretende como de utilidade pública (75).

18. AS CONDIÇÕES DA DECLARAÇÃO — Não se pode apenas, simplesmente, sem mais formalidades, *declarar* a utilidade pública ou o interesse social. Não é a *declaração* um ato administrativo gracioso livre de conseqüências nos seus efeitos jurídicos. Afetando o direito alheio, do particular, reveste-se de imposições normativas que fazem o processo peculiar.

Da declaração, no entender de Bandeira de Mello, para melhor caracterizá-la, defini-la ou qualificá-la, devem constar:

- a) a manifestação *pública* da vontade de submeter o bem à força expropriatória;
- b) o *fundamento legal* em que se embasa o poder expropriante;
- c) a destinação específica a ser dada ao bem;
- d) a identificação do bem a ser expropriado (76).

São condições, todas elas, que dão forma ao procedimento administrativo. Que dão conteúdo ao processo na fase inicial da sua feitura estabelecendo o vínculo entre os sujeitos ativo e passivo da desapropriação.

Constitui a declaração um ato administrativo preliminar do *procedimento expropriatório*. O seu objetivo característico é manifestar a vontade legal da Administração no sentido de ser possível apropriar-se do direito, por assim ser de utilidade pública, ou de interesse social (77).

Eis porque, na sua expressão de efeito jurídico, a vontade do Poder Público é uma *vontade condicionada*, não livre, não arbitrária. Vale, na instância que protege as garantias, também a vontade do titular do direito expropriando.

(75) F. Whitaker, *op. cit.*, pág. 38.

(76) Celso Antônio Bandeira de Mello, *loc. cit.*

(77) "O decreto deve individuar o bem ou os bens por ele declarados de utilidade pública, pois que uma das suas finalidades é indicar, com precisão, o objeto do direito estatal de apropriação. O decreto, por exemplo, que, genericamente, considerasse de utilidade pública todos os prédios compreendidos em determinada zona a urbanizar, seria insuficiente do ponto de vista legal" (Miguel Seabra Fagundes, *op. cit.*, pág. 133).

Vontade essa, do titular, com implicações sérias na ordem jurídica.

19. EFEITOS E CONSEQÜÊNCIAS NO PROCESSO

Naturalmente, já no procedimento administrativo, marcado pela fase inicial do processo administrativo, aparecem os efeitos da declaração; efeitos que são inerentes à manifestação da vontade legal, efeitos que produzem direitos ou submetem o particular à força imperativa da autoridade expropriante.

Esses efeitos da declaração de utilidade pública são os seguintes na apreciação crítica de Bandeira de Mello: de submeter o bem expropriável à força expropriatória do Estado; de fixação da situação do bem expropriável, isto é, de suas condições, melhoramentos, benfeitorias existentes; de conferir ao Poder Público o direito de penetrar no bem expropriável a fim de fazer verificações e medições, desde que as autoridades administrativas atuem com moderação e sem excesso de poder; de dar início ao prazo de caducidade da declaração (78).

Denominado de *conseqüências imediatas*, de quase igual maneira pensa Seabra Fagundes, quando se detém: na autorização implícita para que a autoridade administrativa penetre nos imóveis compreendidos na declaração; no início do prazo da caducidade da própria declaração; na fixação do estado material da coisa, sobre o qual será calculado o seu valor e arbitrada a indenização; na desobrigação do expropriante do pagamento das melhorias voluptuárias, que ainda realize o proprietário; na desobrigação do expropriante de pagamento das benfeitorias úteis, que o proprietário ainda venha a realizar, salvo se autorizadas por ele próprio; na impossibilidade da desapropriação da coisa exproprianda para circunscrição territorial diferente daquela em que se deve efetuar o expropriamento (79).

A lei atual, como as anteriores, considerando a relevância da *declaração*, tornou o ato que a ela corresponde, um *ato responsável*, que, mesmo na fase administrativa, envolve obrigações da parte do Poder Público.

(78) Celso Antônio Bandeira de Mello, *loc. cit.*

(79) Seabra Fagundes, *op. cit.*, pág. 134.

E isso, positivamente, nas mais variadas legislações que procuram, através do processo administrativo na sua montagem normativa, estabelecer relacionamento jurídico capaz de evitar possíveis controvérsias na fase judicial.

20. CONEXÃO ENTRE O PÚBLICO E O PRIVADO

— Escapa ao terreno da mera dialética, as conclusões a que chega Barrios de Angelis, no seu estudo sobre a desapropriação:

“Desde que la Administración e los integrantes del Poder Legislativo advierten la utilidad pública existente en que una especie e un genero determinados de inmuebles integren el patrimonio del Estado, comienza una actividad administrativa cuyo fin inmediato es la creación de la ley que declare la existencia de tal utilidad;

Si la designación particularizada del bien a expropiarse no estuviera contenida específicamente en la ley susodicha, la Administración deberá proceder a efectuarla así; en cuya oportunidad el Poder Judicial puede tomar intervención a través del recurso efecto concedido a los particulares” (80).

Antes de tudo — voltamos a dizer — está a *lei*. Inclusive no que diz respeito ao processo administrativo, antes da ação e da apreciação judicial, antes do Poder Público buscar a posse definitiva do bem expropriado ou expropriável.

Já no processo administrativo, as controvérsias podem ser afastadas, e resolvidas as questões controversas. Sobretudo as questões incidentes em torno do justo valor e da legalidade ou legitimidade do ato expropriatório.

Podendo completar-se pelo processo administrativo

(80) Dante Barrios de Angelis, “Procedimiento Administrativo y Procedimiento Judicial”, in *El Juicio de Expropiación*, Montevideu, 1951, págs. 51 e segs.

Veja-se Walter Tejada Zamora — *Procedimiento, ocupación previa, transferencia de propiedad, destimio, abandono* (in *LA EXPROPIACIÓN* — trab. cit. — Lima, 1972 — pág. 136).

normal e regular, a vontade estatal alcança os seus objetivos nas espécies essenciais, sem com isso desvirtuar a natureza do instituto e nem violentar o patrimônio particular.

O equilíbrio entre as partes, no jogo de vontades que podem ser colidentes, alcança-se de pronto na fase inicial desapropriatória. Nessa fase, sem dúvida e sem maiores obstáculos, pode exaurir-se a vontade, a declaração e o ato.

Pela própria natureza jurídica do direito expropriatório, que entendemos como aquele conjunto de normas integradas que regem a desapropriação, na fase inicial do processo administrativo, o Estado tende a atingir o seu objetivo de utilidade pública ou de interesse social. Ao contrário da fase processual administrativa, a fase judicial será sempre sucedânea da administrativa; eis que se inaugura por força do não entendimento entre partes ou por motivos que estão incertos na ordem jurídica positiva.

Realizar, pela sua efetivação, o processo administrativo, nos melhores termos processuais, leva o Estado a atingir os seus fins, jurídica e racionalmente, aliando a conveniência da Administração com o direito do particular. Quanto à ação judicial, na sua base encontra-se o processo administrativo. O processo administrativo no seu aspecto formal e material, indicativo das condições sob as quais se fará a instrução e o julgamento judicial.

A tendência dominante ainda é aquela que reconhece a conexão existente entre os princípios de direito público e as normas de direito privado. Conexão que não é e jamais foi estranha ao instituto da desapropriação.

CAPÍTULO III

O PROCEDIMENTO JUDICIAL NA DESAPROPRIAÇÃO

Sumário: 1. A importância crescente do instituto. 2. Não há direito ilimitado. 3. O caráter do processo judicial. 4. A função do Judiciário. 5. A petição inicial. 6. A contestação. 7. O alcance do controle jurisdicional. 8. O despacho saneador. 9. A audiência. 10. A sentença. 11. A perícia. 12. A avaliação. 13. O laudo. 14. O valor dos prejuízos. 15. As exceções: A) suspeição. B) incompetência. 16. As nulidades processuais. 17. A alegação de nulidade. 18. O arbítrio do juiz. 19. O art. 42, do Decreto-lei n. 3.365.

1. A IMPORTÂNCIA CRESCENTE DO INSTITUTO — Digamos que a importância do instituto da desapropriação está em ser, dentro das normas gerais dos dispositivos constitucionais, medida jurídica de pura exceção constitucional. Mantém-se em nosso direito e nas mais modernas legislações, assim imposta: as Constituições asseguram a todos os indivíduos o direito à liberdade, à segurança e ao direito de propriedade, ressalvada a desapropriação por motivo de necessidade, utilidade pública ou interesse social.

O seu conteúdo e os seus limites serão aqueles definidos nas leis que lhe regularem o exercício. Como liberdade e propriedade são fenômenos afins, a preocupação do legislador reside no fato de estabelecer medidas de exceção que não sejam capazes de, simplesmente, violentar a liberdade civil. Isto por que a propriedade nunca deixará de ser projeção da personalidade individual, desde que surja e apareça na sua configuração jurídica como consequência do direito ao trabalho (81).

(81) José Arce, *op. cit.*; Franco Bartolomei, *op. cit.*; Etienne Carpentier, *op. cit.*; Germán Fernandez del Castillo, *La Propiedad y la Expropiación en el Derecho Mexicano Actual*, México, 1939; S. Friedman, *Expropriation in International Law*, Londres, 1953; Antonio Serra Piñar, in *La Expropiación Forzosa en los Modernos Textos constitucionales*, estudos dedicados ao professor García Oviedo, Sevilha, 1954; Felipe Revidiego Guzmán, "Propiedad y Expropiación", in *Revista de Legislación y Jurisprudencia*,

É o Estado que reconhece no indivíduo a capacidade de possuir o direito de ter propriedade. Este indivíduo precedeu ao Estado, na conquista e domínio dos bens de riqueza. Ao Estado, por sua vez, como pessoa política compete apenas a execução de legislação protetora. No entanto, a propriedade envolve também obrigações. E o seu livre uso subordina-se, necessariamente, ao interesse geral (82).

2. NÃO HÁ DIREITO ILIMITADO – O interesse *geral* é o do Estado, portanto, o interesse público e social. Já se compreendem, portanto, fora do arbítrio, dentro da lei, no tocante à propriedade, limitações que sejam aquelas marcadas pela exigência do bem público.

Não há, nem deve haver, num regime de garantias jurídicas, direito que se afirme ilimitado. Todo e qualquer direito individual ou do homem poderá ser *garantido* até onde não ouse prejudicar aos interesses vitais de comunhão social. Quando o Estado lança mão de bens e riquezas do indivíduo, desapossando-o, cumpre-lhe, legalmente, aquilatar previamente da justiça da medida excepcional, indenizando ou ressarcindo o indivíduo lesado em seu patrimônio particular.

A justa indenização compensatória é, portanto, do espírito e letra das leis constitucionais, em qualquer regime político, em qualquer sistema jurídico, onde o Estado permaneça como tutelador dos direitos humanos (83).

vol. IV, Madri, abr., 1961; Julio César Morales Saenz, *La Expropiación*, Panamá, 1964.

(82) O art. 153 da então notável Constituição de Weimar, dizia: "A propriedade está garantida pela Constituição. Seu conteúdo e limites estão fixados pelas leis. As desapropriações não podem ter lugar a não ser por causa de utilidade pública ou em virtude de disposições legislativas" (publicação de 11 de agosto de 1919).

(83) Consultar: N. Gomez de Enterría, "La Determinación del Justiprecio de los Terrenos expropiados y su Posible Impugnación contenciosa", in *Revista de Administración Pública*, n. 43, Madri, 1964; Eduardo García de Enterría, "Potestad Expropiatoria y Garantía Patrimonial en la Nueva Ley de Expropiación Forzosa", in *Anuario de Derecho Civil*, vol. 8, fasc. IV, Madri, out./dez., 1955; Alejandro Nieto, "Lesividad y Expropiación" in *Revista de Administración Pública*, n. 36, Madri, 1961; José Canasi, *El Justiprecio en la Expropiación Pública*, Buenos Aires, 1952; José Trujillo Peña, *El Justiprecio en la Expropiación y su Impugnación Jurisdiccional*, in *Revista de Derecho Mercantil*, Madri, jul./set., 1962.

3. O CARÁTER DO PROCESSO JUDICIAL — Reveste, sem dúvida, o processo judicial, nas desapropriações, o *caráter de ação*. Formalmente, apesar de sumário pela posição do Poder Público, não escapa aos termos característicos de uma ação em geral (84).

Aplicável o Código de Processo Civil, conforme ordenou o legislador nos arts. 19 e 24, e subsidiariamente no art. 42, do Decreto-lei n. 3.365, como *ação* a desapropriação se alinha entre as controvérsias judiciais de direito privado.

As normas que regem o processo judicial em geral regem as ações expropriatórias, não obstante a supremacia do Estado e a matéria versarem como outras tantas problemáticas de direito público, ou propriamente de Direito Administrativo. A lei processual, portanto, é uma só, não se podendo contra o fato, dar outra compreensão ao processo judicial expropriatório.

Revista-se ou não de características finalíssimas peculiares, a situação contenciosa surgida entre a Administração de um lado e o administrado do outro, não se constitui em situação que possa conflitar-se com as normas do processo civil. Desenvolve-se o procedimento, assim, sem outros termos que não os codificados, desde a propositura, a contestação, o despacho saneador, e a audiência de instrução e julgamento.

A ação desapropriatória como se apresenta na esfera judicial, tem como objetivo dar solução a uma situação contenciosa. O poder que decide deve conhecer outras possíveis implicações que afetem o patrimônio privado (85).

(84) Ver: Seabra Fagundes, *op. cit.*, pág. 163; Sílvio Pereira, *op. cit.*, pág. 97.

(85) Consultar na controvérsia doutrinária: Fernando Legón, *op. cit.*, "Examen Crítico de la Constitución y la Ley Nacional", in *Revista da Universidade Nacional de Córdoba*, 1950; Edgardo Bartelucci, *Espropriazione, la Legge, la Procedura, la Giurisprudenza*, Milão, 1954; José Rafael Mendoza. *Confiscación no, Expropiación si*, ("La confiscación es una pena, la nación es responsable"), in *Revista Jurídica*, vol. 7, jan./ag., 1936; Romulo E.M. Vernengo Prack, *Naturaleza de la Expropiación*, Buenos Aires, 1959; Allan Brewer Carías, "Jurisprudencia, doctrina administrativa, legislación", in *La Expropiación por Causa de Utilidad Pública y Interés Social*, Caracas, 1966; B.A. Wortley, *Expropiaciones y confiscaciones a la Luz del Derecho Internacional Público y Privado*, Buenos Aires, 1958. A tônica é a de suporte legal. Do procedimento legal administrativo e judicial. Onde o confisco não se apresente como forma expropriatória. Walter Villegas — *ob. cit.* — *Acción de Caracter real* — pág. 56.

Do contrário, a fase da ação judicial, seria apenas homologatória do fato e do ato, continuadora através da sentença, não de um acordo amigável, mas de um acordo forçado, sempre limitado ao preço da coisa motivo da expropriação.

4. A FUNÇÃO DO JUDICIÁRIO — Se assim não fosse, por que, o disposto no art. 12, do Decreto-lei n. 3.365, só permite aos “juízes que tiverem garantia de vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de vencimentos”, conhecerem do processo?

Ou por que, não justificadamente no processo, em se tratando de desapropriação, conforme a lei processual vigente, não se permite aos juízes uma certa liberdade de orientação e também de firmeza no convencimento decisório? Não é função política fundamental do Judiciário tutelar a defesa dos direitos individuais e individualizados? Não é essa uma prerrogativa essencial ao equilíbrio e harmonia dos poderes que integram o corpo político-social?

Apesar das contingências, da utilidade, da necessidade pública ou de interesse social, onde está a característica especialíssima da ação expropriatória? Nos limites da função de julgar? Nas restrições à capacidade de decidir?

Por que somente na ação expropriatória não pode o Judiciário conhecer da ilegalidade do ato administrativo? Por que somente neste tipo de ação não pode intervir para remover uma situação contenciosa motivada por excesso de poder?

São estas questões ainda abertas na esfera do direito privado e na área do direito público . . . Mas numa tendência flagrante a reconhecer que a intervenção do Judiciário não quer dizer limitação à supremacia pública estatal. . .

5. A PETIÇÃO INICIAL — Como não poderia deixar de ser, o Código de Processo Civil é que estabelece os requisitos essenciais da petição inicial na ação expropriatória.

Pelo sistema tradicional, histórico, a ação judicial será sempre instaurada pelo autor do ato expropriatório, ou melhor, pela autoridade que baixou a declaração, ou melhor ainda, pela pessoa que pretende a coisa que é de interesse público e social.

Com obediência ao artigo pertinente, a *inicial*, acompanhada do ato ou decreto, deverá conter como no comum dos processos civis os elementos indicativos e essenciais de qualificação, nomeando o autor, descrevendo o bem desapropriando, fazendo o

pedido, oferecendo o preço e requerendo a citação do desapropriado.

Alguns são os elementos essenciais à inicial: o pedido com as suas especificações; os fatos e os fundamentos jurídicos do pedido; a indicação dos meios de prova; o valor da causa; o objeto-fim do ato expropriatório.

Na forma do que obriga o Código de Processo Civil, “os fatos e os fundamentos jurídicos do pedido” deverão estar expostos com clareza e precisão “de modo que o réu possa preparar a defesa”.

Carecendo a inicial de algum dos requisitos definidos na lei processual, forçosamente será indeferida *in limine*. Ressalvado, porém, o direito do autor de repeti-la, quando quiser e na oportunidade.

6. A CONTESTAÇÃO — O art. 20, do Decreto-lei n. 3.365, contradiz com a própria sistemática de princípios do referido diploma. Restringe a *contestação* contrariando a orientação do Código de Processo e das leis processuais na sua evolução histórica.

Procura limitar a defesa que deveria ser ampla sem prejuízo para os privilégios do Poder Público. Estamos com Sílvio Pereira quando pondera: “Não somos favoráveis às restrições à competência de julgar dos juízes” (86)

Considerando, porém, que o direito possa não ser ilimitado, razão não sobrevém para que o ato administrativo, declaratório da desapropriação, não se permita ser apreciado judicialmente na esfera contenciosa, quando carregado de vícios e denunciado por falta de suporte legal.

Mesmo que a preocupação do Decreto-lei n. 3.365, tenha sido de evitar discussão no processo desapropriatório, não precisava o legislador referir-se no art. 20, expressamente, aos casos de ilegalidade ou de excesso de poder.

Aceitando o cabimento da *ação direta* e que afasta na ação desapropriatória o controle jurisdicional do ato administrativo, impossível é não aceitar a *declaração* como ato que pode ser ata-

(86) Sílvio Pereira, *O Processo Judicial*, Matéria de Defesa, n. 82, *op. cit.* pág. 118. “... el procedimiento tiene que ser ágil que facilite llevar adelante la obra para la que se expropia” (Walter Tejada — Zamora — *trab. cit.* — pág. 137 e segts.).

cado quanto ao objeto, finalidade e forma. Sem dúvida, não há como discutir, os *vícios*, com respeito à manifestação da vontade estatal abrangem situações que vão além da ausência do poder legal ou de defeitos que possam indeterminar a manifestação volitiva.

A explicitade da lei vigente não torna tão fechado o espírito do legislador e nem obriga outra interpretação que não seja a melhor aconselhada no tempo histórico-jurídico, e em face do resguardo constitucional. Tão importante é a *competência*, rigorosamente assentada no direito positivo, como importante a condição da *legalidade*.

Não somos nós, mas a lei que estabelece como e quando, e em que circunstâncias deve e pode agir a Autoridade Administrativa (87).

Como atender a um ato, mesmo expropriatório, que não vincule a manifestação da vontade ao objeto? Como, no interesse da ordem jurídica, não revisar um ato desobediente às normas legais instituídas e consagradas?

7. O ALCANCE DO CONTROLE JURISDICIONAL — A finalidade do ato está na transformação, que através dele se pretende trazer à ordem jurídica. Caso a finalidade-objeto, que é o seu próprio conteúdo jurídico, não estiver adstrito aos limites pré-traçados na lei, o ato se apresenta ilegítimo (88).

A Autoridade Administrativa, como Poder Público, não pode agir contrariando o espírito da lei. Ao exercer sua atividade não se permite Autoridade Administrativa, como Poder Público, exceder os fins que lhe concedeu a lei.

Quando se diz que na Espanha, na França, na Inglaterra ou México a Justiça só *excepcionalmente* intervém, com isso não se confirma o viciamento do ato administrativo e a imposição do

(87) Ver: Pedro G. Altamira, *Curso de Derecho Administrativo*, Buenos Aires, 1971, pág. 765 e segs.; Lucien Belva, *L'Expropriation pour Cause d'Utilité Publique*, Bruxelas, 1955; Alvaro Camargo de la Torre, *La Expropiación en el Derecho Colombiano*, Bogotá, 1955; Pasquale Carugno, *L'Espropriazione per Pubblica Utilità*, Milão, 1950; e para um pouco de história: Felipe Clemente de Diego, *Notas sobre la Evolución Doctrinal de la Expropiación Forzosa por Causa de Utilidad Pública — Siglos XVI y XVII*, in *Revista de Derecho Privado*, vol. 10, Madri, 1923.

(88) Seabra Fagundes, *op. cit.*, pág. 273.

seu possível anulamento (89).

Na Argentina, está claro, a contestação procura não fugir à fixação do preço, devolvendo as demais questões às vias ordinárias. E na Inglaterra, o *juri de desapropriação* finaliza o ato fixando o preço (90).

Em tese, com respeito à contestação ou em virtude da própria origem do ato, o que interessa a ambas as partes é o *justo-preço compensatório*. Mas ao direito interessa, sobretudo, a validade do ato motivo da ação.

O alcance do controle jurisdicional no processo de desapropriação, em face do direito estrangeiro, torna-se mais eficiente e prático, nos países de regime de organização de justiça administrativa (91).

Sobre o alcance do controle jurisdicional a jurisprudência ainda se mantém recalcitrante, sujeita à posição de supremacia do Executivo e não do Estado, atenta a aplicar a lei quanto ao preço não indagando a invalidade, ou a ilegalidade, o interesse público, ou o procedimento administrativo expropriatório.

No entanto, aqui no Brasil, já se clareou um ponto como aquele da *correção* ampla e no tempo que deve incidir integrando o preço (92). É um grande passo já também no sentido do controle jurisdicional.

(89) Também a lei e a forma do ato transcendem de importância. Vejam-se: Eduardo García de Enterría, *Los Principios de la Nueva Ley de Expropiación Forzosa*, Madri, 1956; S. Friedman, *Expropriation in International Law*, Londres, 1953; Gaston Jèze, *Principios Generales de Derecho Administrativo*, Buenos Aires, 1950, vol. 4, págs. 234 e segs. e vol. 6, págs. 328 e segs.; Le Tarnec, *Manuel Juridique et Pratique de L'Expropriation*, Paris 1960; Nemesio Rodriguez Moro, *Expropiación Forzosa*, Madri, 1958; Jorge A. Salazar Moran, *Régimen de la Expropiación en Colombia*, Bogotá, 1965; Antonio Serra Piñar, *La Expropiación Forzosa en los Modernos Textos Constitucionales*, Sevilha, 1954; Germán Fernandez del Castillo, *La Propiedad y la Expropiación en el Derecho Mexicano Actual*, México, 1939; "No México, sendo a indenização quase sempre fixada em via administrativa, só ulteriormente o Poder Judiciário pode examinar a legalidade da desapropriação e o *quantum* fixado" (S. Fagundes, *op. cit.*, pág. 275); Enrique Silva Cimma, *Derecho Administrativo Chileno y Comparado*, Santiago, 1969.

(90) Fernando Legón, *op. cit.*, pág. 530; Rafael Bielsa, *op. cit.*, vol. III, págs. 453-454.

(91) Manoel de Oliveira Franco Sobrinho, *Introdução ao Direito processual Administrativo*, São Paulo, 1971.

(92)-Julian Chacel, Mário Henrique Simonsen e Arnold Wald, "Estudos sobre a Propriedade Privada nas Américas", "A Correção Monetária nas

8. O DESPACHO SANEADOR — É aqui, o despacho saneador, por assim dizer, terminativo da ação. Oferecido o preço, como indenização compensatória, e aceito pelo expropriado, o entendimento-acordo será homologado por sentença.

A ação até final prosseguirá contrariando o conceito jurídico, clássico e tradicional, apesar de não haver litígio, controvérsia, demanda, lide, conflito, acerca de uma relação de direito (93).

Entendidas as partes em acordo, apenas resta a homologação. E o saneador se transforma em sentença homologatória.

Para a homologação do entendimento-acordo basta verificar-se a competência *ratione materiae* e a capacidade das partes.

O despacho saneador, assim, não aparece na lei brasileira como um dos momentos graves do processo litigioso, mas apenas homologatório e incapaz de dirimir vícios e defeitos formais que possam atingir o mérito.

Dentro do conceito de ação, não há como não considerar a importância do saneador. A impropriedade técnica torna-se na *espécie*, por demais flagrante. Só no caso de *não acordo* vale a providência saneadora.

Não havendo o entendimento-acordo, o saneador se impõe, então, através de duas alternativas: uma para atender às providências processuais contidas e previstas no Código de Processo Civil; outra para a designação da audiência de instrução e julgamento com o comparecimento das partes, testemunhas e peritos.

Será o momento este, pelo que diz o Código de Processo Civil, do pronunciamento decisório sobre as nulidades insanáveis ou para mandar suprir as sanáveis e as possíveis irregularidades (94).

Cabe, nesse trâmite da ação, conforme o disposto na lei processual civil, pelo saneador, ordenar-se exames, vistorias, diligências convenientes e a conseqüente avaliação do bem-motivo da expropriação.

Nada sendo preciso para o esclarecimento da verdade, nenhuma providência havendo, ou estando cumpridas as já determinadas, designada será a audiência de instrução e julgamento.

Desapropriações'', in *A Correção Monetária*, Rio de Janeiro, 1970, Cap. IX, págs. 217 e segs.

(93) Tito Prates da Fonseca, *As Nulidades em Face do Código de Processo Civil*, São Paulo, 1941, pág. 163.

(94) Seabra Fagundes, *op. cit.*, pág. 299.

9. A AUDIÊNCIA — Na audiência de instrução e julgamento proceder-se-á na conformidade do Código de Processo Civil. É o que diz a lei brasileira.

Nessa fase, a capital do processo, resolvem-se as divergências, faz-se a exposição e o exame das provas, produzem-se as novas provas possíveis e discutem-se os aspectos de direito e os aspectos de fato.

A sentença, é o ato final, recorrível ou não.

Mas a *perícia*, em todo o curso processual, é o melhor elemento probante na ação expropriatória. Em torno dela a sentença se informa e em torno dela gravita. Sem a perícia não há convencimento e nem elemento esclarecedor.

10. A SENTENÇA — Como já considerava Eurico Sodré, a sentença expropriatória produz necessariamente os seguintes efeitos: julga a legalidade da desapropriação instaurada; fixa o preço da indenização; adjudica ao expropriante a coisa expropriada; purga de todos os ônus e gravames o bem desapropriado (95).

Pelo que se observa, embora limitada a um ponto, a sentença na ação expropriatória demanda ponderado estudo das condições da coisa e de seu valor, “não constituindo operação intelectual das mais simples o seu proferimento” (96).

Indicar-se-á na sentença, os fatos que motivaram o seu convencimento e atender-se-á: à estimação dos bens para os efeitos fiscais; ao preço de aquisição e o interesse que deles auferir o proprietário; à sua situação, estado de conservação e segurança; ao valor venal dos da mesma espécie; à valorização ou depreciação da área remanescente.

Com a prevalência, no entanto, de um outro fator real, o corretivo, tendo em conta o decurso do tempo, a demora, a desvalorização da moeda e outros valores incidentes (97).

(95) Ver: *A Desapropriação*, op. cit., pág. 187.

(96) Seabra Fagundes, op. cit., pág. 315.

(97) Na doutrina: José Canasi, *El Justiprecio en la Expropiación*, Buenos Aires, 1952; Jesús González Pérez, “Responsabilidad por Demora en la Ley de Expropiación Forzosa”, in *Revista de Administración Pública*, Madrid, 1960, n. 33; Guido Landi, “La Determinazione Della Indennità de espropriazione per Pubblica Utilità”, in *Rivista Trimestrale de Diritto Pubblico*, 1955; Héctor Ravinovich, “La Desvalorización de la Moneda en la Expropiación”, in *Jurisprudencia Argentina*, Buenos Aires, 1959; Juan Antonio Tamayo Isasi-Isasmendi, “Los Caracteres de la Indemnización Expropiat...

Não é a sentença, apenas, homologatória extramérito. Envolve responsabilidade do Poder Público. Responsabilidade que, eventualmente, pode não só envolver o valor do *quantum* indenizatório.

Conforme sábia disposição da lei francesa, a sentença não pode ser contestada, senão por meio de recurso de cassação e somente por incompetência, excesso de poder ou vício de forma (98).

É pela sentença que se define o direito das partes observando-se as formas garantidoras dos direitos. Quanto aos efeitos acima falados, transfere o domínio e extingue os ônus que pesavam sobre a coisa desapropriada.

Ainda que bem, excepcionalmente, válido é o entendimento de Whitaker, tal sentença pode atingir o ato da desapropriação. Esta hipótese ocorrerá "no caso de violação patente e clara do preceito constitucional" (99).

Confirma-se, através dela, o ato administrativo e de autoridade do Poder Público. Torna-se, portanto, na formalidade indispensável para que a desapropriação se efetive, finalizando-se com a publicação e a transcrição.

11. PERÍCIA — Considere-se que a indenização compensatória deve cobrir integralmente o dano direto, material e certo, causado pela desapropriação. Ao Estado *responsável* não se permite negociar com o direito alheio, nem abusar de franquias que a lei concede no interesse do bem público geral. Segundo esclarece a lei francesa, fixa-se o montante da indenização pelo valor dos bens ao dia da sentença (100).

Contudo, as benfeitorias de qualquer natureza, tais como construções, plantações, instalações diversas, aquisição de mercadorias, feitas em benefício do imóvel, da indústria ou do fundo de comércio, não podem deixar de ser apreciadas (101).

priatoria y los Criterios para Valorarla", in *Revista General de Derecho*, Valência, 1965, ns. 265-266.

(98) Art. 30, do Decreto de 1958.

(99) F. Whitaker, *op. cit.*, pág. 76.

(100) Art. 21 da lei francesa, completado pelo art. 31, do Decreto ns. 59/63, de 6 de janeiro de 1959.

(101) "No que diz respeito à desapropriação do fundo de comércio, a jurisprudência já a admitiu, reconhecendo ao empresário o direito de haver a respectiva indenização" (Rubens Requião, *Curso de Direito Comercial*, São Paulo, 1971, n. 153, pág. 124).

Salvo, está claro, aconteçam ser as benfeitorias executadas com o fim de se obter uma indenização mais elevada, e não tenham sido materializadas anteriormente à decretação da desapropriação.

Ressalte-se, daí, a importância da perícia na fase judicial. Não só esclarecendo, como caracterizando a situação atual da coisa expropriada ou por expropriar. Instrumentando o processo como a sua peça fundamental e básica. Informando e, sobretudo, afirmando o convencimento.

Tanto assim é que, em se tratando do procedimento geral da desapropriação, Garrido Falla faz por catalogar os quatro momentos lógicos que incidem sobre a operação expropriatória, aparecendo a *fixação da indenização* antes da consumação do pagamento e da tomada de posse (102).

Na louvação, para a perícia, intervêm os interessados diretos: o desapropriante e os expropriados. Os que possuem outros interesses, ou mesmo direitos, apenas ficam com a faculdade de reclamação.

Em resultado, da perícia surge a avaliação. Como elemento comprobatório do valor a indenizar; como critério justo de aferição da verdade processual; como limite jurídico do valor a pagar, e para que possa ser respeitado o preceito constitucional.

12. A AVALIAÇÃO — A avaliação, que é ao mesmo tempo um exame técnico e uma tábua de valores reais, constitui-se num meio capaz de *prova*, ou de eficaz demonstração do que se julga para efeito de ressarcimento.

Aceitando-se, no plano dos atos administrativos, a necessidade da tutela da legalidade, sucede que a prova quando pericial, deflui da natureza de qualquer tipo de processo, e para aferimento material da verdade contrãditada (103).

Praticamente, sem dúvida, o problema da avaliação é primordial no processo expropriatório. Em regra, em seu redor gira, direta ou indiretamente, o embate dos interesses das partes. Daí o cuidado com que se deve proceder a avaliação dos bens expropriados (104).

(102) Ver: *Tratado*, vol. II, págs. 234-235.

(103) Manoel de Oliveira Franco Sobrinho, *A Prova no Processo Administrativo*, Curitiba, 1971, pág. 88.

(104) Eurico Sodré, *op. cit.*, pág. 147.

Na lição de Eurico Sodré: a avaliação, que é ao mesmo tempo um exame e um arbitramento, é, bem de ver, um meio de prova; não há diferença essencial entre a avaliação expropriatória e a avaliação civil (105).

Nada mais certo nem mais exato, pois a questão se prende na reparação que faz direito. Em resultado de um cálculo que pode ser chamado de *ponderado*. Num ajustamento legal da compensação indenizatória.

13. O LAUDO — Não prevalecem regras obrigatórias precisas para a elaboração do *laudo*. Deverá ser, apenas, fundamentado e rigorosamente técnico. Informador das circunstâncias que somam os valores essenciais (106).

Na lição de Whitaker: o laudo deve basear-se nas provas oferecidas; ser justo, ser claro, preciso, definitivo e completo; dois valores devem ser levados em conta: o da coisa e o dos danos (107).

Para sua composição técnica, ou demonstração dos valores incidentes, recomenda-se o estudo do custo de aquisição, do custo histórico, em razão do poder aquisitivo na época, da estimação para efeitos fiscais, do justo valor atual e da demora decorrente na execução do ato expropriatório (108).

Há, com respeito à conclusão do laudo, portanto, elementos somatórios e ponderados. Elementos que no seu total valor não se atenham apenas ao interesse de uma das partes. Elementos que tragam a verdade ao processo, para um julgamento de equilíbrio e de harmonia.

(105) *Idem, ibidem*, pág. 148.

(106) "Já o Decreto-lei n. 3.365 assim não faz, pois, dispõe que o perito deverá indicar no laudo, entre outras circunstâncias atendíveis para a fixação da indenização, as enumeradas no art. 27" (Macário de Lemos Picanço, *Da Desapropriação*, pág. 64).

(107) Ver: *Desapropriação*, págs. 57-58.

(108) Jesús González Pérez, "Problemática de la Ciencia del Derecho", in *Responsabilidad por Demora en la ley de Expropiación Forzosa*, Estudos em Homenagem ao professor José Maria Pi Suñer, Barcelona, 1952, págs. 373/392; Jesús González Pérez, "Responsabilidad por Demora en la Ley de Expropiación Forzosa", in *Revista de Administración Pública*, n. 33, Madrid, 1960, págs. 11 e segs.

14. O VALOR DOS PREJUÍZOS — Na avaliação e no respectivo laudo não devem ser esquecidos os prejuízos decorrentes e exclusivos do ato expropriatório.

Os prejuízos, também, fazem valor patrimonial. Valor patrimonial já incorporado à pessoa expropriada. E que se reduz, na avaliação e pelo laudo, em compensação financeira.

É o caso aqui dos *estabelecimentos comerciais* e que servem de melhor exemplo como lembra Rubens Requião (109).

Além do valor da coisa, devem ser atendidos os prejuízos resultantes do ato expropriatório. Prejuízos que circunstâncias fortuitas ou ocasionais *de fato* fazem por somar e ampliar o dano patrimonial.

Espécies processuais em que o laudo avaliador deve ser desdobrado em parcelas diferenciadas, pois recomendável é o atendimento dos prejuízos que afetarem *outros* interesses patrimoniais.

O preceito constitucional que manda indenizar não é restritivo e nem limitativo, é um preceito que assenta na realidade da justa compensação indenizatória (110). Aqui o *dano* é sinônimo de *prejuízo*. O dano na sua expressão de ataque a direitos, interesses e bem-estar de alguém.

15. AS EXCEÇÕES: A) SUSPEIÇÃO — As exceções residem em duas principais regras processuais impositivas: a *suspeição*; e a *incompetência*.

No primeiro problema, afirmada a suspeição de quem julga, não está a parte obrigada a subordinar-se processualmente. Acontecendo a suspeição existir em relação ao expropriante, a não aceitação constitui *preliminar* que se equaciona com o reconhecimento ou não da autoridade que exercitou o ato expropriatório. Existindo, porém, quanto ao proprietário, sujeito passivo, a pendência se resolve através das várias fases do procedimento, pelo despacho saneador ou na audiência, levantadas as provas, recebidas as alegações ou aceitas as intervenções de terceiros. Esta exceção, no dizer de Whitaker, e com razão de ordem processual,

(109) Ver: *Curso de Direito Comercial*, pág. 124.

(110) “O dano pode provir, tanto do estado em que fique a propriedade restante, como das despesas e interesses perdidos pelo proprietário conjuntamente com a coisa desapropriada” (Whitaker, *op. cit.*, pág. 64).

precede a toda defesa, e sem ficar decidida, a causa não deve prosseguir (111).

Em comum, são motivos legais de suspeição: a amizade íntima, a inimizade capital, o parentesco consanguíneo ou afim até o segundo grau civil, o litígio com algumas das partes e o particular interesse na decisão da causa (112).

Levanta-se a exceção, não só como um dever de natureza legal, mas como uma determinante indispensável ao esclarecimento da verdade processual, tendo em vista, sobretudo, o fim público da ação.

B) INCOMPETÊNCIA — Lembre-se, também, em atendendo Seabra Fagundes, que devendo a ação expropriatória seguir o rito ordinário, é de admitir-se igualmente a defesa por meio de exceções dilatórias ou peremptórias, como matéria distinta da matéria de contrariedade, pois o processo ordinário comporta o oferecimento de exceções (113).

Eis o motivo pelo qual somente as exceções de suspeição e incompetência são apresentadas, oferecidas e julgadas nos mesmos autos, e com a suspensão da causa (114).

Oposta a exceção de incompetência, seja ela relativa ou absoluta, dela resulta: a sua rejeição *in limine*; a determinação da legitimidade de juízo; ou o acolhimento a qualquer tempo da ilegitimidade caso regularmente renovada a alegação.

Só terá cabimento a exceção de *coisa julgada* quando já houver sentença fixando o preço, para o mesmo bem, de propriedade da mesma pessoa, ainda que o expropriante tenha desistido de ultimar o exproprioamento não pagando o preço e pretenda nova fixação do valor.

O prazo para se opor exceções é aquele da lei processual civil: decorre da entrega do mandado citatório devidamente cumprido (115), mas com o atendimento do Decreto-lei n. 4.565, de 11 de agosto de 1942, que alterou a redação então vigente do art. 182 da lei processual.

(111) Whitaker, *op. cit.*, pág. 51.

(112) *Idem, ibidem*, pág. 52. Também, Seabra Fagundes, *op. cit.*, págs. 253 e segs.

(113) Seabra Fagundes, *op. cit.*, pág. 254.

(114) Código de Processo Civil, arts. 265, III, e 306.

(115) Arts. 243 e 250 do Código de Processo Civil.

16. AS NULIDADES PROCESSUAIS — As nulidades estão impostas na lei brasileira e podem ocorrer em duas hipóteses: quando houver a exigência legal da *forma*; quando o ato se consume praticado com infringência do rito legal.

Além das condições acertadas, condicionam-se os dois princípios, ao que Seabra Fagundes chama de *sub-regras*:

a) não haverá nulidade, embora imposta pela lei a pena de invalidez, se for possível suprir o defeito ou repetir o ato;

b) não haverá nulidade, em qualquer caso, se o juiz puder decidir o mérito em favor da parte, que se beneficiaria com a pronúncia da nulidade;

c) a nulidade de um ato só determina a dos que lhe forem posteriores e que dele dependam ou resultem;

d) no caso de incompetência só há nulidade dos atos decisórios;

e) não há nulidade quando o vício do ato não trouxer prejuízo (116).

A apreciação, ou a caracterização das nulidades, sobretudo a ocorrência delas, somente poderá ser evidenciada nos casos concretos. Não são elas impositivas por antecipação. Não podem ser elas previstas mesmo que a lei as considere, permitindo enumerá-las (117).

17. A ALEGAÇÃO DE NULIDADE — Alguns casos de *nulidade* se podem judiciosamente prever no curso da ação expropriatória.

Compreendem-se as nulidades processuais: na falta ou defeito da citação; na falta de capacidade processual; na ilegitimidade da representação ou do procurador (118).

A citação não pode ser desvirtuada, porque deve ser perfeita. Para a não-nulidade do processo muito importa a *finalidade* para a qual se faz a citação. É nulidade, no entanto, que poderá ser constatada *ex officio* e o defeito ser corrigido. Invocada pela parte, afirmada por despacho a invalidez, consumir-se-á a citação desde que o referido despacho alcance o conhecimento da parte ou do seu procurador. É nulidade que sempre poderá ser suprida. E que jamais será sem remédio.

(116) Arts. 248, 249 e §§ 1º e 2º, e 250, do C.P.C.

(117) Das Nulidades: arts. 243 a 250 do C.P.C.

(118) Arts. 8º, 10, 11, § único, 36, 37 e 214 do C.P. Civil.

Na capacidade processual está a qualidade para comparecimento em juízo de uma pessoa, quer demandando ou sendo demandado, e em nome próprio ou de outrem. Também não apresenta maior dificuldade no rito da ação expropriatória. Na verdade essa capacidade *ad processum* não se diferencia da capacidade civil. Oferece as mesmas perspectivas, perante a lei processual, tanto *ad processum* como também *ad causam*. Na ação expropriatória é possível que aconteça a ilegitimidade processual, no que diz respeito à pessoa do expropriante ou no que respeita ao expropriado.

Quanto à legitimidade da representação interessa basicamente a formação do litígio. É uma exigência de ordem *técnica* que torna *jurídica* a habilitação das partes. Está evidente que a legitimidade de parte aqui, como em quaisquer outras situações processuais, decorre da vontade de demandar ou de contestar. Desde que o autor não tenha legítimo interesse a acionar, será parte ilegítima. É a falta de qualidade na pretensão que caracteriza a ilegitimidade da parte. Não se obstrui o direito pretendido e nem se nega o mesmo direito, mas o que não se permite é que determinada pessoa o possa querer fazer valer para seu interesse.

18. O ARBÍTRIO DO JUIZ — Tendo em vista a natureza peculiar de *fim* no processo expropriatório, a área de descrição de quem julga não atinge maior extensão que aquela marcada no objetivo do ato administrativo.

O arbítrio, no julgar o ato, no processo expropriatório, torna-se um tanto limitado. Porém, quem julga não deve deixar de apreciar as finalidades ou as providências que forem cabíveis.

Há, face à natureza peculiar da ação, situações e formas nem todas iguais, nem todas assemelhadas, que obrigam o entendimento do *fato* em relação ao *ato*, em cada caso concreto (119).

Aplicando-se a regra do processo civil, será sempre indispensável o exato pronunciamento quanto às nulidades insanáveis com o suprimento das sanáveis e das irregularidades.

As questões são muitas e todas de relevo. Abrangem, sem dúvida, problemas cuja natureza depende do juiz julgador. Não

(119) Ver, por exemplo: R. Allard, *Le Droit Administratif de L'Expropriation et des Marchés de Travaux Publics*, Paris, 1971.

cabendo ao juiz delas eximir-se para não apreciá-las no seu mérito (120).

E arbítrio do juiz, inclusive na ação expropriatória, quer dizer seu *critério*, sua *discrição*.

19. O ART. 42, DO DECRETO-LEI N. 3.365 — Eis porque, dentro da tradição, subsidiariamente, se aplica o Código de Processo Civil. É a regra condicionadora para a unidade do processo. Unidade indispensável ao direito positivo.

A solução legal não faz da ação expropriatória um processo *estanque*, diferente, mesmo em face das peculiaridades. O que a lei nova disse, disse para valer, obedecendo a um princípio que se aplica também às diversas leis especiais de processo.

Como nas leis novas não se contêm senão algumas regras imprescindíveis, impõem-se as determinantes gerais do procedimento civil, onde os institutos básicos estão ordenados.

Reconhece, assim, o Decreto-lei n. 3.365, a necessidade da aplicação supletiva e complementar do Código de Processo Civil, no sentido de se ponderar as deficiências e as omissões.

(120) Sérgio Ferraz, "Indicações de Doutrina e de Jurisprudência", in *Desapropriação*, Rio de Janeiro, 1970. Mais: R. Limongi França — ob. cit. — Capítulo VIII — *Recursos* — pág. 123.

CAPÍTULO IV

AS FIGURAS PARA-INSTITUCIONAIS

Sumário: 1. As figuras afins. 2. A retrocessão. 3. A desapropriação indireta. 4. A reversão. 5. A servidão. 6. A requisição. 7. A desapropriação condicional. 8. A desapropriação tácita. 9. A revenda. 10. O perigo iminente. 11. A caducidade e desistência. 12. A desapropriação do privilégio. 13. A desapropriação de zona. 14. A ocupação temporária. 15. A extensão. 16. O fundo de comércio. 17. As zonas prioritárias. 18. A desapropriação agrária. 19. A desapropriação urbana. 20. A demora nas desapropriações.

1. AS FIGURAS AFINS — Na sua projeção histórica, o instituto da desapropriação alcançou implicações institucionais de larga compreensão de problemas que surgiram, conseqüentes do resguardo do direito de propriedade. Vale, pela importância, enumerá-las: retrocessão; desapropriação indireta; reversão; servidão; requisição; desapropriação condicional; desapropriação tácita; revenda; e perigo iminente.

Além dessas nominadas que ganharam autonomia conceitual, há ainda outras cujo significado não integra propriamente o instituto, mas através dele operam em razão do regime de garantias constitucionais e com respeito ao direito de propriedade.

Importa, pela incidência, também enumerá-las: caducidade e desistência; desapropriação do privilégio; desapropriação de zona; ocupação temporária; extensão; fundo de comércio; zonas prioritárias; desapropriação agrária; desapropriação urbana; e demora na desapropriação.

Como se poderá observar, cada uma dessas figuras ou figurações, que em síntese de análise serão estudadas, surge do conflito com o patrimônio privado, não raras vezes violando o princípio constitucional.

Trazem, além do mais, implicações que afetam a devida compensação indenizatória. Ou que possibilitam a quebra no conceito do justo-preço a pagar. Impondo, assim, pelo seu

conteúdo, especialidades que alteram o regime jurídico expropriatório tradicional.

2. A RETROCESSÃO — No bom entender de Whitaker, a retrocessão é “corolário do preceito constitucional relativo à propriedade” (121).

Nada melhor definido e na sua exatidão de percepção doutrinária, desde que hajam cessado os motivos expropriatórios (122).

Nas desapropriações, esse direito está legalmente entendido, para maior garantia da propriedade. O objeto da retrocessão está na coisa desapropriada e que sofreu desvio da finalidade (123).

Eis que a retrocessão resulta do direito de preferência que tem o expropriado sobre o *bem* que saiu do seu patrimônio.

Pela retrocessão, firmada no direito à *coisa*, o expropriado readquire a propriedade de igual modo, pagando um justo-preço. E este justo-preço deve ser calculado, para o equilíbrio dos direitos, na base em que se calcula o justo-preço nas desapropriações.

(121) Ver: *Desapropriação*, pág. 101; Cf.: Manoel Eugênio Marques Munhoz, “Tratamento Jurídico da Retrocessão”, in *Revista de Direito Público*, n. 11, S. Paulo, 1970.

(122) Na doutrina, consultar: G. Cappuccio, “Tema de Retrocessione di Beni Espropriati”, in *Il Foro Amministrativo*, vol. I, ns. 4/5, jul./out., 1960; José Canasi, “La no Actualización de Valores en la Retrocesión del Expropiado”, in *Rev. Jurisprudencia Argentina*, Buenos Aires, 1970, pág. 732; Alfonso Pérez Moreno, *La Reversión en Materia de Expropiación Forzosa*, Sevilla, 1967; Ebert Chamoun, *Da Retrocessão nas Desapropriações*, Rio de Janeiro, 1959; Hélio Moraes Siqueira, *A Retrocessão nas Desapropriações*, São Paulo, 1964; Paulo Henrique Blasi, *Da Desapropriação e da Reversão do Bem Expropriado*, Florianópolis, 1967.

(123) O Tribunal Federal de Recursos, nos autos de Apelação cível n. 29.137, de São Paulo, em acórdão recente, negou provimento por votação unânime aos recursos interpostos, para confirmar, por seus fundamentos, sentença em caso de retrocessão, proferida pelo juiz Caio Plínio Barreto, em exercício, então, na 3a. Vara Federal. O problema ventilado nos autos é dos mais interessantes e raros em direito. Os autores pleitearam retrocessão de imóvel que foi desapropriado amigavelmente, não se baseando em venda que, porventura, a entidade pública pretendesse fazer do imóvel, ou em desvio da finalidade para o qual foi ele desapropriado, mas exclusivamente, na falta de uso, por esta entidade, no caso o DNER. Tomar conhecimento de uma posição realística: Paulo Henrique Blasi — DA REAQUISIÇÃO DO

Não se aplica, porém, em se tratando do retorno do imóvel, o índice correcional à retrocessão, de vez que, necessariamente, não está previsto na lei que regula a matéria (124). O que se pleiteia, na retrocessão, é a volta da coisa, tão-somente da coisa, ao seu anterior proprietário.

É, portanto, o direito de retrocessão, um direito personalíssimo, só cabendo ao ex-expropriado exercitá-lo e não sabidamente aos seus herdeiros ou possíveis cessionários (125).

Na retrocessão, a relação processual, é a mesma da ação expropriatória. São condições essenciais dela:

- a) que a coisa não tenha sido utilizada no interesse público legalmente previsto;
- b) que o expropriado restitua pelo ajustamento do preço ao expropriante o valor da coisa que passa a readquirir;

BEM EXPROPRIADO – São Paulo, 1975.

(124) Da mesma referida sentença adiante lembrada: “Dentro do contexto exposto, a retrocessão disciplina-se ao lado da desapropriação, em conceito amplo, não previsto pelo Código Civil. Não se aplica expressamente o índice correcional à retrocessão, uma vez que não foi previsto pela Lei n. 4.686 de 1965. No entanto, a noção de preço a que alude o art. 1.150 do Código Civil não pode ser hoje entendida do mesmo modo por que o era em 1916. E como a retrocessão tem estrita ligação com a desapropriação, vincula-se ao direito público de garantir o princípio constitucional relativo ao direito de propriedade, permitindo ao ex-proprietário readquirir a propriedade do seu bem, mediante o pagamento do justo-preço. E este deve ser calculado na base em que se calcula o justo-preço da expropriação. São os pólos de uma mesma realidade. Pela expropriação o Poder Público adquire a propriedade, pagando um justo-preço, incluída correção monetária, prevista pela Lei n. 4.686. Pela retrocessão, o expropriado readquire a propriedade de igual modo, pagando um justo-preço. Em ambas as hipóteses, verifica-se aquisição forçada da propriedade. A norma que fixa o pagamento no primeiro caso, fixa também no segundo”.

No caso de alienação do imóvel expropriado, a indenização devida pelo expropriante é limitada à diferença entre o seu valor por ocasião da execução da sentença e o que recebeu por força da desapropriação, excluídos lucros cessantes (Rec. extr. n. 61.417, MG, Rel.: Min. Amaral Santos, RDA, 108/72, pág. 272).

(125) Código Civil, art. 1.157. Ver: Sílvio Rodrigues, *Direito Civil*, Da Retrocessão, S. Paulo, 1972, vol. V, pág. 176. E também: R. Limongi França – ob. cit. – *Retrocessão* – págs. 140/142.

c) que a norma que fixa o pagamento na desapropriação seja a mesma que fixa o pagamento na retrocessão.

Na primeira condição, desvio da finalidade, está o fundamento do direito de acionar. As dúvidas, acaso existentes para o exercício da ação, esclarecem-se na demanda e no contraditório.

A perícia também aqui dirá sobre os danos sofridos, a valorização ou a desvalorização da coisa, no sentido de que a importância recebida seja restituída sem prejuízo para as partes.

A inteligência, na espécie, é a firmada pelo art. 35 do Decreto-lei n. 3.365, que diz *in fine*: ... *qualquer ação, julgada procedente, resolver-se-á por perdas e danos*.

Apesar de não haver dispositivo expresso na lei atual, a retrocessão é direito real e pessoal, em virtude das suas características de corolário, do princípio fundamental e constitucional.

3. A DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA — Não oferece a desapropriação *indireta*, como forma de transferência forçada, caráter diferente do desapossamento administrativo.

Tal como o desapossamento, aparece virtualmente motivada por um interesse público irresistível. Nada pode o Estado fazer, a não ser intervir na propriedade privada.

Surge, em determinados momentos, como medida *excepcional*. Apenas não se observam, de início, as formalidades protetoras previstas nas leis fundamentais do instituto expropriatório (126).

Não é propriamente um conceito consagrado e pacífico na necessidade de sua aplicação. Possui aquela categoria nascida do *fato iminente*, particularizando-se pela cessão imposta e forçada.

Denominou-se, pois, de indireta, porque notadamente se efetiva sem o processo regular previsto em lei. Predomina nela, sem mais delongas, o interesse coletivo, geral e público.

É, por assim dizer, a desapropriação de fato. Suportada pelo particular que não a embargou na oportunidade.

Cria, no entanto, uma situação anormal, irregular,

(126) J. Cretella Júnior, *Tratado*, vol. IX, pág. 132.

porque contraria o princípio da prévia indenização e ataca ofendendo as normas legais relativas à desapropriação (127).

Não exime, porém, o Estado, nem protege o Poder Público, quanto à indenização por perdas e danos sofridos pelo proprietário e demais interessados agredidos pelo *fato*.

O fundamento jurídico da desapropriação indireta, ou do desapossamento administrativo, assenta no princípio que prescreve a indispensabilidade urgente de certos serviços públicos.

Princípio esse, sem dúvida, decorrente da iminência da ação estatal, e que substitui a *via de direito* pela *via de fato* dentro de prerrogativas que justificam o poder de supremacia do Estado.

4. A REVERSÃO — Reversão e retrocessão assemelham-se, mas não são figuras iguais, ou que se possam facilmente confundir. Etimológica, como juridicamente, extrovertem situações diferentes que podem concretizar-se.

A reversão, no entender de Paulo H. Blasi, tem sentido mais amplo, equivalente ao ato ou efeito de reverter, ou ao regresso ou reposição ao primitivo dono de uma propriedade ou direito (128).

A reversão pode se dar por acordo mediante o retorno da coisa expropriada ou motivo do ato expropriatório.

A retrocessão é um direito que se finaliza com a restituição do valor recebido ou do justo-preço arbitrado.

No primeiro caso (reversão) o objeto torna ao seu antigo proprietário. No segundo (retrocessão) restitui-se o bem com a paga do preço ajustado ou arbitrado.

Em pequena sutileza está o problema:

a) quanto à retrocessão, é matéria regida pela lei civil;

b) quanto à reversão, é matéria que pode ser livremente apreciada na ordem administrativa.

(127) Consultar: Eurico Sodré, *op. cit.*, págs. 93 e segs.; Louis Rolland, *Précis de Droit Administratif*, Paris, 1947, págs. 424-425; Roger Bonnard, *Précis ...*, págs. 459-460; Marcel Waline, *Traité ...*, *op. cit.*, pág. 452.

(128) Ver: *Da Desapropriação e da Reversão do bem expropriado*, pág. 59. "Hoje se restabelece o entendimento de que a retrocessão se configura como instituto eminentemente de Direito Público, assim como o da desapropriação, cuja fonte é de ordem constitucional e com o qual se entrelaça

Pela lei civil trata-se, no caso da retrocessão, de preempção ou preferência.

Para a retrocessão pouco importa a vontade expropriante. Caracteriza-se, sobretudo, pelo exercício de um direito.

Com respeito à reversão pode acontecer ela se dar pura e simplesmente sem que haja direito a considerar, em virtude tão-somente da não-utilização da coisa expropriada.

Pela reversão, com o ato ou o efeito de reverter, há o regresso da coisa à primeira situação, há a devolução.

Quase nenhum autor sequer lembrou-se da reversão como forma válida nas desapropriações. No entanto, indiscutível a sua viabilidade jurídica. Não, porém, envolvendo a retrocessão. Mas como condição de um possível encontro de vontades ajustadas a um mesmo fim.

5. A SERVIDÃO — Não é a servidão propriamente matéria de Direito Administrativo, mas envolve necessariamente relação administrativa.

Não com freqüência surge no instituto da desapropriação, mas quando surge traz a ocorrência de situações algumas vezes complexas.

O mais comum exemplo de servidão é a *de passagem*, tão bem estudada em síntese definidora por Clóvis Beviláqua (129).

Esse tipo de servidão nem sempre aparece sem implicações, pois acarreta quase sempre conflitos sucedâneos ou complementares, como, por exemplo, o impedimento para obras e construções (130).

Constitui-se, assim, em dada emergência, num direito sobre a propriedade alheia. Extingue-se, no entanto, quando passa a ser *bem de uso comum*.

Conforme o disposto na lei civil, sofrendo a desapropriação, a servidão desaparece com o ato expropriatório, independente do cancelamento (131). Mas poderá também não desaparecer face à sua destinação.

de modo indissociável" (M.E. Marques Munhoz, trab. cit., RDA, pág. 68).

(129) Clóvis Beviláqua, *Comentários ao Código Civil*, Rio de Janeiro, 1945, vol. III, pág. 282.

(130) Eurico Sodré, *op. cit.*, pág. 97.

(131) Código Civil, arts. 676 e 708.

O conceito jurídico está na sua própria expressão etimológica. Vale a servidão enquanto serve e é bem de uso comum.

6. A REQUISIÇÃO — Indaga Bandeira de Mello o que é requisição e quais as suas espécies. E responde com precisão:

“É o ato pelo qual o Estado, em proveito de um interesse público, constitui alguém, de modo unilateral e auto-executório, na obrigação de prestar-lhe um serviço ou ceder-lhe transitoriamente o uso de uma coisa, obrigando-se a indenizar os prejuízos que, com tal medida, efetivamente acarretar ao obrigado” (132).

A figura da requisição, na sua forma nascente, e de natureza política, impõe-se pelo art. 153, § 22, 2a. parte, do texto constitucional brasileiro, e com evidência de clareza jurídica.

Não se confunde a requisição com a desapropriação, não obstante serem institutos de direito público e que afetam o patrimônio particular através de procedimentos diferenciados (133).

As diferenças são estas, no entender de Bandeira de Mello:

a) a desapropriação refere-se apenas a bens; a requisição a bens e serviços;

b) a desapropriação é volvida à aquisição da propriedade; a requisição preordena-se ao uso dela;

c) a desapropriação é suscitada por necessidades permanentes da coletividade; a requisição decorre de necessidades transitórias;

d) a desapropriação para se efetivar, depende de acordo ou, na falta deste, de procedimento judicial; a requisição é auto-executória;

e) a requisição supõe, em geral, necessidade pública

(132) *Questões sobre desapropriação*, trab. cit., Fonte: Celso Antônio Bandeira de Mello.

(133) J. Cretella Júnior, *Tratado*, vol. V, págs. 175/79.

premente, compulsiva; a desapropriação supõe necessidade corrente, usual;

f) a requisição pode ser indenizada *a posteriori* e nem sempre é obrigatória; a desapropriação é sempre indenizável e exige indenização prévia (134).

7. A DESAPROPRIAÇÃO CONDICIONAL — Somos contra essa hipótese que desnatura a natureza do instituto pelas suas origens e fundamentos históricos.

A explicação para a hipótese não é outra que esta: admitiu-se a desapropriação *condicional* em períodos de equilíbrio econômico turbado ou em períodos de intranquilidade social ambiente.

Vingou, em certa época, na legislação francesa com o apoio no pensamento doutrinário (135).

Representa, pelo que pretende, uma cautela de parte do Poder Público expropriante com a faculdade, não aceitável, da desistência da ação independentemente de qualquer indenização. Inspirou-se, a hipótese, transformada em figura jurídica, em razões momentâneas de ordem pública ou econômica. Não possui, pelo próprio conteúdo, uma sistemática positiva. Nem regras que a definam na sua problemática. Apenas, dá ao Poder Público, oportunidade de agir excepcionalmente.

8. A DESAPROPRIAÇÃO TÁCITA — É outra variação singular no gênero desapropriatório. A desapropriação se processa sem a transferência da coisa ou da propriedade e sem o pagamento dos danos ocasionais.

Sobre a espécie, diz Sodré:

“Certas limitações há, impostas à propriedade, que não redundam em transferência do domínio, não obstante, implicam numa verdadeira desapropriação silenciosa, não indenizada” (136).

(134) Fonte: Celso Antônio Bandeira de Mello, trab. cit., Escola de Administração de Empresas, São Paulo, 1971.

(135) Roger Bonhard, *Précis de Droit Administratif*, Paris, 1935; G. Baudry, *L'Expropriation pour Cause d'Utilité Publique*, Paris, 1947; Marcel Waline, *Traité Élémentaire de Droit Administratif*, Paris, 1950.

(136) Sodré, *op. cit.*, pág. 92. Diga-se, de passagem, não será também

Nos casos, sobretudo, de necessidade pública, ou de urgência, efetivam-se as desapropriações tácitas pela posse material, ocupação ou destruição da propriedade, que poderá posteriormente ser indenizada, por vias administrativas ou por meios judiciais. Materializam-se, esta é a palavra certa, através de limitações legais da propriedade, objetivando medidas obrigatórias de ordenamento público no que interessa a certos grupamentos ou coletividades. Em todos os casos de imposição de servidão legal sobre a propriedade particular, “há desapropriação tácita, quando não da propriedade em seu todo, ao menos nos seus desmembramentos” (137).

9. A REVENDA — Na revenda aparece o elemento *moral* que condena o lucro ou a comercialização do bem expropriado. Em qualquer tempo, só o interesse público sobrepuja o interesse particular. Justifica a atividade, discricionária ou não, do Estado nos vários planos administrativos (137-A).

Conflita-se a revenda, não obstante permissiva em algumas situações, com as condições que autorizam a desapropriação. E isto porque as hipóteses legais de desapropriação são taxativas. Admitir a revenda dentro da normalidade institucional, será o mesmo que negar o princípio de que as desapropriações só se fazem em favor das pessoas de direito público, ou de pessoas de direito privado, delegadas ou concessionárias de serviço público. No entanto, impossível negar que

uma *variação singular*, o que pretende Walter T. Álvares (Ver *Instituições de Direito da Eletricidade*, vol. 2, págs. 575-592). Vale o estudo e a idéia.

(137) Sodré, *op. cit.*, pág. 93. É interessante, estudar-se, o que ainda faremos, e qual a configuração do instituto, no campo do direito da eletricidade (Álvares, *op. cit.*, vol. 2, pág. 591).

(137-A) Há aqui uma indagação cuja relevância é sempre atual. Pergunta-se: nosso sistema constitucional permite a posterior alienação dos imóveis desapropriados, excluída a parte utilizada para obra pública? É possível achar-se, que a Constituição em vigor, à semelhança das anteriores, não contém qualquer preceito proibitivo da alienação posterior. Destarte, desde que a desapropriação tenha sido executada por necessidade ou utilidade pública ou por interesse social, e não com intuito especulativo, nada impede a alienação posterior desde que tal solução esteja adequada ao próprio objetivo da expropriação e seja atendido o interesse coletivo. Exatamente porque a Constituição não contém tal proibição é que a própria lei de desapropriação, no artigo 4º, pode permitir a revenda, não com a intenção de desvio da finalidade, mas como meio de obtenção de recursos para a amortização dos gas-

algumas situações existem, que autorizam a revenda. São aquelas situações em que, sem intenção especulativa, mas sim de aproveitamento coletivo, beneficiam-se certas áreas econômicas cujo aproveitamento particular se torna indispensável. Prevalece, aqui, o caráter preferencial? O direito de preferência? É de crer que sim, como justa condição moral-obrigacional. A obrigação do expropriante de oferecer o bem em preferência, no caso de revenda, nasce do momento em que se verificou o seu aproveitamento e dele restam valores materiais comerciáveis (137-B).

Como o direito de preferência integra a ordem jurídica e diz respeito ao patrimônio jurídico expropriado, não há porque não aplicá-lo à revenda, quando esta for a solução aconselhável.

10. O PERIGO IMINENTE – Tudo justifica o perigo iminente. A intervenção estatal torna-se imprevisível, obrigatória, primacial. Não faz confisco, mas permite a urgência de medidas imediatas indispensáveis. Há situações coletivas, ou públicas, que não comportam demora na aplicação de medidas estimadas como urgentes. As comoções intestinais, como os acontecimentos de desgraça coletiva, fazem exemplos. Em tais circunstâncias incontrolláveis, o Poder Público pode decretar desapropriações não limitadas, indeterminadas ou genéricas.

tos feitos com a obra pública. A *revenda*, portanto, não constitui uma *regra*, e sim uma *exceção condicionada*. Sobre o problema da *revenda*, consultar: Rubem R. Nogueira – *trab. cit. loc. cit. RDA*, Vol. 124/38.

(137-B) A Constituição, em seu Art. 160, n. III, diz que a propriedade tem função social. Logo no artigo seguinte, autoriza a União a promover a desapropriação da propriedade territorial rural por interesse social. Cuida-se aqui, *in casu*, de desapropriação para fins de reforma agrária. Em nenhum momento, afirma a lei maior, que o imóvel assim desapropriado, poderá ser revendido. Mas torna-se óbvio que a autorização está implícita e decorre da própria finalidade expropriatória. O que não se permite, sem dúvida, é a comercialização de lucros, a especulação econômica, ou seja, efeitos que produzam valorizações injustificadas. Tanto é assim, que o *Estatuto da Terra*, não somente regula o processo de desapropriação, como o de redistribuição de terras. No fato agrário a revenda constitui, por vezes, não sendo especulativa, até um imperativo do postulado da função social da propriedade. Em se tratando do plano de renovação urbana determinada pela Lei n. 7.859, de 8 de março de 1973, a revenda pode aparecer como de manifesta

Nos casos de *calamidade pública*, a desapropriação urgente, a ocupação provisória ou não, podem ser o melhor remédio ocasional, como o apossamento de bens particulares para posterior indenização.

Tanto é assim, que a urgência, no ato administrativo, é um elemento de mérito e não de legalidade, dependendo por sua natureza do livre critério da Administração ou do Estado (138).

O perigo iminente, sempre de urgência, traz no seu bojo exigências de interesse público, que tornam o ato administrativo insuscetível de exame pelo Judiciário, a não ser que fique depois demonstrada a inexistência do fato grave que motivou a excepcionalidade (139).

11. A CADUCIDADE E DESISTÊNCIA — Dispõe taxativamente a lei brasileira, que a desapropriação deverá efetivar-se mediante acordo ou intentar-se judicialmente dentro de cinco anos, contados da data da expedição do respectivo decreto e findos os quais este caducará (140).

A caducidade assim aparece como desistência na intenção de agir. Desmerecendo-se o ato administrativo expropriatório. Caducando o decreto com o desaparecimento do sujeito ativo. Além disso, intentar ação não é ingressar, simplesmente, com a inicial em juízo. Ação intentada é ação proposta. E a ação só se considera proposta quando ocorre a citação (141).

Está claro que pode haver desistência sem haver caducidade. Com a revogação do ato que expropriou ou com o anulamento do decreto declaratório. Mas claro está também, mesmo sem manifestação expressa ou formal, que a caducidade é uma forma silenciosa de desistência.

E responde o Poder Público pela demora ou pela

utilidade pública, pois se destina a adequar as áreas limités ou circunvizinhas às exigências que decorrerão de um sistema necessário de urbanismo. Sem porém, a especulação por parte do poder público, e que conduza a critérios de arbítrio quanto à indenização paga ou por pagar.

(138) Seabra Fagundes, *A Desapropriação*, op. cit., pág. 215.

(139) Oreste Raneletti, *Le Guarentigie della Giustizia Nella Pubblica Amministrazione*, Milão, 1934, pág. 338.

(140) Art. 10 do Decreto-lei n. 3.365.

(141) Recurso Extraordinário 52.783. Aud. publ., 31-3-65; julg. 9-3-65; Ementário 611; *Diário da Justiça* de 31-3-65, in Jardel Noronha e

inexecução do ato? Onerando a propriedade, vinculando-a por prazo fatal ao decreto, as penas são duas em face do fato e da lei e já que outras não estão previstas: o reconhecimento da caducidade e da desistência. Ainda que ocorrendo responsabilidade, a desistência pode acontecer em qualquer fase do processo expropriatório. Enquanto que a caducidade, não obstante ser marcada e bastante semelhante nos efeitos à desistência, só se consuma pelo decurso do tempo jurídico.

Diante do próprio texto da lei, considerado pelo que diz e pelo que expressa, a decadência é fato irrefutável, ou melhor, irrecusável. O que se deve ter em conta é a obrigatoriedade da citação promovida na oportunidade e após o despacho inicial.

A controvérsia, na verdade, pouco tem preocupado a doutrina e a jurisprudência. Tão radical e a posição dos que decidem, que pouco importam os motivos determinantes do ato administrativo expropriatório. A posição de primazia do Estado, além de impressionar, é tomada sem reservas como definitiva, ou pelo menos para muitos, irreversível.

Não se concebe também, a pretexto algum, a perpetuação de uma ameaça expropriatória. Qualquer decreto expropriatório é necessariamente limitado no tempo, de acordo com o art. 10 do Decreto-lei n. 3.365, "que é uma cláusula de garantia à propriedade privada" (142).

12. A DESAPROPRIAÇÃO DO PRIVILÉGIO —

Cada dia que passa, o instituto da desapropriação apresenta uma face nova a ser examinada. O motivo está no *conceito* diversificado de propriedade e sempre indeterminado quanto ao seu fim, e também nos seus propósitos de aproveitamento e utilidade geral. Como inovação aceitável, e com fundamentos peculiares, aparece na legislação brasileira a figura ímpar da desapropriação do privilégio. Em tudo e por tudo atendendo ao interesse da segurança nacional (143).

Odaléa Martins, *Da Desapropriação no Supremo Tribunal Federal*, vol. II, pág. 706, São Paulo, 1967. O assunto regulou-se depois do Decreto-lei n. 3.365, através do Decreto-lei n. 6.790.

(142) *Ementa*: "Desapropriação. Caducidade. Art. 10 do Dec.-lei n. 3.365, de 21-6-41. Recurso Extraordinário reconhecido e provido", *Revista de Direito Administrativo*, vol. 73, pág. 154.

(143) Lei n. 5.772, de 24 de dezembro de 1971, (*Código da Propriedade Industrial*, Cap. XIII).

promovida, e na forma prevista em lei: quando principalmente do interesse da segurança nacional; quando o interesse público exigir a sua vulgarização; quando a sua exploração exclusiva interessar entidade ou órgão da administração *federal* ou de quem esta participe.

Salvo, porém, no caso de segurança nacional, o pedido de desapropriação será formulado ao Ministério da Indústria e do Comércio, que ordenará o procedimento administrativo e judicial.

Enquadra-se o objetivo *segurança nacional* entre aqueles enumerados na Constituição (144). E inclusive, sem dúvida, no que disser respeito com a ordem econômica e social (145).

Quanto ao processo, nada dizendo a Lei n. 5.772, obedecerá os trâmites e requisitos legais que se impõem nas esferas administrativa e judiciária, tendo como ponto de partida o ato administrativo declaratório de interesse público.

Como se observa, a competência expropriatória é exclusiva da União Federal. Explícita, não por delegação, mas por força legal às pessoas administrativas que integrem a ordem federal.

13. A DESAPROPRIAÇÃO DE ZONA — Revenda e zona integram-se num conceito que se ampliou no direito moderno. A permissão de desapropriar para revender, conforme explica Sodré, constitui uma das formas que se denomina desapropriação de zona, “aplicável sempre que se reconheça a necessidade de, fora do perímetro restrito das obras, desapropriar áreas que assegurem a estas, pleno valor imediato ou futuro” (146).

Quando uma desapropriação procura atender a uma obra pública, muitas vezes torna-se imprescindível a essa obra, as zonas que a limitam, ou a zona limítrofe desde que se imponha a utilidade pública ou a necessidade econômica e social.

(144) Art. 89, Seção V, da *Emenda Constitucional* n. 1, de 17 de outubro de 1969.

(145) Art. 160, Tít. III, da *Emenda Constitucional* n. 1.

(146) Sodré, *op. cit.*, pág. 80.

Com absoluta clareza intervém no assunto BANDEIRA DE MELLO, enfatizando:

"Desapropriação por zona é a desapropriação de uma área maior que a necessária à realização de uma obra ou serviço, por abranger a zona contígua a ela, tendo em vista ou reservá-la para ulterior desenvolvimento da obra ou revendê-la, a fim de absorver a valorização extraordinária que receberá em decorrência da própria execução do projeto" (147).

De qualquer maneira, procurando-se a clareza na intenção da vontade expropriatória, deverá o ato *que é declaratório* determinar a área indispensável à obra ou ao serviço, especificando qual se destina à revenda ou à reserva para posterior utilização.

Essa é uma cautela aconselhável, pois evitar-se-á, assim dentro em concreta programação, que o Poder Público se veja obrigado à prática de outros atos e ao exercício de outras ações, com estimáveis consequências onerosas para as partes.

14. A OCUPAÇÃO TEMPORÁRIA Na realidade, envolve o problema da urgência declarada e permitida. Eis que os motivos expropriatórios criam situações como a de perigo iminente, da comoção intestina ou da calamidade pública.

Pela determinação da lei civil, em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, poderá o poder estatal usar da propriedade particular até onde o bem público o exija, garantido ao proprietário o direito à indenização posterior (148).

Não havendo o motivo *urgência*, desnecessária se torna a ocupação temporária. Em regra, no caso em espécie, a ocupação assemelha-se a um aluguel forçado, e, terminada a causa, o imóvel é devolvido ao seu proprietário como era antes ou então com modificações inevitáveis.

O que define a ocupação temporária, apesar da

(147) Fonte: Celso Antônio Bandeira de Mello, trab. cit., São Paulo, 1971.

(148) Art. 591, do Código Civil.

urgência, é a sua precariedade quanto ao tempo de duração. A ocupação, sem a urgência justificante, mesmo provisória, tornar-se-á em arbítrio e esbulho. Não havendo urgência, outros remédios jurídicos existem, outras vias estão à disposição do Poder Público, para a consecução da sua finalidade.

Precisamente por isto, tal como se apresenta na prática, constitui-se numa autêntica servidão administrativa, imposta por lei, com prazo certo, determinado e mediante pagamento (149).

Tanto essa verdade se impõe que, acontecendo a ocupação não ser compulsória, mas resultante de acordo entre o expropriante e o proprietário, a ocupação se regerá pelas normas gerais do direito contratual, com liberdade de condições para as partes contratantes. Não se faz graciosamente a ocupação, nem se violenta a propriedade pela ocupação: sem que esteja autorizada por lei ou decreto; ou então se execute sem garantias judiciais.

Quando a lei afirma que é permitida a ocupação temporária, entenda-se que não é ao arrepio das normas legais, mas sim quando devidamente autorizada.

É H. BERTHELÉMY, com certa razão no fato, que assemelha a ocupação temporária às servidões (150). E isto porque amplia o domínio da Administração sobre o particular. Submete a propriedade ao controle público. Muitas vezes, porém, não sendo real a analogia (151).

De que modo seja, e sempre que surja o problema, de alguma forma a ocupação é expropriatória. Cabe ao expropriante não só a responsabilidade pelo pagamento do uso da propriedade, como também dos prejuízos decorrentes desse uso. Não havendo acordo, o que pode acontecer pela urgência, o preço da ocupação será pago através de ação própria.

15. A EXTENSÃO — Direito de extensão, para WHITAKER, é o que o proprietário tem de exigir na transferência do imóvel, parcialmente desapropriado, que seja incluída a fração

(149) H. Berthelémy, *Traité Élémentaire de Droit Administratif*, Paris, 1920, pág. 659.

(150) *Idem, ibidem*, pág. 660.

(151) Seabra Fagundes, *op. cit.*, pág. 473.

restante e que se tornou inútil ou de difícil aproveitamento (152).

Resulta esse direito, praticamente, do remanescente do imóvel expropriado, inclusive por motivo de reduzidas dimensões, pouca superfície, ou natureza que não aconselha bom aproveitamento econômico.

Trata-se de um direito de características bem peculiares. Nascido das conseqüências do ato expropriatório. Surgido de circunstâncias forçadas e alheias à vontade do proprietário. A garantia patrimonial, apesar da doutrina conflitante, deve ser um dos princípios asseguradores do valor integral da propriedade (153).

No melhor entendimento, o direito de extensão pode ser exercitado logo que constatada seja a inutilidade da área remanescente.

O que espera o proprietário no exercício do seu direito, chama-se "compensação". Se há um limite nos efeitos do ato expropriatório, esse limite pode acarretar, além do mais, danos não ressarcíveis em virtude da inutilidade ou da depreciação do restante do imóvel.

Direito de extensão é, pois, o direito que assiste ao proprietário, de exigir no próprio procedimento expropriatório, que a desapropriação abranja a parte remanescente do bem expropriado que se tornou inútil e de difícil utilização (154).

Assim, o pedido de extensão, como direito, traz a conseqüência de transferir ao expropriante o remanescente do imóvel, cabendo a quem desapropriou dispor livremente da área desapropriada por extensão.

16. O FUNDO DE COMÉRCIO — O critério indenizatório é um só: integral e somatório. Constitui uma unidade

(152) Ver: *Desapropriação*, pág. 95.

(153) Na controvérsia: Eduardo García de Enterría, "Potestad Expropiatoria y Garantia Patrimonial en la Nueva Ley de Expropiación Forzosa", in *Anuario de Derecho Civil*, t. 8, fasc. IV, Madri, 1955.

(154) Tal direito funda-se historicamente na Lei n. 1.021, de 26 de agosto de 1903 no Decreto n. 4.956, de 9 de setembro de 1903. Fonte: Celso Antônio Bandeira de Mello, trab. cit., São Paulo, 1971.

de valores que se totalizam num só. É ressarcimento. É avaliação do alcance dos prejuízos sofridos.

Não há melhor colocação para o problema do *fundo de comércio*, do que aquela aconselhada por SEABRA FAGUNDES, quando afirma a sua posição doutrinária, dizendo:

“Nenhuma razão lógica justifica que sejam indenizados os prejuízos decorrentes da forçada extinção de direitos reais sobre a coisa expropriada, e se omita a indenização de outro direito, tão violentamente extinto quanto aqueles, por apresentar caráter obrigacional” (155).

Ponderando com firmeza, diz SEABRA que todo o desfalque do patrimônio resultante da desapropriação, deve ser indenizado, sem o que se expropriarão direitos independentes de compensação adequada (156).

Há que, portanto, considerar no sentido em causa da fixação dos valores indenizatórios, duas situações distintas: a) o fundo de comércio do proprietário; b) o fundo do comércio do locatário.

Ao Poder Público, o Estado, pela sua posição primordial de tutela do direito, não se reconhece o privilégio de atentar contra qualquer valor patrimonial, ou então violentar o patrimônio particular sem o devido e correspondente ressarcimento indenizatório.

O princípio da indenização é universal. E como tal, sejam quais as circunstâncias, reflete unidade na sua conceituação. Está certo que o legislador brasileiro não haja previsto a hipótese, mas esta existe diante do fato e do conceito de valor econômico (157).

É flagrante o exemplo no direito francês e o que pretende a lei francesa (158). E sobretudo, também no direito espanhol (159). Em face da responsabilidade estatal, e sob o critério racional da indenização única, todos os direitos de

(155) Ver: *Da Desapropriação no Direito Brasileiro*, pág. 432.

(156) Seabra Fagundes, *op. cit.*, págs. 432 e segs.

(157) Oliveira e Cruz, *Da Desapropriação*, págs. 91/4.

(158) Roger Bonnard, *op. cit.*, pág. 455.

(159) García de Enterría, *Lesión determinante*, *op. cit.*, pág. 179.

terceiros e do próprio são evidentemente compensados no *quantum* indenizatório.

Convém, no entanto, lembrar em razão dos itens acima (*a* e *b*), que torna-se impraticável ao expropriado forjar uma situação jurídica inexistente ou aleatória; eis que o fundo de comércio para vingar nas desapropriações assenta no princípio histórico da *tradição* (160).

Sem a verificação da tradição que se concretiza pelo tempo continuado habitual e permanente provado, direito algum haverá que possa ser indenizável. E não há indenização porque nada há a ressarcir. Não sendo, portanto, possível a estimação do prejuízo (161).

Com efeito, sendo certo que o elemento objetivo da responsabilidade reside precisamente na execução de um ato, não há como possa a Administração fugir às conseqüências executórias desde que se evidencie o requisito do *dano indenizável*. Aplica-se, sem reservas, na figura corrente do fundo de comércio como em outras, não o dano presumido ou presumível, mas aquele dano como pressuposto do dever de indenizar. Tomando, pois, a expressão *responsabilidade* em seu sentido amplo, como compreensiva da responsabilidade plena estatal, não fica a indenização circunscrita apenas ao principal ou à coisa, de vez que o motivo causal é conseqüência do ato administrativo expropriatório. Com igual pensamento e afirmando que a questão não é nova para a doutrina, textua OLIVEIRA E CRUZ:

“Mas não temos dúvida em reconhecer que a desapropriação de imóveis onde existem fundos de comércio, atinge dois patrimônios distintos: o do proprietário, mandando a lei indenizá-lo de maneira justa

(160) Sem *tradição* não há fundo de comércio. Apelação Civil n. 25.405 originária do Paraná, sentença confirmada do Juiz Federal Milton Luis Pereira, “Diário da Justiça”, de 26-1-69.

(161) “Não existindo dano reconhecido ou diminuição do patrimônio, legalmente nada há para se indenizar. Não há identidade entre os expropriados e a figura típica do comerciante tradicional, com ponto, clientela e tradição no ramo” (Na primeira instância: sentença do juiz federal Milton Luis Pereira; Rel. no TFR: Ministro Moreira Rabello; Rel. no STF: Ministro Aliomar Baleeiro).

e o do comerciante, de que a lei não cogita..." (162).

A consagração, portanto, do princípio da unidade da compensação indenizatória em razão do que pretende ressarcir, traz no seu bojo alguns problemas que o evoluir do tempo reconhece, e que a doutrina aconselha sem fugir à determinante dos regimes políticos e constitucionais.

17. AS ZONAS PRIORITÁRIAS — Uma figura nova e singular aparece com a edição do Decreto n. 69.411, de 22 de outubro de 1971, apresentando características da desapropriação tácita e condicionamentos que limitam a propriedade conforme a situação dominial dos bens.

O alcance da medida é notório e já interessou o pensamento jurídico comparado, pois o problema chamado agrário ou de terras discutidas ou inaproveitadas, transformou-se numa questão de paz social, ou melhor, numa questão de policiamento e de ordem econômica (163).

Excepcionalizando certas zonas como prioritárias, pretendeu o Poder Público ao expressar sua vontade, tendo em conta o interesse social, assentar uma orientação política para terras em litígio ou litigiosas, objetivando aproveitamento produtivo planejado.

Dispondo sobre a criação de zona prioritária para os fins de reforma agrária, a lei brasileira fala em intervenção governamental na zona discriminada pelo prazo prorrogável de cinco anos, mandando que os trabalhos administrativos preliminares atendam: ao condicionamento do uso da terra à sua função social; à promoção da justa e adequada distribuição da propriedade; à constituição de 50 mil unidades familiares; à organização de até 50 cooperativas integrais de reforma agrária; à regularização da situação dominial dos imóveis localiza-

(162) Oliveira e Cruz, *op. cit.*, pág. 91.

(163) Na doutrina e na legislação estrangeiras: Jaime Monteiro de García Valdivia, "La Expropiación por Causa de Interés Social en la Agricultura", in *Anuario de Derecho Civil*, t. V, fasc. IV, out., dez. 1952, Madrid;

dos na zona, preservando-se o domínio da União; à preservação das áreas de proteção à fauna, à flora e outros recursos naturais, resguardando-as de atividades predatórias (164).

Muito antes dessa inovação de agora, já a Lei n. 4.504, de 30 de novembro de 1961, Estatuto da Terra, dispunha sobre a desapropriação por interesse social, com a finalidade de obrigar a exploração racional da terra e promover a justa distribuição da propriedade.

A Emenda Constitucional n. 1, Constituição, suprimiu a prévia indenização na desapropriação de terras, inserindo em seu texto controversa inovação do instituto, sempre que se trate de propriedade rural e limite-se as áreas prioritárias (165). É exclusiva a competência da União Federal, sendo-lhe, portanto, privativo o ato declaratório.

18. A DESAPROPRIAÇÃO AGRÁRIA — Tornou-se a preocupação de inúmeras legislações em diferentes nações, mesmo que essas nações tenham pequenas ou grandes proporções geográficas. No Brasil, o Decreto-lei n. 554, de 25 de abril de 1969, dispondo sobre desapropriação por interesse social de imóveis rurais para fins de reforma agrária, consolidou e definiu uma orientação política (166).

Em vários textos a desapropriação aparece no interesse social e com efeitos de solução de problemas agrários. Sem

J.M. Martín Oviedo, "La Expropiación Forzosa en Materia Agraria", in *Revista de Administración Pública*, maio, ag./1965, Madri. No Brasil, a Emenda Constitucional n. 1, tornou efetiva as zonas prioritárias.

(164) Arts. 3º e 4º, do Decreto n. 69.411, de 22 de outubro de 1971.

(165) "Por outro lado, a indenização em título será feita quando se tratar de latifúndio, como tal conceituado em lei, excetuadas as benfeitorias necessárias e úteis, que serão sempre pagas em dinheiro" (Luiz Gastão de Alencar Franco de Carvalho, *Faixa de Fronteira no Paraná é Zona Prioritária*, *No Mundo Jurídico*, DP, 31 de outubro de 1971). Consultar, outrossim: Jaime Algarra, "La Propiedad Mercantil y la Expropiación Forzosa", in *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, Madri, 1929. E também: J.M. Romay Beccaria, "Expropiación Forzosa y Política del Suelo", in *Revista de Administración Pública*, maio, ag./1962, Madri; Raul C. Cambra, *La Pequeña y Mediana Propiedad Agrícola en Relación a la Expropiación Agraria*, Maracay, 1953.

(166) Quanto às zonas prioritárias, motivo do n. 17 deste trabalho, já tinham sido previstas pelo art. 2º do Ato Institucional n. 9. Cf. sobre o assunto *Reforma Agrária, Senado Federal*, Diretoria de Informação Legislativa, Brasília, 1969.

alterar, porém, em substância, o processo expropriatório. Apenas estabelecendo por força de situações peculiares, condição diferente de indenização (167).

De plano, num sentido de procedimento jurídico, administrativo e judicial, os princípios gerais se mantêm os mesmos que regulam o instituto expropriatório. Adotam-se, no entanto, aqui e no estrangeiro, critérios que buscam imediatamente o fim perseguido (168).

Desapropriação agrária, ou para fins de reforma agrária, é, portanto, precisamente aquela, procedida pela União Federal ou seus delegados autorizados, de imóveis rurais mal aproveitados ou inadequadamente explorados e situados em zonas previamente declaradas prioritárias.

A desapropriação agrária a que se refere a lei e o disposto constitucional, parte do ato expropriatório que deverá conter a descrição e as demais características indispensáveis do imóvel.

Considera-se para efeito da justa indenização, as seguintes e obrigatórias determinações:

a) a do valor fixado por acordo entre o expropriante e o expropriado;

b) não havendo o acordo, o valor da propriedade, declarado pelo proprietário para fins de pagamento do imposto territorial rural, se aceito pelo expropriante;

c) a do valor apurado em avaliação, levada a efeito pelo expropriante, quando este não aceitar o valor declarado pelo expropriado, ou quando inexistir essa declaração (169).

(167) Entre os diplomas orientadores, além do Decreto-lei n. 554, encontram-se as Leis ns. 4.504/64, 4.947/66 e 4.869/65.

(168) Ver: J.M. Romay Beccaria, *trab. cit., loc. cit.*, Madri, 1962; Max Duque Palma, *La Expropiación en la Reforma Social Agraria*, Bogotá, 1962; Martín Oviedo, *trab. cit., loc. cit.*, Madri, 1965; os princípios são os mesmos, as regras é que são diferentes; na Espanha, a Lei de colonização de grandes zonas, de 26 de dezembro de 1939, é um começo de exemplo; como também, na Espanha, a Lei de desapropriação por interesse social, de 27 de abril de 1946; citamos, apenas, para esclarecer. No México, quando da dinamização da *reforma agrária* no Governo Lázaro Cardenas, entre 1934 e 1940, editaram-se leis expropriatórias marcantes de uma época.

(169) Decreto-lei n. 554, de 25 de abril de 1969; Lei n. 4.504, de 30 de novembro de 1964.

Na petição inicial, o expropriante juntando um exemplar da publicação, em órgão oficial do ato expropriatório, bem como o recibo bancário do depósito feito, requererá seja o depósito convertido em pagamento do preço e ordenadas, em seu favor, a imissão na posse do bem e a respectiva transcrição no Registro de Imóveis.

Em razão da espécie expropriatória de plano, ou no prazo máximo de 48 horas, deferir-se-á a inicial com a declaração, efetuado o pagamento do preço e com a expedição dentro de 24 horas, dos competentes mandados em nome do expropriante.

Contestada a ação, a causa seguirá o rito ordinário. Aplica-se às desapropriações agrárias por interesse social, o disposto relativo às desapropriações por utilidade pública, no art. 9º, do Decreto-lei n. 3.365, de 21 de junho de 1941.

Os bens expropriados, uma vez transcritos em nome do expropriante, não poderão ser objeto de reivindicação, *ainda que fundada na nulidade da desapropriação*. Qualquer ação julgada procedente, resolver-se-á em perdas e danos.

19. A DESAPROPRIAÇÃO URBANA — Esta é uma figura que deve ser considerada em particular. As cidades modernas condicionam-se aos valores mais variados, desde aquele valor estimado como histórico, até outros que se exigem através de novos serviços públicos ou de estética urbana.

Conglomerados complexos, entre o passado, o presente e as perspectivas de futuro, as cidades no seu natural crescimento demográfico e econômico, transformam-se esmagando o munícipe e criando problemas onde a intervenção do Poder Público é sempre iminente.

O que vem a ser *urbanismo*? pergunta-se. A resposta mais acertada: É a arte e a técnica de organização, funcionamento e racionalização da vida das aglomerações humanas.

Fora a *aparência*, a fisionomia externa do que se vê numa cidade, a organização nos limites de um território municipal, envolve conjunto de trabalhos de interesse geral como viação, água, gás, eletricidade, esgotos, poluição, higiene e educação. Em administração, face à tendência à concentração, é, sobretudo síntese e previsão.

Faz, portanto, um direito que corresponde, rela-

cionalmente, a obrigações de dois lados: da Administração e do administrado. E por onde, freqüentemente, o Estado municipal, se vê no dever de intervir para evitar distorções, ou para disciplinar regras de conduta coletiva.

Direito, o municipal, já consagrado em razão do *habitat*. Com regras, normas e princípios inspirados na legislação maior e adaptados à sensibilidade das estruturas próprias locais. ZANOBINI, não muito atual, analisou algumas questões fundamentalmente básicas (170).

Na característica da Administração *comunal*, não só tem relevo a especialização dos métodos, como também o saneamento e o embelezamento motivantes, freqüentes da ação expropriatória do Poder Público. Sem que possa esquecer, para a prática de governo municipal, os diferentes planos de ação tão bem levantados por A.F. MACDONALD (171).

No que se refere ao urbanismo ou desapropriação urbanística, não obstante o processo judicial seguir o rito ordinário, o importante reside na programação ordenada, na previsão de planos particulares e gerais, e isso porque a responsabilidade do poder municipal, não se desvincula da lei e dos fins permissivos expropriatórios (172).

(170) Ver: Guido Zanobini, *L'Amministrazione Locale*, Pádua, 1936; Diogo Lordello de Mello, *A Moderna Administração Municipal*, Rio de Janeiro, 1960.

(171) Austin F. Macdonald, *American City Government and Administration*, Nova York, 1941, vol. II, págs. 317-524. No Brasil, houve grande avanço, com a vigência do Decreto-lei n. 1.075, de 22 de janeiro de 1970. No Peru, por intermédio do poder público (Ministerio de Vivienda) pessoas naturais ou jurídicas que desejem desenvolver programas de construção de vivendas econômicas ou obras de renovação urbana, podem receber os privilégios do ato expropriatório (Ver Jorge A. Delgado Quispe — ob. cit. — *trabajo monografico* — pág. 2). Acrescente-se como valiosa indicação: Daniel Champigny — *L'EXPROPRIATION ET LA RÉNOVATION URBAINE* — Les personnes et les biens expropriés — reconstitution des biens — Paris, 1968; Alberto Predieri — *URBANISTICA* — Tutela del paesaggio — Milano, 1969.

(172) Cf.: Alberto Martín Gamero, *Expropiaciones Urbanísticas*, Madrid, 1967; Jesús González Pérez, *La Expropiación Forzosa por Razones de*

No tocante à compensação indenizatória os valores surpreendem pelos seus índices, mas são valores indispensáveis na fixação do justo-preço. A bem dizer, as leis de expropriação se fizeram primeiro para as desapropriações urbanas. Só depois atingiram outras áreas econômicas e sociais.

Tanto assim, que a lei portuguesa adotou cautelas interessantíssimas para a proteção das partes, estabelecendo duas regras distintas, embora complementares: a primeira a de que a justa indenização visa apenas reparar o prejuízo econômico sofrido pelo proprietário; a segunda a de que o prejuízo do proprietário se mede pelo valor real e corrente da coisa expropriada (173).

Impossível, nas desapropriações urbanas intentadas pelo poder municipal, adotar outro critério que não aquele que venha para confirmar a unidade da indenização compensatória.

Julgado importante para todas as figuras expropriatórias e que, se excelentemente se aplica às expropriações na área urbana, confirma o ponto de vista que melhor atende à realidade institucional: aquele que traduz a idéia de que a obrigação do expropriante é *de valor* e não de dinheiro ou moeda (174). O resultado é, apenas, de conversão.

Urbanismo, Madri, 1965; Alberto Almazor Nogueiras e Julio Rafael Persiva, "Régimen Jurídico Vigente", in *Expropiación Forzosa y Urbanismo*, Barcelona, 1959; Joaquim Requena Sevilla, "Expropiación Urbanística" (algunos problemas que plantean la ley 52/1962 y decreto 343/1963, in *Anuario de Derecho Civil*, Madri, 1963, t. 16.

(173) Fernando Pinto Gomes e Manuel Augusto Gama Prazeres, *Expropriações por Utilidade Pública*, Braga, 1961, (Comentário), pág. 41.

(174) O julgado: O expropriante deve indenizar o expropriado mediante justa indenização, o que traduz a idéia de que a obrigação de o primeiro pagar ao segundo é obrigação de valor e não de dinheiro ou moeda, qualidade substantiva esta que se comunica aos juros compensatórios, os quais, por constituírem obrigação acessória, contém a mesma substantividade da principal e não uma substantividade própria. Ora, se o expropriado perde a posse do bem a partir do apossamento executado pelo expropriante, é a partir desse momento que nasce a obrigação de indenizar o valor do bem; conseqüentemente, é a partir desse momento que nasce para o expropriante a obrigação de pagar os juros compensatórios, pois, do contrário, a obriga-

É assunto de que trataremos oportunamente. Não em defesa do expropriado, nem em abono da posição de supremacia do Poder Público, mas em atendimento de um equilíbrio que assenta num sistema harmônico de garantias jurídicas e constitucionais. Principalmente, quando áreas urbanas sofrem a desapropriação, atingindo propriedades residenciais.

20. A DEMORA NAS DESAPROPRIAÇÕES — Paga pela *demora*, quem deve. Na maioria das vezes, o Poder Público expropriante. Quem assim o diz é a própria lei, o pensamento do legislador, quando estabelece prazos fatais. Firmando o tempo, de 2 ou de 5 anos, para a vigência do ato declaratório, obriga-se a cumpri-los ou a desvincular pela desoneração o imóvel pretendido.

Agindo de outra maneira, deixando-se cair o ato na caducidade, ou não se formalizando a desistência, caracterizada fica a responsabilidade, e com ela os possíveis danos e prejuízos.

Entre o ato e a citação, a *demora* vinculando a propriedade traz uma situação irregular, acarreta um relacionamento injurídico, altera a real posição entre as partes, pois é do momento da citação que se compatibilizam os interesses e se dá início propriamente à desapropriação.

Nada justifica, portanto, da parte do Estado, a *demora* no procedimento administrativo. Nessa primeira fase, já o Poder Público provoca o entendimento. E nada impede que, não havendo acordo, proponha-se a ação para validade do propósito público, através da citação (175).

Quanto aos resultados de valor, perdem-se pela *demora*. Desdobrando-se o procedimento, depois de baixado o ato declaratório, o *fato-demora* pode abranger conseqüentemente as duas fases: a fase administrativa e a fase judicial, cabendo na evidência probante apurar-se a responsabilidade, e não deixar o proprietário com o ônus da imprevidência

ção de pagar o valor da indenização a partir do desapossamento ficará, visto que, no período que se conta do desapossamento à indenização, o patrimônio do expropriado fica desfalcado quanto ao preço do bem e quanto ao valor do bem (STF, 2a. Turma; RE 70.622, SP; Rel.: Mins. Antonio Neder; j. 14-10-71; DJU, 19-11-71, p. 6.481, *ementa*).

(175) Incontestável, já analisamos, o valor da *citação*. Consultar: Alejandro Pietri, *La Citación en los Juicios de Expropiación*, Caracas, 1965.

administrativa ou do não-cumprimento dos prazos processuais.

Do contrário inexistirá qualquer garantia de importância patrimonial. É esta, mais ou menos, a opinião de GONZÁLEZ PÉREZ, desde quando aceita o ato desapropriatório como definitivo ou não duvida da vontade manifesta do Poder Público em torno da aquisição forçada de um bem (176).

De igual maneira, judiciosa é a tese, do momento em que o Poder Público retarde o pagamento. Tornando-se legítimo o socorro à ação ordinária, com o objetivo de se atualizar o preço fixado para a indenização, de conformidade com o preceito constitucional (177).

Aliás, a *demora* contraria o interesse. Desmerece a natureza jurídica do instituto. Afeta o próprio conceito da desapropriação indireta. Não justifica a urgência. Cria situação que o próprio direito há de reconhecer como a doutrina já reconheceu (178).

O prejuízo indenizável, no entender de LE TARNEC, deve além disso, ser material e certo. Segundo uma definição hoje clássica, o dano certo é aquele que tem por base, não argumentos e probabilidades, mas certezas que se tornam incontestáveis e apreciáveis (179).

Com respeito a um dano futuro proveniente da *demora* ou do atraso no pagamento, não é um prejuízo eventual. Nem aparente. Afirma-se como material e certo. O simples atraso no pagamento é, sem dúvida, gerador de um dano indenizável (180).

(176) Jesús González Pérez, "Responsabilidade por Demora en la Ley de Expropiación Forzosa", in *Revista de Administración Pública*, n. 33, Madri, 1960. Para García de Enterría "la discrecionalidad se presenta siempre y necesariamente con límites reglados" (*op. cit.*, pág. 231).

(177) DESAPROPRIAÇÃO – Indenização paga tardiamente – Legítimo é o socorro à ação ordinária com o objetivo de atualizar o preço fixado para a indenização, quando o Poder Público retarda o devido pagamento. Aplicação do preceito constitucional assecuratório da prévia e justa indenização (STF, 1a. Turma; RE 67.987-GB; Rel.: Min. Djaci Falcão; J. 31-3-70; deram provto.; v.u.; RTJ 54/50, integra).

(178) Sabino Alvarez Gendín, "Indemnización por perjuicios en el retraso del justiprecio y del pago definitivo de las tasaciones", in *Expropiación Forzosa*, págs. 131/34.

(179) Alain Le Tarnec, *Manuel de L'Expropriation*, pág. 111.

(180) *Idem*, *ibidem*, pág. 124.

Merece apreço a tese da *demora* ou do não-pagamento. A norma doutrinária nas desapropriações, não é outra senão aquela da reparação integral. Aplicando o princípio torna-se ele compensatório.

CAPÍTULO V

O JUSTO-PREÇO NA COMPENSAÇÃO INDENIZATÓRIA

Sumário: 1. O valor na sua unidade. 2. Os sistemas determinantes. 3. O sistema administrativo. 4. O sistema de júri. 5. O sistema judicial. 6. O sistema complexo. 7. A indenização: conceito. 8. O que a indenização deve compreender. 9. O fator "inflação". 10. Indenização: conteúdo. 11. As medidas econômicas corretivas. 12. Os lucros cessantes. 13. Os juros compensatórios. 14. Os juros moratórios. 15. A correção monetária. 16. A correção nas desapropriações. 17. A correção no processo judicial. 18. A contribuição de melhoria. 19. Honorários profissionais. 20. O mandado de segurança nas desapropriações.

1. O VALOR NA SUA UNIDADE — Diz melhor a expressão *compensação indenizatória*. Abrange, em duas palavras, o que se pretende com o conceito do justo-preço nas desapropriações. Evidencia não apenas o que se deve pagar, mas o que se deve ressarcir, ou melhor, *compensar* pela perda da propriedade.

Não obstante serem as expressões quase sinônimas na sua fonte jurídica, o justo-preço se limita à coisa expropriável ou por expropriar no seu valor histórico ou atual, não permitindo a incidência de outros elementos que atuam no *valor* como representativo de *unidade*.

Não basta que o princípio constitucional diga. É preciso que ele seja interpretado na sua exata preocupação intencional. Dentro de limites que não firam objetivos e nem direitos. Ou sem restrições que não sejam aquelas marcadas pela exploração de situações econômicas.

Todo valor, na teoria, parte de uma unidade. Da soma das unidades surge a *unidade do valor*. Considerando-se, pelas regras de soma, as quantidades homogêneas. Atendendo-se, pelos princípios jurídicos, as parcelas iguais e que operam sobre uma mesma coisa materializável.

Podem, portanto, atuar na fixação de um valor inde-

nizatório, elementos negativos e positivos. Elementos que favoreçam o expropriante e elementos que tendam para o expropriado. No equilíbrio entre esses elementos está, sem dúvida, a média justa da compensação.

Os autores, na maioria dos casos, impressionados pela doutrina clássica ou sugestionados pela posição privilegiada do Estado, não saem de regras já obsoletas ou fora do tempo, numa crença de que o pensamento jurídico não caminha com os fatos e dos fatos tira consequências (181).

Já os mais modernos, pressionados pelo realismo das condições sociais criadas e sensibilizados com direitos que fazem a vida do homem no agrupamento, tornaram-se inclinados à adoção de soluções mais liberais, pois sociedade, Estado e indivíduo fazem uma mesma conjuntura (182).

Longe da especulação, do aproveitamento e da ganância, são ponderáveis os elementos reais de convencimento. A tendência é, pois, dar ao expropriado aquilo que se lhe deve. E permitir ao expropriante que prossiga nos seus fins de interesse público.

Para isso não é preciso mais que somar os valores que fazem o *valor*. Num somatório, em que as partes legítimas, se completem sem violentações de natureza patrimonial. Respeitando-se a propriedade na sua função social. É também, um princípio universal e histórico.

2. OS SISTEMAS DETERMINANTES — Os vários

(181) P. Sabbattini, "Degli Amichevole Accorde Nelle Espropriazione per Causa de Pubblica Utilità", in *Archivio Giuridico*, Roma, 1886, XXXVI; Fermín Abella, "Impresos de la Real Casa", in *Expropiación Forzosa y Obras Públicas*, Madri, 1894; Garsonnet, *Traité de L'Expropriation*, Paul Dupont, Éditeur, Paris, 1900; Lionel Anspach, *Des Expropriations pour Cause d'Utilité Publique*, Bruxelas-Paris, 1902; Gaetano Mayer, *Studi sulla Legislazione delle Espropriazione per Pubblica Utilità e sulla Necessità de Reforme*, Nápoles, 1912.

(182) Com a evolução do pensamento doutrinário através de : G. Baudry, *L'Expropriation pour Cause d'Utilité Publique*, Paris, 1947; Lucien Belva, *L'Expropriation pour Cause d'Utilité Publique*, Bruxelas, 1955; García de Enterría, *Los Principios de la Nueva Ley de Expropiación Forzosa*, Madri, 1956; Louis P. Josse, *Les Travaux Publics et L'Expropriation*, Paris, 1958; Ives Nicolas, *Le Nouveau Régime de L'Expropriation*, Paris, 1961; Francisco Pera Verdager, *Expropiación Forzosa*, Barcelona, 1963; José Canasi, *Tratado Teórico e Practico de la Expropiación Pública*, Buenos Aires, 1967.

sistemas existentes empregados ou adotados para a determinação do pagamento indenizatório apenas confirmam uma exata posição obrigatória a que está vinculado o Poder Público expropriante. É óbvio que todas as legislações buscam encontrar a solução mais adequada. As dificuldades que, por acaso permanecem, afirmam tão-somente a controvérsia em torno de um entendimento entre partes.

Mas acontece que todos os sistemas são válidos, pois assentam compulsoriamente nas legislações nacionais. Não prejudicam o princípio constitucional e não trazem embaraços à ação estatal.

São os seguintes os *sistemas* pela sua nomeação e pelo que esperam como fim objetivado: administrativo; de júri; judicial; complexo.

A bem dizer, consultando-se as diferentes legislações expropriatórias, os sistemas consagrados tendem à verdade na compensação indenizatória.

Constituem, nas diferentes fases de procedimento, uma forma normativa de conduta, um critério apreciativo de orientação, um ponto de equilíbrio no jogo de interesses patrimoniais. Daí a importância dos sistemas. Só por intermédio dos métodos preferíveis ou preferidos é possível chegar-se à harmonização das vontades opostas ou do conflito de pretensões.

3. O SISTEMA ADMINISTRATIVO – Não é como parece, ou como pensa CANASI, no seu estudo de retorno ao passado, um sistema de corte absolutista e contrário aos regimes democráticos-constitucionais (183). Muito simplista é a tese do jurista argentino diante da evolução legal dos conceitos jurídicos.

É lógico, sem dúvida, que, o que ocorria no passado

(183) José Canasi, *El Justiprecio en la Expropiación Pública*, Buenos Aires, 1952, págs. 127/30. Consulte-se também: Agustín A. Gordillo – THE EXPROPRIATION IN THE AMERICAS – *Comparative Law Study* – in *The Duty to Compensate, Compensation and Valuation* – Argentina – *University Press of Cambridge* – New York, 1971 – pág. 29. Consultar: Bartolome A. Fiorini – *La indemnización no es precio* – *Contenido jurídico de la indemnización por expropiación* – MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO – Vol. II – Buenos Aires, 1968 – págs. 870/71.

ou com as legislações já ultrapassadas, não serve de bom exemplo nem faz a melhor orientação. Por outro lado, qualquer instituto, inclusive o da desapropriação, serve aos regimes político-institucionais (184).

Quanto a isso não há o que falar. Como o direito em geral, o instituto da desapropriação evoluiu em termos imprevisíveis, não alheio ao fatos e nem distante dos acontecimentos. Firmou-se em realidade nova e nos dados que deram sentido diverso ao uso da propriedade em suas diferentes características funcionais (185).

A prova dessa evolução está plenamente demonstrada nos trabalhos de pesquisa realizados por CLEMENTE DE DIEGO, em 1922, onde se pode observar a história do instituto e o seu progresso institucional, naquilo que diz respeito ao *conceito* de propriedade, ou então ao direito de propriedade em relação às instituições políticas (186).

Salta, de pronto, a conclusão da preferência pelo sistema administrativo, o mais imediato, capaz e próprio na sua eficácia, ou o melhor para o entendimento. Tudo isso, porém, dentro de formulações jurídicas que se atualizam na relação entre indivíduo e Estado.

(184) O controle absolutista do Estado não é o mesmo do séc. XIX. Não se pode afirmar, por erro de afirmação, que o que existiu na Rússia antes (legislação de 14 de abril de 1887) e depois (Constituição de 25 de novembro de 1936), façam *sistema administrativo*. De igual maneira, e pelo mesmo motivo, não servem para justificar ou explicar o *sistema*, a legislação do estado prussiano, a antiga legislação francesa e a espanhola com a Lei de 10 de junho de 1879.

(185) Fernando Legón, *Tratado Integral de la Expropiación Pública*, Buenos Aires, 1934; Yves Nicolas, *Le nouveau Régime de L'Expropriation*, Paris, 1961; Antonio Serra Piñar, *La Expropiación Forzosa en los Modernos Textos Constitucionales, Estudios Dedicados al Profesor García Oviedo*, Sevilha, 1954, págs. 115/21; Joyce Gutteridge, *Expropriation And Nationalization in Hungary, Bulgaria and Roumania, The International and Comparative law Quaterly*, Londres, 1952, vol. I, págs. 14/28; Jacques Mougeon, *Les Modifications Apportées par la loi*, 10 de Juillet 1965, *Au Régime de L'Expropriation pour Cause d'Utilité Publique*, in *L'actualité Juridique*, n. 10, Paris, 1965, págs. 506/9.

(186) Felipe Clemente de Diego, *Notas sobre la Evolución Doctrinal de la Expropiación Forzosa por Causa de Utilidad Pública*. (Glosadores y post-glosadores, Siglos XVI y XVII), in *Revista de Derecho Privado*, Madrid, 1922/1923, vol. IX, pág. 289, vol. X, pág. 257.

Acontece, porém, que o sistema administrativo pelo nome, traduz-se na primeira fase do procedimento expropriatório, após a declaração de vontade, consubstanciando-se no acordo possível e sem qualquer interferência de outras implicações que venham favorecer, unilateralmente, a vontade do Poder Público expropriante.

Não é, assim, um sistema político, pelo menos no Brasil e nas legislações estrangeiras que aceitam a solução amigável antes do procedimento litigioso. Como não é o sistema único universal. Pois os demais sistemas também se finalizam ao alcance do objetivo expropriatório. Trata-se, sobretudo, de uma posição legal que se condiciona a uma fórmula adequada. Fórmula essa que procura a possível exata compensação indenizatória.

Em qualquer momento das duas fases processuais é possível o sistema administrativo. É o que melhor se coaduna com a natureza do instituto. Inclusive, também, com a natureza peculiar, mesmo em rito ordinário, do processo judicial expropriatório.

4. O SISTEMA DE JÚRI — Todos os sistemas jurídicos são naturalmente sistemas políticos. Nascem de um regime constitucional ou de organização administrativa assentada nas premissas de uma realidade histórico-social. Não falham os exemplos positivos. Inclusive, e sobretudo, em alguns regimes políticos atuais. Onde a propriedade existindo não apresenta as mesmas peculiaridades intrínsecas. Onde a ordem política conduz às obrigações jurídicas.

Nada há de novo, portanto, que as legislações busquem caminhos iguais para fins diferentes. Ou então, procurem caminhos diferentes para iguais fins. A problemática, no fundo, sem dúvida, é de natureza constitucional influenciando na formação da conduta relacional-jurídica (187).

E com isso as instituições não se fazem distanciadas e nem os institutos jurídicos aparecem como compartimentos estanques. As peculiaridades, é que são nacionais. Ou de uma

(187) Morgan L. Amaino, *La Constitution Des États-Unis*, Paris, 1947; Paolo Biscaretti di Ruffia, *Lineamenti Generali Dell'Ordinamento Costituzionale Sovietico*, Milão, 1956.

determinada época cultural-histórica. Numa comprovação da existência de sistemas jurídicos que nas linhas gerais obedecem ao chamamento da vontade coletiva (188).

Justifica-se, destarte, o *sistema de júri*, adotado anteriormente na França, na Inglaterra e, em parte, nos Estados Unidos.

A jurisdição expropriatória, na França, deve, para determinar as indenizações, respeitar um certo número de normas de conteúdo formalizadas pelo Decreto de 23 de outubro de 1958, notadamente nos seus arts. 11, 18, 20 a 27, combinado com o diploma de 20 de novembro de 1959, no seu art. 30 (189).

Nessas normas funcionaliza-se a atuação judicial, ou do juiz, cabendo a este, julgar, em qualquer caso, de plano e de direito.

Pelo antigo regime de júri, superado já pelo atual, um certo número de cidadãos designados anualmente em cada departamento, era quem decidia. Tal *comissão* ou organismo, no seu funcionamento apresentava as características de um júri criminal e se regia dentro de certas normas especiais (190).

Mas a França, mudando a sua linha política, mudou o seu sistema jurídico. Abandonou, por assim dizer, o sistema já tornado clássico, para dar à sua jurisdição expropriatória, através do julgador limites de competência com as reservas legalmente apontadas (191).

Na Inglaterra, o sistema de júri apareceu com certas regras e normas, quando da edição da *Land Clauses Consolidation Act*, de 1845, da *Railways Clauses Consolidation Act*, também de 1845, e do *Local Government Act*, de 1894 (192).

A tendência às *comissões* nos Estados Unidos, manteve em vários casos, o sistema chamado de júri. Não se

(188) Giovanni Silvio Coco, "Interesse Collettivo e Formazione della Volontà Collettiv" in *Sulla Volontà Collettiva in Diritto Privato*, Milão, 1967, págs. 75 e segs.

(189) Cf., *infra*, Quarta Parte, *Legislação Francesa*.

(190) Fernando Legón, *op. cit.*, pág. 530.

(191) Alain de Tarnec, Cap. III, *op. cit.*, págs. 107 e segs.

(192) José Canasi, "Sistemas", *op. cit.*, pág. 127 e segs.

podem bem definir as posições assumidas pelas partes, pois dentro da tradição, ao Judiciário não interessa a conveniência da ação administrativa contestada.

Ocorre, entretanto, salvo os casos fortuitos e diante de fatos emergentes, que o sistema de júri deixou-se superar nas mais modernas legislações, e, principalmente, naquelas que servem a modelos políticos caracteristicamente marcantes da responsabilidade administrativa.

5. O SISTEMA JUDICIAL – É o mais comum e o de melhor resultado para o equilíbrio entre expropriante e expropriado. Na controvérsia, quem valoriza a indenização correspondente à compensação, é o juiz, o Judiciário.

Está dentro da melhor tradição histórica. Originou-se das mais antigas legislações européias. Passando para o Brasil com leis muito boas para as diferentes épocas do passado (193).

Não é fácil outro sistema que dê melhores resultados. Os demais constituem exceções que na prática autocratizam o poder. Por isso, não são recomendáveis num Estado de *direito*.

Tal sistema, o judicial, já mantém uma tradição muito longa e de razoáveis resultados jurídicos. Num sentido maior, quem fixa a indenização é o juiz, sem prejuízo da participação de peritos ou de qualquer outra forma de assessoramento.

Herança do passado, o *sistema judicial*, foi admitido por leis antigas que merecem relevo histórico, algumas delas inspiradoras das normas atuais que dão conteúdo jurídico à figura do ressarcimento (194).

Derrogando a Lei n. 189, do ano de 1866, de caráter estritamente judicialista, a nova Lei argentina n. 13.264, de 17 de setembro de 1948, aperfeiçoou o sistema sumariando o ato judicial da indenização, com apelo de um só efeito para um colegiado chamado de *tasaciones* (195).

(193) Cf., *infra*, Quarta Parte, *Legislação Brasileira*.

(194) Lembrem-se: as leis belgas de 17 de abril de 1835 e 27 de maio de 1870; e lei italiana de 1865; a lei prussiana de 11 de junho de 1874; a húngara de 13 de maio de 1881; e a austríaca de 18 de fevereiro de 1878; e para melhor conhecimento, (cf., Fernando Legón, *op. cit.*, pág. 532).

(195) Art. 14, da Lei n. 13.264, de 17 de setembro de 1948.

Em Portugal, a lei não exige acertadamente critérios aritméticos precisos, mas estabelece o sistema judicial com largueza de apreciação e julgamento. Pode-se constatar no exame do dispositivo especial que regula a matéria de determinação do valor (196).

Na Espanha, a fixação de indenização constitui, como é óbvio, problema capital da lei expropriatória. A medida recursal, no que diz respeito aos requisitos essenciais da declaração, assenta na possibilidade de o expropriado reintegrar-se na sua posse ameaçada ou perdida (197).

A liberdade da Administração limita-se, assim, aos ordenamentos legais. Só em último caso, violados os ordenamentos legais, intervém o juiz para proteger o direito violado. Inovou, em parte, a legislação espanhola, o sistema judicial, de modo a não se enquadrar na forma clássica de outras legislações (198).

Bem analisada, a Lei espanhola de 16 de dezembro de 1954 não poderia estar entre aquelas que se classificam no sistema judicial. Pela sua grandeza, de procedimento e fins, garante uma classificação isolada. No entanto, atendendo à organização constitucional da Espanha, não há outra melhor maneira de situá-la no quadro comparado.

6. O SISTEMA COMPLEXO — A denominação pertence a LEGÓN. Não se trata, propriamente, como se pretende, de um sistema de tendência renovadora (199).

Objetiva na sua simplicidade conceitual, que a indenização seja fixada por comissões especiais de arbitramento, formadas por peritos-árbitros e também por juízes peritos (magistrados) (200).

No entanto, analisados os quatro sistemas, permanece, de uma maneira ou de outra, em todos eles, o caráter original do procedimento expropriatório. Importam, as três fases sucessivas, tão bem e sucintamente explicadas por

(196) Art. 43, do Decreto n. 43.587, de 8 de abril de 1961.

(197) Art. 125 da Lei de 16 de dezembro de 1954.

(198) García de Enterría, "La Responsabilidad Civil de la Administración, *in op. cit.*, Cap. IV.

(199) Fernando Legón, *op. cit.*, pág. 532.

(200) José Canasi, *op. cit.*, págs. 129/30.

LABAUDÈRE (201). Tudo o mais torna-se irrelevante para a explicação do instituto.

É pela intervenção sucessiva de diferentes autoridades — *d'autorités différents* —, que o instituto afirma a garantia do expropriado e a consecução do interesse público.

Evidenciem-se as *fases*, como quer LABAUDÈRE:

“La première phase consiste à décider qu'il y a lieu d'exproprier, c'est-à-dire à constater que les conditions d'emploi sont réunies; ce sont des autorités administratives qui interviennent; la deuxième consiste à opérer le transfert de propriété; c'est l'oeuvre des autorités judiciaires; enfin la troisième phase a pour but de fixer l'indemnité; elle est depuis 1935 le fait d'une commission arbitrale” (202).

Na verdade, os sistemas se confundem diante da realidade institucional. Podem ser todos os quatro confundidos num único sistema de base. No entanto, interessou a enunciação deles, pelas sutis diferenças com que se apresentam, às diferentes legislações expropriatórias. Na prática de procedimento, por exemplo, na França, não se pode desconhecer a importância da *fase arbitral*.

Antes de 1935, e depois de 1833, a França admitia um *jury d'expropriation*. Mas substituiu o seu *système du jury*, com base na Lei de 8 de outubro de 1935, por uma comissão arbitral de avaliação, presidida por um magistrado (juiz) e vários outros elementos. Com a vigência, porém, dos decretos de 1958 e de 1959, a competência passou a um juiz (magistrado) que, dentro de oito dias, fixará por sentença, a data para o exame dos locais expropriados e a inquirição das partes.

Vale, no entanto, o estudo dos sistemas, como aferição do quanto preocupa o legislador tudo quanto diga respeito à justa indenização. Quanto aos sistemas, entrosados em princípios que se equivalem, somam-se a si próprios nas

(201) André de Labaudère, *Traité Élémentaire de Droit Administratif*, Paris, 1953, pág. 803.

(202) Labaudère, “La Phase arbitrale”, “La Procédure normale”, in *op. cit.*, págs. 803/5.

causas e nos efeitos. Prevalecem, os diferentes sistemas, onde adotados forem, para uma só finalidade essencial: a finalidade precípua de garantir o direito de propriedade sem lesões, ou danos e prejuízos.

7. A INDENIZAÇÃO: CONCEITO — O conceito aqui, no tocante à indenização, *a priori*, resume-se em algumas condições fundamentais apontadas por FLEINER: a desapropriação não pode efetivar-se sem prévia e justa indenização *em dinheiro*; esta indenização há de compensar todos os prejuízos, ainda *os indiretos*, ocasionados ao patrimônio expropriado; a desapropriação está destinada a estabelecer o equilíbrio entre a situação econômica anterior e a posterior do expropriado (203).

Esta é, no entanto, a pedra angular da desapropriação, como assevera CANASI (204). Todas as dificuldades surgem em torno da sua conceituação. É, sobretudo, o problema econômico. Os critérios são tantos que o seu número responde exatamente ao número de autores que se ocupam da matéria. Os peritos em geral — ainda quem fala é CANASI — estão sempre em aberto desacordo, não por convicção, mas porque as circunstâncias assim os obrigam (205).

As dificuldades, por sua vez, influem nas regras ou normas de conduta que devem pesquisar o valor da coisa expropriada, mas na sua unidade. O melhor sistema, portanto, é o judicial, que deixa o juiz em liberdade de apreciação definitiva, seja qual for o resultado avaliatório consequente do assessoramento pericial.

(203) Ver: *Instituciones de Derecho Administrativo*, trad. de Sabino A. Gendín, Barcelona, Madri, Buenos Aires, 1933, pág. 251. "Lo mismo que la efectiva existencia de "utilidad pública" calificada por ley, la "indemnización" constituye un requisito de la legitimidad del acto expropiatorio. Una expropiación sin indemnización, o sin adecuada indemnización, no es otra cosa que una confiscación; de ahí su antijuridicidad". (Marienhoff — ob. cit. — T. IV — pág. 233).

(204) Ver: *El Justiprecio en la Expropiación Forzosa*, pág. 131. "A indenização é essencial à expropriação. Se não houver indenização, não há expropriação. Os fundamentos de uma e outra, entretanto, não são os mesmos. Para nós, a indenização repousa no princípio da responsabilidade do Estado". Geraldo Ataliba, *Natureza Jurídica da Contribuição de Melhoria*, São Paulo, 1964, pág. 144.

(205) José Canasí, "Condiciones que debe reunir una tasación", in *op. cit.*, pág. 131.

De plano, na unidade do valor, está o significado da compensação indenizatória. O seu conceito jurídico e social. A proteção da propriedade. Ou a garantia do indivíduo-administrado.

A chamada *norma da reparação integral* é aquela que melhor serve à natureza jurídica do instituto. Envolve essa norma, não relativamente, a noção do *dano direto*. Apenas o prejuízo, para ser ressarcido, deve ter nascido da desapropriação (206).

Não é demais repetir que o *dano direto*, material e certo, é aquele que tem, por fundamento básico, não probabilidades eventuais, mas certezas que o tornam suficientemente materializável.

Cabe aqui uma indagação:

Como melhor conceituar a justa indenização prevista no art. 153, § 22, e no art. 161, § 3º, da Emenda Constitucional n. 1, de 17 de outubro de 1969?

A resposta pertence a BANDEIRA DE MELLO, quando, com sensibilidade interpretativa, esclarece:

a) a indenização justa prevista no art. 153, § 22, é aquela que corresponde real e efetivamente ao valor do bem expropriado, ou seja, aquela cuja importância deixe o expropriado absolutamente indene, sem prejuízo algum em seu patrimônio;

b) a indenização justa é a que se consubstancia em importância que habilita o proprietário a adquirir outro bem perfeitamente equivalente;

c) a indenização justa prevista no art. 161 e parágrafos do texto constitucional é a que obedece aos critérios de *justos* fixados em lei (207).

Inferre-se, daí, que a indenização, além de não dever

(206) Alain le Tarnec, *op. cit.*, pág. 110. A indecisão da doutrina brasileira poder-se-á verificar através do estudo feito por Sérgio Ferraz, "Indicações de Doutrina e de Jurisprudência", in *Desapropriação*, Rio de Janeiro, 1970. "La indemnización debe ser *'integral'*". Esto refiérese al "contenido" de la indemnización. Trátase asimismo de un complemento de la calidad de *'justa'* que debe revestir la indemnización. Esta, para ser *'justa'*, debe ser *'integral'* (Marienhoff — *ob. cit.* t. IV — pág. 270).

(207) C. A. Bandeira de Mello, *loc. cit.*, São Paulo, 1971. "Repousa a obrigação do Estado de indenizar, em última análise, no princípio da respon-

causar prejuízo algum ao expropriado, deve corresponder no tempo exato a outros bens comerciáveis de valor equivalente, deixando indene o proprietário e intacto o valor daquilo que forçadamente entrega ao Poder Público.

8. O QUE A INDENIZAÇÃO DEVE COMPREENDER — Na fixação legal do *equivalente econômico* reside o mérito da indenização. RIVERO, repete a lei francesa, e a insistência aqui é bastante válida, pois, em princípio, deve ela cobrir integralmente o prejuízo direto, material e certo causado pela desapropriação (208).

Por outro lado, com uma clareza substancial de conteúdo, PIETRO VIRGA, falando do sacrifício imposto à propriedade privada também apela para a verdade do *equivalente econômico* segundo o critério determinado pela lei, mas enfatizando o pressuposto do *ressarcimento* (209).

E o que vem a ser *equivalente econômico*? Ou, então, *ressarcimento*? Por equivalente entenda-se aquilo que tem valor ou preço igual, a coisa que é igual no valor, no preço. E por *ressarcimento*, indenização e *reparação*, compensação e prejuízos. O valor, na sua unidade, aparece na indenização, como uma soma inevitável de elementos concretos, reais e de fácil evidenciação. A lei portuguesa aceita a existência de *direitos diversos* do de propriedade, mandando que a indenização seja determinada “pelo prejuízo resultante da privação dos mesmos direitos” (210).

Em períodos de instabilidade econômica, pelos quais não é responsável o indivíduo, onde a inflação altera profundamente os valores básicos da propriedade em relação ao dinheiro, a compensação indenizatória nas desapropriações jamais será justa, não integrando ao principal, os prejuízos decorrentes do ato expropriatório.

Também FERNANDO LEGÓNS escudado na realidade da unidade do valor, considera que a *reparação integral*

—————
sabilidade”. (*op. cit.*, pág. 144).

(208) Jean Rivero, *Droit Administratif*, Paris, 1960, pág. 470.

(209) Ver: *L'Espropriazione*, pág. 70. R. Limongi França — A indenização da desapropriação — A plena recomposição e a indenização — *ob. cit.* — págs. 81/83.

(210) Art. 10, n. 4, da Lei n. 2.030, de 22 de junho de 1948.

não constitui somente o valor da coisa, senão aquele valor somado ao dano conseqüente direto e imediato da expropriação: *indemnitas vitatio damni* (211).

Não há, assim, como não ampliar certos informes doutrinários ou reformular algumas decisões judiciais, para dar à propriedade sob a forma com que ela se apresente, a condição de garantia com que aparece nos mais importantes textos constitucionais. São, portanto, imprescindíveis, vários elementos de apreciação, e sobretudo, aqueles que resultam do retardamento ou da demora na finalização do ato expropriatório, responsabilizando-se o expropriante pela liquidação dos prejuízos com efeitos retroativos (212).

A noção jurídica de indenização, quanto típica do direito público, ou do direito administrativo, não se enquadra entre as categorias civis de responsabilidade por culpa ou risco. Há que distinguir, para esclarecer, entre a atividade administrativa *ilícita* e a atividade administrativa *lícita*. Quanto à linha divisória e flagrante na doutrina (213).

Mas as bases e os fundamentos são comuns para a responsabilização do Estado. Indenização e responsabilidade se conjugam, fazem um regime jurídico-positivo. Atividade *lícita* não significa atividade que não possa violar o direito objetivo. Para ENTERRÍA, um fato é alguém estar obrigado a cumprir uma ordem administrativa e outro fato é esse alguém estar obrigado a suportar dano ou lesão patrimonial (214).

Claro que a indenização *prévia* surge como um di-

(211) Ver: *Tratado Integral de la Expropiación Pública*, Buenos Aires, 1934, pág. 474.

(212) É o que ordena a citada lei espanhola: art. 56, Cap. V.

(213) Fernando Garrido Falla, *Tratado de Derecho Administrativo*, Madri, 1962, vol. II, pág. 198.

“La indemnización no es precio, pues comprende algo reparatorio. El precio es el valor de una cosa y la expropiación es el despojo legal de una cosa; por eso la indemnización expropiatoria, deberá contener el valor de la cosa y además resacir los daños producidos por la privación de la cosa expropiada. No es entonces el precio; es algo más; es el quantum económico de la cosa más lo danos que el acto expropiatório puede producir” (Bartolome A. Fiorini – ob. cit. – V. II – pág. 877).

(214) García de Enterría, *op. cit.*, págs. 166/7.

Provada a perda da posse, por ato da administração, cabe indenização em favor do proprietário do terreno (Rec. extr. n. 68.776, SP, Rel.: Min. Adauto Cardoso, RDA, 108/72, pág. 269).

reito do Poder Público, mas nem por isso caracteriza a integralidade da compensação indenizatória devida. Acontecendo de se configurarem elementos novos ao processo de sacrifício do direito do particular, esses elementos alcançam outra medida para a indenização que além de prévia deve ser justa.

Como o fator *inflação*, por exemplo, elementos pertinentes existem que podem concorrer para o empobrecimento do expropriado. A lei espanhola, na sua inteligência, capitula situações como a da mudança forçada de residência, redução do patrimônio familiar e até prejuízos por interrupção de atividades profissionais e comerciais (215).

9. O FATOR “INFLAÇÃO” – Impositivamente do momento inflacionário decorrem consequências imponderáveis que operam decisivamente sobre a fixação da indenização e do justo-preço. Todos os critérios que incidem ou possam incidir na compensação indenizatória, tornam-se imprevisíveis diante de fatores *não-normais* e marcantes do desequilíbrio econômico. A desmaterialização crescente da moeda, a que se refere DORIVAL TEIXEIRA VIEIRA, traduz uma situação irrecusável de fato, de sensível variação no mercado monetário, de inevitáveis e bruscas oscilações, determinando tendências que invalidam as teorias quantitativistas (216).

Nenhum instituto jurídico sofreu tanto, quanto o instituto da desapropriação, com os reflexos que a inflação provocou e vem provocando nas estruturas econômicas. Não importa, todavia, a origem dos fatores causais que operam sobre o valor das coisas e da propriedade.

O que importa são as suas inúmeras consequências, tão bem expostas por PINTO FERREIRA, ou melhor, os seus efeitos econômicos e financeiros e de profunda intranquilidade social (217).

(215) Art. 89 da Lei de 16 de dezembro de 1954. Lembra Garrido Falla os danos efetivos sofridos, o *damnum emergens*, não o resultante do *lucrum cessans* (*op. cit.*, vol. II, pág. 213).

(216) Ver: *Evolução do Sistema Monetário Brasileiro*, São Paulo, 1962, págs. 336 e segs. Aqui fica uma definição bem simples: a inflação é a “baja en el valor del dinero debida al alza de precios” (Rogelio Moreno Rodríguez – VOCABULARIO DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES – Buenos Aires, 1974 – pág. 288).

(217) Consultar: *A Inflação*, Rio de Janeiro, 1967, pág. 33.

Por esse motivo, no tocante às desapropriações, a inflação necessita ser medida para saber-se do seu grau e da sua intensidade. Numa inflação prolongada, sem dúvida, a propriedade alcança níveis valorativos progressivos como resultado do aumento constante do meio circulante. Portanto, em tal situação, de pouco valem os critérios históricos de avaliação. Nem tão pouco, o valor da propriedade se poderá avaliar pelos critérios atuais, caso o ato expropriatório não atinja de pronto a sua finalidade executória.

Os remédios existentes, sobretudo na conjuntura brasileira, comprovam preocupação legislativa. Juros moratórios e correção monetária, são figurações aceitas pelo direito para salvaguardar a propriedade ameaçada ou sob a ameaça de intervenção estatal.

São remédios que não se devem aplicar apenas em favor do Poder Público ou da fazenda pública. São recursos que auxiliam ou chegam em auxílio do expropriado para o ressarcimento dos seus prejuízos com a perda forçada da propriedade.

A lei argentina, que é dura nas suas limitações, diz que a indenização só compreenderá o valor objetivo do bem e os danos que sejam consequência direta e imediata da expropriação (218).

Como, porém, considerar os danos diretos ou imediatos, senão através de medidas corretivas jurídicas apropriadas ao ressarcimento? E medidas com fluência desde o cumprimento do mandado de imissão? Ou com fluência mesmo do ato administrativo declaratório?

Descabe, e a possibilidade fica restrita à tutela judicial, que se indenizem prejuízos potenciais, incluindo-se na indenização valores manifestamente dissociados, valores que não contenham legitimidade decorrente da relação jurídica estabelecida.

(218) Art. 11 da Lei n. 13.624, sancionada em 17 de setembro de 1948, e promulgada em 22 de setembro do mesmo ano. Bem examinada, na mesma intenção, a anterior Lei argentina, n. 189, era bem mais sábia. No seu art. 16, dispunha com mais realismo e exatidão. Consulte-se: Paulo Barbosa de Campos Filho — OBRIGAÇÕES DE PAGAMENTO EM DINHEIRO — *Aspectos da Correção Monetária* — Rio de Janeiro, 1971. Bartolome A. Fiorini — ob. cit. — Vol. II — *Valor de reposición y la reparación — Pago de la indemnización y la inflación* — págs. 880/81.

10. INDENIZAÇÃO: CONTEÚDO A indenização única, num todo só, é a melhor aconselhável. Somando, num só resultado, todos os elementos que nela se integram. Resolve-se o ressarcimento desde que não haja interveniência de interesses de terceiros. O sistema de pluralidade de indenizações prolonga a demanda por força de outros direitos possíveis que não dizem respeito ao direito do expropriado e à posição do expropriante.

Irrelevante é o argumento que admite a existência de tantas indenizações quantos sejam os titulares de direitos alcançados pelo decreto expropriatório. A lei brasileira, nesse sentido, afastou o sistema de indenização múltipla. A indenização será sempre única. Ressalvada, no entanto, a sub-rogação no preço (219).

Concorde-se com SEABRA FAGUNDES: "O interesse que da coisa auferir o proprietário é o elemento que mais profunda repercussão deve ter no estabelecimento do preço" (220).

No seu conteúdo, a indenização, para ser compensatória, contém: materialmente um equivalente econômico; psicologicamente, ou indiretamente, uma reparação do interesse; a desvalorização da moeda; a estimação para os efeitos fiscais; o seu estado de conservação e segurança; as medidas econômicas corretivas.

Nenhum desses elementos enunciados possui valia quando apreciados isoladamente. Juntos, somados, integrados, dão o *conteúdo* da indenização e o valor da coisa na sua unidade.

De pronto, o equivalente econômico responde pela situação real da coisa expropriada. Dá-lhe comparativamente significação de confronto em ajuda do cálculo do valor a pagar. Quanto ao interesse, ou à sua reparação, funda-se em que nem sempre a estimação fiscal é justa para dizer do desfalque imposto ao patrimônio pela expropriação, considerando-se as vantagens desfrutadas pelo expropriado. No tocante à desvalorização da moeda os índices estimativos devem

(219) Art. 31 do Decreto-lei n. 3.365. O Regulamento de 1903, art. 31, § 1º, impunha, como regra, que as indenizações fossem quantas necessárias.

(220) Ver: *Da Desapropriação no Direito Brasileiro*, op. cit., pág. 341.

ser os de capacidade aquisitiva, não só em face do mercado de preços, mas também em razão dos progressivos aumentos nominais.

A estimação da coisa para efeitos fiscais não é um dado de grande importância. A incidência tributária muitas vezes não reflete exação por parte da Administração. Serve, apenas, como ponto de partida. O estado de *conservação*, como a *segurança*, são elementos relativos. Devem ser computados na formação do preço do ponto de vista da deterioração e da estabilidade.

As *medidas econômicas corretivas*, por sua vez, são aquelas que operam sobre a compensação indenizatória, resguardando o expropriado da demora e outros fenômenos incidentes no processo, desde o momento em que se baixa o ato declaratório.

11. AS MEDIDAS ECONÔMICAS CORRETIVAS —

Visam as medidas econômicas *corretivas*, nas três fases em que se desenvolve a expropriação, verificar: da estimação, para efeito de indenização, dos lucros cessantes; da aplicação de juros compensatórios; dos juros moratórios; da correção monetária.

Determinada a indenização na sentença pelo seu valor de unidade, as medidas corretivas se acrescem para perfazer um valor global, um total único que corresponda ao esperado e justo ressarcimento. Não se computa mas se acresce o *fundo de comércio*, pois, além de categoria à parte e integrada na coisa, não é uma medida de correção do preço.

12. OS LUCROS CESSANTES — O problema não é

pacífico na doutrina e nem sequer está definido pela jurisprudência. Mas apresenta, não obstante, certas variantes que merecem ser estudadas casuisticamente.

Confirme-se com JOSÉ CANASI:

“El justiprecio ha de referirse en el juicio de expropiación a lo que el inmueble vale en el estado y forma de explotación en que es tomado por el Estado expropiante” (221)

(221) Ver: *El Justiprecio en la Expropiación Pública*, pág. 147; Dante Barrios de Angelis, *El Juicio de Expropiación*, Montevideu, 1951.

Não obstante, como sabemos, a jurisprudência, nos últimos anos, não haver tido um ritmo decisório tranqüilo em matéria de desapropriação, as correntes tendem para a melhor solução doutrinária.

HELLY LOPES MEIRELLES, por sua vez, enfocando ponto nevrálgico da questão, pondera:

"indenização justa é a que cobre não só o valor real e atual dos bens expropriados, à data do pagamento, como também dos danos emergentes e os lucros cessantes do proprietário, decorrentes do despojamento do seu patrimônio" (222).

O que vem a ser, em desapropriação, lucros cessantes? São aqueles de que o proprietário fica privado e que deveriam incorporar-se ao seu patrimônio, em virtude de fato ou ato independentes da sua vontade. Correspondem, assim, a ganhos que eram certos ou próprios ao direito do expropriado, mas que foram obstados por ato alheio ou fato de outrem, no caso o ato administrativo expropriatório.

Considerando-se os lucros cessantes (*lucrum cessans*) como lucro certo e que deixaram de vir, há como parcela, necessariamente, de ser computado no preço, eis que não será justa a indenização que permita desfalque real na economia do expropriado.

No melhor entendimento, tudo quanto compunha o patrimônio do expropriado e integrava a sua receita, deve ser reposto em dinheiro no momento da indenização (223).

Da mesma opinião comunga SEABRA FAGUNDES quando conclui que os lucros cessantes devem ser sempre indenizados, mas que para tal é preciso que sejam efetivos e não prováveis, problemáticos ou apenas possíveis (224).

Impõe-se saber a quem julga que, em desapropriação, o que importa é encontrar o justo valor, não havendo, para isso, regras absolutas ou rígidas (225).

(222) Ver: *Direito Administrativo Brasileiro*, op. cit., págs. 505/6.

(223) Lopes Meirelles, op. cit., pág. 506.

(224) Seabra Fagundes, op. cit., pág. 244.

(225) STF — Ementa: Em desapropriação, importa encontrar o justo valor, como manda o artigo 141, § 16, da Constituição, não havendo, para isso, regras rígidas.

Quanto ao cálculo deve ser preciso, pois refere-se ao *jus proprietatis*, não participando apenas dele os efeitos de possíveis convenções a que, *ad rem* esteja vinculado o expropriado.

13. OS JUROS COMPENSATÓRIOS — Vinculam-se ao problema da *urgência* que no direito francês é declarada mediante decreto. Seguindo-se ao ato um processo judicial sumaríssimo, cujo objetivo é fixar o valor da consignação e da qual dependerá a imissão de posse. Ao expropriado não se deverá, e nem se poderá, regatear juros sobre o preço definitivamente fixado. Apenas, resta saber, em cada caso, como os juros serão contados, e qual o critério que se adotará desde que se efetivou o desfalque no patrimônio do ex-proprietário. A jurisprudência brasileira firmou-se através de positiva orientação, em várias oportunidades, em virtude das quais é possível chegar-se às seguintes conclusões:

a) se houve atualização do valor do imóvel expropriado, há longos anos, não se contam os juros compensatórios a partir da imissão de posse, mas sim, da avaliação (226).

b) que o expropriante deve juros desde a imissão da posse (227).

c) que os juros compensatórios são incluídos na indenização a partir da imissão de posse, e devem ser contados

Ag. 19.566, Julg. 1-7-58, Aud. Publ. 30-7-58, Ementário n. 350.

Da desapropriação estão excluídas as jazidas de argila, por constituírem propriedade distinta da do solo, sendo patrimônio da União (Rec. extr. n. 70.701, SP, Rel.: Min. Luiz Gallotti, *RDP*, 16/71, pág. 203).

(226) STF, Ag. 24.885, Julg. 14-9-61, Ementário n. 481.

A correção monetária aplica-se aos processos de desapropriação por interesse social (Rec. extr. n. 71.032, SP., Rel.: Min. Oswaldo Trigueiro, *RDA*, 108/72, pág. 249).

(227) STF, Ag. 26.947, Julg. 8-3-62, Ementário n. 562.

O cálculo da correção monetária na desapropriação deve fazer-se desde a avaliação até o pagamento (Rec. extr. n. 67.967, SP., Rel.: Min. Luiz Gallotti, *RDA*, 108/72, pág. 252).

entre o preço oferecido pelo desapropriante e o final fixado na sentença (228).

d) que o teto do art. 27, da lei de desapropriação, pode ser excedido sempre que ocorram elementos capazes de justificar a sua elevação (229).

e) que os juros compensatórios não se confundem com os da mora, previstos no art. 3º do Decreto n. 22.785, de 1933 (230).

f) que os juros compensatórios quando não pedidos, nem contemplados no julgado, excluídos devem ser da execução (231).

g) que os juros compensatórios, não auferindo o expropriado nenhuma renda do imóvel, contam-se da avaliação (232).

Na desapropriação *indireta*, onde o desapossamento quase sempre se torna remoto, ganhando a propriedade valorização imobiliária e perdendo o expropriado na depreciação da moeda, cabe ao juiz no seu arbítrio, computar juros a partir da ocupação do imóvel. Quando o valor for atualizado, ou contemporâneo da avaliação, os juros podem ser computados do momento da avaliação. Não havendo atualização, da data da ocupação, como a medida mais consentânea (233).

De uma ou outra maneira, na desapropriação *indireta*, os juros compensatórios, podem também ser contados

(228) STF, RE. 29.293, Julg. 9-8-60, Ementário n. 450, Base da Súmula, 164.

Os juros compensatórios são devidos, na desapropriação, desde a ocupação do imóvel. Interpretação da Lei n. 4.686, de 1965 (Rec. extr. n. 70.795, SP., Rel.: Min. Eloy da Rocha, RDA, 108/72, pág. 255).

(229) Prevalece sobre o disposto no art. 27 o dispositivo constitucional que ordena indenização justa. Os juros compensatórios são devidos se o proprietário fica, desde logo, desfalcado do imóvel, sem estar integralmente indenizado (STF, RE. 29.989, Julg. 16-1-56, Ementário n. 251).

Os juros compensatórios, nas desapropriações indiretas, são devidos desde a ocupação do imóvel (Rec. extr. n. 70.622, SP., Rel.: Min. Antonio Neder, RDA, 108/72, pág. 258).

(230) STF, RE. 33.741, Julg. 29-5-58, Ementário n. 352.

(231) STF, RE. 49.477, Julg. 8-9-62, Ementário n. 519.

(232) STF, RE. 55.407, Julg. 30-7-64, Súmula 345, Ementário n. 591.

(233) A Lei n. 2.786, de 21 de maio de 1956, determina em seu art. 3º, que o valor da indenização "será contemporâneo da avaliação".

do laudo de arbitramento da indenização, desde que este tenha adotado “índices de avaliação contemporâneos, e não índices do tempo da ocupação” (234).

14. OS JUROS MORATÓRIOS — A regra de aplicabilidade aqui identifica-se nos seus propósitos com o princípio do qual defluem os juros compensatórios.

A distinção, no entanto, é conceitual pelo significado de ambas as expressões, e diante daquilo que pretendem definir.

Representam, os *compensatórios*, como diz a própria palavra o resultado (compensação) que se deve tirar do valor patrimonial atacado ou sofrido por lesões por outrem causadas.

Os *moratórios* se constituem aqueles decorrentes da *mora*, e portanto, os que se ficam devendo, por convenção ou legalmente, em virtude do retardamento do ato expropriatório ou demora processual.

São os juros, na desapropriação, os moratórios, fundados numa demora imputável ao expropriante por força do ato administrativo declaratório da expropriação (235).

Algumas premissas devem ser levadas em conta para uma tomada de posição doutrinária e esclarecimento:

a) os juros compensatórios não se confundem com os da mora, previstos no art. 3º do Decreto n. 22.785, de 1933 (236).

b) os juros moratórios, quando não computados na sentença, inadmitem-se para inclusão na execução (237).

c) na desapropriação, as perdas e danos satisfazem-se com o pagamento dos juros de mora (238).

Somente, porém, nos casos concretos, em razão do

(234) STF, Embargos ns. 37.152 e 46.157, respectivamente, de 25.5.62 e 3-8-62; Recursos Extraordinários ns. 47.009 e 48.597, respectivamente, de 10-4-62 e 17-7-62, Rel.: Min. Victor Nunes Leal.

(235) Consultar: J. González Pérez, “Responsabilidad por Demora en la Ley de Expropiación Forzosa”, in *RAP*, n. 33, Madri, 1960; Miguel Marie-nhoff, *Expropiación*, “Justa Indemnización: Concepto y Fundamento”, in *Rev. de Jurisprudência Argentina*, Buenos Aires, 1956, vol. VI.

(236) STF, RE. 33.741, Julg. 29-5-58, Ementário n. 352.

(237) STF, RE. 33.246, Julg. 8-8-60, Ementário n. 441.

(238) STF, RE. 52.226, Julg. 30-4-65, Ementário n. 544.

ato e do fato processual, pode o juiz considerar a extensão dos juros moratórios e medir a sua inclusão na indenização. Não é lícito, fora do caso *in concreto*, de antemão afirmar como ilícitos quando aplicados do desapossamento ou da ocupação da coisa imprevistamente tomada.

Argumentando em torno da intangibilidade econômica do expropriado e sobre o despojamento do seu patrimônio, é que HELY LOPES MEIRELLES defende, numa jurisprudência que chama pacífica, e no entanto não tão pacífica assim para a harmonia da tese esposada, a inclusão na indenização dos juros compensatórios e moratórios, e mais da *correção monetária* na base do valor real apurado (239).

Na verdade, sem esses elementos, não há justa indenização, nem compensação indenizatória. O retardamento da Justiça, distorce no pagamento prévio, o mandamento constitucional.

Os juros compensatórios e moratórios, como medidas econômicas corretivas, não favorecem ao expropriado. Apenas, quando aplicados, fundamentam uma situação de direito que corresponde a uma posição de fato. Tornam, assim, exata na sua validade, a compensação indenizatória.

15. A CORREÇÃO MONETÁRIA — Reconhece-se, hoje, que não só a doutrina, mas também os tribunais, e sobretudo os juízes de primeira instância, não mais reagem diante da tese da *correção monetária*, aceitando a atualização indenizatória como semelhante a determinada para os débitos fiscais e obrigações reajustáveis.

Pelo tempo que decorre, e tendo em conta a obrigação legal assumida, a correção integra a unidade da compensação indenizatória, face a um imperativo de *revisão* que torne completo o ressarcimento. Na sua inteligência, generalizando, a lei brasileira, manda que decorrido “prazo superior a um ano a partir da avaliação, o Juiz ou o Tribunal, antes da decisão final, determinará a correção monetária do valor apurado” (240).

Não confundindo com a mora ou com os juros compensatórios, está certo o princípio impositivo legal. Dúvidas

(239) Ver: *Direito Administrativo Brasileiro*, pág. 506.

(240) Art. 1º da Lei n. 4.686, de 21 de junho de 1965.

não devem permanecer, outras questões vão surgindo como incidentes, que a sua aplicação se fará *ex officio*, independente de manifestação da parte interessada. Indaga-se, quanto às desapropriações, porém, quais os requisitos que deverá reunir, para que a ela, por força do princípio geral, e de isonomia, possa estender-se a correção monetária?

Ora, o ato administrativo, quando expropriatório, na declaração marca a sua vigência executória, ou o prazo corrido da sua validade, variando conforme algumas legislações, mas trazendo um tempo certo na extensão que a lei expressamente determinou.

Evidentemente, do decreto, do ato declaratório, surge uma vontade que na sua autonomia *vincula* a coisa que se pretende expropriar. Por outro lado, sejam 2 ou 5 anos, essa coisa fica fora do comércio, onerada, prejudicada, sem destinação melhor que o proprietário possuidor lhe possa dar.

Considerada essa hipótese, do ato ser baixado e formalizado sem posterior procedimento administrativo, ou a inicial da ação, não resta senão ao particular arcar com os danos eventuais e os possíveis prejuízos conseqüentes com desfalque futuro para o seu patrimônio. Na sua essência, como remédio corretivo, o que visa a correção? Caracteriza-se, sem dúvida, inclusive na desapropriação, como obrigação acessória de outra qualquer obrigação principal, tendo por fato gerador o descumprimento de normas legais e originadas de mandamento constitucional.

Muito simplesmente, no dizer de PONTES DE MIRANDA, é a correção do valor monetário das obrigações (241). Calculada em função da desvalorização da moeda. Tomada, em cada caso, conforme o prejuízo a ser reparado. Imposta, legal ou convencionalmente, conforme as variações do poder aquisitivo da moeda.

16. A CORREÇÃO NAS DESAPROPRIAÇÕES —

Estudando, na sua aplicação, o problema corretivo, ou da correção monetária, nas desapropriações, bem elucida PAULO BARBOSA DE CAMPOS FILHO “que além de eventualmente terem [as indenizações], também, finalidade reparatória, têm

(241) Ver: *Tratado de Direito Privado*, Rio de Janeiro, 1969, vol. 50, § 5.437, pág. 470.

sempre a de substituir, no patrimônio do expropriado, o valor dele retirado pelo expropriante, valor, assim, que só se fixa e determina em função do momento em que a indenização é efetivamente satisfeita" (242).

"Que são elas", continua, "dívidas de valor é conclusão a que chegará quem atente para os dispositivos constitucionais que à desapropriação se referem, dispositivos que só a permitem mediante *prévia e justa indenização em dinheiro*" (243).

Em matéria de correção monetária, no que diz com a sua aplicabilidade nas desapropriações, houve um grande passo entre o que determinava o Decreto-lei n. 3.365 e a Lei n. 2.786, o primeiro de 1941 e a segunda de 1956.

Na verdade, estatuiu-se no art. 26 do referido Decreto-lei, que a indenização era a contemporânea da declaração de utilidade pública. No diploma de 1956, alterou-se o critério legal, em termos de exatidão processual, mandando-se que a indenização seja aquela contemporânea da avaliação. Incidindo, no processo expropriatório, no seu trâmite prolongado, outras medidas corretivas para defesa do patrimônio privado, não seria jurídico nem razoável que o valor da indenização alcançasse o ato administrativo na sua formalização e não executoriedade.

A responsabilidade, aí, é pela *demora*, pela procrastinação voluntária ou involuntária. Decorrendo, portanto, dessa demora, outras condições de ressarcimento que integrarão ou poderão integrar o global da indenização, ou mais propriamente, a compensação indenizatória. Há que examinar, no entanto, espécies expropriatórias, nos casos concretos. Na desapropriação indireta por exemplo, onde a perda da propriedade é imediata, fica devida a correção monetária desde a data do apossamento do imóvel, bem como a contagem dos juros compensatórios (244).

Mandando a Constituição que a indenização decorrente da expropriação deve ser justa e prévia, "entende a melhor

(242) Ver: "Obrigações de Pagamento em Dinheiro", *Aspectos da Correção Monetária*, Rio de Janeiro, São Paulo, 1971, pág. 84.

(243) Paulo Barbosa de Campos Filho, *op. cit.*, pág. 85.

(244) STF, RE. 67.464, in *Diário da Justiça*, pág. 4.562 de 3-10-69, Rel.: Min. Themístocles Cavalcanti.

doutrina que se trata, no caso, de verdadeira dívida de valor reajustável de acordo com as variações do custo de vida, transitando em julgado o valor inicialmente fixado, mas admitindo-se a transformação do valor correspondente em cruzeiros em virtude de correção monetária" (245).

Já com a admissibilidade da aplicação *ex officio* da correção monetária, afastam-se as questões supervenientes, pois a melhor interpretação outra não é que a oferecida pela Lei de 1956, e adotada pela orientação jurisprudencial.

17. A CORREÇÃO NO PROCESSO JUDICIAL —

Importante é reconhecer que a doutrina e a jurisprudência precedem à lei no trato de *direitos* que se desintegram ante império das garantias constitucionais. Não são os pressupostos econômicos que ganham relevo conjuntural. É a realidade da vida comunitária e social.

Anota, com indisfarçável realismo, em virtude da desnaturação das coisas pela depreciação monetária, CAIO TÁCITO:

"A justeza ou justiça da indenização, prestigiada pela norma constitucional, impõe ao juiz o dever de se afastar do princípio nominalista da moeda, para manter-se fiel à plenitude da reparação patrimonial" (246).

Quando a norma constitucional, bem aduz CAIO TÁCITO, regula a desapropriação, como exceção à regra geral da inviolabilidade do domínio privado, o requisito da prévia e justa indenização reafirma o preceito básico da garantia patrimonial, "mediante a substituição do bem pelo seu exato valor

(245) Ver: Julian Chacel, Mário Henrique Simonsen e Arnold Wald, "A Correção Monetária nas Desapropriações", in *A Correção Monetária*, Rio de Janeiro, 1970, pág. 233.

(246) Comentário, "Correção Monetária nas Desapropriações", *RDA*, vol. 84/184.

Se após a decisão final tiver ocorrido retardamento do pagamento ou do depósito do valor da indenização, o expropriado poderá pedir, por ação própria, correção monetária (Rec. extr. n. 64.958, GB, Rel.: Min. Eloy da Rocha, *RDA*, 108/72, pág. 265).

econômico, obedecida, ainda, a forma regular da perda compulsória da propriedade” (247).

Não se trata mais hoje, porém, de uma tese de condenação complementar do expropriante, nem pela demora no pagamento da indenização principal, e nem pelo retardamento do curso processual, pois nascida de pressupostos econômicos ela se admite positiva na relação jurídica. Tanto o argumento é verdadeiro que, de há muito tempo, a jurisprudência já decidiu que o teto do art. 27, como atrás, ficou dito, da lei de desapropriação, “pode ser excedido sempre que ocorram elementos capazes de justificar a sua elevação”. Prevalece, sobre aquele dispositivo, o da Constituição que ordenou a indenização justa (248).

Noutro histórico Julgado, este de São Paulo, e impossível de não ser lembrado, considerou-se que:

“Havendo longa e injustificada demora no pagamento da quantia fixada em processo de desapropriação, cabe ao expropriado haver indenização com base na desvalorização da moeda e valorização do imóvel” (249).

Dois elementos mereceram relevo: o da desvalorização da moeda e o da valorização do imóvel. Quanto à lei ordinária será sempre, em regra, executora e obediente do princípio constitucional. Não cessa, porém, a ação expropriatória, no interesse da compensação indenizatória, com acórdão que reexamina a sentença, continuando, em certos casos, até a execução, com o pagamento do justo-preço.

Em parte, a matéria tornou-se pacífica, inclusive no tocante à ação própria para reajustamento do valor indenizatório, não cabendo aqui ilações para em prejuízo do expropriado distinguir-se a posse *provisória* da posse *definitiva*, para efeito de pagamento.

18. A CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA — Não é

(247) Caio Tácito, trab. cit., loc. cit., pág. 185.

(248) STF, RE. 29.989, Julg. 16-1-56, Ementário, 251.

(249) Apelação Civil n. 112.968, Julg. 14-9-61, RDA, vol. 80/158, Rel.: Des. Prado Fraga.

um problema que de perto sensibilize o instituto da desapropriação. Aparece, com mais frequência, em razão de certos pressupostos informadores da valorização de áreas, isto é, dos efeitos que o ato expropriatório possa na extensão produzir (250).

Excepcionalmente, ainda que possibilite vantagem imediata, valorizando parte restante da coisa expropriada, esta vantagem dificilmente será deduzida da indenização, pois a importância da execução de uma obra pública apenas não deve trazer *mais valia* ao imóvel. O *sobrevalor* que venha a beneficiar o expropriado é fortuito e não decorre do seu direito à justa e prévia indenização. A proteção legal, contida no art. 37 do Decreto-lei n. 3.365 dá o direito de reclamação por perdas e danos, aos proprietários de áreas contíguas.

Na primeira fase do processo, a administrativa, onde o acordo é possível e recomendado, permite-se ao proprietário reconhecer o valor da obra no sentido da valorização da sua propriedade, mas a valorização que é coletiva e de todos, não influi na indenização real, justa.

Por outro lado, está a exata a hipótese levantada por GERALDO ATALIBA, quando diz não haver cabimento para o Poder Público indenizar o particular de valor que ele (Poder Público) causou. Retendo, assim, a *mais valia*, no que for remanescente, está no seu direito (251).

O valor em que ficou o resto da propriedade, nada tem com a desapropriação ou com a obrigatoriedade da justa indenização. *Deduzir* a indenização, em face da melhoria, fere o preceito constitucional. Para o juiz que julga, de plano não é possível depreciar o valor limitado e exato da coisa objeto do interesse público. Na boa lógica jurídica, o valor em que fica o resto de uma propriedade não se confunde com o dano que provier da desapropriação. São duas situações fáticas bem distintas a considerar. De mais a mais, o que se manda de conformidade com o art. 27 da lei brasileira, não é, não pagar pelo que se desapropria o justo preço, mas pesar a valorização ou a depreciação da área remanescente num cômputo de equilíbrio.

(250) Consulta para estudo: José Geraldo Ataliba Nogueira, *Retenção das mais valias*, Cap. VI, págs. 137 e segs.

(251) *Idem, ibidem*, in *op. cit.*, pág. 151. "A valorização também aproveita outros proprietários, e não seria justo que somente o expropriado

Qualquer dedução no justo-preço da coisa, ou do imóvel, sem dúvida, pelas limitações da própria coisa ou do imóvel, violenta o princípio constitucional. Basta um exemplo: desapropriando-se uma área para uma indústria de produtos químicos não saudáveis ao ambiente respirável, com a depreciação das áreas contíguas, valoriza-se a do expropriado? Ou o justo-preço, na indenização, é o real?

Além de tudo, a *mais valia*, na fase expropriatória, não se incorpora ao imóvel, mas sim à parte restante do imóvel. Àquela parte que não foi expropriada. Nada influindo, portanto, na indenização.

19. HONORÁRIOS PROFISSIONAIS — Defluem os honorários profissionais, de advogado ou de peritos, de tradição assente na doutrina e na jurisprudência. Em desapropriação, porém, fora do entendimento para a prestação de serviços advocatícios, algumas regras correspondem à peculiaridade do próprio instituto. Já num excelente ensaio, ALCÂNTARA MACHADO, estudando os serviços intelectuais como objeto de obrigação contratual, ressalta a importância da relação jurídica entre profissional e cliente, procurando situar o problema em função da variedade dos serviços prestados, ou em razão de preceitos civis reguladores da atividade de trabalho (252).

No que tange às desapropriações, noutro excelente ensaio, GUIDO ARZUA conclui que o *direito* a honorários se materializará “sobre a diferença de valor entre a oferta e o avaliado”, esquecendo, porém, o elemento principal, isto é, o elemento condenação (253).

Apesar do direito que há, não prevalece um critério rígido para a fixação dos honorários de advogados, nos processos de desapropriação. Cada caso, na espécie desapropriatória, é um caso singular. E deve ser examinado, considerando o valor da causa, as eventuais dificuldades processuais e o trabalho que despendeu o profissional.

Duas resultantes não se contestam: os honorários são

incidissem o ônus” (STF, RE. 51.008, Julg. 17-9-62, Ementário n. 518).

(252) Ver: *Honorários Médicos* (Doutrina, Legislação, Jurisprudência), São Paulo, 1919.

(253) Ver: *Honorários de Advogado*, São Paulo, 1956, pág. 162.

devidos, de modo a cumprir-se o dispositivo constitucional, que determina que a indenização seja justa; para que não haja desfalque patrimonial, a verba de honorários de advogado, deve ser incluída na indenização.

Dois princípios se fazem impor: superado o valor oferecido pelo expropriante, fica este obrigado ao pagamento dos devidos honorários advocatícios; os honorários serão calculados sobre a diferença entre o valor oferecido e aquele determinado na indenização (254).

O valor da causa, em princípio, é o da condenação fixada na sentença. Não é, porém, um valor definitivo, absoluto, em virtude da recorribilidade, voluntária e de ofício que pode alterar, no todo ou em parte, o *quantum* real da indenização, ou final da compensação.

Com base no valor da causa, o tratamento que se dá com a integração dos honorários advocatícios, é o mesmo que cabe dar aos peritos e assistentes técnicos, podendo no entender do juiz incluírem-se nas custas para serem pagos na oportunidade processual, de vez que os índices já estão estabelecidos e independem de mais requisitos (255).

A posição defendida por EURICO SODRÉ, de que nas ações de desapropriação não deve normalmente ser o expropriante condenado a pagar os honorários do advogado da parte contrária, há muito está superada pelo motivo muito simples de que nesta ação não há partes contrárias, por iniciar-se de ato unilateral, coativo e de responsabilidade (256).

(254) Consultar: Sérgio Ferraz, *op. cit.*, págs. 64/67.

Na literatura de crítica hermenêutica, procure-se: José Aguiar Dias — HONORÁRIOS DE ADVOGADO NA DESAPROPRIAÇÃO — Ministério da Justiça — Arquivos — n. 19 — págs. 25/30 — Rio de Janeiro, 1946.

(255) “Os honorários de assistente técnico, nas expropriações, incluem-se nas custas para serem pagos. Acórdãos divergentes, de longo passado, não indicados na minuta de agravo de instrumento. Agravo regimental desprovido”. (STF, AG. RG. 47.475, Julg. 13-11-69, Rel.: Min. Barros Monteiro.) Como ponto de referência: Alcides de Mendonça Lima, “Honorários do Advogado do Expropriado”, in *Revista de Direito Administrativo* n. 23/350; Milton Evaristo dos Santos, “Honorários do Advogado na Desapropriação”, *RDA*, n. 36/461.

(256) Reconhecia, no entanto, que quem se envolver num pleito arrisca-se às suas conseqüências indenizáveis. (Cf., Sodré, *A Desapropriação*, *op. cit.*, págs. 197/201).

20. O MANDADO DE SEGURANÇA NAS DESAPROPRIAÇÕES — A questão é uma somente e está na sutil indagação: é lícito o uso do mandado de segurança como substitutivo da ação direta, de que fala o art. 20 do Decreto-lei n. 3.365?

Quanto à jurisprudência mantém-se tímida quanto à tese. Negando-se, freqüentemente, ao exame do ato administrativo. Repudiando todas as possíveis atitudes liberais necessárias ao controle dos excessos no processo expropriatório.

No entanto, já se decidiu, com rigor, que a desapropriação está condicionada à utilidade, ou necessidade pública, ou ao interesse social, “sendo nulo qualquer ato expropriatório que não se inclua no Decreto-lei n. 3.365, de 1941, e fora dos pressupostos constitucionais (257).

A que vem o mandado de segurança? Não é para a correção judicial dos atos administrativos? Não é para obter a invalidação do ato administrativo ilegítimo e para controle da legalidade? Não é para assegurar, como meio corretivo, a tutela do direito lesado ou ameaçado?

Por certo, o art. 20, *in fine*, da lei de desapropriações, quando veda o exame de certas controvérsias no processo expropriatório, remetendo a parte à ação direta, não remete a parte à ação ordinária, mas para o procedimento cabível.

O procedimento será o mandado de segurança, se nele couber o pedido, nos termos da Lei n. 1.533, de 31 de

(257) STF, RE. 14.454, Ementário n. 383, in *Revista dos Tribunais*, vol. 289/889. Manoel de Oliveira Franco Sobrinho — DO MANDADO DE SEGURANÇA NAS DESAPROPRIAÇÕES — São Paulo, 1976. Nesse livro-monografia procurou o autor estudar: a desapropriação no direito comparado (Capítulo I), o mandado de segurança e o ato expropriatório (Capítulo II), a desapropriação e os direitos constitucionalizados (Capítulo III), e o mandado de segurança na ordem jurídica positiva e constitucional (Capítulo IV), e o direito líquido e certo nas desapropriações (Capítulo V).

Num parecer bastante lúcido: Manoel Gonçalves Ferreira Filho — DESAPROPRIAÇÃO, DECLARAÇÃO DE UTILIDADE PÚBLICA, DESVIO DE PODER, MANDADO DE SEGURANÇA — Revista de Direito Administrativo — Vol. 118/425 — Rio de Janeiro, 1975.

dezembro de 1953, ou, em outras palavras, se o pedido envolver questões de direito, baseadas em matéria de fato incontroversa (258).

O mandado de segurança está instituído na Constituição, para evitar ou corrigir ilegalidade ou abuso de poder, e, assim sendo, o *writ* pode aqui ser exercido contra ato que ofendeu ou ofenda o direito líquido e certo.

Não obstante o dissídio jurisprudencial, sobre a aplicabilidade ou não do *mandamus*, somente a não existência de direito líquido e certo pode trazer o desprovimento. A inidoneidade do remédio, no processo de desapropriação, não se limita ao procedimento cabível, mas procura atender a questões de direito ligadas ao ato expropriatório.

(258) STF, *RMS* 9.549, Julg. 5-12-62, Ementário n. 550, *RDA*, vol. 76/217, *Voto preliminar*: Min. Victor Nunes Leal. "Não é impossível, sem dúvida, aproximar os dois institutos, num ponto que é comum a ambos, o da natureza do ato administrativo. Atacando-se o ato dentro dos pressupostos de possibilidade jurídica, interesse de agir e qualidade para agir, o mandado de segurança apresenta-se nas desapropriações como o instrumento adequado a validar o ato administrativo declaratório, cada vez que tal ato pela sua própria natureza e efeitos, traga o ferimento da lei ou da norma, lesão produzida pela inobservância de formas e fins em razão da peculiar finalidade expropriatória" (Oliveira Franco — DO MANDADO DE SEGURANÇA NAS DESAPROPRIAÇÕES — cit. — págs. 125/133).

TERCEIRA PARTE

DECRETO-LEI N. 3.365/41

LEI N. 3.833/60

LEI N. 4.132/62

DECRETO-LEI N. 554/69

DECRETO-LEI N. 1.075/70

Capítulo I

DECRETO-LEI N. 3.365, DE 21 DE JUNHO DE 1941

Dispõe sobre a desapropriação por utilidade pública em todo o território nacional.

DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º. A desapropriação por utilidade pública regular-se-á por esta lei, em todo o território nacional.

1. O Presidente da República, usando das atribuições que lhe conferia o art. 180 da Constituição de 10 de novembro de 1937, na sua qualidade de legislador decretou a vigência do Decreto-lei n. 3.365, na data de 21 de junho de 1941.

2. O art. 180 da Carta de 10 de novembro de 1937 estatua que “enquanto não se reunir o Parlamento Nacional, o Presidente da República terá o poder de expedir decretos-lei sobre todas as matérias da competência legislativa da União”.

3. A faculdade de política discricionária, decorria do próprio espírito do estatuto de 1937, que nas suas linhas mestras de orientação hipertrofiava o Executivo, centralizando os negócios políticos e a organização administrativa dos serviços públicos.

4. A autoridade, assim, do Presidente, bem como a sua competência legislativa, tornou-se sem limites e sem limitações, substituindo-se ao Parlamento e permitindo-se editar leis, apenas submetidas aos conselhos consultivos no tocante à economia.

5. Pelo art. 74, que estabelecia a competência privativa do Presidente da República, cabia ao Chefe do Executivo:

a) sancionar, promulgar e fazer publicar as leis e expedir decretos e regulamentos para a sua execução; b) expedir decretos-lei, nos termos dos arts. 12 e 13, inclusive para a modificação da Constituição.

6. Legitimado pelo tempo e consagrado pelo pensamento jurídico, o Decreto-lei n. 3.365 atravessou, na sua vigência, diversos períodos constitucionais, como os de 1946, 1967 e 1969, e, como toda boa lei normativa, manteve-se, aplicou-se e aperfeiçoou-se.

7. Tratou a matéria pertinente à desapropriação em 43 artigos, quase todos redigidos com precisão enunciativa, e com excelente texto legislativo, pelo tipo de processo que formalizou; inaugurou, no tempo, uma nova política processual.

Art. 2º. Mediante declaração de utilidade pública, todos os bens poderão ser desapropriados pela União, pelos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios.

8. O sistema da Lei de 1941 unificou os critérios anteriormente mantidos na legislação brasileira. Deixou de falar em *necessidade pública* e passou a considerar, como casos de *utilidade pública*, tanto a defesa como a segurança nacional, simplificando a pragmática.

9. Dentro da *unidade* do processo civil, legislou-se para todo o território da Nação. Mantiveram-se as jurisdições políticas de organização do Estado *federal* e não se permitiu mais aos Estados federados ditar princípios que envolvessem o direito de propriedade.

10. Estabeleceu-se uma sensível inovação, como a de assegurar-se a possibilidade de que todos os bens são desapropriáveis, mediante a declaração de utilidade pública. Portanto, os bens móveis e imóveis, sem qualquer distinção para qualquer classe de direitos patrimoniais. A iniciativa do legislador trouxe o caráter de previsão.

11. Algumas legislações estrangeiras também aceitam, como regra, a desapropriação das coisas e outros direitos. A *lei argentina*, no seu art. 4^o, diz que podem ser objeto de expropriação “todos os bens convenientes ou necessários para a satisfação de *utilidade pública*, qualquer que seja a sua natureza jurídica, estejam ou não em comércio, sejam coisas ou não sejam” (1).

12. A *lei espanhola*, no seu art. 1^o, fala que a aproximação se estenderá a qualquer forma de “privação singular da propriedade privada ou de direitos ou interesses patrimoniais legítimos”, quaisquer que sejam as pessoas ou entidades a que pertençam, não considerando, no entanto, as vendas compulsórias reguladas através de legislação especial (2).

13. A *lei portuguesa*, no seu art. 1^o, à semelhança da *lei francesa* (art. 1^o), refere-se, tão-somente, aos bens imóveis e aos direitos a eles relativos, ou, à desapropriação de imóveis, no todo ou em parte, ou de direitos reais imobiliários (3).

14. Declarada a *utilidade pública*, exteriorizada por ato administrativo competente, todos e quaisquer bens poderão ser desapropriados e passarão, obedecidos os trâmites legais, ao domínio da União, dos Estados, dos Municípios, do Distrito Federal ou Territórios.

15. Trata-se, primeiro, está claro, de satisfazer imposição de interesse público, de utilidade pública. Antes de tudo há, porém, o ato de declaração de vontade do Estado, o ato administrativo declaratório, especificando e qualificando o interesse público.

16. Nenhum privilégio impedirá a executoriedade do ato expropriatório, mas em relação aos casos previstos em lei.

(1) Lei n. 13.264, de 22 de setembro de 1948, transcrita integralmente na *Quarta Parte* deste livro.

(2) Lei de 16 de dezembro de 1954.

(3) Lei n. 2.030, de 22 de junho de 1958, regulamentada pelo Decreto n. 43.587, de 8 de abril de 1961.

Declarada a utilidade pública, fica o Poder Público autorizado legalmente a realizar o desapossamento, e a entrar no domínio da coisa expropriada.

17. A verificação da utilidade pública competirá aos órgãos executivos do Estado. Competirá, entretanto, em casos especiais, aos legislativos. Nada impede, porém, o poder que legisla, de elaborar leis especiais para casos não-expressos e não-capitulados.

§ 1º. A desapropriação do espaço aéreo ou do subsolo só se tornará necessária, quando de sua utilização resultar prejuízo patrimonial do proprietário do solo.

18. É livre, sem dúvida, a utilização do espaço aéreo e do subsolo. Só haverá expropriação, quando do seu uso comum e social resultar prejuízo para o proprietário do solo. A clareza do texto não exige maiores indagações. Separa as posições e não reconhece ao proprietário do solo direito senão ao prejuízo, eventual, que advenha fortuitamente.

19. Há, sobretudo, em princípio, uma condição: "que importe em prejuízo patrimonial do proprietário do solo". O indivíduo, ou alguém por ele, pode ter o seu espaço aéreo como linha de navegação. Desde que não traga dano patrimonial, motivo não existe para o ato expropriatório. Por outro lado, precisando o Poder Público fazer a perfuração de túneis e não afetando o patrimônio do possuidor do solo, sob o qual se estende a linha subterrânea, também não haverá justificativa para a desapropriação.

20. A propriedade do solo não se identifica com a propriedade do subsolo. Já o art. 118, da Constituição de 1934 tomava uma orientação mais consentânea com o fato-progresso econômico-social. Criava-se, então, sem dúvida, uma propriedade do *subsolo* distinta da do *solo*, para efeito de exploração ou aproveitamento industrial. O princípio ficou mantido pelo art. 143 da Carta de 1937 e consagrou-se pelo art. 168 da Emenda Constitucional n. 1, de 1969. Separou-se, assim, o caráter jurídico da propriedade: o da afetação da

riqueza aos interesses pessoais (*ratione personae*) e o da afetação da riqueza aos interesses gerais e comuns (*ratione materiae*).

21. Quanto ao aproveitamento do espaço aéreo como bem comum, bem público, reconheceu-se sua existência desde a vigência do Decreto-lei n. 483, de 8 de junho de 1938, cognominado "Código Brasileiro do Ar", que no seu art. 1º reconhecia a completa e exclusiva soberania da Nação sobre todo o espaço situado acima do território nacional e respectivas águas.

22. Estabelecida por direito, e em razão da lei, a separação entre as propriedades do solo, do subsolo e do espaço aéreo, está reconhecida a capacidade do Estado à expropriação e a proteção ao proprietário quando da utilização das camadas inferiores ou superiores, ou quando dessa utilização resultarem prejuízos ao proprietário da superfície e que importem redução do valor patrimonial.

23. A desapropriação explica-se, aqui, para evitar conflito entre o interesse público e a propriedade particular. Apesar de, especificamente, subsolo e espaço aéreo não constituírem *bens públicos* na exata terminologia jurídica, como aquele espaço que se estende às águas territoriais, a intenção do legislador outra não foi que a de preservar a intangibilidade do patrimônio individual.

24. Contrariou-se, assim, o princípio geral, tornado clássico, de que o proprietário do solo também o é do subsolo e do espaço aéreo. No entanto, permanece a presunção da verticalidade da posse. Reconhecendo essa *presunção* em linha vertical, a lei apenas procura evitar prejuízo patrimonial ao proprietário do solo. A utilidade, no caso, está no grau direto da necessidade, embora tenhamos de ficar dentro do conceito de espaço aéreo *utilizável* ou do subsolo *utilizável*.

§ 2º. Os bens do domínio dos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios poderão ser desapropriados pela União, e os dos Municípios pelos Esta-

dos, mas, em qualquer caso, ao ato deverá preceder autorização legislativa.

§ 3º. É vedada a desapropriação, pelos Estados, Distrito Federal, Territórios e Municípios, de ações, cotas e direitos representativos do capital de instituições e empresas cujo funcionamento dependa de autorização do Governo Federal e se subordine à sua fiscalização, salvo mediante prévia autorização, por decreto do Presidente da República.

25. O § 3º do artigo 2º foi acrescentado pelo Decreto-lei n. 856, de 11-9-1969. À União Federal é permitido desapropriar bens dos Estados *federados* dentro do critério da utilidade especificado em lei. Não, porém, sem prévia autorização legislativa. Aos Estados *federados* também é permitido desapropriar bens municipais, mas de igual maneira, depois de formalizada autorização legislativa.

26. As hipóteses são duas para efeito de desapropriação: a) utilidade pública; b) interesse social.

27. Como o fundamento político da desapropriação é a supremacia do interesse coletivo sobre o individual, a hierarquia estabelecida é aquela que diz com a organização do Estado. Tudo é questão de regime político-jurídico-administrativo, não se admitindo, em regra, a desapropriação do bem público de uso comum; cada caso que exija a desafetação reclama *lei especial* que a autorize.

28. Em contrapartida, significa a disposição legal imperativa que os Estados *federados* não poderão desapropriar bens da União, nem os Municípios os bens do Estado *federado*. Justifica-se a inteligência do legislador pelas origens políticas do instituto e pela hierarquização institucional do Poder Público. Eis que o fundamento normativo constitucional encontra-se nas Cartas Políticas e o fundamento infraconstitucional nas diferentes leis e diplomas que disciplinam matéria e procedimento.

29. Acontecendo ser o Brasil um Estado *federal* na

realidade do seu funcionamento político-administrativo, nada mais exato que a hierarquização das leis e dos atos públicos corresponda à *hierarquia do poder*. O princípio, no seu conteúdo, além de tudo é *orgânico*. Faz o corpo da Nação politicamente organizada, e da Nação existindo através de uma escala de valores inerentes à estrutura constitucional.

30. Não poderia a lei, cujo fundamento é constitucional, possibilitar a desapropriação na linha da hierarquia política. Há os que entendem, contudo, que tão-somente são expropriáveis os bens privados dos entes públicos. Não, porém, na lei brasileira, que nada distinguiu e não o fez para tornar também expropriáveis mesmo aqueles que mantenham os caracteres da dominialidade.

Art. 3º. Os concessionários de serviços públicos e os estabelecimentos de caráter público ou que exerçam funções delegadas de Poder Público poderão promover desapropriações mediante autorização expressa, constante de lei ou contrato.

31. A regra permissiva, na lei, está escrita com a mais absoluta clareza verbal, só que o legislador usou, no direito brasileiro, de uma expressão peculiar ao direito francês. Propriamente, não temos no Brasil os chamados *estabelecimentos públicos* ou de caráter público. Genericamente, a expressão, no seu conceito, não passa de um virtuosismo adaptável a quaisquer *pessoas administrativas*, muito ao gosto, no entanto, daqueles que aproximam inclinações doutrinárias de fatos institucionais, mas que, no Brasil, não trazem o sabor de organicidade administrativa. Por *estabelecimentos*, portanto, entendem-se, aqui (pelo regime jurídico), os órgãos de função pública ou que exercitam fins de serviço público.

32. Na expressão de palavra legal podem promover desapropriações: a) pessoas concessionárias de serviço público; b) pessoas que exerçam função do Poder Público. Mas, com uma condição: *mediante autorização expressa*. Autorização, por sua vez, subordinada a duas imposições: uma de *lei* e outra de *contrato*. Mas, não autorização para toda e qualquer desapropriação. A imposição *lei* está jungida à obrigação con-

tratual e, por esse motivo, a permissão dada a tais pessoas, concessionárias ou delegadas, não traduz mais que uma *extensão* da faculdade recebida para a execução de um certo e determinado serviço público.

33. É preciso que se tenha um objetivo: *a)* a finalidade do serviço público concedido; *b)* a utilidade pública prevista em lei. Em princípio, não obstante o interesse primário do Estado, nada se pode expropriar que não esteja vinculado à prestação do serviço público. A *extensão*, de que acima se falou, não representa um privilégio novo. O interesse público, na sua utilização, pode até não ser o mesmo do Estado, mas é interesse conseqüente da natureza do serviço. Encarnando essas entidades ou pessoas administrativas, eventualmente, a vontade estatal, podem elas, depois de autorizadas, e conforme relação contratual, exercitar ato expropriatório.

34. Como o direito de desapropriar cabe ao Poder Público ou ao Estado, e como competente para legislar sobre desapropriação é unicamente a União, com base no art. 8º, XVII, *f*, da Carta brasileira, somente através de competência delegada podem outras entidades usar do *direito expropriatório*; fora disso não existem outras exceções. A faculdade, no caso, portanto, é apenas executória. Às entidades nomeadas no art. 3º, por delegação, é facultado buscar os meios judiciais pertinentes para a consecução de obra ou serviço público. No contrato, na relação contratual, estão os limites da extensão permitida.

35. Excepcionalmente, como exemplo, no Brasil recebeu o poder de expropriar, o Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER), por força do Decreto-lei n. 512, de 21 de março de 1969. Já anteriormente, o supracitado órgão departamental possuía tal faculdade delegada com fundamento na Lei n. 302, de 17 de julho de 1948, hoje revogada. Também podem receber a mesma faculdade pessoas jurídicas de direito privado, em razão da natureza do serviço público que lhes caracteriza a atuação no plano legal das atividades administrativas.

36. As pessoas jurídicas ou administrativas, às quais é

facultado o direito de expropriar, apresentam-se, pois, divididas em duas categorias: *a)* as que integram a Administração *indireta* e que se apresentam como entidades autônomas; *b)* as que recebem o direito por *concessão* e que se apresentam como formações jurídicas do direito privado. Na primeira categoria estão as chamadas *autarquias*; na segunda, as concessionárias, as fundações e as empresas públicas. No que respeita ao nosso direito positivo, o processo é o mesmo, passando pelas fases diferentes que dão unidade à desapropriação.

37. Doutrinariamente, explica-se a posição das pessoas capituladas na segunda categoria, porque são pessoas jurídicas de direito privado, criadas funcionalmente sob uma dualidade estrutural de meios e fins: os meios privados e os fins públicos. Objetivam sempre fins públicos; praticam funções administrativas, mas, ao mesmo tempo, em face do ato legal criador ou instituidor, procuram realizar o interesse particular e econômico de serviço específico grupal ou de colaboração associada. Portanto, a permissão legal para desapropriar é uma consequência natural das funções que se exercem para o atendimento de um determinado fim público. E fins que decorrem do ato autorizativo, da delegação estatal ou, então, do reconhecimento de tais entidades pelo Poder Público capaz na ordem constitucional.

38. Pelo que diz o art. 6º, a declaração não escapa de ato do Presidente da República, do Governador, do Interventor ou do Prefeito, guardadas as jurisdições políticas e o interesse federal, estadual ou municipal. De maneira que, tendo as entidades nominadas intenção de desapropriar qualquer direito, só o podem fazer depois de ouvida a autoridade administrativa competente. Baixado o ato declaratório, somente após a declaração de utilidade lhes caberá a execução, ou melhor, nos termos da lei, promover a desapropriação, pelo possível acordo ou mediante procedimento judicial.

39. Em tese, como na França, as desapropriações se fazem em favor das pessoas de direito público, ou também das de direito privado, quando delegadas ou concessionárias de serviço público. É possível, ainda, como solução de caráter

excepcional, desapropriar em favor de outras pessoas de direito privado, mas que desempenham atividades consideradas de interesse público. Quanto à *extensão*, é um fato cujo limite pertence ao discricionarismo da Administração. Para a doutrina, a permissibilidade expropriatória encontra fundamento na descentralização administrativa ou na desconcentração da atividade administrativa estatal.

40. Quanto à *execução*, para efeito de tornar efetiva a desapropriação, direito esse que procede de ato declaratório, só é reconhecido e legitimado através do controle que a lei estabeleceu, ou melhor, mediante autorização expressa constante de contrato ou lei. O *contrato* há de ser de natureza administrativa, pelo qual se haja transferido ou concedido certo e determinado serviço; a *lei* há de ser aquela que tenha dado organização ao serviço. Não importa, no entanto, omissão com respeito à capacidade expropriatória; o bastante está no serviço público a realizar. Cabe ao Poder Público, que é expropriante, dizer da conveniência ou não da expropriação, declarando ou não a utilidade.

Art. 4º. A desapropriação poderá abranger a área contígua necessária ao desenvolvimento da obra a que se destina, e as zonas que se valorizarem extraordinariamente, em consequência da realização do serviço. Em qualquer caso, a declaração de utilidade pública deverá compreendê-las, mencionando-se quais as indispensáveis à continuação da obra e as que se destinam à revenda.

41. Ampliou o legislador, como medida de previsão, o seu poder de intervir na propriedade particular, facultando que a desapropriação poderá abranger: *a)* a área contígua necessária ao desenvolvimento da obra; *b)* as zonas que se valorizarem extraordinariamente em consequência da realização do serviço.

42. Mas, em qualquer caso, como diz a lei, a declaração de utilidade pública deverá compreender: *a)* as indispensáveis à continuação da obra; *b)* as que se destinam à revenda. Nada mais claro, pois a desapropriação, em regra e na tradi-

ção do instituto, só mencionava o indispensável para a execução imediata da obra projetada; não ia além disso; não avançava hipóteses; não se tornava extensiva. Era, tão-somente, formal e rígida, fixando-se, apenas, nos limites da coisa materialmente considerada objeto da expropriação.

43. Em nosso direito, o Decreto-lei n. 3.365 foi a primeira lei a aceitar a realidade da desapropriação extensiva. Na França, a cautela com respeito às áreas limítrofes, tornada regra pela Lei de 6 de novembro de 1918, influenciou as demais legislações posteriores. Nada mais razoável que a Administração possa prever o desdobramento da obra que vai realizar. Não há como discutir limites para a declaração, nem como determinar os reflexos valorativos sobre os terrenos de vizinhança e nem como considerar-se a depreciação também possível. O que procurou, assim, o legislador brasileiro foi a solução adequada, solução que, no fundo, sem dúvida, incide sobre o problema da compensação entre a mais-valia e a indenização a pagar.

44. Por *área contígua* deverá entender-se aquela imediatamente ligada à área principal — área confrontante e de limitação física —; não áreas distanciadas por espaços abertos. O que se permite, na desapropriação, é abranger área maior ou menor, ou de conveniência administrativa, numa limitação do interesse público que poderá ser futuro. A permissibilidade é apenas excessiva quanto à *revenda* com o objetivo comercializável. É tal a natureza do ato expropriatório que não precisava o legislador explicar-se tanto em virtude de situações que se criam à margem da problemática expropriatória. Definido o objeto da desapropriação, dispensáveis seriam as referências quebrantáveis da declaração e do ato expropriatório. Basta o *plano* de previsão dentro de uma unidade só do propósito público.

45. Duas são as conseqüências que aparecem: *a)* valorização imediata; *b)* aumento extraordinário de valor. Não é função do Governo, pela desapropriação, adquirir imóvel para enriquecimento do seu patrimônio. É o caso da *revenda*. Aproveitando-se, no interesse público, toda a área em previsão, a disposição legal aparece como justa e aconselhável. Na

hipótese contrária, no entanto, surge a declaração como incompatível com a natureza do instituto da desapropriação e com prejuízo para o expropriado. É o que nenhum interesse público justifica nem consagra. Por isso, já que a lei impôs a extensão, é recomendável que no ato declaratório, para apreciação judiciária, discriminem-se: *a)* as áreas contíguas da obra principal; *b)* as zonas possíveis de valorização extraordinária; *c)* o que se destina à revenda. Não havendo *discriminação*, infere-se do fato pelo silêncio da Administração que o Poder Público deixou de usar a faculdade que lhe outorgou a lei.

Art. 5º. Consideram-se casos de utilidade pública:

46. Este artigo é o mais importante do Decreto-lei n. 3.365. Enquanto algumas legislações apenas vinculam a desapropriação ao interesse público, a nossa lei, como algumas outras, enumerou os *casos* sob dois aspectos: taxativo e exemplificativo. A orientação, porém, não fugiu da tradição brasileira, desde quando separava a *necessidade* e a *utilidade* públicas.

47. Este é o sistema adotado pelo nosso direito positivo, bastando para convencimento o exame da Lei de 19 de setembro de 1826, bem como do Código Civil. Para o Decreto n. 1.283, art. 2º, que tomou orientação diferente, a enumeração na lei dos casos de necessidade ou utilidade públicas era apenas “exemplificativa”. Mas a lei, ainda vigente, de 1941, repudiou a exceção histórica, retomando a orientação tradicional e discriminando (como veremos), um a um, os casos em que pode ocorrer a desapropriação. De outra maneira não poderia ser, em face do espírito da Constituição e da plenitude do direito de propriedade por ela consagrado.

48. Já o Código Civil, nos §§ 1º e 2º do art. 590, enumerou os casos de necessidade e de utilidade públicas, respeitando a dicotomia então vigente no direito positivo constitucional. Quanto ao Decreto-lei n. 3.365, melhor socorrendo-se na realidade, ampliou a discriminação de outras hipóteses, trazendo, como vantagem, o repúdio à dúplice expressão anteriormente consagrada. O critério último adotado, mais prático

e de melhor sistema na expressão *utilidade* enquadra taxativamente todos os casos, fugindo de uma inútil e pretensiosa classificação.

49. No entanto, com a Lei n. 4.132, de 10 de setembro de 1962, que define os casos de desapropriação por *interesse social*, voltamos à duplicidade de expressões. Não há nenhuma dúvida que as hipóteses legais, que autorizam o exercício do poder expropriatório são diferentes nas desapropriações previstas por utilidade pública e por interesse social. As divergências, porém, não estão na forma, mas no conteúdo, e, sobretudo, em alguns aspectos de processo e condição jurídica.

50. As diferenças são as seguintes: *a)* o prazo de caducidade do ato declaratório de utilidade pública para a desapropriação com fundamento na *utilidade* é de cinco anos; *b)* o prazo de caducidade da declaração de *interesse social* é de dois anos; *c)* cabe à União, Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios desapropriar por utilidade pública; *d)* é privativa da União a desapropriação por interesse social. No tocante à desapropriação para fins de *reforma agrária*, única e exclusivamente, a competência pertence à União. Está ainda imprecisa a doutrina e a jurisprudência quanto à competência repartida nos demais casos de interesse social.

51. Observando-se o disposto e como determina o art. 5º, são taxativas na sua exemplificação as hipóteses legais de desapropriação. São *taxativas* porque o referido artigo, ao nominar os casos que embasam a desapropriação, na sua alínea *p*, faz clara referência aos “demais casos previstos por leis especiais”. Não há como discutir o pensamento do legislador. Só se pode, legalmente, desapropriar com fundamento nas hipóteses previstas em lei, isto é, nas enumeradas expressamente no Decreto-lei n. 3.365 e demais leis que regem o instituto.

- a) a segurança nacional;*
- b) a defesa do Estado;*

52. Em princípio, não se confunde segurança pública

nem segurança do *Estado* com segurança *nacional*. A distância encontra raízes na própria história das instituições políticas. Cada nação com o seu regime político afirma postulados ou normas que refletem uma conjuntura. Mas, todas as nações, seja qual for sua organização institucional, ditam regras mandando que os indivíduos, no uso da liberdade, não ultrapassem os limites impostos por lei.

53. Na verdade, na Constituição vigente, a Emenda Constitucional n. 1 está marcada pelo conceito de *segurança nacional*, conceito que se sobrepõe a todas as demais normas constitucionais. No que diz respeito ao instituto da desapropriação, dá ênfase: *a)* limitando a iniciativa privada e até pública em áreas tidas como indispensáveis a ela; *b)* intervindo na ordem econômica e monopolizando determinada indústria ou atividade. Não é, por assim dizer, um conceito propriamente objetivo. O Estado tende, aqui, cada vez mais, a ser social e econômico, oferecendo prevalência aos interesses coletivos, antes que aos interesses individuais. Se ao Estado compete assegurar a ordem pública, a segurança pública dos indivíduos é tutelar à segurança nacional e nada mais razoável que busque os instrumentais jurídicos necessários, inclusive os recursos expropriatórios, não somente para a defesa interna ou externa, mas para o equilíbrio da ordem social e a conquista crescente da propriedade econômica.

54. Falando em *defesa do Estado*, o que se quer outra coisa não é que o resguardo do poder político e das instituições. Ainda que inconsúteis os conceitos, não obstante verdadeiros, segurança nacional e defesa do Estado aparecem, nas leis que regulam matéria expropriatória, apenas para, em épocas normais, possibilitarem a previsão de acontecimentos anormais. Os dois incisos, pela desapropriação, permitem ao Poder Público legalmente dispor da propriedade privada. Torna-se, assim, a desapropriação um instrumento legal-administrativo na ordem de preservação do Estado e da nação. São recursos jurídicos e judiciais que permanecem sem que preciso seja invocar ameaça interna ou externa contra o Estado.

55. Em um círculo maior está o conceito de *segurança nacional*; em um círculo menor e dentro de outro maior,

o conceito de *defesa do Estado*. No entanto, apesar do íntimo relacionamento político, o que se pretende através da desapropriação é que em nome de fatos evidentes e dentro do sistema de garantias constitucionais, ou sem quebra do respeito pelo regime jurídico, o Poder Público aja dentro em normas que assegurem também a proteção do administrado e da propriedade particular.

c) o socorro público em caso de calamidade;

d) a salubridade pública;

56. Populações atingidas pelas calamidades públicas, secas, incêndios de grandes proporções, enchentes de rios, epidemias, terremotos e maremotos são acontecimentos imprevisíveis que tornam obrigatória a intervenção do Poder Público, justificando a natureza específica do ato expropriatório. Nesses acontecimentos, que independem da vontade humana, a desapropriação da propriedade individual, em nome do interesse geral e público, torna-se passível de apossamento.

57. Mas, diante do fato-acontecimento, com a intervenção ou a desapropriação, o particular nada perde. Sofre apenas o resultado de uma atuação resultante do perigo iminente. Desapossam-se bens futuramente indenizáveis, como medicamentos, prédios residenciais e gêneros alimentícios. Não prevalecendo o interesse particular, de um só, em conflito com o interesse geral. É o sacrifício, dentro da lei, do direito individual em favor do dever de solidariedade humana.

58. Em se tratando de *salubridade pública*, é o mesmo que dizer saúde ambiente, social, coletiva ou defesa das condições de vivência comum, grupal ou rural, urbana ou de zonas demográficas. Corresponde à defesa das boas condições de higienização dos núcleos populacionais. A água corrente e o seu tratamento, rede de esgoto, escolas e policiamento sanitário provocam o interesse público do Estado.

59. Ao Poder Público (portanto, ao Estado) incumbe, como uma das obrigações mais altas, sobretudo de vital obrigação proteger a saúde do indivíduo e das populações. Para esse fim é essencial assegurar condições mínimas indis-

pensáveis de salubridade. Não se chega a esse fim sem grandes obras e serviços, ou através de obras de saneamento e serviço de higienização que, na maioria das vezes, exigem a expropriação de bens privados em vastas áreas e em largas proporções geográficas.

e) a criação e melhoramento de centros de população, seu abastecimento regular de meios de subsistência;

60. Trata-se de uma hipótese somente visualizada pelo Decreto-lei n. 3.365. As leis anteriores nela não pensaram de forma determinativa. Obedece, pelo enunciado, a dois pontos de política administrativa: *a)* o crescimento demográfico; *b)* o desenvolvimento econômico. Envolve, no propósito público, todos os meios que possam garantir a sobrevivência normal dos núcleos de população.

61. No disposto, em linhas gerais, compreende-se: *a)* a desapropriação de terras para a formação de núcleos coloniais; *b)* a desapropriação de zonas para o não-estrangulamento de vilas e cidades; *c)* a desapropriação para a execução de obras úteis à coletividade urbana ou rural. Possibilita-se, na hipótese, a desapropriação de usinas elétricas, centros de abastecimento de água, de vias de comunicação, de indústrias alimentícias que se façam necessárias ao abastecimento e à subsistência.

f) o aproveitamento industrial das minas e das jazidas minerais, das águas e da energia hidráulica;

62. Jazida, no bom entender, é a substância mineral *in natura*. Mina, entretanto, é a jazida em exploração industrial, permanente ou não. Regula a matéria o Código de Minas. Quanto a elas, a propriedade particular pouco representa e quase inexiste. Será, assim, bastante raro que o Poder Público se encontre na obrigação de desapropriar a propriedade mineira. Somente será usada a medida expropriatória para fazer tornar ao patrimônio público *direitos* sobre jazidas ou minas.

63. Pela desapropriação só se pode pretender a exploração industrial e a comercialização da jazida ou da mina. Duas situações podem predominar: *a)* aquela em que a exploração é nociva ao bem público e se façam indispensáveis medidas expropriatórias de direito privado; *b)* aquela em que a exploração apesar de racional não se harmoniza com o bem público obrigando ao expropriamento. Nas duas situações, e num entendimento mais largo e mais atualizado quanto ao pensamento do legislador, face o Decreto-lei n. 1.985, art. 36, de 29 de janeiro de 1940, que foi o ponto de partida, a medida mais consentânea reside na cassação da autorização.

64. A orientação no direito positivo brasileiro surgiu com dois importantíssimos diplomas legais: o Código de Minas (Dec.-lei n. 1.985, de 29-1-1940) e o Código de Águas (Dec.-lei n. 24.643, de 10-7-1934). Ambos os textos consubstanciavam relação de domínio público. Já anteriormente, o Código de Minas (Dec. n. 24.642), da mesma data do Código de Águas, e, portanto, de 1934, declarava incorporadas ao patrimônio da Nação, como propriedade inalienável, as jazidas não manifestadas no prazo e na forma legais.

65. Como orientação primeira, o Código de Águas, aconselhado pela doutrina dominante (Dec.-lei n. 24.643/34, art. 139), estabeleceu quais as águas particulares e públicas e subordinou o aproveitamento industrial das quedas d'água e outras fontes de energia hidráulica, quer do domínio público, quer do domínio particular, ao *regime de autorização e concessões*, cujas normas fixou em termos de prevalência do Poder Público.

66. Como orientação disciplinadora, o Código de Minas, de 1940, ampliava o conceito de riqueza mineral, definindo-a onde houvesse, de maneira precisa, e conceituando, através do seu art. 1º, o que sejam minas ou jazidas existentes no interior ou na superfície da terra. Resultado: afastou, como o Código de Águas, o antigo regime privatístico para impor regime de direito público.

67. Atualmente, ainda, por força do regime de direito público, sobretudo as quedas d'água e as fontes de energia

hidráulica estão sujeitas e vinculadas, para efeito de exploração industrial, ao sistema de autorização ou concessão, acontecendo o mesmo com as jazidas e as minas. Identificam-se, portanto, os regimes legais com pequenas diferenças que não afetam o instituto da desapropriação.

68. Qual, então, o objetivo expropriatório ou o motivo causal da desapropriação? Mantém-se uma resposta para os casos eventuais: torna-se possível, na prática, a declaração, revestindo-se o ato de virtual importância, para investir o Estado de poderes ainda não existentes, tanto para o aproveitamento industrial como para o desenvolvimento comercial em favor do bem comum. Na verdade, a expropriação da coisa e dos direitos pode-se dar, pois a utilização da energia hidrelétrica e das jazidas, pela magnitude dos efeitos econômicos, transcende o interesse particular e privado.

g) a assistência pública, as obras de higiene e decoração, casas de saúde, clínicas, estações de clima e fontes medicinais;

69. Tratou, como vemos, o legislador de peculiarizar os casos. O objetivado na letra *g* bem que poderia compreender-se nas letras *d* e *e*, dadas as motivações resultantes do bem público, ou de parte da coletividade. As obras de higiene, sem dúvida, são obras de salubridade pública.

70. Quanto à assistência pública, pode ela impor-se em caráter permanente ou transitório, continuado ou temporário, favorecendo uma medida de tônica socializante e de política administrativa, em atendimento de classes menos favorecidas pela fortuna. Estarão nessa espécie de transcendência não limitada, as desapropriações que tiverem como *fim* o amparo às camadas populares desprotegidas de bens indispensáveis à normal sobrevivência familiar. Construção de centros de saúde, casa própria residencial, preventórios, abrigos e albergues são providências que, no caso, aproximam o espírito do legislador do fato que é social e, também, humano.

71. O problema da *decoração* por sua vez, é um problema de natureza estética. Envolve questão de ordem

urbanística e as questões expropriatórias que aparecem com o progresso das cidades. Traz o senso artístico e externo da paisagem urbana, principalmente. Interessa, além de tudo, às áreas que se devem destinar ao uso habitual das populações: aos logradouros públicos, aos jardins públicos, sejam quais forem as suas dimensões e aos imóveis, prédios e residências, que por motivo de postura ou de localização devem respeitar os planos de urbanização. A simples não-adaptação às contingências exteriores estéticas pode motivar a declaração.

72. Não fala a lei na construção de casas de saúde, clínicas, estações de clima e de fontes medicinais. A exemplificação, na letra g, é sensível nos propósitos. Como as casas de saúde e as clínicas são estabelecimentos indispensáveis à preservação da saúde coletiva, a lei favorece a Administração dos poderes para expropriar. Observe-se que a desapropriação, em casos tais, não será feita no interesse dos estabelecimentos privados, mas no interesse coletivo, envolvendo, no disposto, quando houver utilidade, qualquer tipo de organização hospitalar.

73. Igual é o entendimento para as estações de clima e as fontes medicinais. Não objetiva a lei — está bem claro — tão-somente expropriar as terras climáticas ou onde existam fontes de saúde. O que se pretende, no afirmado, é armar a Administração de meios pelos quais as estações e fontes se tornem públicas e sirvam ao público. Concede-se ao Estado, pela exceção constitucional, o direito de desapropriar terras e instalações particulares quando houverem; ou melhor, através da desapropriação, transfere-se para o Poder Público a utilização de bens que dizem respeito à saúde do indivíduo.

h) a exploração ou a conservação dos serviços públicos;

74. As opções são duas: *exploração e conservação* do serviço público. É o poder tutelar do Estado em ação; o poder de controle administrativo no interesse da coletividade. Os serviços públicos, como se sabe, comumente são concedidos a empresas particulares, que nem sempre os executam nos melhores termos contratuais. Cabe ao poder concedente, por-

tanto, em face da exploração inconveniente da parte do concessionário, desapropriar: ou para explorar ou para conservar o serviço. As duas hipóteses são válidas, competindo à Administração escolher o melhor caminho.

75. A expropriação com o fim de *exploração* é de política econômica ou administrativa, independentemente de boa ou má gestão de responsabilidade do concessionário ou do particular em função delegada. A expropriação com o fim de *conservação* pressupõe a incapacidade do concessionário para continuar na exploração do serviço. De qualquer maneira, o serviço concedido é um serviço contratado, pertence ao Estado, e pelo interesse que é público. Pelo simples fato de estar concedido, não deixa o Poder Público concedente de ser responsável. É uma responsabilidade que advém da tutela administrativa permanente. Tutela que se expressa formalmente na relação jurídica contratual, vinculando, nas obrigações, concedente e concessionário.

76. A desapropriação deve, pois, trazer como objetivo, nas duas hipóteses (exploração ou conservação), querer o Estado — poder concedente — explorar diretamente o serviço ou pretender entregá-lo a outra pessoa privada, plenamente capaz de executá-lo dentro das conveniências da utilização e do interesse público.

i) a abertura, conservação e melhoramento de vias ou logradouros públicos; a execução de planos de urbanização; o loteamento de terrenos edificadas ou não para sua melhor utilização econômica, higiênica ou estética;

77. Está exato o pretendido. Precisando abrir, conservar ou melhorar quaisquer vias ou mesmo o sistema viário, ou então construir logradouros públicos, dispõe a Administração de processo expropriatório. É o meio hábil, jurídico e legítimo para ambas as partes. Por vias públicas, entendem-se, dentro de plano aprovado, a abertura e o traçado de novas ruas, o aproveitamento de espaços urbanos para praças e jardins ou a desobstrução de acidentes que prejudiquem a normalidade essencial à vida em coletividade.

78. Antecede, portanto, à desapropriação a existência de um plano de urbanização que justifique o ato expropriatório. Este plano, de que fala o legislador, há de ser antecipadamente estudado e aprovado, trazendo remodelação nos aspectos vários da vida citadina. Para haver execução, é preciso, antes, que haja o plano. No conceito de *urbanização* incluem-se problemas que exigem a adequada solução planificada. Envolvem, esses problemas, não o indivíduo isolado, mas o indivíduo vivendo em coletividade. Problemas, porém, que, em consequência, abrangem o conforto e a saúde do cidadão, tornando, dentro do possível, mais humano o relacionamento grupal e social.

79. Quanto ao loteamento de terrenos edificados ou não para sua melhor utilização econômica, higiênica ou estética, o problema também é de *plano*. Ao que parece, mesmo não fazendo referência, o legislador o que pretendeu outra coisa não foi que dar aproveitamento às grandes áreas urbanas. Para lotear, necessariamente, há que existir uma área geográfica ou física. Área essa que melhor possa ser repartida no interesse de acomodar núcleos de populações e solucionar o problema habitacional, dando, assim, à propriedade a sua verdadeira função social.

80. As razões de higiene não são poucas, mas por si só justificam a desapropriação, sobretudo as obras gerais de saneamento de uma cidade. As razões estéticas, sempre subjetivas, apresentam-se também de plano e resultam, nem sempre exigindo o exproprioamento, do controle externo das edificações, da demolição de construções e da harmonia que deve prevalecer no conjunto das obras que vão ser realizadas. As cidades são estéticas, ou não, dependente do cumprimento das suas posturas. O que importa, porém, para efeito expropriatório, são os justos critérios que se adotarem; racionais quanto ao direito do proprietário e razoáveis quanto ao interesse da Administração. Não é fácil definir-se, numa cidade, o que seja estético ou não, porque a estética aqui não é simetria nem harmonia dos contrastes.

j) o funcionamento dos meios de transporte coletivo;

81. Vejam bem que a lei fala em *funcionamento*. Não oferece, no caso, outra alternativa ao Poder Público. No entanto, cumpre destacar que os meios de transporte coletivo podem apresentar aspectos diferentes ou diferenciados: *a)* os permitidos e que pertencem a pessoas não concessionárias; *b)* os que são concedidos pela Administração através de contrato de serviço; *c)* os sem nenhuma dependência direta com o Estado e que sofrem apenas interferência de órgão regulador. Entre o que está disposto na letra *h* e o que está expresso na letra *j*, há uma substancial diferença de sentido e de conteúdo. Num entendimento mais prático, o que o legislador tornou evidente, sejam quais forem os tipos de transporte coletivo, é que ao Poder Público em vista de razões públicas só interessa o seu *funcionamento*.

82. A intervenção nos transportes coletivos, serviços de ônibus, lotações, ou sob que forma se apresentem, visa resguardar as necessidades de natureza coletiva. Desde que o funcionamento de quaisquer meios de transporte coletivo, pela sua desorganização ou deficiência, provoque transtorno de intercomunicação em regiões ou dentro de cidades, o recurso é o de desapropriação. Após o ato expropriatório e a imissão, o Poder Público traz para a sua responsabilidade a execução de serviço ou oferece o mesmo em concessão. O interesse público, coletivo, força a interferência do Estado, pois que é fundamental para a ordem, em qualquer serviço prestado à coletividade, que a prestação se efetive, satisfazendo às necessidades que são de todos.

k) a preservação e conservação dos monumentos históricos e artísticos, isolados ou integrados em conjuntos urbanos e rurais, bem como as medidas necessárias a manter-lhes e realçar-lhes os aspectos mais valiosos ou característicos e, ainda, a proteção de paisagens e locais particularmente dotados pela natureza;

83. Em quase todas as legislações, a preservação e a conservação dos monumentos históricos e artísticos, de monumentos naturais e de paisagens singulares estão sob a tutela do Poder Público. Consagrou-se a medida, no Brasil, pela imposição ordenativa do texto constitucional que colocou sob a

proteção do Estado as obras, os monumentos e os documentos de valor histórico e artístico, bem como os monumentos naturais, as paisagens e os locais dotados de particular beleza.

84. Com o Decreto-lei n. 25, de 30 de novembro de 1937, estabeleceu-se o tombamento dos bens móveis ou imóveis existentes no País e cuja conservação seja de interesse público, quer por sua vinculação a fatos memoráveis, quer por seu excepcional valor arqueológico ou etnográfico, bibliográfico ou artístico. Considerou-se, também, o tombamento dos monumentos naturais, sítios e paisagens que importe conservar e proteger pela feição notável com que tenham sido dotados pela natureza ou agenciados pela indústria humana.

85. Possui, destarte, o Poder Público duas maneiras de preservar o patrimônio histórico e artístico: *a)* o tombamento; *b)* a desapropriação. O tombamento, apesar da restrição ao direito de propriedade, não tira a propriedade do seu titular. Só com a desapropriação, portanto, firma-se o princípio constitucional. Em regra, porém, após o ato expropriatório a indenização será arbitrada tendo em conta apenas o valor da coisa em si mesma, não influindo o seu valor estimativo agravado por disposição legal imperativa. O interesse público, aqui, sobreleva a qualquer outro interesse, não sendo medido em valores correntes financeiros.

1) a preservação e a conservação adequada de arquivos, documentos e outros bens móveis de valor histórico e artístico;

86. Compreende-se que este inciso é complementação do anterior. Na tradição, mantém-se a orientação do Decreto-lei n. 25, de 30 de novembro de 1937. O que se busca não é o simples desapossamento do particular, mas a preservação adequada. De certo modo, provada a preservação e a conservação, não há bastante motivo expropriatório. A única diferença entre os incisos está na figuração dos bens, uns imóveis, outros móveis.

87. Para o Estado — está claro —, o interesse pode ser maior, sobretudo com respeito a coisas e documentos que

transcendem o interesse individual. Tratando-se, porém, de *valor histórico*, afastado o interesse da União, vale o do Estado e, depois, o do Município. No entanto, a concorrência entre duas pessoas públicas resolve-se pela declaração expropriatória. A preferência pertence à pessoa jurídica pública que decretou a expropriação, reservadas as jurisdições políticas que afirmam a competência da União, dos Estados e dos Municípios.

m) a construção de edifícios, públicos, monumentos comemorativos e cemitérios;

n) a criação de estádios, aeródromos ou campos de pouso para aeronaves;

88. O inciso oferece grande clareza e não admite senão a interpretação de análise de lógica jurídica. Compreende-se, aqui, a necessidade de edifícios que agasalhem os serviços públicos. Desde que essa necessidade se evidencie, a desapropriação está legalmente justificada. Aliás, não há como não admitir a posição da Administração ou a sua manifestação de vontade. Coloca-se o problema no âmbito da descrição administrativa. Quanto à expressão *edifícios públicos*, não obstante a sua vacuidade, traz o sentido próprio de alojamento de repartições públicas. O fato ou a hipótese de a administração construir, ou não, não desfaz o motivo *utilidade*. O que não se justifica, e nem está previsto, é a desapropriação de imóveis para a instalação de órgãos ou departamentos públicos. No mais, não se discutem, aqui, critérios ou motivações. O que se quer, sem dúvida, é respeito pela lúcida implicação legal. Com respeito à construção de cemitérios, o processo expropriatório não apresenta qualquer complexidade, ao menos flagrante. Basta a utilidade, a vontade e a área a desapropriar.

89. No tocante a estádios, aeródromos ou campos de pouso, o legislador preferiu a palavra *criação*. No tempo era a mais precisa para definir uma necessidade pública. A previsão na letra, sem dúvida, traz uma intenção: a programação administrativa. Por que não se usou a expressão *construir*, como no inciso anterior? Resposta: Porque o legislador, procurando o destaque, extrovertia não uma realidade, mas uma possibilidade futura. Da mesma maneira, falando em *criar* aeródromos

ou campos de pouso para aeronaves, na sua correlação com a defesa nacional e a vida econômica, apenas ressaltava o que seria preciso fazer na devida oportunidade, e sem maiores dificuldades. Na verdade, pela desapropriação podem objetivar-se: a criação de centros esportivos oficiais ou destinados ao uso de associações ou clubes que tenham a finalidade da prática da educação esportiva. Também pela desapropriação podem resolver-se certas exigências e condições técnicas essenciais à criação de aeroportos, onde o fator segurança é imprescindível.

o) a reedição ou divulgação de obra ou invento de natureza científica, artística ou literária;

90. Não se cogita, ouvida a lei, de desapropriar *direitos autorais*. Ao autor de obra literária, científica ou artística pertence o direito de reproduzi-la. Os herdeiros e sucessores do autor gozarão desse direito pelo tempo de 60 anos, a contar do dia do seu falecimento. Morrendo o autor sem herdeiros ou sucessores, a obra cai no *domínio comum*. É o que diz, de maneira precisa, o Código Civil, no seu art. 649.

91. Para segurança do seu direito, o proprietário da obra divulgada por tipografia, litografia, gravura, moldagem ou qualquer outro sistema de reprodução, depositará com destino ao registro “dois exemplares na Biblioteca Nacional, no Instituto Nacional de Música ou na Escola Nacional de Belas Artes”, conforme a natureza da produção. As certidões do registro induzem a propriedade da obra, salvo prova em contrário. É o que dispõe o art. 673 do Código Penal.

Muito embora, o processo expropriatório, apresente-se exclusivo, não pode deixar o hermeneuta de considerar programaticamente o que ficou disposto no art. 6º (Das Obras Intelectuais Protegidas) da Lei n. 5.988, de 14 de dezembro de 1973, que regula na extensão os chamados “direitos autorais” e lhes dá proteção jurídica adequada.

92. Enquanto não contestado, o registro constitui-se na melhor prova de propriedade autoral, inclusive com respeito à prioridade da obra, não obstante, em situações concretas, outros recursos de provas sejam respeitáveis. O que

pretende a lei, outra coisa não é que proteger a originalidade através da fonte mais legítima. Valorizar, por assim dizer, a inspiração no trabalho intelectual, ou a imaginação criadora nas várias formas de construção mental. Não permitindo, em condições sub-reptícias, a deturpação grosseira de uma obra ou invento, com o fim de burlar a autoria e tirar do autor a vinculação do direito autoral.

93. Fora a norma civil asseguradora do direito, nada previu a legislação anterior quanto à possibilidade de expropriar-se obra ou invento de natureza científica, artística, ou literária. As espécies nominadas não participavam dos casos gerais de necessidade ou utilidade pública. Apenas a legislação peculiar sobre direitos autorais e propriedade industrial apontava condições ou aponta situações capazes de tornar o Poder Público interessado. A inovação, aliás, em parte, repete a permissão contida no art. 660 do Código Civil para qualquer obra publicada cujo autor não a quisesse reeditar.

94. O texto alude à *reedição* e à *divulgação* da obra ou invento. Está claríssimo na evidência do que objetiva. Considerada a exigência, obra nunca editada ou invento nunca divulgado não são passíveis de desapropriação. São passíveis, sim, a obra ou o invento que alcançaram ou alcancem repercussão notável, de interesse público. Como acima lembramos, no entanto, em se tratando de *reedição* ou de nova edição há uma condição imanente que é aquela do art. 660 do Código Civil, caracterizada pela negativa do autor que não queira ver reeditado o seu trabalho intelectual.

95. No direito autoral, porém, há uma peculiaridade que merece menção: a desapropriação não visa, propriamente, ao resultado econômico do direito, não tira do autor o direito à autoria da obra ou do invento, mas antecipa, por assim dizer, os direitos autorais. Compra o que estará à venda. Não desvincula o nome do autor do produto do seu trabalho e não aliena a parte moral do direito que é *inalienável*, não obstante o art. 667 do Código Civil. O que acontece com o direito do autor é o mesmo que acontece com o direito do inventor; o nome e a autoria ficam sempre, acompanham a obra e o invento. O que se desapropria, portanto,

é o direito à coisa e à propriedade material da coisa, não os direitos autorais que são indenizáveis e estão a exigir a justa compensação indenizatória.

96. A desapropriação de invento pode não se limitar à *invenção*. Amplia-se, conforme o invento, à sua natureza comercial ou industrial, aos elementos técnicos que se façam úteis ao aproveitamento econômico e resultados da sua maior ou menor utilização. Está subordinada, evidentemente, à conveniência pública da divulgação ou ao interesse do uso exclusivo pelo Estado. Sobretudo, para exemplificar, quando o invento interessa à defesa da Nação ou à segurança nacional. São desapropriáveis e passam a integrar o patrimônio público, que do invento fará o uso que lhe convier, tendo sempre em conta a sua valia, oportunidade e possíveis restrições na sua aplicação.

p) os demais casos previstos por leis especiais.

97. A norma não é restritiva; apresenta-se, apesar dos casos taxativos especificados, com o caráter de extensão. Houvesse intenção do legislador em restringir ou limitar, dispensável seria o inciso da letra *p*. Está evidente que o disposto amplia a discricção do administrador, dando maiores limitações possíveis ao direito de propriedade e tornando menos eficientes as garantias do administrado. Mas, também obriga o Poder Público à medida da lei, mesmo que a lei seja especial. Não vamos dizer que a licença do inciso seja perigosa, mas evita, tão-somente, que o Judiciário, apreciando o ato administrativo, possa inquiná-lo de ilegal, quando não amparado nos casos previamente estabelecidos como de utilidade pública.

98. O que equivale afirmar, procurando-se sentir o pensamento do legislador, que se as restrições ao direito de propriedade são as reguladas em lei, estimou ele, e com reservas, que o legalmente previsto pode sofrer a influência de fatos novos, capazes de forçar o Estado a outras soluções expropriatórias. Tanto isso é verdade, que aí estão inúmeros diplomas de interesse social imediato, dando ao Poder Público inúmeras outras oportunidades de exercer a supremacia constitucional. Não é, por isso, pelo motivo de leis especiais, que

a propriedade esteja ameaçada no seu conteúdo social. E nem é por isso que o espírito e a letra da Constituição não se cumpram em razão de ficarem admitidas outras limitações, que não aquelas explicitamente consignadas e taxadas na lei principal.

99. Entre as *leis especiais* permitidas e jamais denunciadas como inconstitucionais, algumas delas refletem situações fáticas que o Poder Público não desconheceu, obrigando-se a equacionar soluções adequadas nos limites do interesse coletivo ou da utilidade pública. A Lei n. 3.833, de 8 de dezembro de 1960, criando regime especial de desapropriação por utilidade pública para a execução de obras no Polígono das Secas, é uma delas. A importantíssima Lei n. 4.132, de 10 de setembro de 1962, que define os casos de desapropriação por interesse social e dispõe sobre sua aplicação, é outra. O Decreto-lei n. 554, de 25 de abril de 1969, dispondo sobre desapropriação por interesse social de imóveis rurais para fins de reforma agrária, não se ignora como lei especial. O Decreto-lei n. 1.075, de 22 de janeiro de 1970, regulando a imissão de posse *initio litis* em imóveis residenciais urbanos, orientou-se em favor do administrado, atualizando princípios dentro do sistema jurídico vigente.

100. Procurou o legislador ser o mais completo possível. Desde quando condensou os casos taxativos, contrariando a distinção adotada pelo Código Civil (art. 590, §§ 1º e 2º), inovou o sistema já codificado. Como se vê, o Decreto-lei n. 3.365 não fala em desapropriação por *necessidade* ou por *utilidade* públicas. Absteve-se na primeira expressão para ficar com a segunda. Enfatizando, no entanto, com a cautela das boas leis, em torno dos demais casos objeto de lei especial. Na maioria das legislações estrangeiras o reconhecimento da utilidade pública cabe às autoridades competentes. Assim foi, pelo art. 2º, na lei fundamental italiana de 1865, bem como na francesa, na portuguesa de 1948 e, com mais rigor na espanhola de 1954. Quanto à lei argentina de 1948, não foi nem taxativa nem exemplificativa, mas apenas categórica quanto à individualização dos bens. Ainda que considerando o conceito de *utilidade pública* como um conceito de relativo, o legislador brasileiro, mencionando ou prevendo leis

especiais, manteve a orientação tradicional determinativa da Lei de 9 de setembro de 1826.

Art. 6º. A declaração de utilidade pública far-se-á por decreto do Presidente da República, Governador, Interventor ou Prefeito.

Art. 7º. Declarada a utilidade pública, ficam as autoridades administrativas autorizadas a penetrar nos prédios compreendidos na declaração, podendo recorrer, em caso de oposição, ao auxílio de força policial.

Àquele que for molestado por excesso ou abuso de poder, cabe indenização por perdas e danos, sem prejuízo da ação penal.

101. Por *declaração de utilidade pública* compreende-se o *ato administrativo* que antecede o procedimento expropriatório. Há de vir o ato marcado de imposição legal, trazendo no seu objetivo a manifestação de vontade da Administração. Deve o decreto-ato individualizar o *bem* ou os *bens* por ele declarados de utilidade pública. Como sabemos, o decreto do Poder Público declara a utilidade e a vontade da autoridade expropriante. De conformidade com o art. 3º, permite-se que as desapropriações sejam promovidas por outras pessoas administrativas ou que exerçam funções delegadas. Mas, a declaração da utilidade só poderá provir do Presidente da República, Governadores, Interventores e Prefeitos, ressalvada a hipótese prevista no art. 8º. A lei é clara ao atribuir ao Executivo a competência da declaração de utilidade pública.

102. No entanto, a lei silencia sobre os termos da declaração de utilidade. Mas, nada era preciso dizer, pois está subentendido que a qualificação do objeto se deve enquadrar nas espécies-caso apontados no art. 5º. Quando se fala em *princípio da legalidade*, importa considerar não o que o legislador quer, mas o que o pensamento do legislador deixou evidente na sua intenção. A própria lei que autoriza cada operação expropriatória deve não só obedecer aos padrões constitucionais, como à legislação pertinente à matéria. Assim, a lei que autoriza o exercício da desapropriação deve obedecer à lei nacional reguladora do instituto. O Executivo, ao fazer

uso do permissivo legal, necessariamente tem por obrigação obedecer a todas as normas que estão prescritas; do contrário falece todo um sistema estabelecido de garantias jurídicas. Da relação de Administração decorrem deveres e obrigações recíprocas e não só direitos. Efetivamente, pelo seu fundamento político, jurídico, teórico e normativo, na declaração se devem conter os requisitos e as condições que a autorizam.

103. O problema não é outro senão este: para a segurança legal de ambas as partes (sujeito ativo e sujeito passivo) é indispensável a enumeração individualizada dos bens afetados. Não é a lei que deve, sem dúvida, delimitar o objeto da desapropriação, mas sim a declaração. Não se pretende, no entanto, que na declaração o ato administrativo pormenorize detalhes não essenciais, mas que a qualificação dos bens esteja determinada e exatamente precisa. São cautelas esclarecedoras da posição do Poder Público com respeito ao fim expropriatório, ao bem objetivado e às áreas necessárias de interesse do Estado.

104. Em regra, portanto, o ato declaratório depende unicamente do Poder Executivo. No entanto, do ato declaratório podem ocorrer diversas conseqüências. Antes da declaração a propriedade é inviolável; depois dela, permite-se ao expropriante penetrar nos bens particulares, apenas para estudos e levantamentos técnicos que se fizerem necessários. É recomendável, porém, que mesmo após a declaração procure-se obter o consentimento do proprietário. Não acontecendo a permissão, então surge o direito de penetração compulsória. Só na hipótese do não-consentimento por meios materiais violentos justifica-se o auxílio policial.

105. É o próprio legislador que adverte exigindo prudência da autoridade incumbida de vistoriar o bem expropriado. O não-respeito à advertência torna possível a prática de ações que redundem em responsabilidade civil da Administração. Quer no caso de pacífica penetração, quer no caso de penetração compulsória, o dano que seja causado por abuso ou excesso de poder responsabiliza o Poder Público e a autoridade expropriante, inclusive com chamamento à responsabilidade criminal. Cabe ao expropriado exigir as reparações devi-

das. Duas situações devem ficar bastante claras: *a)* reconhecida a penetração danosa em imóvel declarado de utilidade pública, não cabe ao proprietário invocar os interditos possessórios; *b)* precedendo a penetração à declaração, pode o proprietário recorrer aos interditos para cobrar perdas e danos da pessoa jurídica responsável. Ressalva a lei na sua inteligência: a ação penal, por excesso ou abuso de poder, ao proprietário do direito de pleitear indenização pelos prejuízos que lhe foram causados.

Art. 8º. O Poder Legislativo poderá tomar a iniciativa da desapropriação, cumprindo, neste caso, ao Executivo praticar os atos necessários à sua efetivação.

106. Todo Poder Público, no Estado moderno, de direito, implica um relacionamento de situações e de objetivos, que compreendem aspectos jurídicos e, ao mesmo tempo, laços de conteúdo político. Na verdade, não é possível estabelecer uma nítida distinção entre o *político* e o *jurídico*. Qualquer regra de comportamento não se desprende do fundamento e das finalidades estatais. Essa a razão, no jogo das circunstâncias, pela qual o Legislativo, no interesse público ou de utilidade pública, pode tomar a iniciativa da desapropriação. Há uma regulação jurídica perfeita como se observa do disposto no art. 8º, pois, ao mesmo tempo em que permite ao Legislativo expropriar, dá ao Executivo a competência para a prática dos atos expropriatórios.

107. Sucodem aqui, no entanto, algumas dificuldades executórias. O Legislativo *autoriza* a desapropriação ou *declara* a utilidade? Se autoriza, como pode o Executivo efetivá-la, caso não haja o suporte dos requisitos essenciais e inexistia o preliminar procedimento administrativo? O que se entende, na emergência, por *efetivação*? Ou quem responde pela devida compensação indenizatória? Ou apenas *declarando* não está obrigado o Executivo a respeitar a manifestação legislativa? De qualquer maneira, pelo que vemos, o legislador, na sua intenção, concedeu duas competências: *a)* tomar a iniciativa da desapropriação; *b)* permitir a autorização legislativa, fazendo-se preciso o decreto do Poder Executivo, o ato administrativo próprio, porque *autorização*, no bom entendimento,

pressupõe indicação ou solicitação, não obrigando, portanto, o Executivo, que só se verá comprometido a promover os atos ulteriores quando verificar: a) utilidade pública enquadrada na lei; b) iniciativa vinculada à declaração.

108. Tomada a *iniciativa* pelo Legislativo, através da *declaração*, e recebida pelas vias legais, compete ao Executivo promover os atos ulteriores, primeiro na fase administrativa e depois na judicial, mandando levantar os planos e plantas entendendo-se com o proprietário para acordo e depois tentando a ação expropriatória. Assim quando expedida a *declaração*, pelo Legislativo, na sua competência as *casas legislativas* deverão servir-se do instrumento próprio, isto é, do *decreto legislativo*. O decreto é o ato típico, por meio do qual se manifesta a autoridade de Poder Público. Pode no caso, ser autorizativo, declaratório ou sancionador.

Art. 9º. Ao Poder Judiciário é vedado, no processo de desapropriação, decidir se se verificam ou não os casos de utilidade pública.

109. A redação do artigo é clara e simples, mas merece alguns reparos indagativos. Pergunta-se, de pronto: Por que só por ação direta, em processo autônomo, é possível anular o ato do Poder Executivo e apurar, assim, a responsabilidade por abuso e excesso de poder? Não está o disposto contrariando a natureza do próprio instituto? ou, então, impedindo o Judiciário de conhecer da ilegalidade do ato administrativo? Por que não exigir se verificam ou não os casos de utilidade pública? Não tem o Poder Público a válvula do disposto na letra *p* do art. 5º? Há na desapropriação pressupostos, requisitos e condições que a invalidação do ato administrativo, por defeito, só pode resguardar em regime jurídico de garantias.

110. Não pretendeu, apenas, o legislador tornar não discutíveis os casos especificamente taxativos? Não está na lógica do disposto no art. 9º a permissibilidade para discutir aquele ato não enquadrado no sistema enumerativo? Não sendo preciso o decreto, nem exata a declaração, ou fugindo ambos dos termos legais expressos, por que não examinar o

ato? Por que, ocorrendo invalidado flagrante quanto às hipóteses legais taxativas, não deve o Poder Público promover outro ato dentro das normas que a lei mandou observar no art. 5º? No fundo, pelo conteúdo dos arts. 5º e 9º, há um choque de proposições, sobretudo com respeito ao entendimento da lei na sua unidade, nos seus princípios e na sua dogmática.

111. Por outro lado, o recurso à letra *p* está aberto para a Administração; na declaração de utilidade pública devendo constar a manifestação de vontade, a destinação específica do bem, a qualificação do mesmo e o fundamento legal em que se embasa o expropriante, não é plausível que faltando a condição do *suporte legal* possa ela prosperar sob a indiferença do Judiciário. Urge que a nulidade existente seja argüida e pronunciada no processo expropriatório. Remetida a parte expropriada a *outro processo*, como se pudesse manter-se uma desapropriação anulável, julgado procedente o outro processo, a mesma seria a situação do Poder Público na controvérsia diante da obrigatoriedade da prévia indenização. A imissão provisória na posse dos bens dá ao expropriante a segurança da urgência, quando houver.

112. Lembramos, novamente, um julgado não muito distante do Supremo Tribunal Federal, já referido pela sua importância neste trabalho, cuja *Ementa* dá o verdadeiro sentido do nosso pensamento e que pela sua exatidão hermenêutica convence sobre a dúvida na controvérsia. É este: “*Desapropriação* está condicionada à utilidade ou necessidade pública ou ao interesse social; a definição explícita dos casos que se incluem em tais hipóteses, o art. 141, § 16, da Constituição relegou para a lei ordinária, que atualmente é o Decreto-lei n. 3.365, de 21 de julho de 1941: *Nulo é qualquer ato desapropriatório que não se inclua nos 16 expressamente consignados e fora dos pressupostos constitucionais*” (Rec. extr. n. 14.454, j. 2-12-55, Ementário n. 246). No entanto, a jurisprudência tem tomado caminhos imprevistos. Na doutrina, em contraste com alguns muitos julgados prevalece a posição daqueles que defendem a questão da legalidade da utilidade pública ou do ato administrativo.

113. Não resta dúvida que a questão do uso público ou da utilidade pública não é só uma questão *administrativa*, mas sobretudo uma questão *judicial*. Em face da exigência constitucional e das implicações do art. 9º; a jurisprudência não tem sido harmoniosa quando se trata do Poder Judiciário apreciar a conveniência ou a oportunidade da desapropriação decretada, nem a forma e o conteúdo do ato administrativo expropriatório. As divergências jurisprudenciais, desde o Regulamento aprovado pelo Decreto n. 4.956, do ano de 1903, alargaram-se ante o conceito judicial da desapropriação, admitindo ou não a apreciação jurisdicional da utilidade, ou das conseqüentes e referentes à ilegalidade do ato declaratório. Na verdade, porém, qualquer discussão limitada ao valor da coisa desapropriada, não entrando no exame da juridicidade da desapropriação, conflita-se com a disposição constitucional na qual assenta o direito de propriedade individual. É preciso, em qualquer oportunidade, que a tese se reabra no sentido da legitimidade do ato declaratório, com fundamento no que dispõe o art. 5º da lei ordinária e outras que depois surgiram, de maneira a resguardar o princípio geral da legalidade do ato administrativo. Sob o regime de garantias do Estado *jurídico*, em que as instituições estão assentadas, para a aplicabilidade da norma, há que atender ao direito definido na lei ordinária e na Constituição, como as fontes que amparam a inviolabilidade individual contra os abusos do Poder Administrativo. Lei ordinária e Constituição não fazem ou não devem fazer conflitos que anulem na sua origem uma disposição constitucional.

114. As incertezas da jurisprudência não devem prejudicar a eficácia na aplicabilidade das normas constitucionais. Na esfera da eficácia jurídica, a questão é a do caráter imperativo das normas, sobretudo daquelas que são auto-aplicáveis e não-interpretativas, como tudo quanto diz respeito ao direito de propriedade. Constitucionalmente, na desapropriação convém alertar sobre a natureza *coercitiva* da norma. Convém lembrar, também, a natureza *dispositiva* da lei ordinária, completando a vontade do Poder Público ou do Estado. Pode-se dizer, aqui, que a norma constitucional é auto-aplicável, pelo simples motivo de impor uma regra de resguardo do direito consagrado e não simplesmente outorgado. Não cabe ao

intérprete, face à elaboração legislativa, senão investigar de plano até onde pode ir a Administração ou até que ponto os direitos e as obrigações se correspondem. Quando o legislador reconhece a conveniência de disciplinar certa matéria, não o faz divorciado da norma constitucional, mas para estabelecer critérios, requisitos, condições e circunstâncias, como as do art. 5º do Decreto-lei n. 3.365.

115. O fim do direito, como fenômeno natural de cultura, é o de tutelar os bens ou os interesses. A análise das *situações jurídicas* não se equaciona senão através da proteção pela *ordem jurídica*. Com mais razão quando essa ordem jurídica cria e protege *situações subjetivas*. Nos casos expropriatórios, a norma constitucional produz direito subjetivo, ou melhor, direito vinculado a elementos positivos asseguradores, no tempo, dos interesses do Estado e do indivíduo. Não favorece, todavia, a faculdade discricionária da Administração e nem permite ao Poder Público condicionar o uso e o gozo dos direitos individuais, especialmente os de propriedade. A exceção, existente e permanente, não fere a norma fundamental. Vale, portanto, o que a lei estabeleceu e suficientemente regulou e dentro dos condicionamentos limitados nela enunciados.

116. Esta disposição do art. 9º deve ser analisada em termos hábeis, não em termos de absoluta obediência à lógica formal. A desapropriação é um ato administrativo. Como todos os atos, assim jurídicos, tem de ser legal. A Administração não pode fugir às regras do processo legal, tanto na fase administrativa, como na fase judicial. Em qualquer legislação, a desapropriação condiciona-se aos limites da lei. E que limites são esses? É uma tônica essa, de significado universal. A observância das formalidades faz o procedimento regular e torna válido o processo. É precisamente, no entanto, na fase judicial que a desapropriação se efetiva, toma sentido, ganha substância. Não basta que apenas o fundamento constitucional seja invocado. Mas, que também se invoque, na exatidão da vontade administrativa, a lei ordinária que dá à Administração aquela autoridade para distinguir os *casos* de utilidade, um a um capitulados.

117. A despeito da jurisprudência controversa, a doutrina vem assinalando uniformidade de pensamento. Logo, não é uma tese vitoriosa, a que exclui da investigação judicial, a juridicidade legal da desapropriação. Considere-se para argumentar: a) o direito de propriedade como princípio constitucional; b) a desapropriação como exceção a esse princípio. E conclua-se que: a) a propriedade é objeto de uma declaração constitucional de um direito; b) a desapropriação é uma concessão autorizativa que as cartas constitucionais fazem do Poder Administrativo. Com respeito ao *direito*, não há o que discutir, pois ele é (verbo *ser*). Quanto à *autorização*, remete-se a cada caso, para que possa ficar caracterizada ou juridicamente qualificada.

118. Em qualquer nação politicamente organizada, quem declara o direito de propriedade é a Constituição. Mas quem declara a utilidade pública ou o interesse social é a Administração, por meio de leis ou decretos. E quando declara, aplicando a norma constitucional, outra coisa não faz que usar de uma faculdade que lhe não pode ser contestada. Não dizendo ou não falando a lei, como em algumas legislações, ainda é certo que se amplie a competência discricionária. No Brasil, porém, indubitavelmente, a lei falou e disse dos casos expropriáveis. Poderia ter silenciado, mas não o fez. Não pode o Judiciário, entretanto, interferir quanto à *causa determinante*, apreciar a utilidade ou o interesse social da desapropriação quando enquadrados em uma das espécies legais. O ato expropriatório, administrativo, este é discutível como também o é a legitimidade da declaração.

119. A limitação imposta, como restrição, no âmbito do processo judicial, constitui uma outra *exceção* ao direito de propriedade. Na verdade, cada ação possui o alcance que a lei adjetiva determina. A impossibilidade do exame, no entanto, por inexistência da utilidade ou por invalidade do ato conflita o art. 5º com o art. 9º e de maneira flagrante. Não convence o recurso ao art. 20, pois a via de ação direta para a apreciação plena do ato subentende matéria julgada, ou melhor, se não julgada pelo menos já resolvida, apesar de vício substancial, através do pagamento do valor e da posse, e, inclusive, da transcrição. Não há sequer dentro da vedação

como examinar o ato emanado de autoridade incompetente. É possível que isso não seja comum e nem aconteça. O processo em separado, de maneira alguma é a solução adequada para o princípio constitucional violentado. A declaração pode acarretar consequências ou efeitos jurídicos em oposição à determinação da lei. Eis o motivo da menção taxativa adotada pelo legislador, com todas as cautelas expostas claramente no art. 7º.

Art. 10. A desapropriação deverá efetivar-se mediante acordo ou intentar-se judicialmente, dentro de cinco anos, contados da data da expedição do respectivo decreto e findos os quais este caducará. Neste caso, somente decorrido um ano, poderá ser o bem objeto de nova declaração.

120. Desdobra-se o disposto em quatro situações de procedimento após a declaração: a) efetivação da desapropriação mediante acordo; b) ação judicial dentro do prazo-limite de cinco anos; c) caducidade da declaração de utilidade pública; d) possibilidade de nova declaração incidindo sobre o mesmo bem. A importância do artigo ultrapassa o senso comum de sensibilidade jurídica. Quanto à *caducidade*, conforme veremos, não é um simples fato a ser examinado apenas do ponto de vista estatal. É um *fato*, decorrido o prazo de lei, que envolve situações complexas de relacionamento jurídico. Eis que esse prazo não permite qualquer interrupção, como ocorre nos demais casos de caducidade, subordinando ou condicionando o expropriado a duas declarações num tempo de seis anos (*cinco* de caducidade e *um* da purgação), trancando toda a manifestação e provocando uma série de danos administrativos e prejuízos patrimoniais.

121. Na hipótese acima, letra *a*, o procedimento expropriatório se faz *extrajudicial*. Torna efetiva a desapropriação desde que o expropriante e o expropriado acordam com relação ao preço a ser pago. Com isso concretiza-se, materializa-se, a aquisição compulsória, mediante acordo no que respeita à indenização, operando-se a transferência sem intervenção do Judiciário. A doutrina fala constantemente em *desapropriação amigável*. Não é nada correta a expressão. Na fase

administrativa, após a declaração, a força coativa do Poder Público ainda é um sério fator a considerar. Aceita a proposta indenizatória e a desapropriação se ajusta rigorosamente a um contrato forçado de compra e venda. A restrição ao direito de propriedade já está imposta. Trata-se, portanto, de *expropriação administrativa* dentro da liberdade de consentir em razão do poder de *imperium*.

122. O prazo de *cinco* anos, prorrogável por mais *um*, para ajuizamento da ação, leva à caducidade, isto é, à perda de validade do ato declaratório pelo decurso de tempo, sem que o Poder Público promova os atos concretos destinados à efetivação do expropriação. A caducidade, assim, ocorre num prazo de *cinco* anos para as desapropriações por utilidade pública e num prazo de *dois* anos para as desapropriações por interesse social. Caracteristicamente, sem dúvida, a promoção tempestiva da desapropriação ocorre do despacho que determina a citação do expropriado, dentro do prazo de *dez* dias, prorrogáveis pelo juiz até o máximo de *noventa* e por razões relevantes. Daí começa o processo judicial, através dos trâmites de urgência ou não, na forma do art. 15.

123. É importante, pois, que o despacho exarado na inicial, ordenador da citação, faça-se até o último dia, contados da data da declaração, não podendo o Estado como tutelador da lei alegar a ignorância de prazos que são fatais. Na sua aplicabilidade vale claramente o disposto no art. 219 do Código de Processo Civil. Em matéria prescricional, o que veio com o art. 219 e seus parágrafos impõe-se a todos os casos regulados pelo art. 178 do Código Civil, atendendo a que a declaração também sofre prazo extintivo (na expressão legal, o de caducidade). Sendo assim, o juiz fica obrigado a declarar extinto o direito, caso o prazo legal esteja findo, desde que provocado pela parte interessada, o expropriado. A regra, havendo ou não renovação do ato, indica tratamento desigual entre as partes, violando o inciso constitucional assegurado do direito de defesa.

124. A demora na iniciativa expropriante ou o abandono não justificado do ato declaratório, ou melhor ainda, a caducidade prevista em lei necessariamente obriga a Adminis-

tração à indenização de prejuízos decorrentes acaso existentes e não apenas alegados. No entanto, só o fato de subtrair-se a propriedade privada do seu uso normal leva o Poder Público à responsabilidade. Na verdade, o prazo de caducidade, fixado pelo art. 10 não exonera o expropriante, como sujeito ativo, da obrigação de indenizar o proprietário por perdas e danos. O ato afeta, de qualquer modo, a posse e o domínio. Impede a comercialização do bem declarado como de utilidade pública. Negar o direito do particular à compensação será o mesmo que reconhecer à Administração privilégios que a lei não reconhece. Não existindo o interesse público ou desaparecido o interesse, pois pela caducidade caracteriza-se a negação tácita da sua existência, ao Poder Público compete responder pelo não-exercício da sua vontade e pelas consequências advindas de um ato inoperante, impraticado, mas vigente.

125. Nunca deve o Judiciário perder de vista a Constituição. No Brasil, desde a Carta de 1891, o direito de propriedade vem sendo mantido, conservando a orientação tradicional. O não-cumprimento das prescrições ordenadas torna ilegal e não-válido o ato, pois deixar a sua observância ao arbítrio do Executivo importa aceitar a soberania de um só Poder político. Caducando a declaração ou não se verificando condição de validade, a lei aparece como inoperante seja qual for o interesse público. O Judiciário, no exercício do controle dos atos administrativos, há de se pronunciar com as devidas cautelas que assegurem a harmonia entre os Poderes, e se pronunciar em face de cada *caso concreto*. Não contra a lei, em tese, mas contra o ato passado ou atual com que a autoridade pública pretende fazer valer o seu direito.

DO PROCESSO JUDICIAL

Art. 11. A ação, quando a União for autora, será proposta no Distrito Federal ou no foro da Capital do Estado onde for domiciliado o réu, perante o juízo privativo, se houver; sendo outro o autor, no foro da situação dos bens.

NOTA – Dispõe o Código de Processo Civil:

“Art. 3º – Para propor ou contestar ação é necessário ter interesse e legitimidade.

Art. 4º – O interesse do autor pode limitar-se à declaração:

I – da existência ou da inexistência de relação jurídica;

II – da autenticidade ou falsidade de documento.

Parágrafo único – É admissível a ação declaratória, ainda que tenha ocorrido a violação do direito.”

126. Para se propor ou contestar ação, prescreve o art. 76 do Código Civil que é necessário ter legítimo interesse econômico ou moral. O art. 2º do velho Código de Processo Civil referendou o pensamento do legislador de 1916, reafirmando que “para propor ou contestar ação é necessário legítimo interesse econômico ou moral”. Nem mesmo ao Estado é lícito apenas o direito de ação. A causa primária da ação é esse mesmo interesse que as leis salvaguardam. Não subsiste tão-somente o direito de propor ação. O fundamental é que haja motivo na ordem jurídica para propô-la. Prepondera, assim, a razão jurídica e a justa causa. A ninguém é permitido, portanto, o abuso de direito. É expresso e claro o que vem escrito no art. 159 do Código Civil: *“Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito, ou causar prejuízo a outrem, fica obrigado a reparar o dano”*. No art. 3º, do atual Código de Processo Civil, como se vê, há que haver interesse e também legitimidade.

127. A verificação da culpa e a avaliação da responsabilidade é da tradição do direito brasileiro. Os princípios reguladores encontram-se na disposição dos arts. 1.518 a 1.532 e 1.537 a 1.553 do Código Civil. Nem a Administração nem o Estado se eximem da verificação da culpa ou da avaliação de suas responsabilidades. Tanto é assim que na desapropriação a indenização defende a integridade do patrimônio expropriado, impondo-se através de processo judicial e algumas vezes contraditório, e sob a tutela de juízes que tiverem as suas específicas garantias constitucionais.

128. Determinada a razão jurídica ou a justa causa, o interesse ou a utilidade, temos que a ação expropriatória,

quando a União for a autora, pode ser intentada ou proposta: a) no Distrito Federal; b) no foro da Capital do Estado onde for domiciliado o réu. A lei parece não pretender especificar a competência de foro. Apenas prefere o juízo privativo, quando houver. No entanto, sendo outro o autor que não a União, o foro será o da situação dos bens. A regra não admite opção entre o foro do domicílio do réu e da situação da coisa. Tanto a situação dos bens, como o domicílio do réu, regulam a competência para a propositura da ação. Há um fugir de regra, porém, quando a União é autora. A ação, neste caso, poderá ser proposta no Distrito Federal ou onde for domiciliado o possuidor dos bens expropriáveis; nos demais casos, e outro sendo o autor, v. g., Estado federado, Município, pessoas concessionárias, Territórios, prefere o foro da situação dos bens. Quando o réu não tiver domicílio, ou residência, no Brasil, e não se puder determinar a competência, a ação será proposta no foro do domicílio, ou residência, do autor, conforme o contido no Código de Processo Civil.

129. Com respeito às autarquias e aos concessionários de serviços, as vantagens reservadas à União não lhes são extensivas. Como organismos ou órgãos descentralizados da Administração indireta, vigora para eles a jurisdição administrativa própria: a situação dos bens ou o domicílio do réu. Excluídas, portanto, as ações em que a União seja a autora as demais serão aforadas no lugar em que se encontrar a coisa expropriante. Promovidas por pessoa concessionária, apesar de declaração ou do ato, o foro será o da situação da coisa. Os órgãos autônomos descentralizados vão a juízo com a não-participação da União no processo, no qual ela não aparece nem como litisconsorte necessário, pois a desapropriação, quando assim intentada, conforme a declaração, visa interesse direto das entidades para as quais foi baixado o ato administrativo. Não se faz no interesse geral da Administração; prevalece, sem dúvida, a regra firmada do foro da situação dos bens.

Art. 12. Somente os juízes que tiverem garantia de vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de vencimentos poderão conhecer dos procesos e de desapropriação.

130. Decorre o motivo de um princípio de organização política. Não se entenda, porém, que só o *princípio* justifica o *motivo*. O que quis o legislador no passado e pretendeu novamente no plano da independência dos poderes, foi assegurar a completa e plena independência do Judiciário nas ações expropriatórias, ou melhor, a soberania judicial. Não concedeu, apenas, prerrogativas já existentes; estendeu-as, com ênfase notória, ao conhecimento dos processos de desapropriação, sem que precisasse fazê-lo em artigo isolado de lei, mas preocupado, sem dúvida, com a defesa dos direitos individuais e de propriedade, e porque, ao julgar uma ação expropriatória, o Judiciário é chamado a decidir sobre direitos constitucionais, afastando-se, assim, do julgamento, qualquer influência estranha reflexa da ampla esfera de atuação do Poder Administrativo.

131. Por outro lado, atingindo a ação o direito privado de propriedade, sobretudo pela intervenção de ato compulsório, o legislador, muito realisticamente, cercou o processo e o julgamento das mais amplas garantias de liberdade judicante, tornando indispensáveis à ação os predicamentos não só de vitaliciedade, mas de inamovibilidade e irredutibilidade de vencimentos. Com essa finalidade impôs o seu conhecimento aos magistrados ungidos com tais prerrogativas. É, pois, essencial que mesmo os atos iniciais emanem de juiz vitalício. O propósito está no sistema que o Brasil adotou — o *judicial* — e que afasta a autoridade administrativa da fixação indenizatória, como sucede em algumas legislações, não admitindo a decisão de *jûri*, v. g., outras leis reguladoras da matéria. Tendo o Brasil adotado o sistema preferível, é através dele que a autoridade judicial oferece as garantias que a propriedade requer, sem prejuízo da atuação estatal, sem entraves à manifestação do interesse público.

132. No regime da Constituição de 1937, sob o qual vigeu o Decreto-lei n. 3.365, os predicamentos eram os constantes do art. 91. Não podendo os juízes perderem o cargo senão em virtude de sentença, exoneração a pedido ou

aposentadoria compulsória aos 68 anos ou, então, por invalidez comprovada e facultativa nos casos de serviço público prestado por mais de 30 anos. A Emenda Constitucional n. 1, de 17 de outubro de 1969, manteve as mesmas prerrogativas indeclináveis, inscritas explicitamente do art. 113. Com as restrições temporárias contidas no art. 182 que determinou continuasse em vigor o Ato Institucional n. 5, de 13 de dezembro de 1968, e os demais atos posteriormente baixados.

133. Com a restauração da Justiça Federal, em virtude do *princípio da dualidade*, inspirado na idéia de Federação (Ato Institucional n. 2, 27-10-1965, que repetiu o Dec. n. 848, de 11-10-1890), passou à competência dos *juízes federais* o processamento e o julgamento, em primeira instância, das causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal, for interessada na condição de autora, ré, assistente ou oponente. Nesse sentido, com exata definição, a Lei n. 5.010, de 30 de maio de 1966, dentro da competência constitucional estabelecida, deu jurisdição *rei sitae* ou territorial ao novo sistema judiciário, *ratione materiae* e *ratione personae*, envolvendo inclusive as ações, expropriatórias do interesse da União e das suas pessoas administrativas, que passaram a ser apreciadas segundo os novos ditames constitucionais.

Art. 13. A petição inicial, além dos requisitos previstos no Código de Processo Civil, conterà a oferta do preço e será instruída com um exemplar do contrato, ou do jornal oficial que houver publicado o decreto de desapropriação, ou cópia autenticada dos mesmos, e a planta ou descrição dos bens e suas confrontações.

Parágrafo único. Sendo o valor da causa igual ou inferior a dois contos de réis, dispensam-se os autos suplementares.

NOTA — Código de Processo Civil:

“TÍTULO VIII

Do Procedimento Ordinário

CAPÍTULO I

Da Petição Inicial

SECÇÃO I

Dos Requisitos da Petição Inicial

Art. 282 – A petição indicará:

- I – O juiz ou tribunal, a que é dirigida;
- II – os nomes, prenomes, estado civil, profissão, domicílio e residência do autor e do réu;
- III – o fato e os fundamentos jurídicos do pedido;
- IV – o pedido, com as suas especificações;
- V – o valor da causa;
- VI – as provas com que o autor pretende demonstrar a verdade dos fatos alegados;
- VII – o requerimento para a citação do réu.

Art. 283 – A petição inicial será instruída com os documentos indispensáveis à propositura da ação.

Art. 284 – Verificando o juiz que a petição inicial não preenche os requisitos exigidos nos arts. 282 e 283, ou que apresenta defeitos e irregularidades capazes de dificultar o julgamento de mérito, determinará que o autor a emende, ou a complete, no prazo de dez (10) dias.

Parágrafo único – Se o autor não cumprir a diligência, o juiz indeferirá a petição inicial.

Art. 285 – Estando em termos a petição inicial, o juiz a despachará, ordenando a citação do réu, para responder; do mandado constará que, não sendo contestada a ação, se presumirão aceitos pelo réu, como verdadeiros, os fatos articulados pelo autor”.

134. A petição inicial é a condição primeira da fase judicial-processual. Deve corresponder, na sua exatidão, ao ato declaratório, ao decreto e à manifestação da *vontade legal* do Poder Público. No seu teor integrará os requisitos que o Código de Processo Civil determina nos art. 282 e incisos, e mais um requisito: a oferta do preço como indenização ou

compensação indenizatória, requisito, este, fundamental para o prosseguimento da ação após o efeito jurídico citatório.

135. Bem considerando, a ação expropriatória começa como todas as demais ações, através de petição escrita, na qual serão indicados elementos esclarecedores peculiares ao fim-objeto do processo, como: *a)* o juiz a quem é dirigida; *b)* o nome e o prenome, a residência, ou domicílio, a profissão, a naturalidade e o estado civil do réu, qualificando as partes; *c)* o fato e os fundamentos jurídicos do pedido, expostos com clareza e precisão, de maneira que o réu possa preparar a defesa, ou contestar; *d)* o pedido com as suas especificações; *e)* os meios de prova com que o autor pretende demonstrar a verdade do alegado; *f)* plantas e planos quanto aos bens cuja transferência compulsória se pretende; *g)* requerimento para a citação do réu; *h)* o valor da causa. Trata-se, com o início da ação, de fazer valer um *direito público*, e, também, de resguardar um *direito privado* que a lei protege e garante. Para isso é necessário que o autor invoque o disposto legal permissivo, ou a lei que excepciona a garantia constitucional.

136. Quando o art. 158 do Código Civil exige que a petição venha acompanhada de todos os requisitos e condições legais, é no sentido de ser o *fato* ou o *caso* devidamente elucidado e esclarecido. Há que qualificar, aqui, o autor e o réu antes de se especificar mesmo a natureza do direito. E, além dos requisitos acima nomeados, é mister: *a)* que a inicial esteja instruída com um exemplar do contrato, ou do jornal oficial que houver publicado o decreto de desapropriação, ou cópia autenticada dos mesmos; *b)* do processo administrativo, quando indispensável. O legislador não pretende que haja dúvidas com respeito aos bens apontados como de utilidade pública. Por isso obriga a mais completa especificação da coisa. Dá grande importância à individualização do imóvel, sua qualidade econômica, características, confrontações e situação.

137. A juntada do contrato, porém, como é evidente, só é exigível quando se tratar de pessoas concessionárias de serviço público ou de entidades delegadas. Como tais *pessoas* ou entidades não podem declarar a desapropriação, mas ape-

nas promovê-la quando autorizadas por lei ou contrato, a execução em juízo depende de prova instrumental da concessão, ou melhor, do contrato assistido pelo ato administrativo expropriatório a ser cumprido pela via jurisdicional. A ausência dos requisitos na inicial leva ao indeferimento, pois torna o pedido inepto por não preencher as condições sagradas no Código de Processo Civil e na lei. O *poder* de indeferir, conferido ao juiz, cabe quando: *a)* o autor for parte ilegítima; ou *b)* a inicial estiver marcada de defeitos que tornem precária a pretensão do autor. Fica, no entanto, ressalvado ao autor o direito de repetir o pedido.

138. Na 2a. parte do parágrafo único (art. 13) deve entender-se o dispositivo legal do seguinte modo: os autos suplementares constituíram uma inovação do Código de Processo Civil. Nem sempre seguida rigorosamente pelos pretórios ou serventias. Destinavam-se, como solução cautelar, à substituição ou à reconstituição do processo original. Passaram, no entanto, a ser exigidos apenas nas ações propostas nos territórios e no interior dos Estados, face à alteração sofrida pelo art. 14 do Decreto-lei n. 4.566, de 11 de agosto de 1942. Despreocupa, hoje em dia, a existência de autos suplementares. Tornaram-se dispensáveis ante os recursos da técnica moderna especializada em foto-copiar documentos. Nas ações expropriatórias, com maior razão, o disposto é inaplicável e desnecessário. O que importa é que se reduzam as formalidades materiais. De mais a mais, atendendo ao pequeno valor do litígio, a maneira expressa em lei tornou-se inadequada ao justo colimado pelo legislador. Compreende-se, por isso, que a regra estabelecida tenha caído em desuso, não só pela sua insubsistência formal, como também pela natureza da desapropriação, em cujo processo o expropriante responde em nome do interesse público.

Art. 14. Ao despachar a inicial, o juiz designará um perito de sua livre escolha, sempre que possível, técnico, para proceder à avaliação dos bens.

Parágrafo único. O autor e o réu poderão indicar assistente técnico do perito.

NOTA – Código de Processo Civil:

Da Prova Pericial

Art. 420 – A prova pericial consiste em exame, vistoria ou avaliação.

Parágrafo único – O juiz indeferirá a perícia quando:

I – a prova do fato não depender do conhecimento especial de técnico;

II – for desnecessária em vista de outras provas produzidas;

III – a verificação for impraticável.

Art. 421 – O juiz nomeará o perito.

§ 1º – Incumbe às partes, dentro em cinco (5) dias, contados da intimação do despacho de nomeação do perito:

I – indicar o assistente técnico;

II – apresentar quesitos.

§ 2º – Havendo pluralidade de autores ou de réus, far-se-á a escolha pelo voto da maioria de cada grupo; ocorrendo empate, decidirá a sorte.

Art. 422 – O perito e os assistentes técnicos serão intimados a prestar, em dia, hora e lugar designados pelo juiz, o compromisso de cumprir conscienciosamente o encargo que lhes for cometido.

Art. 423 – O perito ou o assistente técnico pode escusar-se (art. 146), ou ser recusado por impedimento ou suspeição (artigo 138, III); ao aceitar a escusa ou ao julgar procedente a impugnação, o juiz nomeará novo perito e a parte poderá indicar outro assistente técnico.

Art. 424 – O perito ou assistente pode ser substituído quando:

I – carecer de conhecimento técnico ou científico;

II – sem motivo legítimo, deixar de prestar compromisso.

Parágrafo único – No caso previsto no número II, o juiz impor-lhe-á multa de valor não superior a um (1) salário-mínimo vigente na sede do juízo.

Art. 425 – Poderão as partes apresentar, durante a diligência quesitos suplementares. Da juntada dos quesitos aos autos dará o escrivão ciência à parte contrária.

139. Aceitando a inicial por despacho, imediatamente, o juiz designará perito de sua livre escolha, um *técnico* sempre que for possível, para realizar a avaliação. O autor e o réu poder-se-ão fazer representar com a indicação de assisten-

tes técnicos do perito. O exame dos peritos traz consigo a vantagem indiscutível de fixar, em termos, o valor da coisa que se pretende como de interesse ou de utilidade pública. Sabido é que o processo de desapropriação depende, quase que exclusivamente, da peritagem e do conseqüente laudo de avaliação dos bens. Só estabelecendo medida de valor ou de relação de valor, e que será a média aritmética da indenização, é possível evitar os prejuízos decorrentes do ato expropriatório. Essa é a importância que a lei dá à peritagem, o motivo pelo qual o legislador, na abertura do processo, já ordena fixar a compensação indenizatória.

140. É o perito que traz ao juiz o conhecimento base do *fato-valor*. Quando aparece no processo é para oferecer esclarecimentos técnicos ou dados de conhecimento real para a solução do litígio. Habilita, assim, o juiz, a julgar com segurança, equilíbrio e certeza na controvérsia e com *livre convencimento*. Confiando ao juiz a escolha do perito, afastou-se o Decreto-lei n. 3.365 das leis anteriores, obedecendo, no entanto, à orientação do Código de Processo Civil, sobretudo no que tange à imposição de ordem moral. Não se pode deixar de nomear os arts. 423 e 147 do mesmo Código, por contingência do art. 42 da lei expropriatória de 1941, subsidiariamente aplicável.

141. Manteve-se com a indicação dos assistentes do perito uma situação mais ampla que aquela determinada pelo Código de Processo Civil. O assistente técnico é, pois, em nome da lei, no campo técnico da perícia, o defensor do interesse dos litigantes, sem com isso estar forçado à quebra da responsabilidade profissional. Cabe ao assistente indicado habilitar tecnicamente o advogado, oferecendo matéria de debate na audiência de instrução e julgamento. Possui os mesmos deveres e prerrogativas do perito do juízo, podendo para tal tomar as iniciativas esclarecedoras de dúvidas e que favoreçam uma opinião segura da coisa em avaliação. Tanto é a importância do assistente-técnico no curso da ação expropriatória que poderá comparecer à audiência no momento da discussão do laudo, conforme o art. 435 do Código de Processo Civil, também aplicável por analogia em virtude do citado art. 42 do Decreto-lei n. 3.365.

Art. 15. Se o expropriante alegar urgência e depositar a quantia arbitrada de conformidade com o art. 685 do Código de Processo Civil, o juiz mandará imiti-lo provisoriamente na posse dos bens.

142. A urgência é uma característica natural da ação expropriatória. Característica que está no conteúdo do que seja interesse público, utilidade pública ou necessidade de serviço. Quanto à declaração de *urgência*, para fins de imissão de posse, pode ser manifestada a qualquer momento depois da declaração de utilidade pública, mas dentro do seu prazo de validade. Com a vigência da Lei n. 2.786, de 21 de maio de 1956, revogou-se o Decreto-lei n. 9.811, de 9 de setembro de 1946, ficando alterado o parágrafo único do art. 15 do Decreto-lei n. 3.365, de 21 de junho de 1941. Vale na explicação do art. 15, o conhecimento dos arts. 802 e 803 da atual lei processual.

143. Exige-se, portanto, que a urgência deve ser proposta no prazo improrrogável de 120 dias e não pode ser interrompida ou renovada. A alegação de urgência que não poderá ser renovada, obriga o expropriante a requerer a imissão provisória dentro do prazo legal previsto. Findo o prazo fixado, concretamente estabelecido, não será concedida a imissão provisória. A disponibilidade do bem pelo Poder Público só se efetiva, em regra, após o pagamento da indenização ou após a consignação em alguns casos permitida. É o que emana, originariamente, do dispositivo constitucional que impõe para o exproprioamento a prévia indenização. Tal permissão, cumprida a obrigatoriedade da indenização prévia, decorre da urgência que a Administração justifica e que apreciada afeta a perda do uso da propriedade por parte do expropriado.

§ 1º. A imissão provisória poderá ser feita, independentemente da citação do réu, mediante o depósito:

a) do preço oferecido, se este for superior a 20 (vinte) vezes o valor locativo, caso o imóvel esteja sujeito ao imposto predial;

b) da quantia correspondente a 20 (vinte) vezes o valor locativo, estando o imóvel sujeito ao imposto predial e sendo menor o preço oferecido;

c) do valor cadastral do imóvel, para fins de lançamento do imposto territorial, urbano ou rural, caso o referido valor tenha sido atualizado no ano fiscal imediatamente anterior;

d) não tendo havido a atualização a que se refere o inciso "c", o juiz fixará, independente de avaliação, a importância do depósito, tendo em vista a época em que houver sido fixado originariamente o valor cadastral e a valorização ou desvalorização posterior do imóvel.

§ 2º. A alegação de urgência, que não poderá ser renovada, obrigará o expropriante a requerer a imissão provisória dentro do prazo improrrogável de 120 (cento e vinte) dias.

§ 3º. Excedido o prazo fixado no parágrafo anterior não será concedida a imissão provisória.

144. A Lei n. 2.786, de 21 de maio de 1956 (como veremos mais adiante e na oportunidade) atualizou alguns dispositivos do Decreto-lei n. 3.365, incorporou ao texto principal modificações de alta relevância e deu novo sentido aos arts. 26, 27, 32 e 33. Não há dúvida, quanto à matéria alterada através de redação diferente, da sensibilidade do legislador diante da depreciação do valor-moeda e da valorização do nível material das coisas. Essa foi uma orientação, a de 1956, que a jurisprudência não pode desestimular.

145. Com a ampliação do art. 15, o legislador normalizou ou explicitou a situação de urgência, tão-somente porque a urgência no ato administrativo é um elemento de *mérito*, sujeito, por sua natureza, à descrição administrativa ou ao livre critério da Administração. Na letra *d*, do § 2º, desde que não tenha, por qualquer motivo, havido atualização de valor, poderá o juiz fixar indenização para depósito preliminar, independente de avaliação. No entanto, não obstante, a exigência de interesse público, não se permitiu a renovação da alegação de urgência. E por quê? Porque, como exceção, a urgência não se justifica senão pela imediata execução de certos trabalhos indispensáveis. Não se trata de discutir a existência ou não da urgência, mas de apreciá-la numa única oportunidade, eis que o Poder Público não deve desconhecer

circunstâncias especiais do seu interesse. Permitindo-se a renovação da urgência, é tumulto contínuo na lide processual.

146. O que o legislador quis foi, apenas, conferir ao juiz a faculdade de decidir, conforme o seu conhecimento do fato, dando a *imissão provisória*, isto é, a transferência do bem expropriando para o expropriante, já no começo da lide e com o depósito em juízo, em favor do expropriado, da importância fixada segundo o critério previsto na lei. Denomina-se aqui de *provisória* a imissão, porque não é a posse definitiva que acompanha a propriedade. A posse definitiva o expropriante só ganhará mediante o cumprimento do pagamento da justa indenização, e após sentença.

147. Cumpre não esquecer, porém, que a *imissão provisória* dos imóveis não regidos pelo Decreto-lei n. 1.075, de 22 de janeiro de 1970, em princípio se efetiva como regra com base no valor venal determinado para efeitos fiscais, ou melhor, pelo depósito do valor que é atribuído ao imóvel para os efeitos de cobrança ou pagamento do imposto predial ou territorial. Por outro lado, convém lembrar que não cabe recurso da decisão que defere o pedido de imissão. Quando o art. 15 invoca a lei processual é apenas no que diz respeito ao arbitramento. A remissão do art. 42 do Decreto-lei n. 3.365 é somente para aquilo em que a lei da desapropriação for omissa. Não valem, na espécie, as analogias. Na hipótese de o expropriado sofrer prejuízos pela perda provisória da posse, esses prejuízos sofridos reclamam providência indenizatória dependente do processo expropriatório.

Art. 16. A citação far-se-á por mandado na pessoa do proprietário dos bens; a do marido dispensa a da mulher; a de um sócio, ou administrador, a dos demais, quando o bem pertencer à sociedade; a do administrador da coisa, no caso de condomínio, exceto o de edifício de apartamento constituindo cada um propriedade autônoma, a dos demais condôminos e a do inventariante, e, se não houver, a do cônjuge, herdeiro, ou legatário, detentor da herança, a dos demais interessados, quando o bem pertencer a espólio.

NOTA – Código de Processo Civil:

“Das Citações

Art. 213 – Citação é o ato pelo qual se chama a juízo o réu ou o interessado a fim de se defender.

Art. 214 – Para a validade do processo é indispensável a citação inicial do réu.

§ 1º – O comparecimento espontâneo do réu supre, entretanto, a falta de citação.

§ 2º – Comparecendo o réu apenas para argüir a nulidade e sendo esta decretada, considerar-se-á feita a citação na data em que ele ou seu advogado for intimado na decisão.

Art. 221 – A citação far-se-á:

I – pelo correio;

II – por oficial de justiça;

III – por edital.

Art. 222 – A citação pelo correio só é admissível quando o réu for comerciante ou industrial, domiciliado no Brasil.

Art. 223 – Requerida a citação pelo correio, o escrivão ou chefe da secretaria porá a cópia da petição inicial, despachada pelo juiz, dentro de sobrescrito com timbre impresso do juízo ou tribunal, bem como do cartório, indicando expressamente que visa a intimar o destinatário.

§ 1º – Se já não constar da cópia da petição inicial, o despacho do juiz consignará a advertência a que se refere o art. 285, segunda parte, se o litígio versar sobre direitos disponíveis.

§ 2º – A carta será registrada, com aviso da recepção, a fim de ser junto aos autos.

§ 3º – O carteiro fará a entrega da carta registrada ao destinatário, exigindo-lhe que assine o recibo.

Art. 224 – Faz-se a citação por meio de oficial de justiça, não dispondo a lei de outro modo.”

148. A lei expropriatória manda o intérprete para as regras contidas no Código de Processo Civil. Aplica-se, assim, o disposto no art. 226. No entanto, acontecendo ser o proprietário menor ou interdito, a norma é a do art. 8º, quanto à representação dos absolutamente incapazes e a assistência dos relativamente incapazes, cabendo, em juízo, responder aos pais, tutores ou curadores.

149. No caso da citação do marido, dispensada a cita-

ção da mulher, não prevaleceu o disposto no art. 10 do Código de Processo Civil. Não se exige na ação expropriatória a outorga uxória, mas não produz efeito somente a citação da mulher.

150. Com o intuito de possibilitar o início imediato da ação expropriatória, o Decreto-lei n. 3.365 permitiu algumas exceções ao princípio processual geral, não obrigando que a citação seja dirigida exclusivamente ao réu. No processo expropriatório, o chamamento a juízo segue os seguintes mandamentos: *a)* a citação será feita, nos casos comuns, ao proprietário individual do bem; *b)* tratando-se de bens do casal, ao marido; *c)* se a coisa pertence a uma sociedade, basta a situação de um sócio ou do administrador; *d)* quando o bem estiver em regime de condomínio, também ao administrador.

151. Quando, no entanto, a coisa pertencer a uma sociedade, é recomendável que a citação seja feita na pessoa do seu representante legal, conforme o art. 12, incisos VI e VIII do Código de Processo Civil, e com resultado mais prático para o desapropriante. Igualmente, nas situações condominiais, onde não se verifique regime de administração, a omissão legal leva a citação a todos os proprietários com fundamento no art. 634 do Código Civil.

152. Manda o legislador que se enfoque alguns esclarecimentos: *a)* tratando-se de prédio de apartamentos, todos os proprietários precisam ser citados, cada um no seu direito de proprietário autônomo; *b)* quando se trate de bens sob inventário, o inventariante; *c)* tratando-se de bens de espólio, sem processo de inventário, o cônjuge sobrevivente, o herdeiro ou o legatário que detiver a herança. Pelo art. 12, inciso V, do Código de Processo Civil, cabe ao inventariante representar o espólio em juízo, ativa e passivamente. Não havendo, porém, inventariante, a sabedoria da lei ampliou a regra até aos “demais interessados”.

NOTA – Código de Processo Civil:

“Art. 12 – Serão representados em juízo, ativa e passivamente:

I — a União, os Estados, o Distrito Federal e os Territórios, por seus procuradores;

II — o Município, por seu Prefeito ou procurador;

III — a massa falida, pelo síndico;

IV — a herança jacente, ou vacante, por seu curador;

V — o espólio, pelo inventariante;

VI — as pessoas jurídicas, por quem os respectivos estatutos designarem, ou, não os designando, por seus diretores;

VII — as sociedades sem personalidade jurídica, pela pessoa a quem couber a administração dos seus bens;

VIII — a pessoa jurídica estrangeira, pelo gerente, representante ou administrador de sua filial, agência ou sucursal aberta ou instalada no Brasil (art. 88, parágrafo único);

IX — o condomínio, pelo administrador ou pelo síndico.

§ 1º — Quando o inventariante for dativo, todos os herdeiros e sucessores do falecido serão autores ou réus nas ações em que o espólio por parte.

§ 2º — As sociedades sem personalidade jurídica, quando demandadas, não poderão opor a irregularidade de sua constituição.

§ 3º — O gerente da filial ou agência presume-se autorizado, pela pessoa jurídica estrangeira, a receber citação inicial para o processo de conhecimento, de execução, cautelar e especial.

Art. 13 — Verificando a incapacidade processual ou a irregularidade da representação das partes, o juiz, suspendendo o processo, marcará prazo razoável para ser sanado o defeito."

Parágrafo único. Quando não encontrar o citando, mas ciente de que se encontra no território da jurisdição do juiz, o oficial portador do mandado marcará desde logo hora certa para a citação, ao fim de 48 horas, independentemente de nova diligência ou despacho.

153. Na possibilidade de o citando com hora certa não comparecer, recorrendo ao art. 9º do Código de Processo Civil, o juiz dar-lhe-á curador à lide. No regime da lei processual, estes são os requisitos para a citação com hora certa:

a) que o oficial possuidor do mandado não encontre o citan-

do em seu domicílio ou residência; *b)* que surja a suspeita da ocultação por parte do citando; *c)* que tenha sido dada ciência a pessoa familiar ou vizinho que no dia seguinte o oficial voltará a determinada hora; *d)* que voltando na hora determinada não tenha encontrado o citando.

154. Tomadas as providências, e aplicando-se o Código de Processo Civil na omissão da lei expropriatória, a designação da hora certa depende sempre da presença do citando no território da jurisdição do juiz. Neste caso, apela-se para o art. 227 do Código de Processo Civil, notificando-se qualquer pessoa da família, ou, na impossibilidade de assim de fazer, o vizinho do citando. Verifique-se que a lei expropriatória silencia sobre quem possa receber a citação com hora certa, 48 horas depois. O Código orienta: familiar ou vizinho do citando. O oficial fará a notificação a qualquer pessoa capaz de comunicar o fato ao interessado.

Art. 17. Quando a ação não for proposta no foro do domicílio ou da residência do réu, a citação far-se-á por precatória, se o mesmo estiver em lugar certo, fora do território da jurisdição do juiz.

155. Preliminarmente, duas competências precisam ficar estabelecidas: a da Justiça *federal* e a da Justiça *comum*. A competência aqui estabelecida é *ratione materiae*. A nova Carta, de 17 de outubro de 1969, não alterou a posição da Carta de 1967. A competência, na órbita federal, confirma o alcance territorial e fixa a posição do sujeito ativo frente ao sujeito passivo, na ação expropriatória. No mais, como a jurisdição se estende ao Estado *federado* e o sedimento da instância federal está nas capitais, a via regular será a da *precatória* nas lides onde o réu for domiciliado ou residente no interior. Mas as normas aplicáveis, sem dúvida, são as encontradas no Código de Processo Civil.

156. A matéria da citação por precatória está regulada pelos arts. 200 a 212 do Código de Processo Civil. É cabível sempre quando o réu não tenha domicílio ou residência no lugar onde se há de propor a ação. Respeita-se aqui o disposto no art. 11 do Decreto-lei n. 3.365. A lei, minuciosamente,

recomenda: *a)* que esteja o réu em lugar certo; *b)* que se encontre o réu fora do território da jurisdição do juiz. Nas ações federais, no entanto, a jurisdição é uma só: a estadual-territorial, num alcance geográfico de largas proporções. E como as ações expropriatórias devem ser propostas nas capitais, para maior certeza de eficiência processual, não há outro meio melhor aconselhável que a precatória para cumprimento da citação.

Art. 18. A citação far-se-á por edital se o citando não for conhecido, ou estiver em lugar ignorado, incerto ou inacessível, ou, ainda, no estrangeiro, o que dois oficiais do juízo certificarão.

NOTA – Código de Processo Civil:

“Art. 231 – Far-se-á a citação por edital:

I – quando desconhecido ou incerto o réu;

II – quando ignorado, incerto ou inacessível o lugar em que se encontrar;

III – nos casos expressos em lei.

§ 1º – Considera-se inacessível, para efeito de citação por edital, o país que recusar o cumprimento de carta rogatória.

§ 2º – No caso de ser inacessível o lugar em que se encontrar o réu, a notícia de sua citação será divulgada também pelo rádio, se na comarca houver emissora de radiodifusão.

Art. 232 – São requisitos da citação por edital:

I – a afirmação do autor, ou a certidão do oficial, quanto às circunstâncias previstas nos números I e II do artigo antecedente;

II – a afixação do edital, na sede do juízo, certificada pelo escrivão;

III – a publicação do edital no prazo máximo de quinze (15) dias, uma vez no órgão oficial e pelo menos duas vezes em jornal local, onde houver;

IV – a determinação, pelo juiz, do prazo, que variará entre vinte (20) e sessenta (60) dias, correndo da data da primeira publicação;

V – a advertência a que se refere o artigo 285, segunda parte, se o litígio versar sobre direitos disponíveis.

Parágrafo único – Juntar-se-á aos autos um exemplar de cada publicação, bem como do anúncio, de que trata o número II deste artigo.

Art. 233 – A parte que requerer a citação por

edital, alegando dolosamente os requisitos do art. 231, I e II, incorrerá em multa de cinco (5) vezes o salário-mínimo vigente na sede do juízo.

Parágrafo único – A multa reverterá em benefício do citando.”

157. O art. 232, I do Código de Processo Civil, para admitir a citação por edital, impõe duas recomendações: *a)* a afirmação do requerente no pedido; *b)* a certidão do oficial de justiça. O Decreto-lei n. 3.365, porém, só permite a citação por edital quando o fato for certificado por dois oficiais do juízo. Dar-se-á, portanto, a citação por edital, quando o réu seja desconhecido ou esteja em lugar ignorado, incerto ou, então, inacessível. O limite do prazo concedido ao réu para comparecimento em juízo fica a critério do juiz. Decorrido o prazo, torna-se perfeita a citação.

158. Também nas ações expropriatórias, e quando o réu se encontra no estrangeiro, mas em lugar considerado certo, a citação se fará através de *rogatória*. Como na espécie da ação prepondera o interesse público, houve por bem o Decreto-lei n. 3.365 ordenar a citação por edital. É indispensável, no entanto, que dois oficiais de justiça certifiquem o fato. Acontecendo o citando por edital tornar-se revel, ou não comparecendo a juízo no prazo da lei, o Código de Processo Civil manda que se lhe dê curador à lide. Aos autos se farão juntar os exemplares dos jornais que tenham publicado o edital. Considerando, porém, a natureza do processo expropriatório, para maior brevidade deve lançar-se nos autos certidão probante da citação.

Art. 19. Feita a citação, a causa seguirá com o rito ordinário.

NOTA – Código de Processo Civil:

“Art. 271 – Aplica-se a todas as causas o procedimento comum, salvo disposição em contrário deste Código ou de lei especial.

Art. 272 – O procedimento comum é ordinário ou sumaríssimo.

Art. 273 – O procedimento especial e o proce-

dimento sumaríssimo regem-se pelas disposições que lhes são próprias, aplicando-se-lhes, subsidiariamente, as disposições gerais do procedimento ordinário.

CAPÍTULO II

Do Procedimento Ordinário

Art. 274 – O procedimento ordinário reger-se-á segundo as disposições dos Livros I e II deste Código.”

159. Quanto ao processo de rito *ordinário* é aquele regulado pelo próprio Código de Processo Civil. Decorrido o prazo para a defesa, o juiz no prazo da lei profere o despacho saneador, pelo qual decide sobre a legitimidade das partes e sua representação, a existência ou não de interesse moral e econômico no pedido, diligenciando as provas que se fizerem necessárias, para no final designar a audiência de instrução e julgamento.

160. O rito *ordinário*, obediente à uniformização do Processo Civil brasileiro, em termos, compreende: *a)* pedido inicial; *b)* resposta do réu; *c)* revelia; *d)* providências preliminares; *e)* provas; *f)* audiência, e *g)* sentença e coisa julgada. O prazo para a contestação será de 15 dias contados da entrega do mandado cumprido, ou no decurso do prazo citatório concedido em se tratando de citação por edital. Decorrendo o prazo para a contraditoriedade, o despacho saneador deverá ser prolatado dentro de 10 dias contados da conclusão dos autos. Pelo que obriga o Código de Processo Civil, o prazo para a realização da audiência de instrução e julgamento será fixado pelo juiz, após saneado o processo.

Art. 20. A contestação só poderá versar sobre vício do processo judicial ou impugnação do preço; qualquer outra questão deverá ser decidida por ação direta.

NOTA – Código de Processo Civil:

“Art. 300 – Compete ao réu alegar, na contes-

tação, toda a matéria de defesa, expondo as razões de fato e de direito, com que impugna o pedido do autor e especificando as provas que pretende produzir.

.....

Art. 302 — Cabe também ao réu manifestar-se precisamente sobre os fatos narrados na petição inicial. Presumem-se verdadeiros os fatos não impugnados, salvo:

I — se não for admissível, a seu respeito, a confissão;

II — se a petição inicial não estiver acompanhada do instrumento público que a lei considerar da substância do ato;

III — se estiverem em contradição com a defesa, considerada em seu conjunto.

Parágrafo único — Esta regra, quanto ao ônus da impugnação especificada dos fatos, não se aplica ao advogado dativo, ao curador especial e ao órgão do Ministério Público.

Art. 303 — Depois da contestação, só é lícito deduzir novas alegações quando:

I — relativas a direito superveniente;

II — competir ao juiz conhecer delas de ofício;

III — por expressa autorização legal, puderem ser formuladas em qualquer tempo e juízo.”

161. A contestação, na verdade, só poderá versar sobre: a) vício do processo; b) impugnação do preço. No entanto, nada disse o legislador, uma vez que silenciou quanto ao pronunciamento do juiz no tocante à legalidade ou à inconstitucionalidade do ato administrativo. É preciso aqui guardar, face ao regime de garantias jurídicas, uma condição que não envolve somente a competência da autoridade administrativa, mas que envolve a lei naquilo que ela menciona de forma taxativa e com a devida clareza dogmática, consensual e programática.

162. Resta saber, em princípio, até que ponto um juiz na sua qualidade judicante pode ou não apreciar da legalidade ou constitucionalidade de um ato administrativo. Alhear o juiz desse exame, quando a ilegalidade se apresenta flagrante, será o mesmo que permitir a violação do direito de proprie-

dade, mesmo na previsível exceção constitucional. Recebido e ajuizado o pedido na ação expropriatória, invocando-se o art. 13 do Decreto-lei n. 3.365, a verificação da legalidade assenta nas seguintes exigências jurídicas: *a)* se é ou não competente a autoridade que lavrou o decreto expropriatório; *b)* se o decreto, ou a declaração corresponde a um dos casos do art. 5º, ou vem motivado por lei especial; *c)* se o imóvel desapropriando resulta de um plano administrativo e está vinculado ao objeto da desapropriação. O que não pode o Judiciário, pela proibição legal, é apreciar dos motivos que levam o Poder Público, fundado na lei, a baixar a declaração.

163. A ação direta, acima nomeada, para decidir *qualquer outra questão*, instituída como processo especial, contrasta com o regime jurídico ou com a intenção do legislador, quando no texto do art. 20 fala em *vício do processo judicial*. Desnecessária, portanto, seria a longa enumeração do art. 5º e a referência feita na letra *p*. A lei argentina foi muito mais correta, quando no art. 2º diz o que seja a declaração de utilidade pública. De igual maneira, a lei espanhola, quando no art. 9º torna indispensável a prévia declaração de utilidade. E também a francesa, não enumerando os casos, mas exigindo que a utilidade pública seja declarada por decreto. Com respeito à lei brasileira, na sua tradição histórica, manteve intencionalmente uma orientação enumerativa com a atual, abrindo para a Administração a possibilidade da *lei especial* para os casos não-taxativos.

164. Para constituir-se a relação processual na ação expropriatória, convém não esquecer os requisitos formais e substanciais constantes da longa enumeração imposta no art. 5º. Não são os casos, apenas pressupostos jurídicos, mas, pelo conteúdo do que indicam, normas de lei e não de doutrina; normas obrigatórias que não se conflitam com o art. 9º desde que o *sistema* seja entendido na sua unidade de propósitos, de meios e de fins. Uma preocupação, apenas, deu sentido à palavra do legislador: a de limitar ao mínimo a discussão no processo expropriatório.

165. Com efeito. Como no direito anterior, o sistema discriminatório dos casos continua minucioso e concreto, com

uma preocupação manifestamente finalística, dentro de intenção claramente manifestada pelo legislador. Do contrário, o art. 5º seria uma inutilidade dentro do corpo do Decreto-lei n. 3.365; um formalismo nada prático e fora da boa técnica jurídica, da lei, dizendo para não obrigar ou não se apreciar, fulminando irremediavelmente o próprio objetivo processual na desapropriação e trazendo como consequência a validade de um ato administrativo marcado de invalidez.

166. Os vícios processuais, lembrados diretamente na lei, definiram o alcance da apreciação jurisdicional. Pela intenção manifesta do legislador não são permitidas as exceções dilatórias. Somente as exceções de suspeição e incompetência serão recebidas e julgadas nos mesmos autos e com suspensão da lide. Quanto à alegação de nulidades processuais cumpre atender ao disposto no Código de Processo Civil. Aparecem as nulidades como decorrência: a) da falta ou defeito da citação; b) da falta de capacidade processual; c) da ilegitimidade do procurador. Quanto aos demais elementos viciantes só podem ser argüídos através de exame do procedimento administrativo. Podem ser, em cada caso, apreciados no âmbito do despacho saneador, abrangendo-se no despacho os aspectos que irão influir na sentença expropriatória.

167. Na impugnação do preço oferecido residem a controvérsia e a contraditoriedade. Como o legislador ordinário não tem capacidade jurídica para modificar a lei fundamental, o preço a pagar deve ser o *justo*. E não é permitido ao juiz na causa: a) desrespeitar a forma constitucional prescrita; b) inobservar a condição constitucional estabelecida. Na espécie, a inobservância da forma prescrita na Constituição pode gerar no processo a ineficácia da lei. Relativamente à inobservância, pelo juiz, de uma condição imposta pela Constituição, importa inegavelmente o desaparecimento do controle jurisdicional, e, sobretudo, numa violência contra o direito de propriedade. O sentido da regra constitucional é exatamente este: dar ao expropriado em troca daquilo que é seu a devida compensação indenizatória.

168. Os motivos que levam à impugnação do preço oferecido à título de indenização, podem ser muitos e

variados segundo a natureza dos casos e dos sujeitos passivos impugnantes. Mas, o fundamento real e jurídico é um somente: de o valor da indenização não corresponder precisamente ao valor da propriedade, no todo ou em parte expropriada. As bases técnicas para a fixação indenizatória exigem a consideração de dois elementos: o *jurídico* e o *econômico*; o que a lei diz e o que a coisa vale na realidade. Tudo se resume no chamado *equivalente econômico*, equivalente que estabeleça o nível entre a situação econômica anterior e posterior do expropriado.

169. Em tratando da *contestação*, nas suas razões deverá conter os requisitos exigidos no art. 282, III e V do Código de Processo Civil, conforme recomenda o art. 300 da lei processual. Segundo dispõe o art. 19, efetivada a citação, o prazo para a contestação será de 15 dias, como determina o art. 297. Trata-se na contestação, na verdade, e como meio de defesa, de o réu poder negar o afirmado pelo autor. Aqui, como nas demais ações, a contestação extroverte protestação ou contradita. Forma para o réu o ato essencial do processo. Como peça de defesa, sem dúvida, dos direitos do réu, reafirma tais direitos, ao mesmo tempo que contraria os do autor. Além do mais, faz o réu integrar-se na ação, como parte litigante, a contrabalançar os direitos do expropriante com os direitos do expropriado.

Art. 21. A instância não se interrompe. No caso de falecimento do réu, ou perda de sua capacidade civil, o juiz, logo que disso tenha conhecimento, nomeará curador à lide, até que se habilite o interessado.

Parágrafo único. Os atos praticados da data do falecimento ou da perda da capacidade à investidura do curador à lide poderão ser ratificados ou impugnados por ele, ou pelo representante do espólio, ou do incapaz.

170. A expressão *instância* é aqui tomada como sinônima de *lide* ou *demanda*, significando a causa ou ação, enquanto em juízo estiver sendo discutida. No processo judicial expropriatório, evidencia precisamente a relação entre as

partes e o Poder Público. Como *relação jurídica*, portanto, traz duas condições imediatas de válida normatividade: *a)* exigência de demanda formalmente regular; *b)* competência do juízo onde se houver a demanda instaurado. Supõe, entretanto, dois pressupostos com referência às partes: *a)* as partes devem ter capacidade processual; *b)* as partes devem figurar em juízo ou estar devidamente representadas. A falta de qualquer das condições e pressupostos, pelo sistema do Código de Processo Civil, leva necessariamente à absolvição de instância, à declaração de incompetência de juízo ou ao saneamento do processo para ordenar a representação legal. É de se notar, que o legislador, tendo em mira a natureza das expropriatórias, simplesmente não permitiu a interrupção da instância, em qualquer hipótese. O texto do art. 21, como está escrito, não acompanha a regra do Código de Processo Civil. Deixa a critério do juiz, quando da ocorrência dos casos de suspensão, as medidas de ordem processual para a não-paralisação do feito.

171. O ordenamento do art. 21 completou-se com a orientação do parágrafo único. Tanto assim, que só poderão ser impugnados os atos praticados da data do falecimento ou da perda da capacidade civil até a investidura do curador à lide. O procedimento do juiz não depende da provocação da parte. O curador à lide exercerá os direitos do falecido ou do incapaz até a habilitação do sucessor ou do representante legal do interdito, como também os atos praticados poderão ser ratificados tacitamente, pois o dispositivo não indica forma para a ratificação. Daí não precisar ser expressa. Nas expropriatórias, onde a instância não se interrompe, desde que nenhum prejuízo decorra na fase da habilitação ou representação, prevalecerão os atos praticados, apesar de impugnados. O critério pertence ao juiz nos casos concretos.

Art. 22. Havendo concordância sobre o preço, o juiz o homologará por sentença no despacho saneador.

172. Consuma-se a desapropriação, nos seus efeitos jurídicos, com a aceitação e a concordância sobre o preço oferecido. Permite-se, na eventualidade, que seja efetivada através

de escritura pública, quando expropriante e expropriado cheguem ao acordo. Antes, porém, de homologar o acordo quanto ao preço e por se tratar de uma transferência compulsória, o juiz verificará se foram observadas todas as formalidades legais, se o citado na jurisdição podia aceitar o oferecimento feito, se as partes são legítimas ou se a anuência que deve ser expressa constou de termo nos autos. A ação é, assim, encerrada pelo despacho saneador que torna a decisão terminativa, igual às sentenças nos processos de jurisdição voluntária.

173. Acertado o preço ou a indenização, praticam-se os atos essenciais à fase propriamente executória. Efetiva-se o pagamento e faz-se a expedição do mandado de imissão com as características formalidades. Permanece o pedido na esfera do Judiciário, abreviado nos seus termos processuais, até a execução final do ato expropriatório. Isto porque o acordo sobre o preço não se apresenta como desistência da ação. O interesse do legislador não foi outro que facilitar, abreviando o curso do processo, com a supressão dos atos tornados dispensáveis. No entanto, com a ressalva dos efeitos, seja qual for a fase do processo judicial, podem os interessados desistir da demanda mediante homologação da desistência. Tornam-se aplicáveis, no caso, o art. 158, § único do Código de Processo Civil.

Art. 23. Findo o prazo para a contestação e não havendo concordância expressa quanto ao preço, o perito apresentará o laudo em cartório até cinco dias, pelo menos, antes da audiência de instrução e julgamento.

174. O prazo para a apresentação do laudo é aquele mesmo previsto no art. 433 do Código de Processo Civil. O Código, no entanto, permite, havendo motivo superior, que o laudo seja apresentado até à audiência. Com o silêncio da Lei das Desapropriações, antes de proferido o despacho saneador, o juiz na sua discricção poderá conceder prazo especial, por solicitação do perito. Embora o art. 451 recomende a presença do perito na audiência, depende o fato do arbítrio do juiz, como dirigente do processo, conforme o disposto no art. 452. Como a perícia se constitui em elemento de alta valia

para a fixação do preço, a presença do perito na audiência pode tornar-se necessária para esclarecimentos técnicos mais precisos, pois é o perito, no seu trabalho, que facilitará a função do juiz, colocando à sua disposição dados imprescindíveis à exatidão de julgamento.

175. Cabe ainda ao juiz, no despacho saneador, sendo necessário, com fundamento no art. 331, do Código de Processo Civil, ordenar exames, vistorias e diligências que lhe pareçam convenientes. Quanto ao *laudo*, o Código não traça regras para a sua elaboração. Apenas recomenda, no art. 429, que seja fundamentado e com a menção de tudo o que ocorrer na diligência. Ao perito compete, no entanto, cumprir o disposto no art. 27 do Decreto-lei n. 3.365, indicando no laudo as circunstâncias que o levaram à determinação do valor da coisa. Investido na função por nomeação judicial, o perito aparece como auxiliar do juiz. Com a sua responsabilidade, há de fazer constar do laudo, entre outros, os seguintes elementos esclarecedores: a) o interesse que o proprietário auferir do imóvel; b) a situação econômica do bem; c) o seu estado de conservação; d) as suas condições de segurança; e) o valor venal dos bens da mesma espécie; f) a valorização ou a depreciação da área remanescente pertencente ao réu. E para maior colaboração deverá fazer constar em laudo todos os detalhes relativos à coisa em litígio e que possam influir na fixação da compensação indenizatória.

§ 1º. O perito poderá requisitar das autoridades públicas os esclarecimentos ou documentos que se tornarem necessários à elaboração do laudo e deverá indicar nele, entre outras circunstâncias atendíveis para a fixação da indenização, as enumeradas no art. 27.

Ser-lhe-ão abonadas, como custas, as despesas com certidões e a arbítrio do juiz, as de outros documentos que juntar ao laudo.

176. Diz a lei o que pode o perito fazer no exercício da sua função de nomeação judicial. Cerca-o das condições mais amplas para o bom cumprimento da sua tarefa de esclarecimento técnico, bem como obriga, também, a todas as autoridades públicas. Prescreve-lhe, para tal tarefa, a mais

absoluta imparcialidade. Dá as providências asseguradoras à defesa da propriedade e recebe da lei os mais amplos recursos capazes de tornar eficiente e completa a sua atividade funcional. Abona-lhe as despesas que urgentes se fizerem para as informações que melhor capacitem. Pretendeu, com isso, o legislador, não só dar ênfase à função pericial, como cercar o perito de elementos de prova e de aferição do valor real da coisa. A lei não quer para o perito uma posição de sujeição na elaboração do laudo. Mostra como o mesmo pode colher, diretamente, sem embaraços, índices precisos ao seguro desempenho da perícia.

§ 2º. Antes de proferido o despacho, saneador, poderá o perito solicitar prazo especial para a apresentação do laudo.

177. Mostra, novamente, este parágrafo, o prestígio que a lei concede ao perito. A concessão de *prazo especial*, antes de mais nada, revela a preocupação do legislador. De costume, o laudo deve ser apresentado, para conhecimento do juiz, até cinco dias, no mínimo, antes do designado para a audiência de instrução e julgamento. Considerando o perito que a matéria submetida ao seu estudo é complexa, ou que lhe falem condições probantes à ilustração do laudo, deve encaminhar ao juiz o pedido de *prazo especial*. Esse pedido, no entanto, para normalidade do processo judicial, há de ser manifestado antes do despacho saneador. O que se quer, em face da liberalidade processual, é dar oportunidade ao perito para cumprir com exatidão a sua tarefa, cuja importância a própria lei recomenda.

Art. 24. Na audiência de instrução e julgamento proceder-se-á na conformidade do Código de Processo Civil. Encerrado o debate, o juiz proferirá sentença fixando o preço da indenização.

NOTA — Código de Processo Civil:

“Art. 448 — Antes de iniciar a instrução, o juiz tentará conciliar as partes. Chegando a acordo, o juiz mandará tomá-lo por termo.

Art. 449 — O termo de conciliação, assinado pelas partes e homologado pelo juiz, terá valor de sentença.

SECÇÃO III

Da Instrução e Julgamento

Art. 450 — No dia e hora designados, o juiz declarará aberta a audiência, mandando apregoar as partes e os seus respectivos advogados.

Art. 451 — Ao iniciar a instrução, o juiz, ouvidas as partes, fixará os pontos controvertidos sobre que incidirá a prova.

Art. 452 — As provas serão produzidas na audiência nesta ordem:

I — o perito e os assistentes técnicos responderão aos quesitos de esclarecimentos, requeridos no prazo e na forma do art. 435;

II — o juiz tomará os depoimentos pessoais, primeiro do autor e depois do réu;

III — finalmente, serão inquiridas as testemunhas arroladas pelo autor e pelo réu.

Art. 453 — A audiência poderá ser adiada:

I — por convenção das partes, caso em que só será admissível uma vez;

II — se não puderem comparecer, por motivo justificado, o perito, as partes, as testemunhas ou os advogados.

§ 1º — Incumbe ao advogado provar o impedimento até a abertura da audiência; não o fazendo, o juiz procederá à instrução.

§ 2º — Pode ser dispensada pelo juiz a produção das provas requeridas pela parte cujo advogado não compareceu à audiência.

§ 3º — Quem der causa ao adiamento responderá pelas despesas acrescidas.

Art. 454 — Finda a instrução, o juiz dará a palavra ao advogado do autor e ao do réu, bem como ao órgão do Ministério Público, sucessivamente, pelo prazo de vinte (20) minutos para cada um, prorrogável por dez (10), a critério do juiz.

§ 1º — Havendo litisconsorte ou terceiro, o prazo, que formará com o da prorrogação um só todo dividir-se-á entre os do mesmo grupo, se não convencionarem de modo diverso.

§ 2º — No caso previsto no art. 56, o opoente sustentará as suas razões em primeiro lugar, seguindo-se-lhes os opostos, cada qual pelo prazo de vinte (20) minutos.

§ 3º — Quando a causa apresentar questões complexas de fato ou de direito, o debate oral poderá ser substituído por memoriais, caso em que o juiz designará dia e hora para o seu oferecimento.

Art. 455 — A audiência é una e contínua. Não sendo possível concluir, num só dia a instrução, o debate e o julgamento, o juiz marcará o seu prosseguimento para dia próximo.

Art. 456 — Encerrado o debate ou oferecidos os memoriais, o juiz proferirá a sentença desde logo ou no prazo de dez (10) dias.

Art. 457 — O escrivão lavrará, sob ditado do juiz, termo que conterá, em resumo, o ocorrido na audiência, bem como, por extenso, os despachos e a sentença, se esta for proferida no ato.

§ 1º — Quando o termo for datilografado, o juiz lhe rubricará as folhas, ordenando que sejam encadernadas em volume próprio.

§ 2º — Subcreverão o termo o juiz, os advogados, o órgão do Ministério Público e o escrivão.

§ 3º — O escrivão trasladará para os autos cópia autêntica do termo de audiência.”

178. Sendo o processo expropriatório de rito ordinário, torna-se obrigatório que a audiência de instrução e julgamento se realize de conformidade com o que prescreve o Código de Processo Civil. Desde que citado o réu, o curso processual se compreende pelas normas traçadas para a ação ordinária, ressaltando-se apenas a imediata nomeação do perito. Com inteligência, a lei remete para o Código de Processo Civil o procedimento processual expropriatório. Como a *perícia* é o centro da prova nas desapropriações, o Código atual restabeleceu a figura do assistente técnico, a sua participação na ordem dos trabalhos permite ao juiz situar-se diante dos laudos, não importando que o assistente seja um delegado da parte. Com respeito aos assistentes, diga-se de passagem, eles atuam como auxiliares das partes, já que a lei reconhece a existência deles e reconhecendo aceita a interferência na lide.

Parágrafo único. Se não se julgar habilitado a decidir, o juiz designará desde logo outra audiência que se realizará dentro de dez dias, a fim de publicar a sentença.

179. O prazo processual, de dez dias, para a publicação da sentença, demonstra o interesse do legislador pela importância que o texto constitucional assegura, com indisfarçável rigor. Ainda que limitada a um ponto convergente, a sentença, na ação expropriatória, exige detido estudo das condições da coisa e do seu valor, sob diversos aspectos fundamentais; valor de conteúdo intrínseco, desvalia ocasional ou valorização trazem ao juiz dados que se integram na justeza da decisão. Tanto assim que a lei autoriza, a exemplo dos arts. 455 e 456, do Código de Processo Civil, que o juiz não profira a sentença na audiência imediatamente marcada, mas se reserve prolatá-la, examinando melhor os elementos de verdade processual.

Art. 25. O principal e os acessórios serão computados em parcelas autônomas.

Parágrafo único. O juiz poderá arbitrar quantia módica para desmonte e transporte de máquinas instaladas e em funcionamento.

180. Dividindo a indenização em principal e acessórios, parece-nos que o legislador já se inclinava, não obstante timidamente, a adotar o princípio de reparação integral. O art. 11 da lei francesa estabelece o princípio de que “as indenizações decretadas devem cobrir a integralidade do dano direto, material e certo, causado pela desapropriação”. Não foi tão longe o Decreto-lei n. 3.365, anterior, porém, ao diploma francês que data de 23 de outubro de 1958. No bom entendimento, o *principal* corresponde ao exato valor real da coisa; e *acessórios*, no plural, decorre necessariamente da preponderância de elementos que se somam para que a indenização não fuja à realidade da compensação devida ao expropriado.

181. De certo modo, situando o Decreto-lei n. 3.365 no tempo atual, o natural seria o legislador falar em *dano direto e material*, em prejuízo *indenizável*, e não em acessórios, porque *indenizável* será sempre aquele prejuízo nascido da desapropriação ou surgido do próprio fato da evicção. Mais propriamente, sem dúvida, estaria interpretado o pensamento legal, dando-se ao expropriado o direito que ele tem não aos

danos eventuais ou futuros, mas aos danos ligados à desapropriação enquanto vigente for o ato ou enquanto durar o curso das diferentes fases expropriatórias. É ao juiz da desapropriação que cabe apreciar os elementos somatórios que se perfazem depois na unidade da compensação indenizatória.

182. A tripla característica adotada, conforme a orientação francesa, é que melhor satisfaz e diz com a realidade evidente do fato expropriatório: a orientação, segundo a qual indenizável é o dano *direto, material e certo*. Não aceitamos, por não ser compreensível, a idéia de que o art. 25 contenha apenas uma regra de metodização da sentença. O que a lei quer é que o expropriado não sofra diminuição no valor da indenização computando-lhe ou oferecendo em seu favor o principal e os acessórios.

183. Analisando o parágrafo único dentro do critério atual, demonstra ele, na sua expressão de *lógica jurídica*, qual a intenção do legislador, dando ao juiz a faculdade de arbitrar quantia “para o desmonte e transporte de máquinas instaladas e em funcionamento”. Não cogitou a lei de dizer a que se destinava o preceito; apenas, generalizou, não falando em instalações industriais ou comerciais. Largou a discricção do juiz a faculdade para o ressarcimento, recomendando-lhe apenas modicidade com o dinheiro público. Impressionou-se o legislador com as despesas, algumas inevitáveis, oriundas da desapropriação e não confundiu, pelo destaque, o disposto no parágrafo único com o disposto claramente no art. 25, amparando o expropriado de prejuízos conseqüentes e dando-lhe condições para cobrir os gastos inesperados e prováveis.

Art. 26. No valor de indenização, que será contemporâneo da avaliação, não se incluirão direitos de terceiros contra o expropriado.

§ 1º. Serão atendidas as benfeitorias necessárias feitas após a desapropriação; as úteis, quando feitas com autorização do expropriante.

§ 2º. Decorrido prazo superior a um ano a partir da avaliação, o Juiz ou Tribunal, antes da decisão final, determinará a correção monetária do valor

apurado, conforme índice que será fixado, trimestralmente, pela Secretaria de Planejamento da Presidência da República.

184. Redação do “caput” do artigo e § 1º, anteriormente parágrafo único, conforme Lei n. 2.786, de 21-5-1956. O § 2º foi acrescentado pela Lei n. 4.686, de 21-6-1965, que também reenumerou o § único para § 1º, e teve sua redação alterada pela Lei n. 6.306, de 15-12-1975, nos termos transcritos. Na verdade jurisprudencial, o problema é de *demora*, nas expropriações, obrigando que os índices sejam revistos à partir de um ano da avaliação, e sob critérios oficiais de valores a apurar.

185. Este artigo, como se vê, afirma dois princípios importantíssimos a examinar: a) que o valor da indenização é aquele fixado a partir da avaliação e não o valor do dia da declaração de utilidade pública; b) que a indenização é global e única na sua unidade, ainda que haja direitos de terceiros ou mais de um interessado no seu recebimento. Por outro lado, não se esqueça que o disposto fala em indenização *contemporânea da avaliação*. Significa do *mesmo tempo* ou pode significar do *nosso tempo*. Resolvendo-se *contemporaneamente*, ou com base na época após a avaliação, trata, para o juiz, na sua discricção, de saber qual o *momento certo* para a aferição do valor da coisa para, na sentença, fixar judicialmente o preço.

186. Falando claro, o *momento certo* é o da avaliação e *contemporâneo* até a final sentença. O momento jurídico, que é o momento certo, estende-se, portanto, da avaliação à sentença, como também se pode considerar *esse momento* como o da transferência ou extinção do direito de propriedade. O que está na lei é que a indenização será *contemporânea da avaliação*, sem uma medida de exatidão e nem de limitação, não obrigando ao juiz, para a fixação do justo-preço, restringir-se somente à avaliação quando é a própria lei que usa critério não-limitativo, não-taxativo mas *contemporâneo*. Porque a desapropriação só se consuma quando pago o preço e se transfere a propriedade da coisa. A mesma tese ganhou melhor entendimento com a Lei n. 4.686, de 21 de junho de

1965, que, acrescentando ao art. 26 um segundo parágrafo, determinou a correção monetária do valor apurado a partir da avaliação, não só atendendo à responsabilidade pela demora como à justiça do preço até antes da decisão final. O decurso do prazo superior a um ano não determinado, dá ao juiz condições de reajustamento da indenização com base no *valor apurado* e sujeito às oscilações econômicas.

187. Com o sistema da indenização única e global, esta se torna inviolável no seu todo, mandando-se para as vias regulares os direitos de terceiros contra o expropriado. Prescreve a lei que nada tem o Estado com outros possíveis direitos de pessoas estranhas à lide. Tanto que, para a garantia do particular, existe a norma, segundo a qual a indenização deve ser paga antes que se lhe tire compulsoriamente a propriedade. Aliás, o critério legal adotado pelo legislador brasileiro traz como objetivo principal colocar o expropriado a salvo, na sua propriedade, de gravames sobre a coisa, no âmbito do processo expropriatório. De modo que, em se tratando de direitos de terceiros, não recaem eles sobre a indenização e não lhes reconhece a lei participação direta na lide.

188. Para o reconhecimento das benfeitorias necessárias, manteve a Lei n. 2.786 o mesmo equívoco do Decreto-lei n. 3.365. Usou no texto a expressão *após a desapropriação*, quando o correto seria *após a declaração*. Excepcionaliza o parágrafo o que se contém no artigo, aludindo a outros fatores que incidem sobre a indenização com reflexos materiais de valor na sentença. É a nossa tese pouco antes defendida. Nem o momento jurídico da declaração nem o momento jurídico da avaliação dão ao juiz elementos definitivos para a fixação do justo-preço. Não faz referência o legislador sobre o que a lei entende por *benfeitorias necessárias*. Mas devem ser aquelas benfeitorias impostas ao proprietário por circunstâncias independentes da sua vontade. Quanto às *úteis*, dependentes de autorização, o proprietário poderá realizá-las, computando-se o seu valor na unidade da compensação indenizatória. Está evidente que, havendo *autorização*, e a juízo da Administração, não se pode deixar de fazê-las integrar a indenização.

Art. 27. O juiz indicará na sentença os fatos que motivaram o seu convencimento e deverá atender, especialmente, à estimação dos bens para efeitos fiscais; ao preço de aquisição e interesse que deles aufera o proprietário; à sua situação, estado de conservação e segurança; ao valor venal dos da mesma espécie, nos últimos cinco anos, e à valorização ou depreciação da área remanescente, pertencente ao réu.

§ 1º. A sentença que fixar o valor da indenização quando este for superior ao preço oferecido, condenará o desapropriante a pagar honorários de advogados, sobre o valor da diferença.

§ 2º. A transmissão da propriedade decorrente de desapropriação amigável ou judicial não ficará sujeita ao imposto de lucro imobiliário.

189. O artigo, no seu enunciado, admite os mais variados critérios. Deixa o juiz livre na sua discricção para elaborar a sentença e estabelecer a forma do julgamento; oferece dados que podem ser considerados isoladamente ou em conjunto e orienta de maneira clara sobre quais os motivos que devem ser invocados. Usando a lei da expressão *indicará na sentença os fatos*, está procurando circunstanciar o livre convencimento do julgador. Relacionando os *fatos* com a inteligência do legislador, impõe condições de convicção, de confronto ou de justiça na indenização.

190. Destarte, os elementos de que dispõe o juiz não são outros que estes: a) estimação da coisa para efeitos fiscais; b) preço de aquisição da propriedade; c) interesse que da coisa aufera o proprietário; d) situação do imóvel ou bens; e) estado de conservação; f) segurança; g) valor venal das coisas da mesma espécie; h) valorização ou depreciação da área remanescente. Qualquer dos elementos nominados pode ser considerado no seu valor singular ou de soma, não obstante a possível preponderância de um elemento sobre o outro. Mas, é uma preponderância que se desfaz na unidade da compensação indenizatória devida.

191. Há elementos, como vemos, que o legislador tornou permanentes: o interesse da coisa pelo proprietário é um

deles; o outro, é a situação do imóvel. Não esquecendo-se do valor venal com relação atual às coisas da mesma espécie. Quanto à estimação da coisa para efeitos fiscais, é um elemento relativo, pois nem sempre a estimação fiscal é a justa. O interesse do proprietário pela coisa também não é um elemento absoluto. Mas, assim mesmo, exige um sentido de reparação a estudar concretamente. Releva notar que a nossa lei, abandonando a tradição desprezou o *valor histórico*, por inconseqüente, diante dos fatos, para, no entanto, assentar os seus propósitos em fatores de indiscutível positividade, os quais são atuais, presentes, de substância material.

192. Fica o juiz obrigado na sentença, não como imposição cautelar, mas como obrigação jurídica conceitual, a condenar o desapropriante a pagar honorários de advogado sobre o valor da diferença entre o preço oferecido e o justo-valor fixado. É uma providência que diz respeito à unidade da indenização que não deve sofrer diminuição pecuniária. O § 1º não oferece contraditoriedade. Evita que se torne insuficiente a indenização, mandando computar, obrigatoriamente, no preço aquilo que não computado redundaria em desfalque no patrimônio particular; impedindo, como quer a lei, que haja qualquer redução na indenização; gravando, unilateralmente, o proprietário de um ônus injusto em face do total indenizatório.

193. O comportamento intencional do legislador no § 2º, acrescentado por força da Lei n. 2.786, traz a mesma tônica de proteção da integralidade na indenização. Ao que se vê, com o passar do tempo cerca-se o expropriado de maiores garantias contra os possíveis prejuízos advindos da ação expropriatória. garantias contra os possíveis prejuízos advindos da ação expropriatória. Poder-se-ia dizer que a imposição esteja superada, mas, não. O que se quer, com o disposto legal, é que a compensação, ou a reparação, se mantenha no nível exato do valor apurado. No fundo, o que afirma o legislador é a não-redução da indenização por qualquer outro motivo de natureza legislativa. Portanto, não aceita redução parcial do preço justo a pagar. Não há no enunciado do texto nenhum aspecto controvertido, como também no texto do § 1º. Dessa maneira, não importa que o proveito no tempo tirado

da coisa, ou que a vantagem no tempo, engrandeça o patrimônio privado, pois esse proveito ou essa vantagem decorrem de condições patrimoniais que não dizem com o interesse do expropriante. Em se tratando de lucros lícitos obtidos regularmente, não se justifica que sobre eles incidam impostos ou gravames que tornem menor a indenização.

Art. 28. Da sentença que fixar o preço da indenização caberá apelação com efeito simplesmente devolutivo, quando interposta pelo expropriado e com ambos os efeitos, quando o for pelo expropriante.

NOTA – Código de Processo Civil:

Da Apelação

“Art. 513 – Da sentença caberá apelação (arts. 267 e 269).

Art. 514 – A apelação, interposta por petição dirigida ao juiz, conterà:

I – os nomes e a qualificação das partes;

II – os fundamentos de fato e de direito;

III – o pedido de nova decisão.

Parágrafo único – No prazo para a interposição do recurso, a petição será protocolada, ou, depois de despachada, entregue em cartório.

Art. 515 – A apelação devolverá ao tribunal o conhecimento da matéria impugnada.

§ 1º – Serão, porém, objeto de apreciação e julgamento pelo tribunal todas as questões suscitadas e discutidas no processo, ainda que a sentença não as tenha julgado por inteiro.

§ 2º – Quando o pedido ou a defesa tiver mais de um fundamento e o juiz acolher apenas um deles, a apelação devolverá ao tribunal o conhecimento dos demais.

Art. 516 – Ficam também submetidas ao tribunal as questões anteriores à sentença final, salvo as impugnáveis por agravo de instrumento.

Art. 517 – As questões de fato, não propostas no juízo inferior, poderão ser suscitadas na apelação, se a parte provar que deixou de fazê-lo por motivo de força-maior.

Art. 518 – Interposta a apelação, o juiz, declarando os efeitos em que a recebe, mandará dar vista ao apelado para responder. Em seguida, determinará a remessa dos autos ao contador.

Art. 519 — Dentro do prazo de dez (10) dias, contados da intimação da conta, o apelante efetuará o preparo, inclusive do porte de retorno, sob pena de deserção. Vencido o prazo e não ocorrendo deserção, os autos serão conclusos ao juiz, que mandará remetê-los ao tribunal, dentro de quarenta e oito (48) horas.

§ 1º — Ocorrendo justo impedimento, o juiz, ao relevar a pena de deserção, restituirá ao apelante o prazo para efetuar o preparo.

§ 2º — A decisão, a que alude o parágrafo anterior, será irrecorrível. O tribunal, todavia, lhe apreciará a legitimidade.

Art. 520 — A apelação será recebida em seu efeito devolutivo e suspensivo. Será no entanto, recebida só no efeito devolutivo, quando interposta de sentença que:

I — homologar a divisão ou a demarcação;

II — condenar à prestação de alimentos;

III — julgar a liquidação de sentença;

IV — decidir o processo cautelar;

V — julgar improcedentes os embargos opostos à execução.

Art. 521 — Recebida a apelação, em ambos os efeitos, o juiz não poderá inovar no processo; recebida só no efeito devolutivo, o apelado poderá promover, desde logo, a execução provisória da sentença, extraindo a respectiva carta.”

194. O recurso cabível é, portanto, o de apelação. Torna-se aplicável os arts. 513 e 521 do Código de Processo Civil. Outro recurso não haveria para conhecimento da instância superior, em virtude da natureza da decisão. Não há dúvida que o recurso de agravo seria menos demorado, mas, diante da finalidade específica expropriatória, a adoção do apelo corresponde melhor à uniformidade do processo. A não ser na hipótese de anulação do feito ou caducidade, ou do exame da extensão do ato declaratório no tempo, poder-se-á usar do agravo de petição, na forma do art. 346 da lei processual civil.

195. O legislador, porém, distinguiu duas hipóteses quanto aos efeitos da apelação: *a)* quando interposta pelo expropriado, a apelação será recebida com efeito apenas devolutivo; *b)* quando interposta pelo expropriante, o recurso tem efeito devolutivo e suspensivo. Na primeira hipótese, a regra é ordenar que se leve ao conhecimento superior toda a

matéria contida na demanda. Na segunda, a regra manda que se suste o andamento da ação, não prosseguindo a execução da sentença enquanto não seja julgado o recurso. Com essa diversidade de critérios o legislador desigualou a posição das partes litigantes e permitiu o não recomendável congelamento da indenização devida, deixando o réu desprotegido até a reforma, ou não, da sentença de primeira instância.

§ 1º. *A sentença que condenar a Fazenda Pública em quantia superior ao dobro da oferecida fica sujeita ao duplo grau de jurisdição.*

§ 2º. *Nas causas de valor igual ou inferior a dois contos de reis observar-se-á o disposto no art. 839 do Código de Processo Civil.*

NOTA — Código de Processo Civil. Dispõe quanto ao valor da causa:

“Art. 258 — A toda causa será atribuído um valor certo, ainda que não tenha conteúdo econômico imediato.”

196. O § 1º tem a redação determinada pela Lei n. 6.071, de 3-7-1974. Usando da providência da apelação necessária, o juiz devolve o conhecimento da sentença à instância superior e em consequência suspende a sua execução. A orientação processual é cautelar no que diz respeito ao expropriante. Gravada *em dobro* na Fazenda Pública e ultrapassado o preço oferecido e proposto, tornou o legislador obrigatório o reexame do julgado pela instância superior. Parece-nos, diante da expressão legal, que nada obriga o juiz quando a quantia não for em dobro da oferecida. Eis que o legislador não se omitiu; disse claro ao que vinha. Estabelece o disposto aplicação de regra, no seu conteúdo limitativa, facultando o pressuposto que ao juiz não cabe recorrer de ofício quando a quantia da condenação não representar o dobro do preço oferecido. É um princípio normativo, explícito, declarado e não-dúbio na sua imposição recursal.

197. Observe-se, aqui, quando se tratar da desapro-

priação de coisa, o art. 839 do Código de Processo Civil. É o que recomenda o § 2º. A orientação é única, aconteça a sentença ser favorável ao expropriante ou ao expropriado. Das decisões de primeira instância, proferidas em ação cujo valor for o determinado, só se admitirão embargos de nulidade ou infringentes do julgado e embargos de declaração. A inclusão do parágrafo não visa, ao que parece, à matéria, ou não, de impugnação do preço oferecido, mas ao valor dado à causa pelo expropriante. Não envolve, na fase de recurso, entre a apelação e os embargos, qualquer interesse maior. É assunto a ser ventilado na contestação, pois, impugnado o preço, está o valor dado à causa. No entanto, o maior valor, absolutamente, não influi na relação jurídica e nem no resultado econômico da sentença.

Art. 29. Efetuado o pagamento ou a consignação, expedir-se-á, em favor do expropriante, mandado de imissão de posse, valendo a sentença como título hábil para a transcrição no registro de imóveis.

NOTA — Dispõe o Código de Processo Civil, sobre a ação de consignação em pagamento:

“Art. 893. Na petição inicial o autor requererá a citação do réu para em lugar, dia e hora determinados, vir ou mandar receber a quantia ou a coisa devida, sob pena de ser feito o respectivo depósito”.

“Art. 896. A contestação será oferecida no prazo de dez (10) dias, contados da data designada para o recebimento, podendo o réu alegar que:

I — não houve recusa ou mora em receber a quantia ou coisa devida;

II — foi justa a recusa;

III — o depósito não se efetuou no prazo ou no lugar do pagamento;

IV — o depósito não é integral.”

198. Para o seu cumprimento, transitada em julgado a sentença que fixou a indenização, a lei estabeleceu duas normas: o pagamento ou a consignação. Na primeira hipótese, dá-se por finalizado o litígio; na segunda, falando em consignação, o legislador entendeu ser melhor o depósito, o que vem a ser a mesma coisa com a figura do depósito em pagamento. Podendo, no entanto, conforme a lei civil e proces-

sual, o expropriado não querer receber ou dar quitação, tendo em vista que o depósito recebido traz o efeito de extinguir a obrigação. Nesse caso, cabe ao expropriante consignar o pagamento por ação própria, dentro do ritual dos arts. 893 e 896 do Código de Processo Civil.

199. Na hipótese do pagamento do preço, a posse provisória converter-se-á em definitiva. Converter-se-á, no entanto, pela consignação? Valerá a consignação, quando discutível, para os efeitos de transcrição; não se confundindo a imissão de posse com a transmissão do domínio, a questão se apresenta controvertida. E, em que momento, então, se ultima a transferência do domínio? No processo expropriatório não encontramos a melhor resposta; nem na opinião doutrinária, desde que, resguardando-se a norma constitucional, não se pode entender como momento de traslação aquele em que começa a vigor o decreto da desapropriação.

200. A resposta às indagações está no art. 24 do Decreto-lei n. 3.365, quando fala claramente na “sentença fixando o preço”, na circunstância de o legislador atribuir à sentença autorização para imitar na posse o expropriante. Aliás, não existe, fora a sentença, outro título capaz de transferir o domínio, pois é da sentença que decorre o pagamento da imissão. Conclusivamente, como já dissemos, a desapropriação só se consuma pelo pagamento da indenização, quando se torna efetivo, real, o pagamento do preço. O Decreto-lei n. 3.365, em nenhum dos seus dispositivos orientou em qual fase deve ocorrer a traslação do domínio. Parece-nos, por isso, que a posição é a do art. 153, § 22, da atual Carta Constitucional, mas, sem prejuízo das regras que comandam a ação expropriatória na esfera judicial.

Art. 30. As custas serão pagas pelo autor se o réu aceitar o preço oferecido; em caso contrário, pelo vencido, ou em proporção, na forma da lei.

201. Volta-se, no disposto, ao princípio da unidade da indenização ou da compensação indenizatória. O pagamento das custas, segundo este artigo, envolve algumas distintas situações: a) em qualquer fase do procedimento ou do

processo, havendo aceitação do preço oferecido, quem responde pelas custas é o expropriante; b) não havendo acordo e nem aceitação do preço oferecido, quem responde pelas custas é a parte condenada; c) não havendo acordo e nem aceitação do preço, o vencido responde caso a contraproposta do expropriado não encontre apoio na sentença; d) o autor, em caso contrário, quando a contraproposta for considerada; ou e) ambas as partes, em proporção. Em se tratando, porém, de aquisição forçada, de transferência compulsória, a única solução justa será aquela que preservar o proprietário de gastos, prejuízos ou despesas que acarretem uma diminuição na indenização. Quanto à repartição das custas, é critério que não se coaduna com a natureza do processo. De mais a mais, a faculdade que a lei confere ao juiz, de livre fixação do preço, não sugere nem de longe a possibilidade nos casos concretos de o preço ser aceito ou a contraproposta rejeitada. E na desapropriação não há, dada a exceção constitucional, nem vencido e nem vencedor.

202. Em suma, a divisão não pode ser aritmética, em partes proporcionais. As sutilezas técnicas são muitas para resultarem em diferenças iguais para ambas as partes litigantes. Apenas se o pedido resultar de acordo, é possível a aplicação do disposto no art. 30, não falando na existência de litisconsórcio que torna imprevisível a proporcionalidade. Mas o importante para o entendimento do disposto, é compreender a indenização como quer a doutrina e aconselha o legislador, isto é, como compensação indenizatória. E sendo esse o espírito, evidentemente, os casos não previstos, como o da desistência da ação, levam o expropriante ao pagamento das custas, atendendo-se, na prática, ao que representa, no seu todo, o instituto da indenização nas ações expropriatórias. Aceitar, como aplicável, a regra do art. 19 e segts. do Código de Processo Civil será o mesmo que desintegrar o preço em prejuízo da reparação que deve aqui ser integral.

DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 31. Ficam sub-rogados no preço quaisquer ônus ou direitos que recaiam sobre o bem expropriado.

203. O que a lei procura, no artigo, é a proteção dos direitos de terceiros atingidos pela desapropriação. Pelo sistema de nossa lei, as questões sobre reivindicação e domínio, ações reais ou pessoais referentes ao objeto da desapropriação ou ao seu titular e proprietário, não constituem entraves ao processo judicial. Tramita o processo como se tais questões inexistissem, substituindo-se o objeto do litígio pelo preço em que a coisa fica sub-rogada. Com exclusão de quem tenha a propriedade plena, os demais titulares de direitos são considerados como *terceiros*, quando prejudicados diretamente pela desapropriação. Com a sentença homologatória purga-se o bem, que livre é recebido pelo expropriante. Transferindo-se, contudo, os efeitos de responsabilidade para o respectivo preço.

204. O art. 29, determinando que após o pagamento, ou a consignação, expeça-se em favor do expropriante mandado de imissão de posse, torna em caso julgado a transferência. O princípio ordenatório acolhido da sub-rogação no preço de ônus ou direitos que recaiam sobre o bem expropriado, não obstante sugerir outras vias que não a do processo expropriatório, a rigor e sem discriminar, reconhece a existência de situações que não podem deixar de ser legitimadas. Não poderia, no entanto, a lei, como não o fez, particularizar uma a uma mesmo as situações de relevância excepcional. Regulando a matéria e preestabelecendo a sub-rogação, não poderia o legislador conduzir-se de maneira diferente. Mal ou não, o Decreto-lei n. 3.365 remete para o Código Civil os direitos de terceiros na desapropriação, sem precisar dizer ou orientar, mas por simples analogia. Os arts. 293, 738, 749, 808, § 2º, 1.558, II, e 1.676 da lei civil, dão o resguardo que o exproprioamento não pode dar para a proteção dos direitos de terceiros afetados pela declaração.

205. Não se diga, pela razão de lógica jurídica, que o legislador omitiu-se quanto a outros direitos de caráter obrigacional. Não cabe no sistema da lei adequar soluções, particularizando situações que só se tornam positivas depois do ato declaratório. No direito francês, a exemplo, como no espanhol, o intérprete da lei recomenda indenização distinta daquela que é paga ao expropriado. As reservas, na lei france-

sa, mandam que o juiz fixe a indenização independente de litígios ou impedimentos, podendo as partes, nas hipóteses, recorrer a quem de direito, ou melhor, a jurisdição competente. É de lembrar aqui a regra do art. 26 da lei brasileira.

206. Face à orientação da lei brasileira, concluiu-se que: *a)* os terceiros titulares de direitos reais têm seus direitos sub-rogados no preço; *b)* os terceiros titulares de direitos obrigacionais dependem, para fazer valer seus direitos, de ação direta.

Art. 32. O pagamento do preço será prévio e em dinheiro.

207. Esta é a redação dada pelo art. 5º, da Lei n. 2.786, de 21 de maio de 1956, alterando o antigo texto que assim estava redigido: “O pagamento do preço será feito em moeda corrente. Mas, havendo autorização prévia do Poder Legislativo em cada caso, poderá efetuar-se em títulos da dívida pública federal, admitidos em bolsa, de acordo com a cotação do dia anterior ao do depósito”.

208. Simplificou o legislador a sua intenção indenizatória, deixando de excepcionalizar o critério de pagamento, mantendo-se, destarte, rigorosamente dentro da exigência constitucional. No entanto, a Carta de 1969, ressalvado o disposto no art. 161, passou a facultar ao expropriado “aceitar o pagamento em título da dívida pública, com a cláusula de exata correção monetária”.

209. Pelo art. 161, da Emenda Constitucional n. 1, a “União poderá promover a desapropriação da propriedade territorial rural, mediante pagamento de justa indenização, fixada segundo os critérios que a lei estabelecer, em títulos especiais da dívida pública, com cláusula de exata correção monetária, resgatáveis no prazo de vinte anos, em parcelas anuais sucessivas, assegurada a sua aceitação, a qualquer tempo, como meio de pagamento até cinquenta por cento do imposto territorial rural e como pagamento do preço de terras públicas”.

210. Conforme se diz na Carta, a lei disporá sobre o volume anual ou periódico das emissões dos títulos, suas características, taxa dos juros, prazo e condições do resgate.

211. A desapropriação de que trata o art. 161 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 estabelecido em lei.

212. Quanto à indenização em títulos, somente será feita quando se tratar de latifúndio, como tal conceituado em lei, excetuadas as benfeitorias necessárias e úteis, que serão sempre pagas em dinheiro.

213. Duas condições se afirmam no corpo do texto constitucional: *a)* poder-se-á delegar, pelo Presidente da República, as atribuições para a desapropriação de imóveis rurais por interesse social, ficando-lhe privativa a declaração de zonas prioritárias; *b)* os proprietários ficarão isentos dos impostos federais, estaduais e municipais que incidam sobre a transferência da propriedade sujeita à desapropriação.

214. Convém ressaltar que as exceções fáticas que se integraram no direito brasileiro, apesar de circunstanciais com respeito aos altos fins previstos, contrariam regra tida como absoluta nas legislações estrangeiras e comparadas. Admite-se, todavia, quando a desapropriação alcança imediato interesse social, comunitário ou coletivo que se imponham critérios outros, sem prejuízo do patrimônio particular, ou melhor, dentro de condições acauteladoras do direito de propriedade.

Art. 33. O depósito do preço fixado por sentença, a disposição do juiz da causa, é considerado pagamento prévio da indenização.

§ 1º. O depósito far-se-á no Banco do Brasil ou, onde este não tiver agência, em estabelecimento acreditado a critério do juiz.

§ 2º. O desapropriado, ainda que discorde do preço oferecido, do arbitrado ou do fixado pela sen-

tença, poderá levantar até 80% (oitenta por cento) do depósito feito para o fim previsto neste e no art. 15, observado o processo estabelecido no art. 34.

215. Antes do depósito, o preço precisa ser fixado por sentença e aí é que está o grande problema de justiça, que envolve o próprio fundamento da desapropriação. Não é a sentença apenas uma peça decisória, pois retrata toda uma questão de valores. A expropriação tem, através da sentença, uma função de transformação de valores, equilibrados e compensatórios. Na verdade, quanto ao preço, a posição do particular desapropriado frente ao Poder Público está ainda longe de oferecer uma relação harmoniosa, de equilíbrio. Não pode a sentença ficar alheia a acontecimentos financeiros ou econômicos que aparecem na ordem interna e na externa, configurando critérios asseguradores da justa e razoável indenização.

216. Não se considere apenas isoladamente o conceituado no art. 33. Depende o disposto, para seu entendimento, da exegese do art. 34, no que diz respeito à existência de dúvida, fundada sobre o domínio, como, de igual forma, ao julgador convém não esquecer o que emana do art. 29, no tocante ao mandado de imissão de posse. As regras, como ditames, fazem uma mesma ordenação e poderia, sem dúvida, o legislador consagrá-las num só artigo de lei. Não o fez, deixando ao juiz a sabedoria hermenêutica. Não importando a visível falta de precisão técnica, o que interessa é a conjugação harmoniosa dos citados dispositivos.

217. Ao que parece, numa visão de lógica jurídica o legislador excedeu-se ao falar em pagamento ou consignação, em depósito do preço ou em levantamento do preço. Não distinguiu *depósito* prévio de *indenização* prévia, confundindo assim expressões que são diferentes nas fases processuais obrigatórias. Indubitavelmente, quando a lei política, a Constituição, determina que a indenização seja prévia, quer com isso que o pagamento se faça antes que a coisa desapropriada transfira-se ao expropriante. Do que já se disse anteriormente, a indenização há de corresponder à reparação devida pela Administração ao titular de direitos.

218. O § 1º dá conta de uma cautela que vincula as partes litigantes, permitindo o depósito no bom estendimento de moeda corrente ou dinheiro, salvo nos casos em que a lei determinar de maneira diferente. Justifica-se a medida para simplesmente evitar demora na imissão definitiva; com isso, porém, o pagamento não é o total e nem o devido. Atende, de momento, ao que a lei chama de *pagamento prévio*. Não consuma, no entanto, a desapropriação e nem lhe dá aspectos que alterem a relação processual. Apenas oferece ao juiz condição para imitar o expropriante provisoriamente na posse.

219. Quanto ao depósito, é feito por meio de um simples requerimento do expropriante, ficando de pronto à disposição do juiz. Nem por isso corresponde a qualquer forma jurídica de pagamento. O que a lei quer é que o expropriante deposite o preço oferecido, para que depois, conforme prescreve o § 2º, seja ele levantado por quem de direito. Não é jurídico nem exato que quem deposita faz pagamento, nem que nos casos litigiosos o depósito seja admitido como equivalente do pagamento. Para que a indenização se efetive é preciso que o expropriado aceite o preço oferecido. Em qualquer tempo do processo, a consignação judicial não substitui a indenização.

220. A lei n. 2.786, colocando o pensamento do legislador mais perto da realidade e acrescentando mais que um parágrafo ao art. 33, deu o melhor sentido ao depósito e outro conceito à alegação de urgência, não obstante as restrições contidas no art. 34. Estabeleceu, assim, *após a sentença*, a regra da discordância. Mesmo assim, o réu discordando poderá levantar 80% do valor do depósito feito. É injustificável, no entanto, a retenção dos 20% do valor. Não havendo reversibilidade no processo desapropriatório, a não ser através da desistência e dos seus efeitos, nada recomenda a exatidão do critério, mandando pagar ao expropriado aquilo que ele deverá receber, quando não recebida a sua impugnação na instância recursal. No entanto, face à lei, com o novo dispositivo, entregando-se o preço em mãos do expropriado, já se fez um grande avanço, não ficando o valor oferecido pela coisa à disposição do juiz da causa, como anteriormente.

Art. 34. O levantamento do preço será deferido mediante prova de propriedade, de quitação de dívidas fiscais que recaiam sobre o bem expropriado, e publicação de editais, com o prazo de dez dias, para conhecimento de terceiros.

Parágrafo único. Se o juiz verificar que há dúvida fundada sobre o domínio, o preço ficará em depósito, ressalvada aos interessados a ação própria para disputá-lo.

221. Pela análise dos dispositivos que remetem ao pagamento da coisa expropriada, conclui-se que: *a)* depositado o preço, para ser levantado deve o proprietário cumprir algumas condições sem as quais não ganha a indenização; *b)* não havendo nenhuma impugnação, pode o levantamento ser autorizado na base de 80% do valor; *c)* o Judiciário intervém apenas como intermediário e tutelador do direito entre as partes.

222. Quanto ao levantamento permitido (80%), tornou-se possível pela sensibilização do legislador frente às oscilações de natureza econômica, afetando os valores sociais. Foi uma medida justa e real, como já tivemos a oportunidade de dizer, mas incompleta nos seus efeitos econômicos particulares. Manteve o legislador, ainda tão bem informado, restrições limitativas inconseqüentes, impróprias e desnecessárias, não só dificultando um procedimento cujo rito deve ser urgente, mas criando situações que não resguardam a inteireza moral do direito de propriedade.

223. Como recomenda a lei, o levantamento do preço será efetivado: *a)* não havendo impugnação; *b)* observadas as exigências legais. Havendo, no entanto, dúvida fundada quanto ao domínio, ou melhor, quanto ao direito de receber o preço, o juiz remeterá os litigantes para os meios ordinários. Cabe ao juiz, na sua competência, verificar se o preço pode ou não ser levantado, ou, então, verificar se existem as condições não impeditivas com respeito a um ou mais interessados na expropriação.

224. Quais são, no caso, as chamadas “exigências legais”? Uma delas, a mais importante, evidentemente, está na apresentação do título como prova da propriedade. Essa é

uma exigência implícita na função de julgar; a outra, de menor importância, é a quitação das possíveis dívidas fiscais, sejam federais, estaduais ou municipais. No entanto, ressalve-se que no processo administrativo, fase preliminar da vontade expropriatória, as exigências podem ser todas cumpridas diante da prevenção legal claríssima e conclusiva.

225. O entendimento do parágrafo leva a considerar que contenha uma restrição. Há que atender, aqui, ao espírito da expressão legal. O problema da dúvida sobre o domínio é uma questão de relevo, pois incide sobre o direito de quem tem a propriedade. Não se trata, apenas, do princípio de sub-rogação, apontado no art. 31, nem de acautelar interesse de terceiros na coisa ou simples disputa em torno do depósito. Afigura-se, através da norma ordenativa, que o direito há de vir não discutível. Ao terceiro interessado, ou credor, cabe promover a ação própria, buscando o que dispõe o Código de Processo Civil. Ao expropriado, cumpre responder pela omissão ou sonegação de quaisquer informações que possam interessar à marcha do processo ou ao *recebimento da indenização*.

Art. 35. Os bens expropriados, uma vez incorporados à Fazenda Pública, não podem ser objeto de reivindicação, ainda que fundada em nulidade do processo de desapropriação. Qualquer ação, julgada procedente, resolver-se-á em perdas e danos.

226. O dispositivo estabelece a definitiva incorporação da coisa expropriada ao patrimônio público. Não permite, como está redigido, depois de consumada a desapropriação, qualquer ação capaz de invalidar o ato administrativo expropriatório. Contrasta com o art. 20 da lei quando manda que outras questões sejam decididas por ação direta. Torna impossível a reivindicatória e a discussão futura ao bem expropriado. Excepciona o art. 524 do Código Civil, que assegura ao proprietário o direito de usar, gozar e dispor de seus bens e de "reavê-los do poder de quem quer que injustamente os possua".

227. Acaba com o direito de se reaver o imóvel ou

com a retrocessão que foi um dos pressupostos básicos do Decreto n. 1.021, de 26 de agosto de 1903. Nesse diploma, pelo § 4º do art. 2º permitia-se ao proprietário reaver o seu imóvel, restituindo a importância recebida e indenizando as benfeitorias que porventura tinham sido feitas, aumentando o valor da coisa. Na verdade, não se disciplinando o exercício de outros direitos afins, relativamente às conseqüências futuras ou remotas da desapropriação, só fora do Decreto-lei n. 3.365, e naquilo que foi omissso, é possível considerar-se a ação do particular contra o Poder Público. Tudo está, portanto, na relação jurídica em aproximar a indenização da responsabilidade administrativa. Eis que a teoria da indenização é típica do direito público.

228. Sabe-se, entretanto, que as categorias civilistas da responsabilidade têm uma aplicação paralela no Direito Administrativo. A teoria da indenização, refugindo do Direito Civil, alcançou plenamente o Direito Administrativo. Quanto ao instituto da responsabilidade patrimonial da Administração, surge como conseqüência da atividade administrativa do Estado, ilícita ou dentro do limite dos danos causados pelo Poder Público, sem qualidade jurídica para tal. Não tivesse a teoria da indenização sua importância na área da atividade administrativa *ilícita*, e a fonte originária da responsabilidade não estaria na Administração. Mesmo não se falando em violação do direito subjetivo, no fenômeno da desapropriação é preciso distinguir a ilegalidade da lesão conseqüente da legalidade.

229. Não é muito clara, ainda, na doutrina, a linha divisória que separa o instituto da *indenização* do instituto da *responsabilidade*. Extrovertem-se noções que a prática aponta, mas que o pensamento doutrinário e a legislação consagraram. De certo modo, não há como negar, vai desaparecendo a tradicional subordinação sofrida pelo Direito Administrativo com respeito aos conceitos previamente elaborados pelo Direito Civil, transformando, portanto, o regime jurídico positivo da indenização.

230. Com o art. 35, valida-se uma posição irreversível. Restringe-se a proteção jurisdicional assegurada nos arts. 9º e

20. Impede-se qualquer providência contra a ilegalidade do procedimento administrativo, tornando a *ação direta* inconsequente no seu alcance, em virtude da impossibilidade de atingir efeitos diretos sobre a coisa expropriada. A definitiva incorporação do bem ao patrimônio estatal remete a controvérsia para o plano da indenização posterior, que se resolverá em perdas e danos. Em se tratando de nulidade do processo, não há como recorrer à ação rescisória, pois os defeitos na espécie processual ficam sanados com a sentença final.

231. Limita-se, com a restrição imposta, o interesse de agir do prejudicado. No entanto, está na essência do instituto que o controle jurisdicional, na ação de desapropriação, engloba a fixação do justo-preço, as nulidades processuais e a verificação se o expropriante fundou a sua vontade numa das hipóteses permissivas.

Art. 36. É permitida a ocupação temporária, que será indenizada, afinal, por ação própria, de terrenos não edificados, vizinhos às obras e necessários à sua realização. O expropriante prestará caução, quando exigida.

232. Admite-se a ocupação temporária como uma forma exclusiva de arrendamento forçado. No seu conteúdo, integrado como está o dispositivo na lei, torna-se a *ocupação* em desapropriação. Mas, desapropriação com o desapossamento do uso temporário da coisa. Com uma falha, porém, quanto ao preceito constitucional; falha do não-cumprimento da indenização que deve ser *prévia* e não *a final*.

233. Sabemos que para o direito à indenização ser reconhecido, devem ocorrer os seguintes requisitos: *a)* a singularidade do dano; *b)* a efetividade da proteção jurídica do direito sacrificado; *c)* a medida econômica do dano causado. Aqui, a *singularidade do dano* é também matéria de direito concreto, impondo-se, para o seu sacrifício, fundamento legal autorizativo.

234. É, por isso, uma regra de exceção a do art. 36, pois terreno edificado não pode ser ocupado temporaria-

mente, evidenciando-se, na circunstância, mesmo que a indenização seja *a final* a singularidade do dano a ser avaliado. Resta, no entanto, uma dúvida sobre o que a lei chama de *ação própria*. O art. 591 vigente, do Código Civil, que rege o uso da propriedade particular, fora os casos de perigo iminente, exige que o proprietário seja previamente indenizado, e se recusar a indenização, lhe seja consignado judicialmente o seu valor.

235. Não dizendo, porém, como a lei não diz, de perigo iminente, guerra ou comoção intestina, a ocupação temporária não previamente indenizada viola o preceito constitucional. Para isso, o legislador abriu a possibilidade da caução, cabendo, por outro lado, ao proprietário, utilizar os remédios possessórios para manter-se ou reintegrar-se na posse. Conclui-se, portanto, que: *a)* a ocupação será indenizada a final ou através de caução; *b)* ao proprietário cabe a iniciativa da ação própria que não terá outro rito senão o rito ordinário.

236. No direito espanhol, a ocupação temporária vem amplamente regulada. Não se faz senão em virtude de certos pressupostos que são legais, sempre que for possível avaliando-se de antemão a indenização, e prevendo a possibilidade de convênio entre as partes interessadas, oferecendo-se ao proprietário, com prazo de 10 dias, o preço pela ocupação. Em caso de aceitação expressa, ou de não-contestação no referido prazo, far-se-á o pagamento ou a consignação do valor oferecido e, assim, a propriedade poderá ser ocupada, desde logo, sem que possa dar lugar à reclamação. É o que está explícito no art. 112 da lei espanhola.

Art. 37. Aquele cujo bem for prejudicado extraordinariamente em sua destinação econômica pela desapropriação de áreas contíguas terá direito a reclamar perdas e danos do expropriante.

237. Na efetivação do objetivo da desapropriação, duas situações podem suceder: *a)* aumento do valor das áreas e bens adjacentes; *b)* desvalorização das propriedades limítrofes. Em ambas as hipóteses há a responsabilidade do poder

expropriante, tanto quando acontece a valorização, como quando sucede a desvalorização. Os critérios legais e doutrinários podem ser os mesmos, mas nos dois casos caracterizam efeitos produzidos pelo ato de desapropriar. Até certo ponto, no interesse público, é recomendável que se desapropriem também as áreas atingidas, estendendo a expropriação até onde possa produzir resultados não previsíveis.

238. Na inteligência do dispositivo destacam-se duas alocações: “aquele cujo bem for prejudicado extraordinariamente em sua destinação econômica” e “terá direito a reclamar perdas e danos”. Na primeira parte do artigo, desdobrando-se o pensamento do legislador, há que considerar: a) um prejuízo extraordinário; b) que esse prejuízo altere a destinação econômica do bem. As duas condições, no entanto, que influem na caracterização do prejuízo, por serem subjetivas, não são daquelas que se possam facilmente equacionar para uma justa solução indenizatória.

239. Falando em *prejudicado extraordinariamente*, numa forma de expressão jurídica pouco condizente com o fato, não define a lei o que seja *extraordinário* ou de modo extraordinário, em vista do valor global do imóvel e dos interesses valorativos não harmonizáveis. É preciso, portanto, na indenização, em sendo possível, que se atenda à reciprocidade dos prejuízos entre o Estado e o indivíduo, isto é, o que vale para o Poder Público o bem expropriável e o que ele deixou de representar para o proprietário. Valendo a tese, aliás hoje duvidosa, de que todo proprietário deve à coletividade pela *mais-valia*, de igual maneira, e com muito maior razão, responde a Administração pelo ressarcimento de qualquer prejuízo que seja consequência de ato que vise à realização de obra ou de serviço público.

240. Também não define a lei o que pretende por *destinação econômica*. Compete ao juiz da causa dizer, ou não, quanto aos efeitos da desapropriação sobre as áreas adjacentes ou remanescentes? Não se pode afirmar que sim, a não ser através de dados concretos posteriores. Como se sabe, *destinação econômica* é uma expressão indeterminada no tempo e no espaço, sumamente subjetiva no que diz respeito

à propriedade e ao indivíduo, sobretudo dependente das causas produzidas pela desapropriação. Já o ato administrativo, após publicado, como declaratório, naturalmente pode alterar em substância e fim qualquer perspectiva de atual destinação econômica. A indenização não é, por isso mesmo, nem restrita e nem ampla, mas na medida normal que possibilite o levantamento do valor da lesão materializada.

241. Como se vê, considerando os possíveis dados concretos, a lei deixou a critério do juiz a conceituação final do que possa ser prejuízo extraordinário ou destinação econômica. Não nos parece que os conceitos se possam equivaler ou que apreciados possam ser isoladamente. Prejuízo extraordinário é uma coisa; destinação econômica, outra. Ao juiz caberá aferir, depois de receber os elementos comprobatórios de convencimento, sobre a natureza extraordinária do prejuízo ou sobre a desviação do destino econômico do bem. Só depois disso, sem dúvida, pode decidir sobre a procedência, ou não, do pedido de perdas e danos.

242. De qualquer maneira, fora de critérios arbitrários, a louvação é o melhor caminho, com base na vistoria e no arbitramento. Em nosso regime legal, outra melhor solução não há. Trata-se, aqui, de positivar, comparativamente, valores que possam coincidir com o fato, para que, como é óbvio, a indenização seja *justa e razoável*. Como vimos anotando, a legislação positiva, a jurisprudência e a doutrina continuam passando por situações modificantes do conceito do *justo-preço*. Ninguém mais apela para o valor histórico. O justo-valor atual é a tônica no processo de desenvolvimento econômico de todas as nações. Sobretudo naquelas nações sofridas de distorções inflacionárias.

Art. 38. O réu responderá perante terceiros, e por ação própria, pela omissão ou sonegação de quaisquer informações que possam interessar à marcha do processo ou ao recebimento da indenização.

243. O expropriado está obrigado a não esconder no processo já intentado os ônus que recaem sobre a coisa, apontando também terceiros que possam ter interesse no rece-

bimento da indenização. Mas é em caso de não-acordo que a ação própria terá lugar. Responde o réu por: *a)* omissão; *b)* sonegação. Omitindo ou sonegando, porém, não perde a desapropriação o seu rito processual. O art. 31 vem escrito com absoluta clareza: ficam, assim, sub-rogados no preço quaisquer ônus ou direitos que recaiam sobre o bem expropriado.

244. Depreende-se que a prestação de informações no curso do processo, e até ao recebimento da indenização, deve ser espontânea de parte do expropriado. A lei não confere nem ao expropriante a obrigação de solicitá-las. Com respeito ao proprietário, réu ou expropriado, qualquer negligência será omissão e qualquer subtração será sonegação. Negligenciando ou subtraindo intencionalmente as devidas informações, responde diretamente pelos prejuízos, perante terceiros. O momento para as informações pode ser logo após a declaração ou por ocasião da contestação, uma vez atendida a citação. Atente-se, no entanto, pelo espírito da lei, que ela só visou assegurar interesses de terceiros contra o réu, impondo responsabilidade pela omissão ou sonegação dolosa e não de boa-fé.

Art. 39. A ação de desapropriação pode ser proposta durante as férias forenses, e não se interrompe pela superveniência destas.

245. É o caráter da desapropriação que assim exige e recomenda. O interesse público nem sempre é urgente, mas traz no seu bojo o pressuposto da urgência. Decorre o disposto, portanto, da própria natureza do instituto da desapropriação. O Código de Processo Civil reserva essa providência excepcional para todos aqueles processos que pela especificidade carecem de continuidade e celeridade.

246. Conforme o art. 39, eliminaram-se as férias forenses como justificação protelatória, como condição de protelações que levem à demora, pela qual responde também o Poder Público. Cabe ao juiz, em razão do dispositivo ordenatório, resguardar a Administração dos prejuízos que resultem da demora. Assegurada ao Estado a possibilidade de ir a juízo a qualquer momento, nada impede que as partes enten-

dam a medida em virtude da possível transmutação de valores que se refletem na indenização.

Art. 40. O expropriante poderá constituir servidões, mediante indenização na forma desta lei.

247. Rigorosamente, o disposto no art. 40, advertindo sobre a constituição de servidões, não importando transferência pacífica ou compulsória da propriedade. Essa *servidão* não faz desapropriação, mas é indenizável como um tipo de *ocupação* imposta pela utilidade pública. O art. 708 do Código Civil trata da servidão como a imposição de um ônus a um bem particular. É evidente que, instituída a servidão, registre-se o direito do proprietário, dando margem à justa indenização.

248. No direito português, pelo art. 4º da Lei n. 2.030, de 22 de junho de 1948, a matéria fica assim regulada: *a)* poderão constituir-se sobre imóveis as servidões necessárias à realização de fins de utilidade pública previstos na lei; *b)* as servidões derivadas diretamente da lei não dão direito à indenização, salvo quando a própria lei determinar o contrário; *c)* as servidões constituídas por ato administrativo dão direito a indenização, quando envolverem diminuição efetiva no valor dos prédios servientes.

249. Dois pontos fixa claramente o legislador brasileiro: *a)* o da servidão de uso e não de domínio sobre a coisa; *b)* o da servidão mediante indenização na forma da lei. Não vinga a hipótese da desapropriação relacionada com o direito de servidão. No entanto, pode o Estado desapropriar o direito de servidão, em favor do fim expropriatório.

250. Aplica-se, no caso de servidões, para efeito de pagamento, as regras estabelecidas na Lei das Desapropriações. A determinação do justo-preço corresponderá ao valor arbitrário, ou seja, de uma importância que equilibre e desfalque no patrimônio do expropriado ou do particular, sujeito passivo da servidão. Como também pode corresponder a acordo entre as partes interessadas. O encargo ou sacrifício é o mesmo das expropriações. Vige a noção do direito sacrificado,

indenizável, pois os interesses são legítimos no regime jurídico e de garantias jurisdicionais.

Art. 41. As disposições desta lei aplicam-se aos processos de desapropriação em curso, não se permitindo depois de sua vigência outros termos e atos além dos por ela admitidos, nem o seu processamento por forma diversa da que por ela é regulada.

251. A regra é antiga na tradição. A lei nova sobre-põe-se à velha. Revoga, alterando, as normas do procedimento. Impõe outros efeitos no tempo jurídico, obrigando o juiz a formalizar a sentença e aplicando imediatamente o texto vigente. Não retroagindo, mas observando o curso da lei atual, procurando quando necessário a conexão entre o que se dizia e o que se diz. Harmonizando o critério legal estabelecido com os antigos critérios aplicados, dando ao conteúdo da sentença a orientação que exigem os princípios vigentes. Disciplinando o processo em curso a termos e atos legislados. Abandonando, no processo em curso, na medida da marcha processual, a forma diversa anteriormente regulada.

252. Como normatividade geral, nos processos pendentes, e, como obriga a lei nova, o que estiver direito permanece válido. Tudo o mais a fazer ou a praticar terá regulação outra como recomenda o legislador. As questões surgidas entre a lei vigente e a lei revogada pertencem ao arbítrio do juiz e à sua discricção como orientador do processo.

Art. 42. No que esta lei for omissa aplica-se o Código de Processo Civil.

253. Quanto às leis especiais de processo, integram-se na pragmática geral processual. É esse um princípio, dentro da teoria do processo, que torna importante o direito processual. As omissões, e não há outra maneira de reprimi-las, socorrem-se dos institutos processuais básicos.

254. O processo judicial, na sua unidade conceitual, seja qual for sua finalidade, ajusta-se em regra aos princípios adotados no Código de Processo Civil. Em quaisquer circuns-

tâncias as omissões se regulam pelas normas fundamentais. No sistema do *jus scriptum*, com mais razão, as normas básicas fundamentais dão ao juiz maior liberdade de adaptação ou de interpretação.

255. Esse é um método clássico de lógica jurídica instrumental: o comportamento correto, não-especulativo, aproximado do ângulo positivo do processo. Muitas lacunas, assim, podem ser supridas, com apelo, aqui, às regras preexistentes de direito processual. Eis que o juiz, mesmo quando livre na sua orientação, não o é totalmente quanto às formas que informam a sua conduta legal.

256. Com o advento do novo Código de Processo Civil, Lei n. 5.869/73 com a redação dada pela Lei n. 5.925/73, as inovações de procedimento necessariamente atingiram o Decreto-lei n. 3.365/41. Todavia, as disposições agora aplicáveis, não alteraram, nem poderiam alterar, a natureza do instituto da desapropriação. Mantém-se ele, tal e qual se formou, na tradição histórico-institucional. Cabe, tanto ao juiz, como compete ao hermeneuta, remeter o que disposto ficou na parte "Do Processo Judicial", às disposições, *in casu*, expressamente vigentes, nos dispositivos da atual legislação processual civil.

CAPÍTULO II

LEI N. 3.833, DE 8 DE DEZEMBRO DE 1960

Cria regime especial de desapropriação por utilidade pública para a execução de obras no polígono das secas.

Art. 1º. As indenizações devidas em razão de desapropriações por utilidade pública necessárias às obras de defesa contra os efeitos das secas no Nordeste brasileiro regular-se-ão pelo disposto nesta lei.

1. Em princípio, a Lei n. 3.833 apenas veio para particularizar desnecessariamente uma espécie desapropriatória. No entanto, como lei especial, enquadra-se na letra *p* do art. 5º do Decreto-lei n. 3.365, de 21 de junho de 1941.

2. Tecnicamente imperfeita, em termos normativos, manteve as mesmas regras da lei geral, não obstante casuísmos irrelevantes, malgrado a intenção do legislador. Já no art. 1º, como se observa, sem conceituar ou definir, pretende que as indenizações devidas obedeçam a certas condições que nem sequer se apresentam como originais. De fato, não podia o legislador, num caso especial, afastar-se das regras imprescindíveis e peculiares ao exercício das ações.

3. Nada há de especial no regime criado pela Lei n. 3.833. Muito pelo contrário. Nada inova, como não poderia inovar, em matéria indenizatória porque, em regra, a indenização deve exprimir uma compensação, o quanto possível aproximada do prejuízo patrimonial. A menção de obras no Polígono das Secas, se bem que extravagante, encontra apenas explicação no seu sentido programático.

Art. 2º. Antes do início das obras ou no curso das mesmas, se presentemente já estiverem sendo executadas, o Departamento Nacional de Obras contra as Secas, a Superintendência do Desenvolvimento Econômico do Nordeste, o

Departamento Nacional de Estradas de Rodagem, o Departamento Nacional de Estradas de Ferro ou outro órgão da administração pública incumbido da realização do serviço fará publicar, na Capital do Estado e no Município em que estiverem situados os bens desapropriados, edital anunciando que os interessados na desapropriação poderão procurar o funcionário designado para tratar do assunto e entrar com ele em entendimentos.

4. É difícil uma lei apresentar tão esdrúxula redação. Redação confusa e fora da boa gramática, envolvendo órgãos conhecidos e desconhecidos da Administração, não dizendo da declaração de utilidade e nem do ato administrativo, anunciando, apenas, que os interessados na desapropriação “poderão procurar o funcionário designado para tratar do assunto e entrar com ele em entendimentos”. Tal lei n. 3.833, no entanto, pertence ao quadro das leis brasileiras.

5. Silencia o legislador sobre o papel da Administração, antes da publicação do edital. Não pode ser outro senão o contido no Decreto-lei n. 3.365, pelas suas regras determinativas. Corresponde, aqui, a espécie expropriatória, à idéia do domínio iminente que dispõe o Estado sobre todas as pessoas e bens existentes no seu território. Mas, o fundamento normativo constitucional só pode ser o dos arts. 153, § 22, e 161 e parágrafos da Carta brasileira.

6. Em princípio, como direito, a União poderá promover a desapropriação da propriedade territorial rural, mediante pagamento de justa indenização, fixada segundo os critérios que a lei estabelecer. Não obstante, convém não esquecer que os requisitos e condições que autorizam a desapropriação são os previstos na lei geral ordinária, isto é, obedecendo-se às diferentes fases do procedimento expropriatório.

7. E como já observamos, não só na doutrina, essas fases alcançam: a) a declaração; b) a execução. A segunda fase, extrajudicial ou judicial, impõe-se na relação jurídica: a) quando o expropriante e o expropriado acordam com relação ao preço; b) quando, não existindo acordo, exige-se a manifestação judicial. Homologatória ou contenciosa, a desapropriação não pode fugir aos ditames preceituais normativos.

8. Não está o legislador, com a Lei n. 3.833, dando a órgãos administrativos capacidade ou competência expropriante. O disposto no art. 2º diz apenas com a fase executória e não podia ser de outra maneira. Nada permite que o DNOCS ou o DNER possam livremente expropriar, sem que haja o ato administrativo declaratório e anterior. O edital, por sua vez, é consequência direta da declaração. E o funcionário designado será aquele que responde pelo próprio órgão.

9. Mantém-se intangível a competência da União para declarar a utilidade. Para exercer o ato através do qual o Poder Público manifesta a sua intenção de adquirir compulsoriamente um determinado imóvel. São elementos indispensáveis ao ato: a) o fundamento legal; b) a destinação específica do bem; c) a identificação do bem a ser expropriado. Ficando o decreto como a forma típica de manifestação da vontade da Administração.

§ 1º. Do edital deverão constar a descrição dos bens expropriados e respectivos característicos e confrontações, a relação dos seus presumíveis proprietários e o valor atribuído às áreas de terreno e benfeitorias neste existentes.

10. A lei fala em presumíveis proprietários, dando a entender que seja desnecessária a prova de domínio ou de propriedade regular. Enfatiza, no entanto, as características e confrontações, o valor atribuído e as benfeitorias existentes. Com isso dá a entender que o preço a ser oferecido será aquele consentâneo com outras propriedades semelhantes. Na hipótese, outros critérios não existindo, há o recurso do custo histórico ou do valor atual de bens da mesma espécie.

11. Entre a proposta e a contraproposta situa-se a posição das partes interessadas. Não havendo outro critério, deve o Poder Público procurar saber quanto a propriedade custou ao seu proprietário e quais os índices normais de valorização ou depreciação. Em se tratando de desapropriação, mesmo que a lei especial não esclareça, compete ao expropriante para efeito de indenização estabelecer os meios de cálculo e ponderação, ou melhor, o ajustamento legal do preço.

12. Quem sabe, no caso em espécie, a estimação fiscal

venha a ser um critério justo e recomendável; harmonizado, porém, com outras circunstâncias que influam no preço, porque em áreas como as do Polígono das Secas a estimativa fiscal resulta de: a) consentimento do contribuinte; b) situação de terras ameaçadas economicamente. No entanto, lembrando circunstâncias, uma há que exige consideração, como aquela que objetiva o interesse que do imóvel tira o proprietário.

§ 2º. Far-se-á no Banco do Brasil, de preferência em agência sediada nos Municípios onde estão situados os bens, depósitos, em conta vinculada, de importância em dinheiro reputada suficiente para satisfação das indenizações cujo pagamento se tiver de efetuar.

13. Pressupõe o legislador a existência de vários interessados por títulos diferentes, devidamente conhecidos ou não. De acordo com esta regra, a vinculação da importância a pagar pode ser inominada para atendimento do que dispõe o § 1º. Na hipótese, feitos os depósitos, é conveniente que os direitos de cada interessado sejam discriminados. O expropriante nada tem a ver com as obrigações para com terceiros, anteriormente contraídas, mas apenas com as benfeitorias no imóvel existentes.

14. Fixada a indenização *a priori* e aceita pelo expropriado ou expropriados, sobrevindo o acordo entre os interessados, este de igual maneira será conclusivo na relação dentro das normas estabelecidas pelo Decreto-lei n. 3.365. O depósito, face ao estatuído no art. 972 do Código Civil, passa a ser considerado “pagamento”, dependendo, apenas, das formalidades previstas para ser consumado. Como se vê, o depósito faz-se, aqui, em dinheiro. É uma providência em favor do proprietário que pode ou não concordar com o preço, invocando o disposto no art. 5º desta Lei.

15. Como estão redigidos os arts. 1º e 2º, o depósito deve refletir uma compensação de valores, verificando-se se a desapropriação resulta em proveito individual ou em vantagem geral. No caso da Lei n. 3.833, ao que parece pelos seus fins, o lucro econômico direto ou indireto, mediato ou imediato, é para todos. Podem, no entanto, ocorrer danos patrimoniais preliminares da desapropriação, durante o curso do processo ou mesmo depois de decidido, e que alteram a média ponderada dos valores indenizá-

veis. Cabe então, estabelecendo-se o razoável equilíbrio, atender aos prejuízos resultantes do ato que se integram no pagamento da coisa.

Art. 3º. Se o proprietário dos bens expropriados considerar satisfatório o preço constante do edital, promover-se-á, decorridos trinta dias da data do edital, a celebração da escritura de venda, somente exibidos os títulos de propriedade, efetuando-se o pagamento mediante cheque contra a agência do Banco do Brasil.

16. O edital, na espécie expropriatória, torna-se o elemento de maior importância. Carece que seja formulado, considerando no seu teor: a) o ato permissivo da desapropriação; b) as características do imóvel ou dos imóveis; c) o nome dos proprietários; d) o preço que se oferece para acordo. Deve ser bem detalhado e esclarecedor da posição das partes interessadas.

17. O prazo de trinta (30) dias é apenas cautelar na fase administrativa da desapropriação. Torna-se indispensável para o conhecimento dos expropriados. Decorrido esse prazo, ou o acordo levará à escritura de venda, ou o procedimento judicial se efetivará.

18. Para efeito do processo judicial, o objeto da desapropriação deve ser individuado, como também determinada a extensão do direito, o plano da obra e a sua repercussão na área programada. Não havendo acordo, instaurado o processo judicial, pelo sistema da Carta brasileira, a jurisdição sempre é a federal, embora a propriedade esteja onde estiver ou pertença a quem melhor provar. Os preceitos gerais expropriatórios devem ser exatamente observados, passando-se pelo pedido, citação, louvação, perícia, depósito e homologação. São aqui aplicáveis as normas que as leis processuais estabelecem e os princípios reguladores do Decreto-lei n. 3.365.

Parágrafo único. No preço oferecido ficam sub-rogados quaisquer ônus ou direitos que recaiam sobre o bem expropriado, e contra o adquirente não prevalece qualquer direito de terceiros relativamente aos mesmos bens ou ao próprio alienante na parte relativa a tais bens.

19. A exigência expressa é a mesma do Decreto-lei n. 3.365. Está em todas as leis de natureza expropriatória. Protege, por assim dizer, como exigência, o interesse maior do Poder Público. No valor da indenização não se incluirão direitos de terceiros contra o expropriador. Como no art. 19 do Diploma de 1941, ficam sub-rogados no preço quaisquer ônus ou direitos que pesem sobre o bem expropriado. Não prevalecem valores estranhos que possam descaracterizar a medida indenizatória. A indenização será uma só. A avaliação deverá ser feita como se a coisa fosse livre de ônus. Em tese, não interessa ao expropriante que o preço da indenização seja ou não suficiente para cobrir os débitos que incidirem sobre o valor da coisa.

20. Em casos de arresto, seqüestro ou penhora, está claro, prevalecem as regras da lei civil. A quantia em dinheiro que diz respeito à indenização será devidamente depositada e dela só disporá o juiz competente. Na hipótese do art. 762, V, do Código Civil, bastará como cautela a notificação do autor e credor. Em hipóteses outras, que a lei civil prevê, o valor em depósito da indenização, só será levantado mediante ordem judicial. A desapropriação, amigável ou não, solve ou poderá solve os compromissos quanto ao bem expropriado, não se lhe podendo opor a vantagem de quaisquer direitos reais e de retenção.

Art. 4º. Publicado o edital a que se refere o art. 2º, quem contra os presumíveis proprietários tiver qualquer direito a alegar, seja em relação aos bens expropriados, seja em relação a dívidas e outras obrigações, poderá pedir, oferecendo prova do alegado, judicialmente, dentro de trinta dias da data da publicação, que se suspenda o pagamento do cheque correspondente ao preço da venda amigável de que tratam os arts. 3º e 5º.

21. Analisando de conjunto, na sua unidade intencional, a Lei n. 3.833, o art. 4º vem completar o parágrafo único do art. 3º, trazendo duas inovações: a) quanto a possíveis direitos que possam ser alegados no prazo de vida do edital; b) que no prazo previsto pode o expropriante acolher as provas de terceiros contra o expropriado.

22. No entanto, acolhidas as provas, sub-rogados os ônus ou

os direitos, na via administrativa nada se resolve. Abre-se a via judicial em relação a dívidas e outras obrigações. Na esfera da Administração apenas manda-se que se suspenda o pagamento do cheque correspondente ao preço ou que os prejudicados aguardem a solução ordinária adequada. Também o sobrestamento do pagamento é uma inovação singular e perigosa. No fundo e na forma contraria o texto constitucional.

§ 1º. Deferido o pedido e sobrestado o pagamento, o interessado deverá propor dentro de oito dias ação competente para obter a penhora, o arresto ou seqüestro da importância de que se diz credor, sob pena de liberação do cheque.

23. Dá o legislador à Administração o arbítrio de sobrestar o pagamento indenizatório. Em oito dias, não propondo o interessado a ação competente, o cheque será liberado. No direito anterior, o sobrestamento jamais foi admitido como regra positiva ou punitiva. E isto porque nunca uma lei foi votada com tamanha imperfeição de técnica-legislativa, deixando com o intérprete a responsabilidade de procurar corrigi-la ou superá-la pela exegese melhor aconselhada. Ressalta-se, aqui, o emprego inadequado de expressões jurídicas, o anacronismo em face do Decreto-lei n. 3.365 e disposições antagônicas à legislação sistematizada.

24. Compete ao hermenêuta, portanto, nos casos concretos, inclinar-se para os textos legislativos anteriores, pelas redundâncias, contradições, singularidade desprovida de nexos do processo adotado e impropriedades terminológicas. A Lei n. 3.833 só pode ser razoavelmente aplicada inspirando-se no Decreto-lei n. 3.365, inclusive, além de tudo, pela função cometida ao juiz, pois no citado Diploma de 1960 os princípios que presidiram à sua elaboração contrastam em matéria de desapropriação com algumas reais vantagens trazidas pelo Diploma de 1941. A falta de conexão entre a fase administrativa e a fase judicial afasta o procedimento expropriatório do controle jurisdicional, impondo fáceis formalidades que atentam contra a garantia dos direitos do expropriado.

§ 2º. Se ninguém impugnar o pagamento, apenas em relação a outros bens, se existirem, do expropriado, produzirá efeito qualquer ação dos interessados.

25. Esqueçam-se as impropriedades e a má redação do texto. Não havendo impugnação quanto ao pagamento, está o mesmo liberado. Existindo, de propriedade do expropriado, outros bens, respondem eles na forma que a lei processual autorizar. Ao Poder Público expropriante cabe apenas cumprir o pagamento através do valor indenizável ou com assento no critério dos arbitradores. Pelo art. 5º o arbitramento na esfera administrativa é o meio, aqui, de pôr termo ao processo expropriatório.

Art. 5º. Caso o presumido proprietário não aceite o preço oferecido, proceder-se-á à avaliação dos bens por dois peritos, um de indicação dele e outro do órgão incumbido de promover as indenizações.

26. A lei teima em usar da expressão *presumido proprietário*. Só se pode interpretar como o provável proprietário aquele indivíduo ou pessoa que esteja na posse do bem ou na posse material da coisa. Como entender, diante do texto legal, o ato ou o efeito de presumir? Trata-se de um pressuposto ou de uma suposição? Considerando, no entanto, o que o legislador pretende, não há como fugir da existência do posseiro, isto é, do proprietário sem títulos hábeis do imóvel a desapropriar.

27. Não se sabe, porém, quem preside à louvação, desde que não seja aceito o preço oferecido. Por analogia, estando o ato sob apreciação judicial, compete a cada um dos peritos escolhidos fixar a importância que deve ser dada aos imóveis. Sabe-se, no entanto, que na peritagem apenas intervêm os interessados diretos, não os que possuam interesses secundários. Na fase anunciada, somente dois são os peritos necessários. Naturalmente que às partes se faculta a apresentação de quesitos claros e precisos que orientem os resultados de valor definitivo.

§ 1º. A escolha dos peritos constará de termo em instrumento particular ou, se o expropriado for analfabeto, em escritura pública, indicado desde logo pelos peritos escolhidos o terceiro que desempatará caso haja divergência na avaliação.

§ 2º. Avaliados os bens pelo preço achado será lavrada a escritura definitiva.

§ 3º. Os peritos examinarão os títulos de posse e

de propriedade do expropriado e farão referência explícita no laudo de avaliação à natureza e às características deles.

28. Na verdade, a lei federal estabelece como critério para a fixação do preço o limite entre a importância pedida e a oferecida, pouco importando que o pedido e a oferta tenham acontecido na esfera administrativa ou judicial. Normalmente, o valor do pedido ocasiona o entendimento amigável e passa a constituir justa indenização. O da oferta não pode ser reduzido porque atende às conveniências do Poder Público. De qualquer maneira, entre as duas posições, o laudo deve basear-se nas provas oferecidas e nas condições reais do imóvel.

29. Em se tratando da Lei n. 3.833, o perito é árbitro e não arbitrador. O laudo não é informativo, mas decisório. Diante dele e dos seus resultados só resta aceitá-lo. No § 1º se estabelece a forma do compromisso moral e legal. Estranhável, no entanto, a indicação de um terceiro perito como desempatador. Não havendo, porém, laudos contrastantes, a solução será indiscutível; mas sobrevindo laudos discordantes, cabe a quem apreciá-los e julgá-los?

30. O § 2º é imperativo. Achado o preço, isto é, firmado o preço através do convencimento dos peritos, de imediato será lavrada a escritura definitiva. Mas, uma pergunta indagativa se faz indispensável: e se o expropriado não concordar com a avaliação, quem o obrigará a assinar a escritura da transferência da propriedade? E como, na hipótese, transcrevê-la? E tal pode acontecer porque em direito expropriatório o conceito do justo-preço é um conceito econômico. Não obstante a lei brasileira haver adotado o sistema judicial, o administrativo aqui prevalece com estreita margem de defesa para o sujeito passivo da desapropriação.

31. Como se vê, a Lei de 1960 quebrou a sistemática brasileira em matéria de indenização e processo expropriatórios. No entanto, segue uma tendência objetiva, procurando o justo-preço da coisa desapropriada, fundada em critérios de louvação e arbitramento. Atende, em parte, a certas circunstâncias subjetivas e afasta o juiz da lide, sujeitando o procedimento a soluções arbitrais, o que não é bom e nem se harmoniza com o regime de garantias jurídicas do Estado constitucional.

32. A intenção do legislador foi a de resolver todas as questões na esfera administrativa e deslocar a desapropriação da indispensável apreciação judicial. Pressionado pelo sentido de *urgência*, o legislador excepcionou regras, limitou as operações necessárias e esqueceu os efeitos predominantes da sentença nas ações e procurou tornar bastante simples a extinção do direito dominial, afastando-se do princípio de que o domínio se transfere pela tradição ficta da transcrição.

33. A escolha dos peritos, por exemplo, segue uma prática um tanto duvidosa e sem paralelismo no direito comparado expropriatório. Sugere a lei, em caráter formal, dois procedimentos: *a)* instrumento particular; *b)* escritura pública. Ambos os procedimentos, porém, são desprovidos de conteúdo jurídico porque compulsórios e coatos. Abrem-se, portanto, com a Lei n. 3.833, exceções que levam a contrariar a inteligência do texto constitucional, impondo a investidura do expropriante na posse ou na aquisição do domínio, sem qualquer interferência jurisdicional.

34. Toda a garantia do expropriado está na louvação dos peritos e no laudo de avaliação. Convenha-se que é uma garantia bastante inconseqüente à luz do princípio do art. 36 do Decreto-lei n. 3.365, pelo qual se permite a ocupação temporária, que será indenizada, a final, por ação própria. Seria esse, sem dúvida, o melhor caminho e não o da escritura definitiva sem processo judicial. Não sem oferecer ao expropriado liberdade dentro da lei, obrigando-o apenas a atender à verdade apurada, como se o laudo pericial fosse o único elemento de valor.

35. A quem estude o tipo expropriatório, enunciado pelo legislador de 1960, sobra a convicção de que inexiste a figura do juiz. Numa desapropriação, porém, quem transmite o domínio não é o expropriado, mas sim o juiz. Não havendo acordo, nem entendimento, o que se transcreve é a respectiva Carta de sentença. Do exposto conclui-se que, sem os efeitos da sentença expropriatória, não é possível haver transmissão.

36. Repudiou, assim, o legislador com a Lei n. 3.833 dois institutos complementares da desapropriação, como o da desapropriação *indireta* e o da ocupação *temporária*. O desapossamento administrativo, também chamado desapropriação indireta ou

de fato, não caracterizante propriamente de uma situação extralegal, serviria muito melhor aos interesses da Administração; de igual maneira, a ocupação, facilitando a execução das obras e fornecendo espaço para os seus serviços afins.

Art. 6º. O processo indicado no artigo anterior e seus parágrafos poderá ser adotado para pagamento de indenizações devidas a quem, cujo nome não conste no edital, entre os presumíveis proprietários, der prova satisfatória de que é legítimo dono dos bens que estejam sendo expropriados.

37. Qualquer imperfeição do edital está sanada conforme o inciso do art. 6º. Não desvirtua a sua finalidade e nem importa em demora no procedimento. Mas, a prova deve ser oferecida no prazo que a lei estabelece, sobretudo em consonância com o disposto no art. 4º e parágrafos. Aliás, o critério administrativo supre as possíveis nulidades, que são falhas, omissões, restritas nos seus efeitos. Caso o interessado compareça alegando ser proprietário, basta fazer a prova de legitimidade da sua posse ou domínio. Cumpre, apenas, à Administração considerar ou não. Não se exigem outras solenidades nem outras obrigações. Quanto ao aspecto jurídico, é aquele adstrito aos limites pretraçados na lei.

38. Por via de regra, tais situações, como as criadas pela Lei n. 3.833, assentam no princípio de direito administrativo, que prescreve a intangibilidade dos serviços públicos. É, pois, um meio de fato, que afirma prerrogativa do Poder Público, decorrente de função administrativa. Mas, os fundamentos deveriam estar no Decreto-lei n. 3.365. Circunstâncias especiais não derrogam a lei ordinária geral. Quanto ao processo indicado no art. 5º, não é e nem pode ficar alheio às normas que informam o direito processual, ou indiferente às situações de relação jurídica que se criam entre expropriante e expropriado, relação essa que se gradua em premência ou necessidade, mas que se completa através de formalidades essenciais. Praticamente — repetimos —, o problema da avaliação é primordial na desapropriação, mas não é o elemento único processual, o elemento de expressão singular.

Art. 7º. Todas as despesas com escrituras, avaliações, diligências e outras necessárias para a satisfação das indeniza-

ções correrão por conta do órgão competente para promover a desapropriação.

39. Exterioriza-se o mandamento na tradição admitida pelo princípio da indenização e na integralidade da compensação indenizatória. Envolve o princípio, na sua exteriorização, a singularidade do dano, a efetividade da proteção jurídica e a medida econômica do prejuízo causado. O primeiro requisito visa à existência de um direito concreto; o segundo, à natureza do sacrifício imposto, e o terceiro, ao dano realmente suportado pelo expropriado. A norma é, portanto, a reparação integral. Reparação equivalente ao dano direto, material e certo, originário da desapropriação.

40. Falando em *todas as despesas*, quis o legislador deixar protegido o patrimônio particular. Referindo-se a *outras necessárias*, apenas procura atentar para os prejuízos indenizáveis. Não obstante obedecer à regra da indenização distinta por interessado, o § 2º do art. 2º recomenda ordenativamente que cada expropriado receba, com a indenização fixada, mais os prejuízos e danos sofridos compulsoriamente. Não traz o texto novidade conceitual. Sendo diferentes os títulos e os bens, diferentes devem ser as indenizações devidas, o que impossibilita, muitas vezes, o laudo de ser um único e só, mas ordenado nos seus valores de tal forma que assegure a reparação integral de cada um dos expropriados, majorando-se, destarte, a indenização com base nas obrigações pecuniárias assumidas pelo desapropriante.

Art. 8º. Incorrerá nas penas do artigo 342 do Código Penal o perito que fizer afirmação falsa, negar ou calar a verdade no processo de avaliação instituído pelo art. 5º.

41. Trata-se, aqui, na espécie, de falsa perícia — cujo crime vem definido no art. 342 do Código Penal —, de ato-fato que leve à fraude, ao favorecimento pessoal ou real. Consubstancia-se não somente na afirmação falsa, mas também no silêncio ou na recusa da verdade.

42. O Código Penal, em vigor com o Decreto-lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940, traz a seguinte redação para o disposto no art. 342: “Fazer afirmação falsa, ou negar ou calar a verda-

de, como testemunha, perito, tradutor ou intérprete em processo judicial, policial ou administrativo, ou em juízo arbitral. Pena — reclusão, de um a três anos, e multa, de um cruzeiro a três cruzeiros”. O fato deixa de ser punível na espécie processual, se, antes da sentença, o agente se retrata ou declara a verdade. Aplica-se, a regra, no curso do procedimento administrativo.

43. No Código Penal, de vigência marcada no Decreto-lei n. 1.004, de 21 de outubro de 1969, a redação passou a ter o seguinte conteúdo, por força do art. 383: “Fazer afirmação falsa, como testemunha, perito, tradutor ou intérprete em inquérito policial, processo administrativo ou judicial, em juízo arbitral ou inquérito de comissão parlamentar. Pena — reclusão, até três anos, e pagamento de cinco a quinze dias-multa”. O fato deixa de ser punível, analogicamente, se, antes da decisão, o agente se retrata ou declara a verdade.

Art. 9º. Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Art. 10. Revogam-se as disposições em contrário.

44. O legislador determinou prazo certo para entrar em vigor a Lei n. 3.833. Deixou de atender o tempo previsto na Lei de Introdução ao Código Civil. Assim o podia fazer, inclusive com respeito ao art. 1º do Decreto-lei n. 4.657, de 1942. O início da obrigatoriedade não contraria a tradição. A rigor, porém, quanto ao art. 10, será forçoso recorrer, por analogia, à lei adjetiva civil e ao Decreto-lei n. 3.365, nas hipóteses de omissão ou dúvida.

CAPÍTULO III

LEI N. 4.132, DE 10 DE SETEMBRO DE 1962

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

Art. 1^o. A desapropriação por interesse social será decretada para promover a justa distribuição da propriedade ou condicionar o seu uso ao bem-estar social, na forma do art. 147 da Constituição Federal.

1. Trata-se de uma lei prática e de grande oportunidade para a solução de conflitos humanos que atinjam a harmonia social de uma determinada comunidade. Vem redigida com simplicidade, justeza de propósitos e regular sistemática legislativa. É clara, objetiva, nos seus propósitos. Procura entender a propriedade condicionada ao bem-estar social, acolhendo princípio que se pode definir como de justiça distributiva, acreditando-se através de ato de soberania, concebido não como consequência discricionária, mas como função na evolução histórica da desapropriação.

2. Diz o art. 147 a que se refere o texto legal: “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”. Esse era o pensamento do Constituinte de 1946. Os parágrafos depois incluídos no art. 147 foram acrescidos pelo art. 5^o da Emenda Constitucional n. 10, de 9 de novembro de 1964. Podia assim a União promover a desapropriação da propriedade territorial rural limitando-se às áreas incluídas nas zonas prioritárias, e mandando determinativamente que os planos que envolvessem desapropriação para fins de reforma agrária, obtivessem antes aprovação do Poder Executivo.

3. A Carta de 1967, sofrendo influência de nova

ordem institucional, no Título III, *Da Ordem Econômica e Social*, considerou no art. 157 que a ordem econômica tem por fim realizar a justiça social, com base nos seguintes princípios: *a)* liberdade de iniciativa; *b)* valorização do trabalho como condição da dignidade humana; *c)* função social da propriedade; *d)* harmonia e solidariedade entre os fatores de produção; *e)* desenvolvimento econômico; *f)* repressão ao abuso do poder econômico caracterizado pelo domínio dos mercados, a eliminação da concorrência e o aumento arbitrário dos lucros.

4. Para os fins previstos no art. 157, a União, então, poderia promover a desapropriação da propriedade territorial rural, mediante pagamento de prévia e justa indenização em títulos especiais da dívida pública, com cláusula de exata correção monetária, resgatáveis no prazo máximo de vinte anos, em parcelas anuais sucessivas, assegurada a sua aceitação, a qualquer tempo, como meio de pagamento de até cinquenta por cento do Imposto Territorial Rural e como pagamento do preço de terras públicas. A desapropriação seria de competência exclusiva da União, limitada às áreas incluídas nas zonas prioritárias, fixadas em decreto do Poder Executivo, só recaindo sobre propriedades rurais, cuja forma de exploração contrariasse o definido em lei.

5. Quase semelhante, senão igual, a exegese dos textos consagrados na Emenda Constitucional n. 1, de 17 de outubro de 1969, em vigência. No entanto, pelo § 4º do art. 161, ampliando o anteriormente conceituado, poderá agora o Presidente da República delegar as atribuições para a desapropriação de imóveis rurais por interesse social, sendo-lhe, porém, privativa a declaração de zonas prioritárias. O intervencionismo estatal cria, assim, situações que se resolvem legalmente pela desapropriação. Compreende-se que a ordem econômica deve ser organizada conforme os princípios de justiça social. Entende-se que a liberdade individual e o trabalho humano só se valorizam com a integração do homem na comunidade em que vive. Integração que não faz dependência, mas sim participação.

Art. 2º. Considera-se de interesse social:

6. Além da necessidade ou da utilidade pública, vinculou-se à desapropriação o conceito de *interesse social*. Não é, por assim dizer, uma expressão indeterminada. Há nela, sem dúvida, pela intenção do legislador, a vontade de evitar conflitos coletivos no campo social e econômico, através da racional distribuição ou divisão da propriedade. O motivo *interesse social* não é apenas uma noção programática. Ao contrário, é uma noção ampla que envolve, no seu contexto, não limitações impostas pelo Poder Público, mas exigências que atingem a própria ordem política constituída.

7. Cabe, aqui, uma pergunta bastante simples: Em que difere a desapropriação por utilidade pública da desapropriação por interesse social? Resposta: Na desapropriação por utilidade pública, as hipóteses que autorizam o poder de expropriar não são as mesmas hipóteses previstas na desapropriação por interesse social. Além do mais, o prazo de caducidade da declaração de utilidade pública é de *cinco anos*, ao passo que o prazo de caducidade para a declaração de interesse social é de *dois* anos. Não se discute, pois é pacífico, que a União, os Estados, os Municípios, o Distrito Federal e os Territórios podem desapropriar por utilidade pública. Poderão, no entanto, fora da União, outras pessoas desapropriar por interesse social? Parece correto que sim, obedecidas as regras do Decreto-lei n. 3.365, combinadas com o disposto no art. 2º da Lei n. 4.132.

8. Uma única certeza permanece: a certeza jurídica de que na desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária, tão-somente a União é competente. Não, porém, fora as imposições específicas e processuais, de obediência à orientação da lei básica, qu distante dos princípios gerais reguladores do processo expropriatório. Só o *fim* justifica a hipótese na desapropriação. Quanto ao procedimento, ao processo, os trâmites não fazem diferença, eis que marcam regras imprescindíveis e peculiares, acordes com os institutos processuais codificados.

9. Com a Lei n. 4.132, obedeceu o legislador à mesma orientação do Decreto-lei n. 3.365, enumerando taxativamente os casos permissíveis legalmente de desapropriação.

Destarte, condicionou o exercício do poder de desapropriar, discriminando imperativamente as hipóteses em que será possível o exproprioamento. Também lei especial, a que permite expropriar por interesse social, não se afasta dos pressupostos processuais informadores do Diploma de 1941. Considerando os *casos*, como clarifica através do art. 2º, assim o faz mantendo um sistema compatível com o espírito da Constituição. Não exemplifica, portanto. Enumera, capitula, obriga o Poder Público na relação, colocando o direito sob proteção jurisdicional.

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

10. A inteligência do parágrafo induz a certas complexidades inerentes ao objetivo do legislador. No fundo, pelo conteúdo do texto, o que se pretende é dar aproveitamento aos bens improdutivos, ou explorados — vamos dizer — em desarmonia com as exigências de natureza social. Enquadra-se o disposto no art. 160 da Constituição atual, atendendo, portanto, a dois pressupostos fundamentais: *a)* desenvolvimento; *b)* justiça social. Transparece, porém, que, num sentido todo programático, o Estado persegue fins que tendem a proteger o direito de habitação, de trabalho e de consumo, não do indivíduo, mas sim da comunidade, adotando, para isso, com a desapropriação, medidas coletivistas, ou em favor de grupos humanos, dando aos bens melhor destinação de resultados econômicos.

11. Convenha-se que o parágrafo genericamente na sua redação pode dar motivo a excessos na sua interpretação gramatical ou lógica, não afirmando, objetivamente, o que se possa conceber como improdutivo ou mal explorado. Cabe, por isso, à Administração acautelarse contra as formas expropriatórias que não assentem numa urgente necessidade pública, ou que não tragam no seu bojo a noção exata de desenvolvimento ou o resultado do que se pretenda como justiça social.

12. O art. 5º do Decreto-lei n. 3.365 foi muito mais explícito. Figurou, e concretamente, sem tergiversar, os casos específicos, estabelecendo nítida diferença entre os distintos casos expropriatórios. Mostra-se aqui, no entanto, que pode haver interesse social sem haver utilidade pública. Não estando bem definido o item I, compete ao comentarista ir buscar a vontade estatal naquilo que é mais próprio aos fins do Estado. Com respeito ao legislador de 1962, não há como entendê-lo senão procurando os motivos causais da desapropriação. A rigor, sem dúvida, o interesse social é menos preciso que a utilidade pública. Assinale-se, como observação, que faz um conceito mais ampliado de *necessidade pública*; não que preponderem os aspectos sociais, mas porque atuam na formação da vontade da Administração elementos que dizem respeito à evidência de conflitos coletivos. E conflitos que desiguam as possibilidades do indivíduo na comunidade em que vive. Daí esse interesse social manifestar-se de maneira difusa, facilitando a ação discricionária ou mesmo arbitrária do Estado.

II. A instalação ou a intensificação das culturas nas áreas em cuja exploração não se obedeça a plano de zoneamento agrícola, (VETADO).

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

13. Conforme o sistema adotado no Decreto-lei n. 3.365, no seu art. 6º, a declaração é de iniciativa do Poder Executivo, com igual faculdade reservada ao Poder Legislativo. Em qualquer caso, portanto, de interesse social, cabe ao Executivo praticar os atos necessários à efetivação desapropriatória. A iniciativa para decretar traz no seu conteúdo, no entanto, a obrigação de explicitar o fim público a ser alcançado. Cumpre ao Estado declarar, em razão da garantia constitucional, o sentido das suas finalidades sociais ou econômicas, tornando de plano clara a sua vontade, evidente a sua orientação, sem antagonismo com os preceitos constitucionais.

14. O item III generaliza e não particulariza. Pretende, ao que se observa: a) o estabelecimento ou a criação de

colônias ou cooperativas; *b*) a manutenção, das já existentes, na hipótese de aproveitamento econômico não condizente com a necessidade coletiva. Por outro lado, inclina-se a proteger o povoamento e o trabalho agrícola. A interferência na propriedade particular não é a nota dominante na Lei n. 4.132, mas apenas uma decorrência do mau aproveitamento de condições econômicas. E de outra forma não poderia ser, porque o interesse social não assenta numa hipótese jurídica, mas num fato econômico correlato com a vida social.

15. Não poderia o legislador, como o fez com reservas no art. 5º do Decreto-lei n. 3.365, repetir o sistema, amparado em exatos casos formalmente definidos como de interesse social. Generalizando, a exemplo dos itens que compõem o art. 2º, não contrariou as regras essenciais ao conhecimento da lei básica. Numa área de ação administrativa dispersa, variada e fecunda, a norma programática é que deve ir buscar a eficácia normativa, evitando choques entre a aplicação da lei e a Constituição.

16. Do ângulo da legalidade do ato, a menção *interesse social* poderá trazer inconvenientes para a Administração e o particular. Não tendo a lei estabelecido espécies discriminadas, mas sim condições a serem observadas, dois pontos se fazem importantes para o hermeneuta: *a*) o respeito pelo princípio constitucional; *b*) a motivação causal assentada na rigidez do problema social. As medidas que levam à desapropriação por interesse social, bem como as de defesa do Estado, apresentam-se ao analista como medidas de proteção na ordem interna e de preservação de uma ordem que está na Constituição. Importa, portanto, após a desapropriação, saber qual o regime jurídico das colônias ou cooperativas que sofreram a intervenção estatal. A lei silencia, não explica. Não se sabe, na hierarquia administrativa, de antemão, onde colocar os entes expropriados. Na verdade, porém, passam eles a integrar, pelos seus bens, o patrimônio público.

17. Eis porque a declaração de interesse social, através do ato administrativo preliminar do procedimento expropriatório, atinge grave importância na Lei n. 4.132. Urge que o Poder Público seja explícito na sua vontade, individuando o

bem ou os bens por ele declarados de interesse social e indicando, com precisão, o objeto do direito estatal. Quanto ao decreto, como manifestação de intenção, deve procurar não ser genérico, condicionando, nos seus limites, o que pretende a Administração. Como o ato declaratório, em regra, depende unicamente do Poder Executivo, cabe a ele, em virtude das consequências implícitas e explícitas, não procurar outros efeitos jurídicos que não os inerentes à natureza da expropriação, pois o interesse social, aqui, funciona apenas como um pressuposto legal. Pressuposto esse, como desde logo se vê, equivalente ao princípio na Constituição legislado.

IV. A manutenção de posseiros em terrenos urbanos onde, com a tolerância expressa ou tácita do proprietário, tenham construído sua habitação, formando núcleos residenciais de mais de 10 (dez) famílias.

18. Entenda-se como *posseiro* aquela figura permanente no uso da coisa-terra, ou que possui o domínio de fato exercido sobre uma coisa, correspondente ou não à propriedade. Sem dúvida, aqui, o legislador, condicionalmente, quis harmonizar a detenção da coisa considerada como ato de vontade com a vontade universal. O direito anterior não concedia remédio algum ao ocupante da propriedade. Dizia-se que onde não havia propriedade não poderia haver posse. Ninguém hoje ignora que no direito novo brasileiro a idéia de posse ganhou significado social no interesse funcional da propriedade. Entendendo-se que a posse exterioriza a propriedade, na posse não raras vezes está a destinação econômica da propriedade. Precisamente, quando da posse surge uma relação de vontade, e que obriga o Poder Público. A noção, portanto, de proteção possessória orienta-se contra toda lesão à vontade do possuidor.

19. No item IV o legislador não poderia ser mais claro na sua intenção. Desdobra-se a vontade na posse segundo o preceito: *a)* na manutenção dos posseiros em terrenos urbanos; *b)* onde tenha havido tolerância expressa ou tácita do proprietário; *c)* em razão de habitações que tenham sido construídas; mas, sobretudo, *d)* formando núcleos resi-

denciais. Na tolerância do proprietário reside o poder de fato da posse. Tolerância que é expressa, intencional ou propositada. Tolerância que é tácita, subentendida ou silenciosa. De qualquer forma a permissibilidade expropriatória torna-se concreta e perfeita. Fica a proteção possessória submetida assim ao recurso da competência expropriante. Preocupou o legislador a utilização social da propriedade na determinação da relação possessória. O disposto deve ser compreendido e aplicado por si mesmo, sem maiores reservas.

20. No fundo, porém, está o problema da habitação, com o objetivo de subordinar o uso da propriedade ao bem-estar familiar, que é social, procurando, pelo processo adequado, dar cumprimento a uma função estatal. Não se refere a lei, no tocante à habitação, a bens que sejam improdutivos. Considera a construção de habitação em terreno alheio à propriedade de quem construiu. Para melhor compreensão, os conceitos vêm expressos nos parágrafos esclarecedores do art. 2º. O critério adotado, todavia, não afasta o proprietário de receber a justa indenização. É omissa, no entanto, a lei, quando fala apenas em “manutenção de posseiros”, pois, desapropriado o imóvel, passa ele a integrar o patrimônio público e não particular. Em verdade, a intenção do legislador não foi outra que destacar o papel da desapropriação como meio de solver situações impróprias habitacionais. Atingirá, por certo, o fim previsto, sem quebra das regras contidas no Decreto-lei n. 3.365.

V. A construção de casas populares.

21. Programático, por excelência, o inciso colocado como está, na lei, extroverte uma preocupação social decorrente do processo inflacionário e do crescimento demográfico. Enfatiza, por assim dizer, toda uma programação administrativa. Outras legislações buscaram soluções quase idênticas. Sobretudo, nas cidades, densas massas populacionais se encontram ao desabrigo. Com a aceleração do processo de urbanização, portanto, era indispensável dar ao Poder Público os instrumentos indispensáveis ao devido equacionamento dos problemas habitacionais e correlatos.

22. Desde a criação do Banco Nacional de Habitação, em 1964, vinculado ao Ministério da Fazenda, com personalidade jurídica de direito público, patrimônio próprio e autonomia administrativa, assentou-se com maior clareza a responsabilidade estatal com a adoção experimental de instrumentais técnicos e financeiros, capazes de dar flexibilidade de gestão aos programas habitacionais. Como autarquia, por força do art. 189, III, do Decreto-lei n. 200, o BNH passando a se constituir como empresa pública manteve os mesmos fins convenientes, as mesmas regras gerais aplicáveis ao problema. Como empresa pública, e, portanto, com personalidade jurídica de direito privado, com a alteração da Lei n. 4.380, de 21 de agosto de 1964, o BNH, na sua definição e estrutura organizacional, descentralizou-se através de modalidades operacionais compatíveis com a natureza da programação habitacional. Por delegação, assim, há de poder expropriar, ou melhor, por via indireta, pode receber elementos ao cumprimento do objetivado no art. 2º, IV, da Lei n. 4.132, prevalecendo, nas operações permitidas, a cláusula do *interesse social* e as normas consubstanciadas no Decreto-lei n. 3.365.

23. O aludido item V, sem qualquer outro óbice, compatibiliza os programas habitacionais com o interesse social. Através de completa autonomia técnica e administrativa, liberdade em matéria de despesas, flexibilidade e rapidez de ação, expropriando o Poder Público sem desrespeitar o mandamento constitucional, está apto a cumprir neste setor econômico a vontade estatal expressa em forma legal. Em matéria de processo ou no procedimento preliminar, começando pela declaração, as regras da efetivação desapropriatória são aquelas condicionadas juridicamente na lei ordinária, até o pagamento final obrigatório da justa compensação. Aqui o objeto da desapropriação aparece exato na sua evidência finalística. Em princípio, ao que se sabe, os expropriamentos se fazem em favor de pessoas de direito público ou de pessoas de direito privado, delegadas ou concessionárias de serviço público.

24. Atendendo à moderna mecânica política, constitucional e jurídica do Estado, não resta dúvida conceitual de que é possível ainda em caráter excepcional desapropriar-se

também em favor de pessoas de direito privado, mas que desempenhem atividade considerada de interesse público ou social, dentro, porém, das expressas hipóteses legalmente nominadas. Não se permite a desapropriação, certamente, em favor do interesse que seja privado. Mas são válidas as desapropriações declaradas para efetivação em favor de fundações ou empresas públicas, cujos fins sejam os estatais. O disposto no art. 3º do Decreto-lei n. 3.365 torna explícito que as pessoas que exercerem funções delegadas de Poder Público “poderão promover desapropriações” mediante autorização constante de lei ou contrato.

VI. As terras e águas suscetíveis de valorização extraordinária, pela conclusão de obras e serviços públicos, notadamente de saneamento, portos, transporte, eletrificação, armazenamento de água e irrigação, no caso em que não sejam ditas áreas socialmente aproveitadas.

25. Pelo Decreto-lei n. 3.365, de 1941, algumas hipóteses já haviam sido exemplificadas, repetindo-se o legislador de 1962. Mas há aqui, para destacar, uma sutil peculiaridade na intenção legislativa. O item VI, como se depreende da sua leitura, não quer a desapropriação de certas áreas para a realização de obras ou serviços públicos. O enunciado reflete uma situação relacional jurídica bastante diferente da anterior. No seu conteúdo, pelo que diz, o que preocupa o Poder Público, nada mais é do que as áreas remanescentes suscetíveis de valorização.

26. Na verdade, o que o legislador prevê atinge duas situações: a) as áreas contíguas às obras e serviços públicos; b) as áreas limítrofes não socialmente aproveitadas. Não dá, nem poderia dar, a extensão física do que se torna de interesse social. Apenas condiciona, em princípio, como hipótese expropriatória, as áreas vizinhas economicamente beneficiadas, sobre as quais incide o poder de expropriar. O critério é aquele mesmo do item I, quando fala do aproveitamento de todo bem improdutivo. Socialmente, não quer o Estado que a iniciativa econômica não seja aproveitada mas que a razão de interesse social tenha atendimento. Por outro lado, evita-se,

com o mau aproveitamento o enriquecimento injustificado.

27. Não se discute, em tese, a desvalorização das sobras de áreas adjacentes, mas a valorização das áreas restantes e de interesse social no desenvolvimento econômico. Os mesmos motivos que conduzem ao pagamento da depreciação das sobras, valem para que se expropiem as áreas valorizadas e mal aproveitadas. Não há dúvidas de que, através de obras e serviços, a desapropriação poderá constituir um enriquecimento imposto. Mesmo não havendo desapropriação, esse enriquecimento pode aparecer indiretamente. Como, no bom sentido, a valorização extraordinária pode constituir um fato econômico, o mau aproveitamento ou a posse improdutiva tornam ineficaz a ação administrativa no plano dos empreendimentos públicos.

28. Não foi tão longe como parece o legislador. Agiu de plano e no interesse do desenvolvimento econômico e social. Se se trata de rodovia, via férrea, porto ou eletrificação de uma região, as terras e as águas valorizadas, próximas ou aproximadas das obras realizadas, merecem não continuar improdutivas. De igual maneira com o saneamento de regiões insalubres e precárias à lavoura. Sobretudo no tocante à energia elétrica, não cabe ao Poder Público silenciar nem aceitar que zonas inteiras não sejam devidamente exploradas economicamente. Está claro que a obra pública, ou o serviço, deve aproveitar a todos, sejam os beneficiados circunvizinhos ou não. Com essa determinação categórica, entende o legislador que o domínio sobre a coisa valorizada por obras não pode ser improdutivo, mas justificado ante as excepcionais novas condições de aproveitamento.

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

29. O art. 5º do Decreto-lei n. 3.365, de certa forma, já previa a hipótese do item VII. A Lei de 1962 apenas procurou individualizar melhor certos casos expropriatórios. O § 1º do art. 2º da lei ordinária consubstanciada no decreto-lei citado, prevendo a desapropriação do espaço aéreo ou do subsolo, não caracterizava a *proteção* do solo, nem definia a

proteção dos cursos e mananciais de água e das reservas florestais. Sobrevindo o interesse social, sob a alegação de proteger, especificou-se a referência do legislador, consolidou-se uma posição de poder expropriante.

30. Com a norma, ao que se conclui, pretende o Estado, sem dúvida, esquematizar medidas que estabeleçam garantias de aproveitamento da terra contra males que distorçam o significado de *cultivar*. Ninguém nega, hoje em dia, a influência do solo no processo de desenvolvimento social. Em matéria de bens hídricos permanece também a orientação do bom uso. Quanto aos cursos e mananciais, fazem domínio público. Não é possível aceitar-se um curso d'água sem a geografia de imensas zonas econômicas, sob a influência das correntes hídricas as terras e o solo se fazem econômicos.

31. Surge aqui, juridicamente conceituado, o significado de *bens públicos*. Bens cuja natureza jurídica extravasa da vinculação simplesmente patrimonial. Bens que podem pertencer a um indivíduo, mas servem a toda uma coletividade, e que ajudam a conservação do *status* natural das coisas. Bens, que se sempre, indisponíveis, isto é, sem limites formais, afetados na sua destinação a elementos que nem a manifestação de vontade administrativa pode subtrair à dominialidade de muitos. Bens que estão no mundo da natureza ou que não devem sofrer a destruição pelo homem. Bens que, pelo aproveitamento negativo, impõem a expropriação.

§ 1º. O disposto no item I deste artigo só se aplicará nos casos de bens retirados de produção ou tratando-se de imóveis rurais cuja produção, por ineficientemente explorados, seja inferior à média da região, atendidas as condições naturais do seu solo e sua situação em relação aos mercados.

32. Não é livre, nem mesmo dentro da lei, o poder expropriante. Com o § 1º, aplicado em consonância com o item I do art. 2º, a intervenção estatal não obedece apenas ao suporte legal. No sistema adotado, a impugnação poderá versar sobre o não-cumprimento das condições que se refletem no preço, eis que a regra incorpora o parágrafo ao dis-

posto entre os casos expropriatórios. Melhor entendendo, o legislador procurou limitar o alcance do item I, e em termos de autorizado controle jurisdicional.

33. Não há dúvida que ao poder expropriante cabe, e não o fazendo ao sujeito passivo da expropriação, levantar, através de precisos dados oficiais ou de reconhecido órgão de mérito profissional, a situação da coisa no quadro de uma região, sobretudo, obrigatoriamente, atendendo às condições naturais do solo e dos mercados. É essa uma exigência nada fácil de execução prática para efeito da justa compensação indenizatória. No entanto, assim dizendo, a lei obriga a Administração a pesquisas que se reduzem a dois pontos essenciais: a) média econômica numa região; b) condições apenas naturais do solo.

34. Está evidente, no entanto, como se trata de intervenção, que alegada a urgência, para efeito da imissão provisória, aplica-se parte do disposto ou aquilo que é aplicável, na forma do art. 15 do Decreto-lei n. 3.365. A mais exata aferição do valor surge na espécie expropriatória do levantamento cadastral do imóvel, apresente-se a coisa sob os aspectos territorial, urbano ou rural. De qualquer maneira, o critério legal deve atender ao valor atualizado no ano fiscal imediatamente anterior. Isso porque as demais implicações só se tornam válidas, para resultado compensatório, depois de avaliadas devidamente. Afigura-se-nos que só na relação jurídica ajuizada corporifica-se na sua inteireza o que deve o Poder Público e o que possui como direito de reclamar o expropriado.

35. A comunhão dos textos decorre pura e simplesmente da situação irregular econômica do bem considerado improdutivo ou explorado sem correspondência com o imediato interesse social. De certo modo, um inciso completa o outro. Mas ambos, interpretados conexamente, dão à União poder para expropriar a coisa onde quer que ela se ache situada. Um *fim* é a causa: o *fim* da melhor utilização econômica. Através desse *fim* age a Administração em nome do interesse social. Numa faceta, a intervenção toma o caráter de urgência: quando bens deixam de ser produzidos. Quais esses bens, a lei não diz. Mas só podem ser aqueles inestimáveis ao

consumo das populações, ou bens que digam respeito ao abastecimento do mercado de alimentos. Na hipótese prevista, a desapropriação recai, sem dúvida, nos bens especificamente compreendidos ou, então, nos complexos industriais que os produzem.

§ 2º. As necessidades de habitação, trabalho e consumo serão apuradas anualmente segundo a conjuntura e condições econômicas locais, cabendo o seu estudo e verificação às autoridades encarregadas de velar pelo bem-estar e pelo abastecimento das respectivas populações.

36. Depois da Constituição de 1946, a intervenção que o art. 146 autorizava, chamando ao Estado a responsabilidade de exploração da atividade econômica, ampliou-se através de várias figuras administrativas. Promulgada a Constituição de 1967, aumentou a competência da União no tocante ao problema econômico de natureza política. Mas na conjunção que liga, na Carta de 1969, o art. 163 ao art. 170, o mandamento constitucional é categórico, não admitindo que a atividade administrativa de intervenção se execute, a não ser autorizada por lei federal.

37. Quanto ao falado abastecimento, o que pretende o legislador? Pretende que seja elaborado um plano nacional de abastecimento e promovida a sua execução, servindo de instrumento à política de crédito e fomento da produção, e objetivando a melhoria dos níveis de consumo e dos padrões de nutrição, com a elaboração de programas para a expansão de uma rede nacional de armazéns, silos e frigoríficos; tendo em conta, no interesse social, a assistência alimentar; procurando, com o auxílio dos instrumentais jurídicos, a intervenção no domínio econômico para assegurar a livre distribuição de mercadorias e serviços essenciais.

38. Ao Estado moderno se reserva, hoje, o direito, no tocante ao interesse social, de disciplinar os serviços de transporte e distribuição, objetivando regular o escoamento das safras e facilitar os fluxos de suprimento. Como o direito de adotar medidas, diretamente ou por intermédio de entidades

jurisdicionadas, ou de órgãos federais, estaduais, municipais ou autárquicos, sociedades de economia mista, empresas particulares, cooperativas e entidades de classe, para a execução dos seus planos e programas. É o que está, em linhas gerais, no conteúdo da Lei n. 4.132. Sem quebra, porém, das regras comprometidas com o princípio constitucional.

Art. 3º. O expropriante tem o prazo de 2 (dois) anos, a partir da decretação da desapropriação por interesse social, para efetivar a aludida desapropriação e iniciar as providências de aproveitamento do bem expropriado.

Parágrafo único. (VETADO.)

39. Isso, não havendo urgência pedida na forma do Decreto-lei n. 3.365. Quanto ao prazo de dois anos, traz necessariamente a caducidade do ato declaratório. Nada impede, no entanto, que com a imissão, considerada a urgência, dê-se ao expropriante condições normais de pleno aproveitamento do bem expropriado. A diminuição de prazo, em relação à utilidade pública, emerge de circunstâncias peculiares ao interesse social. As implicações são as mesmas previstas no processo expropriatório comum. Pela caducidade, o ato administrativo perde os seus efeitos. Valem aqui os mesmos argumentos de entendimento do art. 10 do supra citado Decreto-lei.

40. Com a limitação obrigatória do prazo de vigência do ato, fica disciplinado no tempo o exercício do direito constitucional de expropriar. Dentro do espaço-tempo marcado em lei responde o Estado, acaso seja violado o inciso que manda indenizar. O ingresso em juízo não anula os efeitos do ato na fase declaratória. Consubstanciada a declaração de interesse social, completa-se a relação compulsória. Apenas diferem os casos, as hipóteses e o fundamento legal. A caducidade faz a perda de validade do ato. Nasce da não-promoção tempestiva da desapropriação. Quanto às regras, são as mesmas que se impõem no procedimento, a partir do ato da declaração.

Art. 4º. Os bens desapropriados serão objeto

de venda ou locação, a quem estiver em condições de dar-lhes a destinação social prevista.

41. A inovação atinge o conceito de *revenda* nas desapropriações. Na legislação anterior a 1962, nada autoriza a desapropriar apenas para revender. No entanto, há hipóteses em que a venda ou a revenda de bens expropriados, sem intuito especulativo, incidem na utilidade ou no interesse social. Sobretudo, o fim visado é o que importa. Nada mais que o *fim*. Com a locação, o problema é o mesmo. É um problema de fim, e não de meio. Cabe ao Poder Público o ajuizamento das situações que se criarem. Na verdade, o que dispõe o artigo, permite ao interessado reclamar ou invocar a proteção jurisdicional. Tudo depende, no entanto, do ato declaratório. O proibido está na redação legal quando fala em *destinação prevista*, que quer dizer que não pode o Poder Público transacionar fora do que a lei manda, isto é, não considerando a finalidade para qual, exercitou a desapropriação.

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

42. É auto-aplicável o que vem disposto no art. 42 do Decreto-lei n. 3.365. As disposições da Lei de 1941 aplicam-se a todos os processos expropriatórios por interesse social, inclusive, com mais largueza, sem que preciso fosse dizer, à lei geral do procedimento civil. As deficiências ou omissões, portanto, resolvem-se através das regras peculiares ao Código de Processo Civil. Esse é um princípio consagrado na tradição.

43. Como está expresso no texto, a fixação da justa indenização ou da compensação indenizatória obedecerá aos mesmos critérios estabelecidos no Decreto-lei n. 3.365. No plano constitucional, porém, nenhuma controvérsia pode prevalecer. Em juízo, no entanto, esses critérios não são absolutos, e sim relativos. Não importa a maneira de indenizar o proprietário. O que importa é o justo-preço a ser fixado em termos reais e não dentro de limites preestabelecidos, porque

a norma é a da Constituição. Imperativa e categórica. E de proteção da propriedade ou do seu valor.

Art. 6^o. Revogam-se as disposições em contrário.

44. Como se vê, o legislador não estabeleceu prazo de vigência. Na omissão, o prazo ficou o comum das leis. Ou melhor, o previsto pela Lei de Introdução ao Código Civil.

CAPÍTULO IV

DECRETO-LEI N. 554, DE 25 DE ABRIL DE 1969

Dispõe sobre desapropriação por interesse social de imóveis rurais para fins de reforma agrária.

Art. 1º. A União poderá promover a desapropriação por interesse social, de imóveis rurais situados nas áreas declaradas prioritárias para fins de reforma agrária, nos termos do art. 157 da Constituição Federal, com a redação que lhe foi dada pelo Ato Institucional n. 9, de 25 de abril de 1969.

1. Escreve-se textualmente no referido art. 157 da Carta de 24 de janeiro de 1967: “A ordem econômica tem por fim realizar a justiça social, com base nos seguintes princípios: I — liberdade de iniciativa; II — valorização do trabalho como condição da dignidade humana; III — função social da propriedade; IV — harmonia e solidariedade entre os fatores de produção; V — desenvolvimento econômico; VI — repressão ao abuso do poder econômico, caracterizado pelo domínio dos mercados, a eliminação da concorrência e o aumento arbitrário dos lucros”. Não precisando dizer que o texto do artigo citado é o mesmo na sua inteligência do disposto no art. 160 da Emenda Constitucional n. 1, de 17 de outubro de 1969.

2. Para os fins previstos no artigo — cumpre novamente ressaltar —, a União poderá promover a desapropriação da propriedade rural, mediante pagamento de prévia e justa indenização em títulos especiais da dívida pública, com cláusula de exata correção monetária, resgatáveis no prazo máximo de vinte anos, em parcelas anuais sucessivas, assegurada a sua aceitação, a qualquer tempo, como meio de pagamento de até cinquenta por cento do imposto territorial rural e como pagamento de terras públicas. A desapropriação de que trata o § 1º do art. 157 é da competência exclusiva da União e limita-se às áreas incluídas nas zonas prioritárias, fixadas em decreto do Poder Executivo, só recaindo sobre pro-

priedades rurais cuja forma de exploração contrarie o que disposto está na lei.

3. Decorre da imposição legal que esse tipo de desapropriação exige: *a)* decreto do Poder Público federal; *b)* declaração anterior das zonas prioritárias; *c)* que a propriedade rural careça do sentido de produtividade. Objetivamente programático, o Decreto-lei n. 554 aplica-se dentro em ordenamento jurídico capaz de consagrar um *direito agrário*, cujos pressupostos envolvem o binômio terra-homem. Traz condicionamentos legais que não atingem o conteúdo da propriedade privada, mas dão expressão à influência de idéias renovadoras perfeitamente adequadas a uma estrutura social, onde os fatores são de justiça comunitária e distributiva. Através dele, pretende-se: *a)* maior produção e melhor produtividade; *b)* implantação de um sistema racional de aproveitamento da terra; *c)* reforma de princípios gerais estribados na função social do uso particular da terra.

4. Dentro em plano global, as chamadas *áreas prioritárias* devem corresponder a um agrupamento de imóveis rurais. São prioritários, portanto, para efeito da lei, aqueles zoneamentos de superior importância econômica, onde haja preeminência de interesses sociais, afirmação de prioridade da comunidade sobre o indivíduo, qualidades sociais e condições econômicas que justifiquem a desapropriação. Declarar, portanto, a prioridade, é faculdade do Poder Público, inscrita no texto constitucional para fins que autorizam a intervenção estatal, comprometendo-se o legislador, sem dúvida, com a efetiva transformação das estruturas em benefício de novos critérios que tragam soluções aos planos nacionais e regionais.

§ 1º. A desapropriação a que se refere este artigo far-se-á por ato do Presidente da República, ou de outra autoridade a quem forem delegados poderes bastantes.

5. São requisitos ou condições que autorizam tal espécie de desapropriação: *a)* a competência exclusiva do Presidente da República; *b)* a delegação de poder a outras pessoas administrativas; *c)* o fim de interesse social; *d)* o procedimento ordinário. A definição das hipóteses em que se reputa a existência do *interesse social* não são aquelas mesmas consideradas taxativas por força do

art. 5º do Decreto-lei n. 3.365. Deixou o legislador à discricção política da Administração os casos peculiares, específicos e legais. Mas, com base no art. 2º da Lei n. 4.132, consoante a exemplificação adotada, pode o Poder Público, de plano, exercer atividade expropriatória nas finalidades previstas e com as reservas que a própria legislação estabelece para a perda da propriedade privada.

6. Pelo regime delegatório, é pacífico que os Estados, os Municípios, o Distrito Federal e os Territórios possam na espécie desapropriar. Na forma da delegação está o ato administrativo declaratório, inclusive no que diz respeito às demais entidades de serviço público ou pessoas particulares que atuam em torno de um fim social ou coletivo. Não resta dúvida que a União é quem autoriza e exerce na plenitude o poder de expropriar. Aplicam-se, não só por analogia, as regras do Decreto-lei n. 3.365, naquilo que couber quanto ao procedimento administrativo e o processo judicial. É exato e correto, todavia, que na desapropriação por interesse social, sobretudo para fins de reforma agrária, com fundamento no art. 161 e parágrafos, unicamente a União e seus delegados são competentes, ou melhor, podem desapropriar conforme o citado mandamento constitucional.

7. Cumpre, no entanto, reconhecer, face ao disposto no inciso, que aqui na espécie a competência para legislar estende-se à competência para declarar. No interesse social, no tocante aos problemas agrários, só quem pode submeter um bem à força expropriatória é a União. Decorre, a regra, pelo seu caráter ordenatório, da Magna Carta. Quanto a efetivar a desapropriação, a questão é outra. Para a prática dos atos concretos, depois de expedida a declaração, podem exercitá-los no âmbito administrativo, ou na esfera judicial, as pessoas administrativas para as quais foi o ato editado. É a competência que se transfere através da delegação permitida. Competência que estabelece objetivos, limites e explícitas condições. A tradição é a mesma inserta no art. 3º do Decreto-lei n. 3.365. Reveste-se, assim, a declaração, de conteúdo autorizatório ou do poder expresso de autorizar.

§ 2º. O ato expropriatório deverá conter a descrição e demais características do imóvel.

8. Infere-se, assim, da existência anterior de plano ou de

processo administrativo peculiar e característico, dando conteúdo e substância ao ato expropriatório, ato que não deve vir vazio na sua intenção, mas que deve, além do mais, trazer na sua formulação os elementos indispensáveis à figuração material do imóvel. Quando delega, a União diz qual o seu objetivo essencial, marcando, com isso, a sua vontade ou então, para melhor clareza, o que positivamente pretende.

9. Localização e situação integram o elemento *descrição*. Quanto às demais características, podem ser históricas e atuais. Determinativas, sem dúvida, de posição geográfica e confrontações físicas. Estabelecendo-se de princípio, no ato administrativo, na hipótese de delegação, quais os beneficiários da desapropriação. Importa saber que na fase declaratória ou na declaração do interesse cabe ao Poder Público capaz definir a coisa a expropriar. O que se pretende, na relação, nada mais é que a identificação do bem e a sua destinação específica.

10. Ressalte-se, portanto, a importância do ato, não só quanto à vontade de expropriar, mas, na sua expressão, com respeito ao objeto, do que a lei pretende no seu pensamento. Porque não quer, o Poder Público, apenas a desapropriação de imóveis rurais, quer a expropriação dos imóveis inadequadamente explorados, economicamente mal aproveitados ou improdutivos. São cautelas marcadas pela decretação prévia das áreas prioritárias, de zonas econômicas onde a terra não tem o relativo rendimento exigível e esperado. Em resumo, o ato não pode atingir imóveis rurais distantes das áreas comprometidas. É um limite legal, esse, sem dúvida, essencial ao atendimento do inciso. Impeditivo de práticas que levem ao excesso administrativo. Considerando sujeito ativo apenas a União, quis o legislador programar uma ação global sem maiores perigos para a propriedade rural válida, produtiva e adequada aos seus particulares propósitos econômicos.

Art. 2º. Ainda quando situados nas áreas de que trata o art. 1º, não serão objeto de desapropriação, na forma prevista neste Decreto-lei, os imóveis que satisfizerem os requisitos para classificação como empresa rural, fixados na Lei n. 4.504, de 30 de novembro de 1964, e sua regulamentação.

11. Nem tudo se pode desapropriar nas áreas chamadas prio-

ritárias. É o que diz, de maneira conclusiva, o legislador, excepcionando os imóveis rurais que apresentarem os requisitos exigidos pela Lei n. 4.504. A exceção vale no sentido de proibição ou de limitação, em certos casos, do direito de expropriar. Não precisava a lei se enunciar pela não-permissibilidade expropriatória. Mas assim o fez de forma categórica, contendo o Poder Público, isto é, a União Federal.

12. Na definição legal, em concordância com o art. 4º, VI, do Estatuto da Terra, compreende-se por *empresa rural* o empreendimento de pessoa física ou jurídica, pública ou privada que explore econômica e racionalmente imóvel rural, dentro de condição de rendimento também econômico, segundo os padrões fixados pública e previamente, pelo Poder Executivo. Para esse fim, equiparam-se às áreas cultivadas as pastagens, as matas naturais e artificiais e as áreas ocupadas com benfeitorias.

Art. 3º. Na desapropriação a que se refere o art. 1º, considera-se justa indenização da propriedade:

I. o valor fixado por acordo entre o expropriante e o expropriado;

II. na falta de acordo, o valor da propriedade, declarado pelo seu titular para fins de pagamento do imposto territorial rural, se aceito pelo expropriante; ou

III. o valor apurado em avaliação, levada a efeito pelo expropriante, quando esse não aceitar o valor declarado pelo proprietário, na forma do inciso anterior ou quando inexistir essa declaração.

13. Evidencia-se no art. 3º a possibilidade do acordo e a natureza da controvérsia. Como nos demais casos expropriatórios, o acordo pode realizar-se antes e depois do decreto de desapropriação: na fase declaratória ou na fase executória. Nada impede as partes, supridas as exigências regulares, de consagrarem o seu entendimento. As regras, para o entendimento-acordo, são as mesmas preceituadas nas leis civis. Quanto à legislação pertinente às expropriações, na tradição brasileira e no direito comparado, aceita, recomenda e procura estimular o acordo. Não há como impedir a livre manifestação de vontade das pessoas, salvo naqueles casos de representação onde se faz necessário examinar a capacidade ou a responsabilidade.

14. Com o Decreto-lei n. 554, a vontade do Estado se apresenta em formas predeterminadas. Afirma, de pronto, o art. 3º o que considera como justa indenização da propriedade. Após a figura do acordo já diz o que há de se fazer na falta dele. Simplifica a posição do expropriante no gozo do poder de desapropriar. Regula, como se vê, etapas a serem vencidas na formação de ato jurídico perfeito. Impõe critérios de importância para a rápida ação administrativa. Torna em forte razão de valor o pagamento do imposto territorial rural. Mas condiciona esse valor à aceitação do expropriante, que assim mantém a preeminência do fundo sobre a forma.

15. Não se fala, porém, de processo judicial, mas de avaliação levada a efeito pelo expropriante. A primeira vista parece que o desentendimento se resolve na esfera administrativa, com o afastamento do expropriado do litígio, sem que se apele para as normas obrigatórias do Decreto-lei n. 3.365 e aos princípios reguladores de procedimento civil. Quando a Administração deixa de indicar o caminho adequado e correto, ou a lei silencia quanto ao procedimento que decorre do ato, cabe à autoridade interessada suprir a omissão, levando à apreciação jurisdicional o processo de decisão.

16. A preocupação atual de acelerar a tomada de decisões administrativas, não conduz a Administração ao afastamento do exame do seu ato pelo Judiciário. O processo administrativo, quando contencioso, reconhece ao Juiz na jurisdição o poder de investigar sobre a vontade real do Estado apesar da sua manifestação não-formal. Cabe ao juiz, sobretudo no interesse social, defender o interesse geral por uma interpretação válida da vontade da Administração. Não só para a proteção dos interesses particulares fundamentais, como para aplicar a lei sem quebra dos princípios constitucionais. Basta o fato da não-aceitação do valor declarado para que se submeta a ação administrativa ao controle judicial.

§ 1º. Se entre a data da declaração a que se refere o inciso II e a do ato expropriatório houver decorrido mais de um ano, o valor da indenização será corrigido monetariamente, de acordo com os índices oficiais.

17. Já admite aqui, o legislador, que a correção monetária se aplique da vigência do ato administrativo declaratório. É a medida correta que defendemos em outros tópicos de comentários. Quanto à Administração, torna-se responsável desde a manifestação formal da sua vontade. O critério, sem dúvida, é equânime e de justiça. Compreende-se, pela inteligência do inciso II, que não tenha havido acordo e que o valor declarado pelo expropriado para fins do pagamento do imposto territorial rural não tenha sido aceito pelo expropriante, levando ao contraditório.

18. Na espécie expropriatória, com muita oportunidade, abandonou-se o disposto na Lei n. 4.686, de 21 de junho de 1965, que acrescentou mais um parágrafo ao art. 26 do Decreto-lei n. 3.365, ordenando que “decorrido prazo superior a um ano a partir da avaliação, o Juiz ou o Tribunal, antes da decisão final, determinará correção monetária do valor apurado”. Isso explica que outras posições se vão tomando com respeito à justa indenização da propriedade. Na prática administrativa, o silêncio da Administração no tocante a um ato seu raramente encontrou formulação de maneira tão explícita. À regra do silêncio, no vazio que vai da declaração ao não-acordo, o Estado responde corrigindo monetariamente o pagamento.

19. Aliás, entre o silêncio e o não-pagamento do preço, a propriedade fica vinculada ao poder de expropriar. De certa maneira, em alguns casos, o silêncio leva à convicção do desinteresse implícito. Nas mesmas condições ficam as desapropriações declaradas por motivo de utilidade pública. Não basta que se credite ao expropriado o ônus ou a vantagem da caducidade. Com a propriedade comprometida há interesses lesados que urgem ser defendidos, porque são interesses legítimos extensivos a todas as pessoas lesadas. O princípio do ato escrito é fundamental no Direito Administrativo; faz a relação entre Administração e administrado, notadamente no tocante aos direitos.

§ 2º. Para a avaliação prevista no inciso III, que será precedida do cadastramento ex officio, o expropriante basear-se-á no efetivo rendimento econômico do imóvel, verificado no ano agrícola imediatamente anterior.

20. Pelo inciso indicado, quem faz a avaliação é o expro-

priante. Não são muitos os elementos de conhecimento do valor da propriedade. A própria Administração, na esfera da sua decisão, fará o cadastramento com base nos seguintes recursos: *a)* levantando o efetivo rendimento econômico do imóvel; *b)* considerando o rendimento havido no ano agrícola imediatamente anterior. Note-se, no entanto, que é nenhuma a participação do expropriado. Mas estime-se que houve uma intenção reflexa do legislador: a intenção com o aproveitamento econômico da coisa no seu grau de produtividade. Com a terra improdutiva, ou então deficientemente explorada, o critério não deixa de ser justo. Uma estimativa, porém, de tal natureza, para as terras cultivadas, pode levar a prejuízos, na hipótese da não-interferência jurisdicional. Relativamente aos objetivos de uma verdadeira reforma agrária, não se compreende a vontade pública senão manifestada para tornar o imóvel rural produtivo e dentro de um processo de concentração de valores naturais.

21. Como se lê, o art. 3º, § 2º, manda que a avaliação seja feita pelo Poder Público, baseada no efetivo rendimento do imóvel no ano agrícola imediatamente anterior. Por mais premente que seja o interesse social, não é possível aceitá-la sem a audiência do Judiciário. Tirar do expropriado o direito de impugnação e de prova, ilegítima qualquer procedimento administrativo. E a prova só poderá se fazer mediante a apresentação de títulos de aquisição, certidões dos livros fiscais e dos tributos pagos sobre o valor da coisa. Com respeito às terras cultivadas, economicamente aproveitadas, a prova testemunhal é valiosa; não apenas o valor nascido do cadastramento e não somente a indenização consequente do exame *ex officio* do valor da coisa.

22. Observe-se que, aqui, o valor constitucionalmente consagrado do justo-preço está longe daquele previsto no art. 153, § 22, 1ª. parte, da Constituição. E isto porque, não concordando o proprietário com o preço oferecido, não poderá contestar na esfera judicial o valor da indenização revisto, na hipótese do art. 11, que manda respeitar, em qualquer caso, como limite máximo, o que declarado foi pelo proprietário.

§ 3º. *Dentro do prazo de 180 (cento e oitenta) dias, contados da data da publicação deste Decreto-lei, os proprietários de imóveis rurais poderão apresentar, mediante*

justificação, nova declaração do respectivo valor, em substituição à anteriormente formulada para efeito de pagamento do imposto territorial rural.

23. Eis uma providência saudável, mas que se exauriu no tempo legal. Note-se que o legislador não reconheceu o direito daqueles que não substituíram a declaração de valor. Apenas, excepcionalmente, estabeleceu um prazo facultativo para a reformulação declaratória para efeito de pagamento do imposto territorial rural. No entanto — sabe-se —, qualquer restrição ao direito de propriedade, intentada sob o pretexto de futura desapropriação, não é legal e permite reparações. Só com a promoção judicial o exproprioamento se concretiza no tocante ao justo-preço. Convém não olvidar que o direito de expropriar tem origem constitucional. No direito consuetudinário não se considerava os imóveis como fonte de riqueza. Agora se considera, sejam quais forem as categorias de bens.

Art. 4º. Não havendo acordo, o expropriante depositará, em banco oficial, o valor da indenização, fixado nos termos do artigo 3º e seus parágrafos.

24. Na verdade, o art. 3º e seus parágrafos não estabelece sequer um critério positivo. Deixa com a Administração não a fixação do justo-preço, mas o levantamento do valor cadastral da coisa. Como no direito espanhol, e não no nosso direito, o tipo expropriatório aqui se efetiva sob a jurisdição da autoridade administrativa. Só excepcionalmente, por ação própria, intervém o Judiciário. No direito mexicano, no entanto, não obstante a indenização ser sempre fixada por via administrativa, ulteriormente o Judiciário poderá examinar a legalidade do ato e o *quantum* fixado.

25. Não nos parece, em razão do texto e do contexto constitucional, que o legislador tenha buscado a melhor orientação jurídica. Tratando do alcance do controle jurisdicional no processo de desapropriação, não há como fugir às regras positivas estabelecidas pelo Decreto-lei n. 3.365. Nos casos omissos, não encontrando certas disposições guardada peculiar, não será aplicável supletivamente o Código de Processo Civil? A resposta não é senão afirmativa. E isso, sem dúvida, em razão do direito subjetivo

material que não deixa de existir na demanda. No entanto, como princípio geral, a imissão provisória é possível, não havendo acordo. Para que o justo-preço seja depois discutido longe da influência decisória administrativa.

26. O prazo de 180 dias de que fala o § 3º, não basta para dar como terminado o direito do expropriado. Tanto o acordo como o não-acordo constituem matéria constitucional, além de legal. A nova declaração, feita antes de decorrido tal prazo, não traz o falecimento do direito à justa compensação indenizatória. Admitir o contrário será burlar a Constituição. Não é incabível a aplicação por analogia das regras contidas no Decreto-lei n.3.365. Na verdade, o princípio da recorribilidade das decisões administrativas continua permanente nas relações com a Administração, mesmo não havendo referência à via específica para o reexame da decisão.

Parágrafo único. O valor da terra nua será depositado em títulos especiais da dívida pública, e o das benfeitorias, em moeda corrente do País.

27. Houve por bem o legislador fazer uma distinção indispensável, considerando para a determinação do valor-preço: a) a terra simplesmente nua, não cultivada; b) as benfeitorias acaso existentes. Está claro que *terra nua*, na expressão gramatical, não é a terra economicamente aproveitada. Quanto às benfeitorias, correspondem necessariamente aos bens de superfície, como instalações, estradas, construções, maquinaria não desmontável, acessórios imprescindíveis ou ligados ao trabalho agrário.

28. O pagamento em títulos especiais da dívida pública leva ao preceito constitucional ou à inteligência na interpretação larga do preceito, mas com a cláusula de exata correção monetária. Indiscutível é a clareza dos arts. 153, § 22, e 161 da Magna Carta. A regra, por constitucional, é uniforme e aplica-se em todas as expropriações de caráter rural. No entanto, a terra e as benfeitorias serão computadas em parcelas autônomas, isto é, uma estimativa para a terra e outra para as benfeitorias.

29. O que a lei quer é que o pagamento se efetive em correspondência com a soma das parcelas autônomas. O legislador pre-

tendeu amparar o proprietário no seu domínio pleno. A disposição do parágrafo admite uma providência benéfica ao direito individual. Incluindo as benfeitorias por destaque, cogita dar ao expropriado um *quantum* que represente o justo-preço. Por isso, não considerou benfeitorias como acessórios, mas como bens pagáveis em dinheiro; em moeda corrente. Há de se atender, portanto, ao valor da coisa no seu estado atual e com todas as qualidades que lhe sejam inerentes, inclusive a qualidade da possível valorização ou depreciação. Ao que sabemos, a propriedade rural é sempre avaliada por suas condições peculiares, riquezas naturais e plantações. Para a estimativa das benfeitorias, valem os mesmos critérios que incidem sobre a avaliação da propriedade urbana.

Art. 5º. A ação da desapropriação será proposta perante o Juiz Federal do Distrito Federal, do Estado ou do Território onde estiver situado o imóvel.

30. Trata-se, apenas, de competência judiciária marcada na Constituição e nas leis. Bastava ao legislador falar em Justiça Federal e não em juiz. Essa competência advém da Lei n. 5.010, de 30 de maio de 1966 e das cartas constitucionais que depois foram votadas. Com a dualidade já aceita pela Constituição de 1891, voltou-se à tradição com a Carta de 1967, tornando uma a jurisdição federal para a sua legislação.

Art. 6º. Na petição inicial, o expropriante, juntando um exemplar da publicação em órgão oficial do ato de desapropriação, bem como o recibo bancário do depósito feito nos termos do artigo 4º e seu parágrafo único, requererá seja o depósito convertido em pagamento do preço e ordenadas, em seu favor, a imissão na posse do bem e a respectiva transcrição no registro de imóveis.

31. Nenhum é o papel do juiz. A intervenção é apenas homologatória. Anula qualquer propósito de exame do ato, a transcrição do imóvel no Registro competente. Não invoca o inciso, como no art. 13 do Decreto-lei n. 3.365, os requisitos previstos no Código de Processo Civil nem exige o oferecimento de planta ou descrição dos bens e suas confrontações.

32. O dispositivo não silencia quanto à imissão na posse; é

taxativo. Propõe a posse de imediato definitiva com a transcrição. Basta para isso o depósito feito, não havendo o acordo nos termos do art. 4º e seu parágrafo. Ao despachar a inicial, não cabe ao juiz examiná-la nem apreciar os fundamentos jurídicos do pedido. Logo, o depósito é o suficiente para que se logre a transcrição da propriedade.

Art. 7º. De plano, ou no prazo máximo de 48 (quarenta e oito) horas, o juiz deferirá a inicial, declarando efetuado o pagamento do preço e determinando a expedição, dentro de 24 (vinte e quatro) horas, dos competentes mandados, em nome do expropriante.

33. O disposto sugere um quase-confisco e subordina a via jurisdicional à administrativa. Na petição inicial apenas se preenchem os seguintes requisitos: a) a designação do juiz ao qual é dirigida; b) a qualificação do autor-expropriante e do réu-expropriado; c) o preço que se oferece pelo direito expropriando; nada mais.

34. De plano, em 48 horas está obrigado o juiz a deferir a inicial e com o deferimento a declarar, também de plano, efetuado o pagamento do preço. Não pode sequer apreciar os documentos instrutivos do pedido. Repele o disposto no art. 7º o que dispõem os arts. 158 e 159 do Código de Processo Civil. Com 24 horas deve, sem reservas, mandar expedir os mandados competentes. Não há o mandado de citação na forma aconselhada pelo art. 18 da Lei de Desapropriações. Prevalece o disposto no art. 8º do Decreto-lei n. 554.

Parágrafo único. A transcrição da propriedade no registro de imóveis far-se-á no prazo improrrogável de 3 (três) dias, contados da data da apresentação do mandado.

35. Não é preciso urgência, pois esta se encontra na lei. Com a transcrição fica declarada a perda definitiva da propriedade. Inoperante fica o art. 29 do Decreto-lei n. 3.365, como inoperantes, os dispositivos do mesmo diploma que se referem à citação. Com a expressão *de plano*, consagrada no art. 7º, invalidou-se na espécie expropriatória as condições do art. 16 da lei básica expropriatória.

Art. 8º. Certificado nos autos o cumprimento dos mandados de que trata o artigo anterior, o Juiz ordenará a citação do expropriado para responder aos termos da ação.

36. Com a devolução dos mandados, far-se-á então a citação do interessado ou interessados, numa fase em que a propriedade já foi transcrita e transferida, restando o recurso à ação direta para a reclamação de perdas e danos ou de prejuízos eventuais. Não diz a lei como a citação será feita. Dever-se-á, então, por analogia, em virtude de certas cautelas, aplicar-se o disposto no art. 18 do Decreto-lei n. 3.365. A extensão do prazo concedido ao réu, para o comparecimento em juízo, fica ao critério exclusivo do juiz, ao qual compete fixá-lo através de despacho. Decorrido o prazo assinado, considera-se perfeita a citação para os efeitos do art. 9º.

Art. 9º. A contestação só poderá versar sobre o valor depositado pelo expropriante ou sobre vício do processo judicial.

37. Repete-se, na emergência, quase sem reparos, o art. 20 do Decreto-lei n. 3.365, limitando-se destarte, o alcance da apreciação jurisdicional. Nesta altura do processo, no entanto, os atos essenciais já foram efetivados e já produziram os seus efeitos. Não há nem como admitir-se as exceções de suspeição ou de incompetência. A marcha processual torna-se, por motivos de natureza expropriatória, consequência do que a lei inovou, não obstante o claramente disposto no art. 10.

38. A declaração de interesse social, ato administrativo que é, além de não poder ser atacada no processo judicial, não permite sequer ser examinada em tempo quanto às nulidades, ou com respeito aos vícios do processo. O que pretende o Decreto-lei n. 554, sem dúvida, é o resultado prático imediato do objetivado pelo Poder Público. A finalidade foi o que preocupou o legislador e isso para a conveniência pública de rápida utilização da coisa expropriada. Aparece, aqui, o objeto-fim como o próprio conteúdo do ato jurídico. De qualquer maneira, a incorporação da coisa ao patrimônio público, bem ou mal processada na fase judicial, é definitiva.

39. Extinto o título do direito, bem como o próprio direito, conforme se configura no art. 7º e seu parágrafo, não há como falar de contestação. Por outro lado, pelo art. 11, marca a lei limites irrecorríveis. A antecipação da posse, levando a declaração imediatamente à fase decisória, como está prescrito no art. 6º, produz efeitos jurídicos de natureza extintiva da propriedade, privando o expropriado de reparação adequada, ou melhor, da discussão dos danos ou dos prejuízos decorrentes do ato.

Art. 10. Contestada a ação, a causa seguirá o rito ordinário.

40. A redação é a mesma do art. 19 do Decreto-lei 3.365. No entanto, reduzem-se os prazos e alteram-se os trâmites processuais, eis que o Decreto-lei n. 554 não manteve a mesma sistemática que presidiu a feitura do Diploma de 1941. As regras, mesmo assim, respeitam o disposto no Código de Processo Civil.

Art. 11. Na revisão do valor da indenização deverá ser respeitado, em qualquer caso, como limite máximo, o valor declarado pelo proprietário, para efeito de pagamento do imposto territorial rural e eventualmente reajustado nos termos do § 3º do artigo 3º.

41. Há um limite estrito para a revisão permitida. Além da capacidade de direito e de fato, o Estado amplia na espécie o seu poder de direito público. Traço característico da ação administrativa é estar, no caso expropriatório, vinculada a um fim impessoal. Tomada em sentido lato, a palavra *revisão* traduz um conceito novo de legalidade. Dentro da competência *lato sensu*, o Estado aumenta a medida do seu poder na ordem jurídica, explicitando uma situação de tutela social e de autoridade.

42. Permite-se, na hipótese, a revisão do valor da indenização. Não se permite, porém, que essa revisão saia dos limites estabelecidos. A relação de Administração — bem observando — domina e submete a de direito subjetivo. Ao juiz, naquilo que possa intervir, não compete na fixação do justo-preço exceder ao valor declarado pelo proprietário. O poder de expropriar, relativamente ao fim, pelo qual o interesse se caracteriza, assenta no con-

ceito geral de *serviço público*. Mas com a particularidade de que o ato, na sua composição, é de eficácia executória contra o particular.

Art. 12. Aplica-se às desapropriações por interesse social de que trata este Decreto-lei, o disposto, relativamente às desapropriações por utilidade pública, no art. 9º do Decreto-lei n. 3.365, de 21 de junho de 1941.

43. A disposição desse artigo não é outra que a conhecida: “Ao Poder Judiciário é vedado, no processo de desapropriação, decidir se se verificam ou não os casos de utilidade pública”.

44. Leva o legislador ao art. 9º como já havia repetido a aplicação do art. 20. Percebe-se que o seu intuito ao focalizar a vedação não foi propriamente o de proibir o exame do ato, nem de não apreciar a legitimidade do interesse e nem, possivelmente, de impedir a verificação da legalidade. O que está explícito é, sem dúvida, a impossibilidade de apreciação na verificação dos casos. Em face da exigência constitucional, garantidora da propriedade particular, há que se entender o dispositivo com as devidas cautelas e sem rigorismos. Só se deve ingressar em juízo depois de constatada antecipadamente a procedência da desapropriação.

Art. 13. O depósito, que se haverá como feito à disposição do juízo da ação de desapropriação, será levantado mediante prova da propriedade, da quitação de dívidas que recaiam sobre o bem expropriado, e das multas delas decorrentes, e depois de publicados editais, na Capital do Estado e na sede da comarca de situação do bem, com o prazo de 30 (trinta) dias, para conhecimento de terceiros.

Parágrafo único. Havendo dúvida fundada sobre o domínio, o preço ficará em depósito, ressalvada aos interessados a ação própria para disputá-lo.

45. O depósito, aqui, não aparece como uma medida de garantia, mas como prova de pagamento, não influenciando sobre a homologação e transformando-se em formalidade de ordem pública. Considerando-se o art. 3º, a avaliação antecipa-se à homologação. Praticamente, pois, a indenização resulta dos princípios que a lei estabelece; pelo sistema anterior assim não acontecia. Nesse senti-

do, o critério consagrado fazia-se mais liberal; quanto ao vínculo obrigacional, desaparece com o depósito.

46. A imposição do art. 11, firmando em qualquer caso o limite máximo, identifica a revisão com o depósito, alterando, substancialmente, o art. 33 do Decreto-lei n. 3.365, por onde “o depósito do preço fixado por sentença é considerado pagamento prévio da indenização”. Acabou, de certa forma, o legislador com a sabedoria do preceito constitucional, abolindo, na prática, a indenização prévia.

47. O Decreto-lei n. 554 difere do Decreto-lei n. 3.365 num ponto essencial: o primeiro ordena a quitação das dívidas que recaiam sobre o bem expropriado; o segundo, que no valor da indenização não sejam incluídos direitos de terceiros. Não se sabe com exatidão o que se quer dizer com a expressão *dívidas*. Tratando-se, porém, de obrigações, não resta dúvida que abrangem todos os ônus que pesam sobre o imóvel. Tanto assim que o chamamento por edital tranca o levantamento do depósito.

48. Na verdade, o que se objetiva é sub-rogar no preço quaisquer ônus ou direitos que recaiam sobre o bem expropriado. E sendo assim, o alcance não é outro que o de dar proteção aos direitos de terceiros, acaso atingidos pelo ato expropriatório. Acreditou o legislador que o prazo de 30 dias fosse o bastante, para depois, então, liberar-se o depósito.

49. Havendo, no entanto, dúvida fundada sobre o domínio, o preço ficará em depósito até o final de ação própria. Quando se fala em domínio, geralmente se compreende o conjunto de direitos reais; não o conjunto de todos aqueles outros direitos que fazem a propriedade. Evidentemente, pela regra do parágrafo, só ficam protegidos os direitos reais. Há, ao que se vê, flagrante incongruência entre o artigo e o seu parágrafo, tornando imprópria a expressão *dívidas*. Aos direitos obrigacionais, portanto, ao que parece, não aproveita o dispositivo legal, pois tais direitos não recaem sobre a coisa, ao passo que a sub-rogação se dá em favor dos direitos que sobre ela incidem. São conflitantes as normas prescritas.

Art. 14. Os bens expropriados, uma vez transcritos em nome do expropriante, não poderão ser objeto de reivindicação, ainda que fundada na nulidade da desapropriação.

Parágrafo único. Qualquer ação, julgada procedente, resolver-se-á em perdas e danos.

50. Novamente repetiu-se o disposto no art. 35 do Decreto-lei n. 3.365. Ambos os dispositivos previnem sobre a definitiva incorporação da coisa expropriada ao patrimônio público. A ação direta, à qual se refere o parágrafo, atacando o ato administrativo, tem alcance bastante limitado e proteção jurisdicional quase nenhuma.

51. Ainda que invalidado pelo Judiciário o ato expropriatório, reconhecidos os vícios que invalidaram o processo ou tornaram a ação procedente por desvio de finalidade, não cabe ao expropriado senão o ressarcimento através de perdas e danos. E mesmo invalidado o ato, subsistem os seus efeitos pela incorporação do bem ao patrimônio estatal.

Art. 15. O Juiz que descumprir os prazos estabelecidos neste Decreto-lei incorrerá na sanção prevista no artigo 24 do Código de Processo Civil, aplicada mediante representação de uma das partes ao Conselho da Justiça Federal.

Parágrafo único. Tratando-se de serventuário da Justiça, ou de Oficial do Registro de Imóveis, ficará ele sujeito a multa igual a dois terços do maior salário-mínimo do País, por dia de retardamento.

52. O art. 24 do velho Código de Processo Civil apresentava-se com a seguinte redação: "Findos os respectivos prazos, os juízes, os órgãos do Ministério Público e os representantes da Fazenda Pública, responsáveis pelo retardamento, perderão tantos dias de vencimentos quantos forem os excedidos". Na contagem, porém, do tempo de serviço, para efeito de promoção e aposentadoria, a perda será relativa ao dobro dos dias excedidos. A regra, agora, é a do Art. 198 do diploma processual vigente.

53. Quanto ao Conselho da Justiça Federal, de que fala o artigo em pauta, é o órgão criado pela Lei n. 5.010, de 30 de maio de 1966, integrado pelo presidente, vice-presidente e três minis-

tros do Tribunal Federal de Recursos, eleitos por dois anos. Está dentro da competência do referido Conselho, na forma do art. 6º, XV, aplicar penas disciplinares aos juízes e servidores da Justiça Federal.

54. A sanção prevista é de matéria penal atinente ao direito administrativo. São *penas administrativas* propriamente ditas. Decorrem da necessidade de se assegurar a correta aplicação das leis e dos regulamentos. Em princípio, no seu conceito peculiar, a sanção administrativa oferece uma expressão conjugada unitária de pena e reparação. A sua imposição cabe à autoridade competente para fiscalizar certas atividades sujeitas ao controle do Poder Público.

Art. 16. O presente Decreto-lei entrará em vigor na data da sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

55. O art. 2º da Introdução ao Código Civil houve por bem estabelecer termo para a entrada das leis em vigor, quando não fixado determinativamente outro prazo. O Decreto-lei n. 554 passou a vigorar na data de sua publicação, isto é, a partir do momento em que foi publicado no *Diário Oficial* da União. Revogando, como diz, as disposições em contrário, alterou em substância e trâmites o que já estava regulado no Decreto-lei n. 3.365, mas apenas no tocante à desapropriação por interesse social e para fins de reforma agrária.

CAPÍTULO V

DECRETO-LEI N. 1.075, DE 22 DE JANEIRO DE 1970

Regula a imissão de posse, "initio litis", em imóveis urbanos residenciais.

Art. 1º. Na desapropriação por utilidade pública de prédio urbano residencial, o expropriante, alegando urgência, poderá imitir-se provisoriamente na posse do bem, mediante o depósito do preço oferecido, se este não for impugnado pelo expropriado em cinco dias de intimação da oferta.

1. O mais novo diploma legal, especificamente particularizante no seu objeto, foi editado conforme atribuição conferida no art. 55, I, da Constituição de 1969. Diz o preceito constitucional: "O Presidente da República, em casos de urgência ou de interesse público relevante, e desde que não haja aumento de despesa, poderá expedir decretos-leis sobre as seguintes matérias: I — segurança nacional; II — finanças públicas, inclusive normas tributárias; e III — criação de cargos públicos e fixação de vencimentos". No § 1º se escreve: "Publicado o texto, que terá vigência imediata, o Congresso Nacional o aprovará ou rejeitará, dentro de sessenta dias, não podendo emendá-lo; se, nesse prazo, não houver deliberação, o texto será tido por aprovado". O § 2º está contido na seguinte redação: "A rejeição do decreto-lei não implicará a nulidade dos atos praticados durante a sua vigência."

2. Na enunciação do Decreto-lei n. 1.075, o legislador tornou claro a imissão de posse urgente. Determinou, *initio litis*, como norma de começo da lide ou demanda, a exigência do apossamento provisório do bem; contudo, não definitivo. O sistema adotado é o resultado de uma longa experiência no trato das expropriações urbanas. O juiz, quando reconheça existentes os elementos legais, ordena a medida. Não tem, pois, a posse desejada, aqui, nada de comum com a transferência da propriedade. Em primeira e sumária ação, o Poder Público penetra fisicamente na

coisa para dela dispor na relação de fato. Convém, antes de mais nada, ter em atenção que a coisa se destina a uma necessidade ou utilidade pública. A relação de fato, transformada em relação de direito, leva a efeitos, entre os quais aparece, no primeiro plano, a tutela do Estado quanto ao interesse geral da coletividade.

3. Nos *consideranda* faz ver o legislador, para justificar a sua vontade expropriatória: *a)* o perigo na cidade de São Paulo de grande número de desapropriações em zona residencial, ameaçando o desalojamento de milhares de famílias; *b)* a dificuldade que os proprietários de prédios residenciais encontram no sistema jurídico de obter, *initio litis*, uma indenização suficiente para a aquisição de nova casa própria; *c)* a evidência de que a oferta do poder expropriante, baseada no valor cadastral do imóvel, é sempre inferior ao valor real apurado em avaliação no processo de desapropriação; *d)* o reconhecimento de que o desabrigo dos expropriados pode causar grave risco à segurança nacional, como fomento de agitação social. As razões, por demais explícitas, mostram na vontade do Poder Público o interesse em afastar a demora que incide na desvalorização da coisa pela depreciação monetária.

4. Mas a urgência, louvável no caso, não pode se afastar dos pressupostos legais; vem, pelo espírito da lei, em favor do expropriado. É a ele que pretende proteger. Mas, a importância inovadora do dispositivo, no sistema, reside precisamente no fato ainda não controlado do processo inflacionário. No entanto, não é possível deixar de considerar, na aplicação do disposto, o que diz o art. 15 do Decreto-lei n. 3.365 combinado com o art. 803 do Código de Processo Civil. A mudança no curso processual não prejudica as regras gerais peculiares ao procedimento na desapropriação. Tal permissão de urgência apenas tem em vista a necessidade do imediato exercício de atos possessórios. Bastará, para isso, a simples alegação do Poder Público ou da autoridade responsável. Dada a natureza da expropriação não cabe a ninguém investigar sobre a existência ou não da urgência. Como já afirmamos noutra oportunidade, a urgência na prática do ato administrativo é um elemento de mérito e não de legalidade. Circunscreve-se, quando pedida, à descrição ou ao livre critério da Administração.

Art. 2º. Impugnada a oferta pelo expropriado, o juiz, servindo-se, caso necessário, de perito avaliador, fixará em quarenta e oito horas o valor provisório do imóvel.

5. A dispensa do perito pelo juiz não é plena nos seus efeitos avaliatórios. Essa dispensa autorizada assenta no convencimento para a fixação apenas do valor provisório do imóvel. É uma consequência, sem dúvida, do espírito de urgência que orienta o processo. A posição do perito avaliador é a mesma do sistema de 1941. Duas situações perfeitamente aceitáveis se criam: *a)* livre critério do juiz que aprecia a oferta; *b)* arbitramento para o valor provisório. Quando a lei fala em *valor provisório* está exteriorizando válida preocupação pelo justo-preço ou pela real compensação indenizatória, para com isso não desatender o preceito constitucional.

6. O conceito de *impugnação* não é o mesmo de *contestação*. Há que distinguir os significados que trazem as noções jurídicas nos processos-tipo. Aqui, trata-se tão-somente de contradizer ou de contraditar. É, nesse sentido, um ato de reparação, de não-concordância com a oferta do preço insuficiente. Dá-se ao expropriado, assim, pela impugnação, o direito à contrariedade. E isso para que o juiz promova ato processual capaz de apreciar a procedência da impugnação ou da decisão administrativa. Antecipa-se a impugnação à fixação do valor provisório do imóvel. Quanto à contestação, virá no tempo processual dentro dos critérios, implicações e pressupostos do art. 20 do Decreto-lei n. 3.365. Não foi sem motivo que o legislador, em se tratando de imóveis urbanos, excepcionou certas normas. Mas quando o fez, conforme o art. 6º, não pretendeu criar outros trâmites processuais. Manteve, no que for aplicável, a lei básica fundamental do instituto.

Parágrafo único. O perito, quando designado, deverá apresentar o laudo no prazo máximo de cinco dias.

7. Não obstante a espécie expropriatória e o seu processo de urgência, não podem as partes litigantes fugir do seu preceituado no art. 153, § 22, da Carta Constitucional. Assegurado que está plenamente o direito de propriedade, permitindo-se a desapropriação mediante prévia e justa indenização, depreende-se desde logo que o ato não se consuma antes do pagamento final. A imis-

são provisória, como inserta é na lei, jamais será o momento próprio em que se consuma a desapropriação. Em consequência, o Poder Público só adquire o bem, e o particular só o perde, com o pagamento da indenização judicialmente apurada no seu valor global. Daí a importância da peritagem e do laudo, para esclarecimento e convencimento.

8. Há de se entender, na esfera judicial, como *decisão final*, aquela que determina a imissão *definitiva* de posse, não a que decorre da imissão provisória. Em virtude do silêncio do Decreto-lei n. 1.075, a oferta ou o oferecimento de preço, para o efeito de deferimento da imissão provisória, deve pelo menos obedecer ao critério adotado para os imóveis não regidos pelo citado diploma. Como ponto de partida, o depósito se fará com base no valor fixado para efeitos fiscais. Vale, para orientação, o *quantum* de cobrança do imposto predial. Só depois, levado o bem à peritagem, é possível considerar o que é realmente justo.

9. A tradição legal estabelece como limite, para a fixação do preço, a importância oferecida e a pedida, não importando que a oferta ou o pedido tenham sido discutidos em juízo ou fora dele. Mas o laudo que deve ser apresentado no dia designado, na hipótese no prazo máximo de cinco dias improrrogáveis, deve fundamentar-se nos elementos existentes, de modo a completar a decisão. Havendo apenas um perito, uma só peritagem, um só laudo, cresce a responsabilidade do seu signatário, pois, sem dúvida, é nele que o juiz tem os esclarecimentos necessários para aplinar as divergências ou para aceitar como definitivo o preço da coisa. Pelo que a lei procurou dizer, o perito não é um arbitrador, mas um árbitro. O seu laudo, além de constituir matéria de prova, faz decisão. Diante do laudo, compete ao juiz anular a perícia, quando contrariar a lei, ou confirmá-la.

Art. 3º. Quando o valor arbitrado for superior à oferta, o juiz só autorizará a imissão provisória na posse do imóvel se o expropriante complementar o depósito para que este atinja a metade do valor arbitrado.

10. Para a continuidade prevista do procedimento judicial, o exame do bem torna o laudo uma peça cuja essencialidade é indiscutível. Não-verdade, porque a perícia importa avaliação; a

coisa deve ser considerada no seu estado atual e com todas as qualidades que lhe são próprias. Para a avaliação da propriedade urbana, já o importante Decreto n. 4.956, de 9 de setembro de 1903, fixava regras criteriosas para o caso dos imóveis estarem ou não sujeitos a impostos, aconselhando o levantamento de dados precisos que possibilitassem a determinação do justo-preço. De certa maneira, guardadas as épocas diferentes, depois do laudo pode o juiz cumprir o que manda o dispositivo, tendo em conta o valor arbitrado.

11. Pois quando esse valor for superior à oferta, fica o juiz na obrigação legal de mandar complementar o depósito, para só depois, então, decretar a imissão provisória. O princípio apresenta-se imperativo e categórico. Mas, não extroverte condição definitiva. Pelo menos, enquanto a ação estiver na esfera jurisdicional. Possibilita, no entanto, a utilização do bem, o desapossamento e o cumprimento da finalidade expropriatória. Outras questões pertinentes que surgirem serão levadas às soluções recomendadas pelo Decreto-lei n. 3.365. Não prevalece qualquer outra alternativa, a não ser a da complementação do depósito até a metade do valor arbitrado para efeito temporário, até final decisão.

Art. 4º. No caso do artigo anterior, fica, porém, fixado em 2.300 (dois mil e trezentos) salários-mínimos, vigentes na região, o máximo do depósito a que será obrigado o expropriante.

12. O critério, como regra, é razoável porque é dinâmico no tempo. Permite a alteração contínua do valor econômico, não só porque reflete oscilações possíveis, mas porque também admite a valorização imobiliária. No entanto, esse máximo do depósito corresponde ao fato da imissão provisória. Nada traz de definitivo no curso da demanda. Obviamente, concordando o expropriado com o valor depositado, poderão, então, levantar o total da importância indenizatória, consumando-se, destarte, a desapropriação. Mas, o direito de levantar 80% do depósito, quando não concordar com a oferta, está consagrado pela ordenação legal pertinente. Apenas, convém repetir que a imissão provisória, no caso dos imóveis regidos pelo Decreto-lei n. 1.075 obedece a procedimento diverso do previsto no Decreto-lei n. 3.365.

Art. 5º. O expropriado, observadas as cautelas previstas no art. 34 do Decreto-lei n. 3.365, de 21 de junho de 1941, poderá levantar toda a importância depositada e complementada nos termos do art. 3º.

13. De passagem observe-se como, ainda nesta oportunidade o legislador do Diploma de 1970 leva ao Diploma de 1941. O art. 34 do Decreto-lei n. 3.365 determina que: *a)* o levantamento do preço será deferido mediante prova de propriedade, de quitação de dívidas fiscais que recaiam sobre o bem expropriado e publicação de editais com o prazo de dez dias para conhecimento de terceiros; *b)* se o juiz verificar que há dúvida fundada sobre o domínio, o preço ficará em depósito, ressalvada aos interessados a ação própria para disputá-lo. Devemos acentuar que não se trata de um requisito formal. Vinculado ao art. 3º, na sua combinação, não permite nem sequer o levantamento do valor correspondente à imissão provisória.

14. Distinguiu-se, claramente, duas situações quanto ao levantamento do valor em depósito: *a)* aquela que decorre de valor superior à oferta; e *b)* aquela que provém de valor inferior ou igual ao dobro do preço oferecido. Este artigo, visto isoladamente, parece trancar o direito do expropriado, mas visto em combinação com o art. 34 do Decreto-lei n. 3.365 induz a cautelas que não violentam o princípio do pagamento prévio da indenização. Quando a Constituição ordena que a indenização seja prévia, ela quer que o pagamento se faça antes de a coisa (livre e desembaracada de dúvidas essenciais ou que possam atingir o conteúdo do direito de propriedade) passar para o poder do expropriante.

15. Compete ao juiz da causa, portanto, antes da liberação do depósito, verificar a validade do título ou dos títulos que correspondem à prova da propriedade. É esse um poder implícito na função do juiz, a quem cabe o exame do requisito indispensável à instrução do pedido. O preço, pois, será levantado a requerimento da parte interessada, desde que não haja impugnação e sejam observadas as exigências legais. Há que atender, sobretudo, à incidência dos arts. 531 e 533 do Código Civil, como também à regra dos arts. 231 e segs. do Código de Processo Civil. Mesmo não se tratando de posse efetiva, prevalece a norma obrigatória geral.

Parágrafo único. Quando o valor arbitrado for inferior ou igual ao dobro do preço oferecido, é lícito ao expropriado optar entre o levantamento de 80% (oitenta por cento) do preço oferecido ou da metade do valor arbitrado.

16. O teor do parágrafo conduz a um entendimento duvidoso. Não se justifica a opção imposta. No entanto, em qualquer das hipóteses opcionais, é facultado ao expropriado levantar até 80% do preço oferecido. Resguarda-se, porém, ainda que não esteja dito, o direito do expropriado, na ação expropriatória, de defender o justo-preço. Bastava, por força do sistema adotado, a permissibilidade do levantamento percentual. Irrelevantes, portanto, as alternativas que na prática levam a um mesmo objetivo. A declaração afirmativa legal traz uma providência excepcional que se reveste de caráter provisório. Como está redigido este dispositivo de parágrafo, poder-se-ia dizer dispensável, porquanto o pagamento parcial não é matéria conclusa e sim medida que apenas se justifica pela urgência. A lei seria mais feliz se houvesse dito, de modo mais exato, qual a intenção do legislador.

Art. 6º. O disposto neste decreto-lei só se aplica à desapropriação de prédio residencial urbano, habitado pelo proprietário ou promissário comprador, cuja promessa de compra esteja devidamente inscrita no Registro de Imóveis.

17. É de se fazer, porém, uma rápida distinção, apesar dos termos terminativos de que usa o legislador. Tratando-se do procedimento judicial propriamente dito, isto é, dos atos formais indispensáveis ao processo, a lei nova não deixa de reger-se através das regras não revogadas do Decreto-lei n. 3.365. Aos prédios residenciais urbanos, sem dúvida, mas com as implicações de resguardo legal e constitucional, aplicam-se os novos critérios que se adotaram em combinação com os preceitos da legislação básica. Não se trata, portanto, como faz parecer o art. 6º, de um processo especial, mas de pressupostos aplicáveis a circunstâncias expropriatórias.

18. Cabe ainda uma observação necessária. O que ficou regulado no Decreto-lei n. 1075, ainda que não esteja expresso no inteiro teor do texto legal, manda os casos omissos para o Decreto-lei n. 3.365. De igual maneira, no curso processual, não cabe es-

quecer a aplicação subsidiária do Código de Processo Civil. As exceções peculiares jamais invalidam a regra geral na sua aplicação. O critério legal que norteou o Diploma de 1970, pois, não é de sentido autônomo, isto é, capaz de fazer a nova lei exercitar-se independente dos princípios normativos reguladores da desapropriação.

19. Os requisitos, limitativos como são, não impedem que se desapropriem prédios urbanos com suporte na hipótese do art. 5º da Lei das Desapropriações, ou que se recorra ao item *p* do citado artigo do mesmo Diploma de 1941. O relevante aqui, portanto, está no condicionamento imposto à aplicação da nova lei. Não estando o imóvel habitado pelo proprietário ou formalmente compromissado, não é permissível a aplicação do Decreto-lei n. 1.075. Constituem os requisitos uma visível vedação, dando ensejo a possíveis irremediáveis danos ao procedimento judicial. Não falou o legislador nem cogitou dos imóveis urbanos locados. Quanto ao problema social do desabrigo é o mesmo, em caso de desapropriação ou na hipótese de desapossamento.

Art. 7º. Este decreto-lei entra em vigor na data de sua publicação, aplicando-se às ações já ajuizadas.

20. As disposições, no tempo, aplicam-se, portanto, aos processos de desapropriação em curso ou que estiverem em qualquer fase de tramitação judicial, não se permitindo depois de sua vigência outros termos e atos além dos admitidos, nem o processamento por forma diversa do regulado. É o mesmo o espírito do art. 41 do Decreto-lei n. 3.365, de 21 de junho de 1941.

21. O legislador, como de costume, atualmente, teve a preocupação de fixar prazo certo para entrar em vigência o Decreto-lei n. 1.075. Reduziu, assim, como em outras leis expropriatórias, o tempo previsto pela Lei de Introdução ao Código Civil.

Art. 8º. Revogam-se as disposições em contrário.

22. Pelo visto estão mantidas todas as disposições legais anteriores que não contrariem o Decreto-lei n. 1.075. Não se discute, em matéria de processo judicial, a aplicação na prática do que regulado continua pelo Decreto-lei n. 3.365. De igual maneira, a

aplicação supletiva do Código de Processo Civil é a regra na omissão. Os novos critérios adotados no curso processual não autorizam alterações que não aquelas consagradas no objetivo do Estado, na finalidade expropriatória.

QUARTA PARTE

LEGISLAÇÃO COMPARADA SOBRE DESAPROPRIAÇÕES:

**ITÁLIA – FRANÇA – PORTUGAL – ESPANHA –
ARGENTINA – ALEMANHA FEDERAL – MÉXICO –
BRASIL**

ITÁLIA

LEI N. 2.359, DE 25 DE JUNHO DE 1865 (*)

Dispõe sobre expropriações por necessidade de utilidade pública.

TÍTULO I

DISPOSIÇÕES GERAIS

CAPÍTULO I

DOS ATOS QUE DEVEM PRECEDER À DECLARAÇÃO DE UTILIDADE PÚBLICA (1)

Art. 1º. A expropriação dos bens imóveis e dos direitos relativos aos imóveis, para execução de obras de utilidade pública, só é cabível, observando-se as formas estabelecidas pela presente Lei.

Art. 2º. São obras de utilidade pública, pelos efeitos desta Lei, aquelas expressamente declaradas tais, por Ato da Autoridade competente.

Podem ser declaradas de utilidade pública não somente as obras que devem ser executadas por conta do Estado, das Províncias ou das Comunas, do interesse público, mas também aquelas que, com a mesma finalidade, são empreendidas por Entidades Morais, Sociedades Privadas ou Indivíduos Particulares.

Art. 3º (2). Qualquer requerimento, seja feito por

* Publicada na *Gazzetta Ufficiale*, de 8 de julho de 1865.

1. Observar como o art. 30 do Decreto Real n. 422, de 8 de fevereiro de 1923, simplifica o processo de declaração de utilidade pública para muitas obras novas.

2. A omissão, na lei sobre expropriações, de qualquer disposi-

Províncias, Comunas, Entidades Morais, ou por Privados, com a finalidade de obter a declaração de utilidade pública, deve ser acompanhado por uma declaração sumária, a qual indique: a natureza e a finalidade das obras a serem executadas, a pressuposta despesa, os meios de execução e o prazo dentro do qual serão executadas (3).

Além disso, deve o requerimento estar provido de um plano de estrutura que contenha a descrição do conjunto das obras e dos terrenos, que as mesmas devem ocupar.

Art. 4º. O requerimento, para que uma obra seja declarada de utilidade pública, deve ser preventivamente publicado em cada Comuna em que se pretenda executar a obra, e inserir-se, por extrato no Jornal Oficial, para as publicações administrativas da Província (4).

Durante 15 dias, pelo menos, a serem computados da data das mencionadas publicações e inserções, a relação e o plano de estrutura geral, referidos no artigo precedente, de-

ção que estabeleça qual a maneira de se rejeitar uma instância para a declaração de utilidade pública, não se deve atribuir ao fato de que tal disposição seja considerada supérflua, ou que se trate de uma omissão involuntária, mas somente deve-se considerar que o legislador não achou necessário um ato formal, no caso de uma providência negativa. (Cons. Stato, IV Sez., de 15-3-1928).

A declaração de utilidade pública e o processo de expropriação são admissíveis também para os bens privados que não exijam trabalhos para executá-los com a finalidade do interesse público ou nos quais os trabalhos necessários já tenham sido executados. (Cons. Stato, IV Sez., de 15-4-1932).

É gravado de ilegitimidade o Decreto Municipal que declare de utilidade pública uma obra a ser executada por uma Comuna sem que seja assegurado o relativo financiamento. (Cons. Stato, IV Sez., de 27-8-1932).

3. Em todos os casos, nos quais a utilidade pública é inerente à obra, considerada abstratamente e independentemente da sua publicação topográfica, não é necessária a emanação de uma nova declaração de utilidade pública, onde sucessivamente a emanação do provimento venha escolher outra localidade em que a obra deva ser construída. (Corte Cass., I Sez., de 14-6-1940).

4. *Agora Foglio degli Annunzi Legali della Provincia.*

vem permanecer depositados no Registro da Comuna, onde a obra deverá ser executada.

Atingindo o território de outras Comunas, poderá bastar o depósito da relação e do plano de estrutura geral na sede da Província, junto ao Registro da Prefeitura.

O lugar, a duração e o fim do referido depósito devem ser indicados em cada uma das publicações e inserções acima mencionadas.

Art. 5º. Durante o prazo estabelecido pelo artigo precedente, qualquer pessoa poderá tomar conhecimento da relação e do plano depositados no Registro da Comuna ou da Prefeitura, e proferir suas observações.

O promovente da declaração de utilidade pública, por sua vez, pode tomar conhecimento das observações feitas e apresentar observações contestando.

O modo como devem ser propostas, acolhidas e transmitidas as observações e contestações e outros particulares relativos, será determinado pelo Regulamento de Administração a ser publicado para execução da presente Lei (5).

Art. 6º. O disposto nos artigos 4º e 5º não se aplica quando a declaração de utilidade pública deva ser feita por lei.

Art. 7º (6). Os Engenheiros, Arquitetos e Peritos, encarregados da formação do projeto (plano de estrutura geral), poderão adentrar-se nas propriedades privadas, e proceder às operações planimétricas e a outros trabalhos preparatórios dependentes do encargo recebido, contanto que estejam munidos de um decreto do Prefeito, em cuja Província se devem fazer ditas operações, e seja expedido, três dias antes, o aviso aos proprietários.

5. Para execução da lei, nunca foi emanado qualquer regulamento.

6. É nulo o Decreto Municipal quando não conste princípio de qualquer processo tendente à declaração por necessidade de utilidade pública e de obras, e o Decreto autorize, ao invés, a execução de trabalhos totalmente autônomos e de caráter definitivo. (Cons. Stato, V Sez., de 29-12-1927).

Os Prefeitos, antes de expedir tal decreto, deverão assegurar-se de que os estudos foram devidamente autorizados pela Autoridade competente, nos casos em que isto é exigido.

O aviso aos proprietários será de encargo do Prefeito e por conta de quem autorizou os estudos, e deverá indicar os nomes das pessoas a quem é concedida a faculdade de adentrar-se nas propriedades privadas.

Em se tratando de lugar habitado, o Prefeito, a rogo das partes interessadas, fixará o tempo e o modo como a faculdade concedida poderá ser exercitada.

O Prefeito poderá supervisionar aquelas operações, nomeando um delegado.

Os que empreendem as obras acima, serão obrigados a ressarcir o dano causado aos proprietários e, para garantia do pagamento desta indenização, os Prefeitos poderão prescrever o depósito preventivo de uma cônica importância.

Art. 8º. Quem, porventura, se opuser às operações dos Engenheiros, Arquitetos ou Peritos, nos casos previstos no artigo precedente, ou que tolher os piquetes, as marcas ou outros sinais que tiverem sido cravados para execução do traçamento dos planos, incorrerá em uma indenização ou multa extensiva a 300 libras, salvo as maiores penas estabelecidas pelo Código Penal, em caso de maior delito.

Se a formação dos planos foi ordenada pela Administração do Estado, de uma Província ou de uma Comuna, a denúncia será feita à Autoridade Judiciária competente, pelo Prefeito; nos demais casos, por quem ordenou a formação dos referidos planos.

Capítulo II

DA DECLARAÇÃO DE UTILIDADE PÚBLICA

Art. 9º. A declaração por necessidade de utilidade pública deve ser feita por lei nos casos seguintes:

1º. Para a construção de estradas nacionais, ferrovias públicas, canais navegáveis, dessecamento de lagos e para outros trabalhos de vulto, de interesse geral, cuja execução, de conformidade com as disciplinas que orientam as obras públi-

cas, deve ser autorizada por lei, deva ou não o Estado concorrer na despesa.

2º. Quando, para a execução de uma obra, se deva impor uma contribuição aos proprietários dos bens limítrofes ou contíguos à mesma, de conformidade com o artigo 77 da presente Lei.

No que concerne aos trabalhos acessórios, que podem ocorrer naquelas obras, as quais, por razão da Lei sobre obras públicas de 20 de março de 1865, ou de outras leis especiais, devam ser executadas pelo Estado, diretamente, ou por meio dos seus concessionários, a aprovação dos relativos projetos por decreto do Ministério das Obras Públicas, ouvido o parecer do Conselho Superior das Obras Públicas e o parecer do Conselho de Estado, tem pela presente Lei o valor de uma declaração de utilidade pública (7).

Art. 10. Para as obras provinciais, a declaração de utilidade pública é feita pelo Ministro das Obras Públicas, quando os projetos de arte devem ser aprovados pelo mesmo; nos demais casos é feita pelo Prefeito.

É procedida também pelo Prefeito, para a construção e reparação das estradas municipais, posto fora do perímetro urbano, consorciais e de vizinhança, das pontes, das obras hidráulicas e dos portos, tocante também às Comunas e Consórcios, e para a construção e reparação dos Cemitérios, após o projeto das obras ter sido aprovado pelas Autoridades competentes.

A declaração de utilidade pública, para as obras das Comunas e das Províncias, tornadas obrigatórias por lei, dispensa de autorização a aquisição de lugares a serem ocupados, prescritos pelo artigo único da Lei n. 1.037, de 5 de junho de 1850 (8).

Art. 11. É feita por Decreto Real, por proposta do Ministério da Guerra ou da Marinha, a declaração de utilidade

7. O texto foi acrescentado pela Lei n. 5.188, Série 2a., de 18 de dezembro de 1879.

8. Reprodução do texto como foi aprovado pela Lei n. 5.188, Série 2a., de 18 de dezembro de 1879.

pública para a construção de fortificações ou fábricas militares (9).

Art. 12. Além dos casos previstos pelos artigos 9º, 10, 11 e 84, a declaração de utilidade pública é feita por Decreto Real com proposta do Ministro das Obras Públicas, ouvido o parecer do Conselho de Estado.

Art. 13. No ato em que se declara uma obra de utilidade pública, serão estabelecidos os prazos, dentro dos quais deverão ter início e fim as expropriações e os trabalhos (10).

9. Lei n. 1.037, de 5 de julho de 1850, artigo único. Os estabelecimentos e entidades morais, sejam eclesiásticas ou leigas, não poderão adquirir locais sem serem, para isso, autorizadas por Decreto Real, com prévio parecer do Conselho de Estado.

10. Na Relação PISANELLI consta: "No ato em que se declara uma obra de utilidade pública, se prescreveu deverem ser estabelecidos os limites em que deverão ter início e fim as expropriações e os trabalhos, porque, após tal declaração, os bens a serem ocupados e aqueles contíguos acham-se, por assim dizer, gravados de interdição; são quase postos fora de comércio, porque dificilmente poder-se-á encontrar quem os queira adquirir, durante a vigência da ameaça de expropriação; os proprietários não procurarão, certamente, torná-los mais rendosos, porque das benfeitorias que eles executassem, em tal estado, não seriam, necessariamente, ressarcidos. Deve ser providenciado para que este estado de incerteza não venha a se prostrar ou delongar, indefinidamente, ocasionando grave dano econômico, não somente ao proprietário, como também à sociedade. Poderia bastar, unicamente, que fossem iniciadas as expropriações e os trabalhos, para que se prolongassem a tempo indeterminado; seria, então, um meio fácil de iludir a lei; de outro lado, se o fim da expropriação é a execução de uma obra pública, convém, portanto, que esta se cumpra; do contrário, faltará a causa que justifica o sacrifício imposto aos particulares".

Tão rigoroso foi o critério seguido nesta matéria, que se decidiu pela abolição do art. 69 das "R. Patenti" de 6 de abril de 1839, com o qual os termos de que se trata eram previstos somente para as expropriações e os trabalhos aos quais fossem autorizados os particulares e não também o Estado ou outras Administrações Públicas, submetendo, assim, sem distinções, todos os expropriados, em geral, a tais prescrições

A Autoridade que estabeleceu os mencionados prazos, pode prorrogá-los, por motivo de força maior, e por outras razões, independentes da vontade dos concessionários, mas sempre com determinada prefixação de tempo (11).

Transcorridos os prazos, a Declaração de Utilidade Pública torna-se ineficaz e não se poderá proceder às expropriações, senão em força de uma nova declaração, obtida nas formas prescritas pela presente Lei.

Art. 14. Quando a lei tiver fixado o prazo para a execução de uma obra, este poderá ser prorrogado por Decreto Real, por um tempo que não exceda o terço do concedido, salvo se, na mesma lei, este prazo for declarado peremptório ou se houver disposição em contrário.

Art. 15. Aos Decretos de Utilidade Pública serão apenas: a relação e o plano de estrutura geral das obras a serem executadas.

Capítulo III

DA DESIGNAÇÃO DOS BENS A SEREM EXPROPRIADOS

Art. 16 (12). Emanado o ato que declara uma obra

impostas, também quando a expropriação for autorizada por lei, ao invés de decreto municipal. Se uma plausível razão, derivante de força maior e de fatos independentes da vontade do concessionário, impeça o início ou o cumprimento da obra, no prazo fixado, a lei prevê a possibilidade de uma prorrogação, mas sempre com a prefixação de um outro período de tempo determinado. (Corte d'Appello de Gênova, de 2-5-1944).

11. Prefixação do prazo para início e fim da obra é elemento essencial da declaração de utilidade pública.

Portanto, a prefixação de um novo prazo, diverso por decorrência e duração daquele originariamente estabelecido, é legítima somente se se funda sobre a alteração dos pressupostos da precedente declaração, precedida por uma nova instrução (processo), e disposta com outra declaração de utilidade pública. (Cons. Stato, IV Sez., de 15-12-1951).

12. O ato que as ferrovias do Estado produzem nas expropria-

de utilidade pública, aquele que a promoveu deverá por sua responsabilidade, e tomando como norma o projeto de estrutura geral, formar o plano particularizado de execução, descritivo de cada um dos terrenos ou prédios nos quais a expropriação é julgada necessária, indicando os confins, a natureza, a quantidade, o registro, possivelmente o número da planta e o nome e sobrenome dos proprietários, inscritos nos registros cadastrais, e, na carência, no rol dos impostos prediais.

Para a execução das operações, às quais os Engenheiros, os Arquitetos ou Peritos deverão proceder, com a finalidade de formar o plano particularizado de execução, supra-mencionado, são aplicáveis as disposições dos artigos 7º e 8º da presente Lei, sem que seja necessário um novo decreto do Prefeito.

Art. 17. Aprovado pela Autoridade competente o plano de execução, o Prefeito ordena o depósito (13) pela parte relativa a cada Comuna, onde deverá ocorrer a expropriação, no Registro da Comuna, pelo prazo de quinze dias sucessivos.

O depósito efetuado, o lugar, a duração e o fim a que se destina o mesmo devem ser anunciados pelos Prefeitos, mediante Aviso a ser publicado em cada uma das Comunas.

Idêntico Aviso deve ser inserido no jornal destinado às publicações oficiais administrativas da Província.

Art. 18 (14). Da data da publicação e da inserção do Aviso de depósito, decorre o prazo de quinze dias, estabelecido pelo artigo precedente, durante o qual as partes interessa-

ções que lhe dizem respeito, com a denominação de *plano parcelar*, satisfaz plenamente às exigências do plano de execução particularizado de que trata o art. 16 da Lei Orgânica n. 2.359, de 25 de junho de 1865. (Cons. Stato, IV Sez., de 9-6-1923).

13. Quanto ao depósito, no Registro da Comuna, da parte do plano de execução particularizado, referente ao Município interessado, é justa a doutrina e a praxe administrativa, de absoluto rigor, e a omissão de tal formalidade é gravada de nulidade. (Cons. Stato, IV Sez., de 19-2-1926).

14. É peremptório o prazo de quinze dias, dentro dos quais devem ser propostas as oposições ao plano particularizado, publicado. (Cons. Stato, IV Sez., de 1-4-1927).

das podem tomar conhecimento do plano de execução e podem propor, em mérito, as suas observações, no modo que será estabelecido pelo regulamento conforme reza o artigo 5º da presente Lei (15).

Art. 19 (16). O Prefeito, vistos os certificados de publicação e os demais documentos anexos, reconhecida a regularidade dos atos, se não foram feitas observações, ordena que o plano seja executado. Se não ocorreram observações sobre a regularidade dos atos, ele pronuncia definitivamente sobre as mesmas, com Decreto motivado, ouvido o Conselho de Prefeitura.

Quando as observações forem contra o projeto de estrutura ou o modo de execução da obra, o Prefeito, ouvido o Aviso do Engenheiro Chefe da Engenharia Civil e do Conselho de Prefeitura, se reconhecer insubsistentes as observações, as rejeitará definitivamente; se, ao contrário, as reconhecer meritórias, em considerações, decretará as modificações necessárias ao projeto, no caso em que tenha sido por ele aprovado; nos demais casos, decretará o reenvio, para a declaração, à Autoridade da qual emanou a aprovação.

Art. 20. Se as observações dizem respeito somente a uma parte do projeto ou da obra, o Prefeito, também antes da resolução, poderá ordenar o prosseguimento do plano nas demais partes.

Art. 21. Quando, em lugar de um simples plano geral

O prazo de 15 dias fixado pelo art. 18 da lei sobre a expropriação, para opor-se aos planos reguladores, deve entender-se relativamente aos recursos de índole prevalentemente técnica, e de oportunidade, sobre o projeto e sobre o modo de execução da obra. (Cons. Stato, IV Sez., de 20-5-1933).

15. O regulamento jamais foi emanado.

16. Para fins de impugnabilidade por ilegitimidade na sede administrativa jurisdicional, reveste-se de caráter definitivo, não o provimento com o qual o Prefeito ordena o depósito e a publicação do plano particularizado das obras a serem executadas, mas aquele (ordenança da execução do plano) emitido pelo Prefeito, uma vez efetuada a publicação. (Cons. Stato, IV Sez., de 24-4-1925).

de estrutura, de que trata o artigo 3º, se apresenta um plano particularizado, conforme o disposto no artigo 16, ou quando no ato da declaração de utilidade pública se contenham as indicações prescritas pelo mesmo artigo 16, poder-se-á omitir a formação do plano particularizado de execução.

A publicação do plano particularizado, de que tratamos acima, ocorrida precedentemente à declaração de utilidade pública, de conformidade com o artigo 4º, poderá substituir a publicação do plano de execução, desde que tenha ocorrido com as advertências (cuidados), nos lugares e nos modos estabelecidos pelos artigos 17 e 18.

Neste caso, a decisão sobre as observações será procedida no ato com o qual se declara a utilidade pública da obra.

Art. 22. Podem ser compreendidos na expropriação, não somente os bens indispensáveis para a execução da obra, mas também aqueles contíguos a uma determinada zona, a ocupação dos quais contribua para a integração da finalidade da obra e a satisfação de suas previsíveis exigências futuras.

A faculdade de expropriar os bens contíguos deve constar expressa no ato de declaração de utilidade pública, ou concedida posteriormente pela Autoridade que reconheceu a utilidade pública da obra.

O expropriante pode renunciar às desapropriações das zonas contíguas, quando os proprietários se obrigam pessoalmente a dar às mesmas zonas o destino previsto e apresentem suficientes garantias para a execução das relativas obras.

Tal renúncia, que deverá ser aprovada pela Autoridade emitente da declaração de utilidade pública, exonera o expropriante dos ônus dela derivados, no que respeita às zonas acima referidas.

Nos casos de obra autorizada por lei, cabe ao Ministério competente a faculdade de expropriar os bens contíguos e aprovar a eventual renúncia desta faculdade. (17) .

Art. 23. Por solicitação dos proprietários, devem ser

17. O art. 22 foi assim modificado pelo Decreto Real n. 422, de 8 de fevereiro de 1923, art. 34.

compreendidas, também, entre os bens a serem adquiridos pelos executores da obra, as frações resíduas dos edifícios e terrenos, assinaladas somente em parte no plano de execução, quando as mesmas sejam reduzidas totalmente, não podendo os proprietários dar-lhes destino útil, ou sejam necessários trabalhos consideráveis para conservá-las ou usá-las de modo aproveitável (art. 62).

Capítulo IV

DA INDENIZAÇÃO E DO MODO DE DETERMINÁ-LA

Art. 24. O promovente da declaração de utilidade pública, juntamente ao plano particularizado de execução, deve fazer compilar um elenco em que junto ao nome e ao sobrenome dos proprietários, e à designação sumária dos bens a serem expropriados, seja indicado o preço que ela oferece para a sua expropriação.

Este elenco será depositado e tornado público, no tempo e no modo estabelecidos pelo art. 17, da presente Lei.

No caso do art. 21 o elenco será publicado após a declaração de utilidade pública.

Art. 25. Para que o preço estipulado pelos expropriantes possa ser considerado aceito pelos proprietários, é necessário que os mesmos tenham se declarado expressamente por escrito.

Esta deve ser entregue ao Prefeito do lugar em que se encontram os bens, sujeitos à expropriação, nos termos indicados pelo art. 18.

A aceitação do preço pode ser subordinada às observações que forem apresentadas no mesmo ato.

Art. 26. Antes do vencimento do prazo indicado no art. 18, os proprietários interessados e o promovente da expropriação, ou as pessoas por ele delegadas, podem se apresentar perante o Prefeito, o qual, com a assistência da Junta, onde ocorra, procurará que seja estabelecido amigavelmente, entre as partes, o total da indenização.

Art. 27 (18). A indenização é aceita ou contratada diretamente por aqueles que têm a propriedade dos bens, sujeitos à expropriação.

Em se tratando de bens enfitêuticos, a indenização será aceita ou contratada pelos enfiteutas de posse do bem.

Os usufrutuários, os administradores, os proprietários diretos e outros a quem coubesse qualquer direito sobre os bens acima referidos, são efetuadas indenizações pelos mesmos proprietários, ou podem expor as suas razões na maneira indicada pelos artigos 52, 53, 54, 55 e 56.

Art. 28. A aceitação da indenização oferecida pelo expropriante e os acordos amigáveis que tenham sido concluídos entre os proprietários ou enfiteutas dos bens a serem desapropriados, antes que seja aprovado o plano de execução, considerar-se-ão dependentes da condição que, o plano vindo a ser aprovado, os bens cedidos sejam compreendidos na expropriação.

Art. 29. Vencido o prazo, indicado no art. 25, devem ser transmitidas, ao Prefeito, as declarações de aceitação da indenização oferecidas e os acordos ajustados entre os expropriantes e os proprietários dos bens a serem ocupados.

Art. 30. O Prefeito (19) ordenará o depósito das indenizações aceitas ou convencionadas, na Caixa Pública dos depósitos e empréstimos, pelos efeitos de que trata o art. 52, e poderá, também, ouvido o Conselho de Prefeitura, autorizar o

18. A indenização devida pelo expropriante é única e consiste no justo-preço que a juízo dos peritos teria tido o imóvel em um contrato de compra e venda, livre.

O administrador do imóvel expropriado tem o direito de exigir do proprietário a parte de indenização correspondente ao valor das benfeitorias materiais intrínsecas, por ele efetuadas no imóvel, ou dos frutos pendentes, mas não tem o direito, nem sob forma de outra participação, naquela indenização, nem sob outro aspecto, em ressarcimento dos danos pessoais sofridos pela resolução do contrato de locação e da perda do aviamento de uma Administração comercial em atividade, no imóvel expropriado. (Corte Cass., I Sez., de 9-2-1931).

19. Observar a Lei n. 686, de abril de 1926.

pagamento direto da indenização, por inteiro ou parcelado ao expropriado, quando será por este ou pelo expropriante subministrada idônea garantia (cautela) à tutela dos direitos de terceiros.

A seguir à apresentação dos atos que comprovem o providenciado depósito ou pagamento, o Prefeito autorizará a ocupação imediata dos bens, pelos quais foi aceita ou fixada amigavelmente a indenização mesma, fazendo desta expressa menção.

Art. 31. O Prefeito, contemporaneamente, formará o elenco dos proprietários que rejeitaram a oferecida indenização e que não concluíram nenhum acordo amigável com os expropriantes, indicando sumariamente os seus bens, sujeitos à expropriação, e transmitirá tal elenco juntamente com o plano de execução e demais documentos ao Presidente do Tribunal da Circunscrição, em que se situam os bens a serem expropriados.

Art. 32 (20). O tribunal, nos três dias imediatamente sucessivos ao recebimento dos papéis, nomeia por meio de simples decreto, e sem que seja necessária a citação das partes, um ou três peritos, com encargo de proceder à avaliação dos bens a serem expropriados, situados na Circunscrição e indicados no elenco, transmitido pelo Prefeito.

Com o mesmo Decreto, fixa aos Peritos o prazo, dentro do qual deverão apresentar seus respectivos relatórios.

Art. 33. Por solicitação do Prefeito, os bens a serem expropriados poderão ser divididos em séries diversas, e o Tribunal poderá estabelecer um prazo para cada série e nomear Peritos para cada uma delas.

Art. 34 (21)). A perícia indicada nos dois artigos precedentes terá efeito de uma perícia judicial, e poderá ser im-

20. A respeito da nomeação dos Peritos, forma do relatório, prazos, honorários etc., ver arts. 252 a 270 do Código de Processo Civil.

21. Em matéria de expropriação por necessidade de utilidade pública, é aplicável a sanção de decadência de direito do Perito, nomea-

pugnada somente nas formas e modos previstos por esta Lei e, na falta, pelo Código de Processo Civil.

Art. 35. Nenhuma oposição contra o Decreto de nomeação dos Peritos poderá impedir e sustar as operações, salvo o direito de impugná-las em juízo separado, após a expropriação de acordo com o art. 51.

Art. 36. Não é necessário que as partes interessadas sejam citadas para intervir na perícia. Porém, a cargo dos Peritos, deve ser publicado, em cada Comuna, um aviso com indicação dos dias em que eles procederão à avaliação de cada propriedade.

A publicação deve ter lugar, pelo menos, três dias antes da avaliação.

Art. 37. As despesas judiciais para a nomeação dos Peritos, e aquelas de Perícia, são a cargo do expropriante. São a cargo do expropriado, unicamente quando a avaliação for inferior à sua importância oferecida pelo expropriante, conforme o artigo 24.

Dividem-se, então, as despesas pela metade, entre expropriante e expropriado, quando a diferença entre o preço de perícia e o preço oferecido não seja maior de um décimo.

Art. 38. As perícias serão executadas e as relações compiladas de acordo com as normas traçadas pelas Leis Gerais de Processo.

Art. 39 (22)). Nos casos de ocupação total, a inden-

do para a avaliação dos bens, omite-se a apresentação do respectivo relatório, no prazo estabelecido ou prorrogado, com a consequente faculdade na parte diligente de pedir a sub-rogação.

Se, porém, as partes não se valerem de tal faculdade, presume-se que tenham concordado tacitamente a uma prorrogação e não lhes é permitido impugnar o relatório apresentado além do prazo. (Corte Cass., I Sez., de 31-10-1924).

O parecer do Perito judicial não vincula a autoridade judiciária. (Corte Cass., I Sez., de 12-7-1930).

22. A determinação do preço na avaliação dos imóveis, expro-

zação devida ao expropriado consistirá no justo-preço que a juízo dos peritos teria havido o imóvel num contrato livre de compra e venda.

Art. 40 (23). Nos casos de ocupação parcial, a indenização consistirá na diferença entre o justo-preço que teria havido o imóvel antes da ocupação, e o justo-preço que poderá haver a resídua parte do mesmo, após a ocupação.

Art. 41 (24)). Quando da execução da obra pública derivar uma vantagem especial e imediata à parte do bem não expropriado, tal vantagem será avaliada e subtraída da indenização, como se fosse calculada conforme o artigo precedente.

Se a vantagem de que se falou for avaliada por mais de um quarto da indenização, que conforme o art. 40 seria

priados por necessidade de utilidade pública, deve remontar ao momento em que foi exarado o decreto de expropriação, o qual marca época da transferência de propriedade do expropriado para o expropriante. (Corte Cass., de 17-3-1931).

O locatário de um imóvel expropriado não tem direito a ressarcimento de danos pessoais, derivantes da resolução do contrato de locação e da perda do aviamento de uma agência comercial, mesmo em atividade, no imóvel. (Corte Cass., I Sez., de 19-2-1931).

23. Para que se obtenha uma expropriação parcial, é necessário que entre o terreno expropriando e aquele não sujeito à expropriação se interponha uma conexão topográfica ou econômica atual: destino potencial ou intencional não tem valor de sorte alguma. (Corte Cass., II Sez., de 26-6-1928).

Um edifício destinado ao funcionamento de indústria forma um todo orgânico com as instalações existentes no mesmo, e expropriada uma parte do todo, bem aplicado vem o art. 40 da lei sobre a expropriação por necessidade de utilidade pública, em vista do que, em caso de ocupação parcial, a indenização deve consistir na diferença entre o justo-preço que teria havido o imóvel antes da ocupação, o justo-preço que teria havido após a ocupação e o justo-preço que poderá ter a parte resídua do mesmo, após a expropriação. (Corte Cass., I Sez., de 12-7-1930).

24. Por vantagem imediata, deve-se entender a vantagem consequente diretamente da obra pública, não que se obtenha imediatamente, quanto ao tempo. (Corte Cass., de 21-2-1924).

devida ao proprietário, este poderá abandonar ao expropriante o imóvel inteiro pelo justo-preço avaliado, de conformidade com o artigo 39, sempre que o justo-preço da parte expropriada do bem supere o quarto do justo-preço do imóvel todo.

O expropriante pode eximir-se de aceitar este abandono, pagando uma soma não menor de três quartos da indenização avaliada de acordo com o artigo 40.

Em todo caso, porém, a indenização devida ao proprietário não poderá jamais ser menor à metade daquela cabível, conforme os termos do artigo 40.

Art. 42. A valorização que poderia advir com a execução da obra da utilidade pública, à parte do bem, compreendida na expropriação, não pode ser computada para aumento da indenização devida ao proprietário.

Art. 43 (25). Não podem ser computadas no total de indenização as construções, as plantações e as benfeitorias, relativamente ao tempo em que foram feitas e a outras circunstâncias que constem terem sido efetuadas com o intuito de conseguir uma maior indenização, salvo o direito do proprietário de transportar por sua conta os materiais e tudo aquilo que pode ser tolhido, sem prejuízo da obra de utilidade pública a ser executada.

Consideram-se executadas com o intuito de conseguir maior indenização, sem necessidade de prova, as construções, as plantações e as benfeitorias que, após a publicação do aviso de depósito do plano de execução, tenham sido empreendidas sobre os bens, nele assinaladas entre aqueles bens a serem expropriados.

Art. 44. Se o bem é enfitêutico, deve ser considerado como livre. O expropriante não é chamado a intervir nas disputas que podem surgir entre o proprietário direto e o enfitentea, nem a suportar aumento de despesas pela distribuição da indenização entre um e outro.

25. A lei sobre as expropriações não veta a execução de obras novas, sobre áreas vinculadas com os planos publicados, mas limita-se a excluí-las do cômputo das indenizações.

Art. 45. Não cabe qualquer indenização às servidões que podem ser conservadas ou transferidas sem dano ou sem grave prejuízo ao bem, dominante ou serviente.

Neste caso, são reembolsadas as despesas necessárias para execução das obras exigidas para a conservação ou para transferência das servidões, salvo, a quem promove a expropriação, a faculdade de fazê-las executar ele mesmo.

As referidas obras e despesas deverão ser indicadas na perícia.

Art. 46 (26). É devida uma indenização aos proprietários dos bens, os quais, quando da execução da obra de

26. Não constitui dano a ser ressarcido de acordo com o art. 46 da citada lei, a simples provação de uma vantagem; assim, no caso de a execução da obra pública constrangir o particular a percorrer um maior trajeto de estrada para chegar a sua propriedade. (Trib. Sup. delle Acque, de 1-8-1923, in *Riv. Acqua e Trasporti*, pág. 356).

Constitui dano a ser ressarcido, de acordo com o art. 46, da lei sobre as expropriações por necessidade de utilidade pública, a diminuição da renda ocasionada ao bem privado, quando da execução ou modificação da obra pública. (Corte Cass., II Sez., de 21-1-1925).

No caso de dano permanente ocasionado por uma obra pública a bens privados, não expropriados, nem ocupados total ou parcialmente, a valorização do dano ressarcível deve ser feita por via ordinária.

Portanto, além do dano produzido pela falta de aproveitamento do imóvel, deve ser reembolsada a importância correspondente aos reparos necessários, de conformidade com o custo atual dos materiais e da mão-de-obra, e não segundo o custo dos mesmos, quando da ocorrência danosa. (Corte Cass., II Sez., de 12-2-1926).

Quando os danos dependentes da execução de uma obra pública têm caráter de permanência ou de continuidade, cabe o ressarcimento, também, no que concerne aos proprietários sucessivos, do bem danificado, sempre que o proprietário privado, quando da construção da obra, não tenha sido indenizado e não tenha sido removida a causa do dano. (Corte Cass., de 6-5-1929).

A Administração Pública responde pelos danos sofridos pelos particulares, dependentes da execução dos trabalhos de construção e pelo modo de manutenção da obra pública. É isto pela necessidade de reintegrar o patrimônio alheio, sacrificado no todo ou em parte, por

utilidade pública, sejam gravados de servidão ou venham a sofrer um dano permanente, derivado da perda ou da diminuição de um direito.

A privação de uma vantagem, à qual o proprietário não tivesse direito, não pode jamais ser computada no cálculo do montante da indenização. As disposições deste artigo não são aplicáveis a servidões estabelecidas por leis especiais (27).

CAPÍTULO V

DA EXPROPRIAÇÃO

SEÇÃO I

Decreto que pronuncia a expropriação e a ocupação dos bens; seus efeitos a respeito do proprietário expropriado

Art. 47 (28). A relação dos peritos procede do Presidente do Tribunal, transmitida ao Prefeito com todos os documentos e prévia liquidação das despesas de perícia e cheque relativo às mesmas, de conformidade com o art. 37.

uma razão de interesse público. (Corte d'Appello de Nápoles, de 22-1-1930).

Não é necessário que a execução de uma obra pública tenha sido a única causa do dano, para a aplicação do art. 46. Se, porém, ao dano tiver contribuído um concurso de causas, p. ex., construção defeituosa do edifício danificado, tornando muito maior o dano, é necessário tê-lo presente, na determinação da indenização. (Corte Cass., de 5-12-1932).

Pode ser proposta uma ação contra a Administração Pública, relativamente à manutenção de uma estrada, não só quando tenham sido causados unicamente danos eventuais, pela violação de normas destinadas a tutelar a incolumidade dos cidadãos, mas também quando, entre o comportamento da Administração e o dano, existe uma relação de causalidade objetiva. (Corte Cass., de 28-7-1932).

27. São aquelas de que tratam os arts. 235 a 237 da lei sobre serviços públicos.

28. Se uma das partes propõe, dentro do prazo, oposição à perícia, também a outra parte pode, convencionalmente, pedir a reforma

Art. 48 (29). O Prefeito, uma vez recebida a relação dos Peritos, ordena ao expropriante que deposite na Caixa dos depósitos e empréstimos as importâncias resultantes da perícia ou autoriza o pagamento direto da indenização total ou parcial, de conformidade com o artigo 30, e a seguir-se à apresentação dos certificados, comprovado o depósito imediato ou títulos que justifiquem o pagamento efetuado, pronuncia a expropriação e autoriza a ocupação dos bens.

No Decreto em que é pronunciada a expropriação deve ser indicado o total da indenização que foi determinada com a perícia e de que é feito o depósito ou o pagamento.

Art. 49. O depósito da indenização é considerado feito por conta dos proprietários expropriados.

Eles têm o direito de exigir que a importância depositada ou a ser depositada seja aplicada em títulos de dívida pública.

Art. 50 (30). A propriedade dos bens sujeitos à expropriação por necessidade de utilidade pública passa ao expropriante da data do Decreto do Prefeito que pronuncia a expropriação.

da perícia, em seu favor, embora tenha deixado transcorrer inutilmente o prazo de rigor. (Corte Cass., I Sez., de 26-7-1933).

29. Observar a Lei n. 686, de abril de 1926.

30. Na avaliação de um imóvel é necessário considerar o momento em que ao decretar-se a expropriação tenha havido a transferência da propriedade. (R. Trib. Civ. e Pen. di Roma, 27-7-1923 e 15-11 — 5-12-1923).

A indenização de expropriação por necessidade de utilidade pública é determinada tendo-se, por base, o valor do bem, no momento em que é emanado o decreto de expropriação pelo Prefeito. (Corte Cass., I Sez., de 9-4-1927).

A determinação do preço na avaliação dos imóveis expropriados por necessidade de utilidade pública deve remontar ao momento do decreto de expropriação, o qual assinala a época da passagem de propriedade do expropriado ao expropriante. (Corte Cass., de 17-3-1931).

Quando a expropriação por necessidade de utilidade pública tenha sido precedida pela ocupação temporária do imóvel, a indenização deve ser determinada relativamente ao valor do imóvel, ao tempo da

Art. 51 (31). O Decreto do Prefeito que pronuncia a expropriação deve, a cargo do expropriante, ser notificado por meio de citações aos proprietários expropriados.

Cada um deles, nos trinta dias sucessivos à notificação, acima referida, pode propor, diante da autoridade judiciária competente, as suas instâncias contra a avaliação feita pelos peritos e contra a liquidação das despesas. O ato de oposição deverá ser intimado tanto ao Prefeito como ao expropriante.

Transcorrido este prazo, sem que tenha sido proposta qualquer observação diante dos Tribunais contra a avaliação, a indenização ter-se-á estabelecido definitivamente, na importância resultante da perícia, salvo os efeitos do artigo 54.

SEÇÃO II

Efeitos da expropriação quanto a terceiros.

Pagamento da indenização

Art. 52. As ações de reivindicação, de usufruto, de hipoteca, de direito de domínio (posse), e todas as demais ações possíveis (cabíveis) movidas sobre os bens sujeitos à expropriação, não podem interromper-lhe o curso, nem mesmo impedir-lhe os efeitos.

Pronunciada a expropriação, todos os direitos anteriormente mencionados não podem fazer-se valer sobre o bem expropriado, mas sobre a indenização que o representa.

Art. 53. O Decreto do Prefeito que autoriza a ocupação imediata dos bens, de conformidade com o artigo, 30, e aquele que pronuncia a expropriação, no caso previsto pelo artigo 48, serão transcritos no Cartório de hipotecas, e será feito o oportuno registro no cadastro ou nos livros do censo.

emanação do decreto do Prefeito e não da ocupação temporária. (Corte Cass., I Sez., de 10-8-1934).

31. A notificação é um provimento de rigor, pelo qual não são admitidos equipolentes ou substitutivos. (Cass. Turim, de 7-2-1913).

O decreto de expropriação pertence àquela categoria de atos administrativos que devem ser levados ao conhecimento dos interessados; na falta, portanto, de notificação, resta somente uma simples manifestação de vontade privada de eficácia prática. Junta arbitral para as expro-

A transcrição e o registro no cadastro e nos livros do censo efetuar-se-ão dentro de 15 dias, a cargo e conta do expropriante (32).

Art. 54 (33). Um extrato dos Decretos mencionados no artigo precedente deve ser inserido no prazo de cinco (5) dias no jornal destinado a publicações dos avisos judiciais da Província.

Aqueles que têm razões de beneficiar-se pela indenização, podem impugná-la como insuficiente no prazo de trinta (30) dias sucessivos, da mencionada inserção, e conforme reza o artigo 51.

Transcorrido o mencionado prazo, sem que seja proposta qualquer observação, a indenização torna-se definitivamente estabelecida, também a respeito deles, na importância depositada.

Art. 55 (34). Uma vez definitiva a indenização, respectivamente a todos, no seu total, expirados os prazos para a inscrição dos direitos reais, não havendo ninguém ocupando o bem expropriado, nem sendo notificada oposição ao pagamento, ou, então, tendo sido estabelecido, de comum acordo, entre as partes interessadas, o modo de se distribuir a indenização, o Prefeito, ouvido o Conselho de Prefeitura, autoriza o pagamento da importância depositada ao proprietário expropriado ou a quem de direito.

priações aeronáuticas junto à Corte de Apelação de Roma (2-12-1942).

32. O regulamento do cadastro estabelece sessenta (60) dias; aquele das hipotecas, um (1) mês.

33. Normalmente o prazo de cinco (5) dias não é respeitado. Mas isto não produz consequências, enquanto que os direitos dos interessados são igualmente tutelados, decorrendo o prazo útil para produzir oposição, a contar do dia da publicação oficial.

34. O Tribunal não pode emitir o decreto de despacho de uma indenização de expropriação se antes não tenha sido notificado o decreto de expropriação e não sejam transcorridos sem oposição os trinta (30) dias prescritos.

Observar a Lei n. 686, de abril de 1926, que transfere a competência para ordenar o despacho à autoridade judiciária.

Art. 56. Existindo vínculos reais sobre o bem expropriando, ou oposições ao pagamento e não havendo acordo entre as partes sobre o modo da destinação das indenizações, deve ser providenciado, à instância da parte mais diligente, pelo Tribunal competente de acordo com as leis civis.

Quando as indenizações não excederem a importância de £ 200, deverão ser pagas ao proprietário, salvo os direitos de terceiros, nos modos que são prescritos pelo Regulamento de que trata o artigo 5º da presente Lei (35)

CAPÍTULO VI

DISPOSIÇÕES SOBRE OS BENS SUJEITOS À EXPROPRIAÇÃO, PERTENCENTES A MENORES, INTERDITOS, AUSENTES, ENTIDADES MORAIS E OUTRAS PESSOAS

Art. 57. Se entre os bens a serem expropriados, indicados no plano de execução, se encontram bens pertencentes a menores, interditos, ausentes, entidades morais ou outras pessoas, às quais não seja permitida a faculdade livre de alienar imóveis, para a legalização da alienação forçada de tais bens, não é necessária autorização especial, salvo o que dispõem os artigos seguintes, a respeito da fixação da indenização e do investimento da importância devida a tal título.

Art. 58. Os tutores e os demais administradores das pessoas indicadas no artigo precedente, podem, no interesse das mesmas, aceitar a indenização oferecida pelos expropriantes e fixá-la por meio de acordo privado, e fazer a solicitação, prescrita pelo artigo 23, desde que tais declarações, requerimentos e contratos particulares, sejam aprovados pelo Tribunal da Circunscrição, onde estão situados os bens, ouvido o Ministério Público.

Tratando-se de bens pertencentes às Comunas, às Províncias ou ao Estado, a aceitação, o requerimento e os con-

35. O art. 56 foi assim modificado pela Lei n. 5.188, Série 2a., de 18 de dezembro de 1879. O limite de £ 200 foi levado para £ 100, com oportunas garantias do art. 36 do Decreto Real n. 422, de 8 de fevereiro de 1923.

tratos particulares serão aprovados por via administrativa, no modo estabelecido para as transações.

Não há necessidade de qualquer aprovação para aceitação da indenização, desde que tenha sido determinada pelos Peritos, nomeados pelo Tribunal de acordo com o artigo 32.

Art. 59. As importâncias depositadas para a indenização de bens expropriados pertencentes a menores, a entidades morais e a outras pessoas que não têm a livre disponibilidade dos seus bens, não podem ser recebidas pelos tutores e pelos outros administradores, salvo se fizerem o investimento e forem observadas as formalidades prescritas pelas Leis Civas.

Não é necessária qualquer autorização para a conversão das mencionadas importâncias em títulos da dívida pública, conforme o art. 49.

CAPÍTULO VII

DO DIREITO DOS EXPROPRIADOS DE OBTEREM A RETROCESSÃO DOS SEUS BENS NÃO OCUPADOS NA EXECUÇÃO DAS OBRAS DE UTILIDADE PÚBLICA

Art. 60. Após a execução de uma obra por necessidade de obra pública, se algum adquirido para tal finalidade não recebeu, no seu todo, ou em parte, o destino previsto, os expropriados ou os que representam, que tenham a propriedade dos bens, dos quais foi separado o bem expropriado, têm o direito de obter a retrocessão (36).

O preço de tais bens, onde não seja contratado amigavelmente, entre as partes, será fixado judicialmente, a seguir-se à perícia feita de acordo com os artigos 32 e 33.

Não poderá exceder do montante da indenização recebida pelo proprietário, pela expropriação do seu bem, salvo se

36. Não é necessário que nos decretos de declaração de utilidade pública, e de expropriação, seja inserida a cláusula, que a salva a retrocessão do bem expropriado, quando venha a cessar o destino para utilidade pública, nos prazos em que foi prevista a execução da obra, pois que tal direito de retrocessão é previsto e regulado pelo art. 60 da lei sobre a expropriação e não é necessária expressa e preventiva reserva para fazê-lo. (Cons. Stato, IV Sez, de 10-7-1925).

houverem sido feitas, pelo expropriante, novas obras, que houverem aumentado o valor (37).

Art. 61. Um aviso, publicado no modo prescrito pelo artigo 17, deve indicar os bens que, não servindo mais para execução de obras públicas, estão em condições de serem revendidos (38).

Nos três meses sucessivos, a partir desta publicação, os proprietários precedentes ou os por eles autorizados, que tenham readquirir a propriedade dos mencionados bens, devem declarar expressamente, por ato, devem fazer declaração expressa, a ser notificada por oficial de justiça ao expropriante. No mês sucessivo à fixação do preço, devem efetuar o pagamento; sob pena de caducação da preferência que a Lei lhes concede.

Onde o mencionado aviso não for publicado, os proprietários ou os seus representantes poderão dirigir-se ao Prefeito, para que, por Decreto, declare que os bens não servem mais à obra pública.

37. O texto foi revogado pelo Decreto Real n. 691, de 11 de março de 1923.

38. O direito dos proprietários expropriados à retrocessão dos terrenos que não servem mais uma obra pública, surge, em geral, com a publicação do aviso, por parte da Administração ou com a emanção do decreto do Prefeito, contemplado pelo art. 61 da Lei de 25 de junho de 1865, atos aos quais podem equiparar-se outro provimento executório da autoridade, com a indicação específica dos terrenos a serem revendidos.

Não se pode considerar tal uma correspondência de ofício que, respondendo à solicitação de particulares, dê as oportunas informações, indicando a situação dos terrenos que poderão ser retrocedidos. (Corte Cass., Sez. Unite, de 9-7-1929).

A Administração Pública que provê à expropriação dos bens necessários para a execução de obras de utilidade pública, é competente para retroceder aqueles bens que não foram ocupados.

Compete à Provedoria-Geral do Estado, vice-versa, alienar aqueles imóveis ou o restante dos mesmos, que não tiverem sido requeridos, no prazo útil, pelos proprietários expropriados. (Cons. Stato, Adunanza Generale, de 5-11-1931.)

Art. 62. As disposições dos dois artigos precedentes não são aplicáveis às frações dos bens que foram adquiridos pelo expropriante por requerimento do proprietário, em razão do artigo 23, e que permanecem disponíveis após a execução dos trabalhos.

No caso de o imóvel inteiro não ter sido ocupado para a execução da obra pública, será sempre aplicável o disposto no artigo 60.

Art. 63. Efetuada a expropriação, se a obra não for executada e transcorridos os prazos estabelecidos para tal fim, ou prorrogados, os expropriados poderão solicitar que seja pronunciada, pela Autoridade Judiciária competente, a decadência da declaração de utilidade pública, obtida, e lhes sejam restituídos os bens expropriados, mediante o pagamento do preço que será estipulado de acordo com o artigo 60 da presente Lei.

Título II

DISPOSIÇÕES PARTICULARES

Capítulo I

DAS OCUPAÇÕES TEMPORÂNEAS DOS BENS PARA EXTRAÇÃO DE PEDRAS, SAIBRO E PARA OUTROS USOS NECESSÁRIOS PARA EXECUÇÃO DAS OBRAS PÚBLICAS

Art. 64 (39). Os empreendedores e executores de uma obra declarada de utilidade pública podem ocupar temporariamente os bens privados, para extração de pedras, saibro, areia, terra, para efetuar depósitos de materiais, para instalar armazéns e oficinas, para construção de passagens provisórias,

39. A isenção da ocupação temporária de imóveis, para execução de escavações, depósitos, disposta para os bens circundados por muros se estende também a terrenos não circundados por muros, mas adjacentes a casas de moradia, quando os serviços de escavações impliquem perigo para a estabilidade das casas e para a incolumidade das pessoas. (Cons. Stato, V Sez., de 12-6-1925).

abrir canais para desvio das águas e outros usos necessários para a execução da obra.

Para extração de pedras, saibro, areia, terra, não poderão ser ocupados terrenos fechados (circundados) por muros.

Os materiais recolhidos pelo proprietário para seu uso, também em terrenos não circundados por muros, não poderão ser expropriados, a não ser nos casos previstos pelo artigo 71.

Art. 65. A solicitação deve ser efetuada pelos empreendedores ou executores dos serviços, dirigida ao Prefeito da Província, em que estão situados os bens, a serem ocupados, com indicação da duração que os mesmos entendam seja necessária para a ocupação e da indenização oferecida pelos mesmos. Esta petição deve ser comunicada aos proprietários interessados, convidando-os a efetuar, no prazo de 10 dias decorrentes da notificação as suas observações sobre a solicitada ocupação e declarar expressamente se aceitam a indenização oferecida, a qual, em caso de silêncio, considerar-se-á rejeitada.

Art. 66. Transcorrido o prazo indicado no artigo precedente, sem que tenha sido feita declaração expressa da aceitação, o Prefeito, se achar bem fundada a solicitação, nomeia ele mesmo um Perito para fixar a indenização devida e estipula a duração da ocupação.

Art. 67. Cada um dos proprietários dos terrenos a serem ocupados será advertido, pelo Prefeito, sobre o dia em que se procederá à perícia.

Art. 68. Na perícia expor-se-á o estado em que se encontra o bem a ser ocupado. A indenização deve ser determinada, tendo presente a perda dos frutos, a desvalorização do bem, a duração da ocupação e levando-se em conta todas as demais circunstâncias valorizantes.

Art. 69. O Prefeito, vista a perícia, ordenará o pagamento da importância determinada pelo Perito e autorizará a ocupação temporânea.

No caso em que dita importância não seja aceita ou

sejam propostas observações ou oposições ao pagamento, o Prefeito ordenará o depósito na Caixa de Depósitos Judiciais e autorizará a ocupação temporânea. Contra a avaliação efetuada pelo Perito, é admitida a queixa à autoridade competente, conforme os dizeres e as modalidades estabelecidas pelo art. 51.

Art. 70. Quando os empreendedores ou o executor da obra pública, durante a ocupação temporânea, se houverem servido do terreno ocupado, para usos não indicados no decreto de autorização, e houverem ocasionado, ao bem ocupado, um prejuízo não previsto na determinação da indenização, é sempre reservado ao proprietário o direito de obter o ressarcimento dos maiores danos.

Capítulo II

DAS OCUPAÇÕES NOS CASOS DE FORÇA MAIOR E DE URGÊNCIA

Art. 71 (40) e (41). Nos casos de rompimento de barragens, deslocamento de pontes, pelo ímpeto das águas e em outros casos de força maior ou de absoluta urgência, os Prefeitos, com prévia compilação do estado de consistência dos bens a serem ocupados, podem ordenar a ocupação temporânea dos bens imóveis que ocorrerem para a execução das obras necessárias. Proceder-se-á do mesmo modo no caso de

40. O art. 71 foi assim modificado pela Lei n. 5.188, Série 2a., de 18 de dezembro de 1879.

41. Nas ocupações ferroviárias de urgência, destinadas a se efetivarem, é legal a indenização por ocupação temporânea fixada nos juros sobre a indenização de expropriação. (Trib. di Sulmona, de 13-8-1923).

A temporaneidade da ocupação, no que se refere à duração dos efeitos do provimento, não é provisoriedade das obras. (Cons. Stato, IV Sez., de 24-4-1925).

A urgência de que trata o art. 71 da lei sobre as expropriações por necessidade de utilidade pública, deve ser absoluta e derivante da existência de um perigo sério e razoavelmente temido, não somente presumido, mas atual e quanto menos iminente. (Trib. Sup. delle Acque, de 4-3-1927).

serviços desta natureza, declarados urgentes e indeferíveis pelo conselho superior dos serviços públicos. Se a urgência de que trata a primeira parte deste artigo for tal que não permita nem o retardo exigido para advertir o Prefeito e aguardar o provimento, o Prefeito pode autorizar a ocupação temporânea dos bens indispensáveis para execução dos serviços supra-indicados, com a obrigação, porém, de comunicar imediatamente ao Prefeito a autorização concedida.

Art. 72 (42). O Prefeito com o decreto que autoriza a

A omissa compilação do estado de consistência do imóvel a ser ocupado não é motivo de nulidade do decreto do Prefeito, que ordena a ocupação de urgência, conforme o art. 71 da lei sobre as expropriações por utilidade pública. (Corte Cass., I Sez., de 9-4-1927).

Podem ser objeto de ocupação temporânea também os bens já destinados, no projeto para a execução de uma obra pública, à expropriação definitiva.

A indicação dos casos em que é admitida a ocupação temporânea, feita no art. 71 da lei sobre as expropriações por utilidade pública, é enunciativa, não taxativa. (Corte Cass., Sez. Unite, de 13-7-1927).

Um decreto de ocupação temporânea de urgência, emitido em face do art. 71 da lei sobre as expropriações por utilidade pública (ainda que nele se invoquem as disposições de outras leis que consintam as ocupações), é viciado de excesso de poder se efetivamente não se verificam os extremos da urgência naquela gravidade prevista do dito art. 71.

Para a legitimidade de um decreto de ocupação temporânea de urgência não é necessário que a prévia compilação do estado de consistência dos imóveis ocupados tenha sido ordenada precedentemente pelo Prefeito, formalmente, nem que a indenização devida seja determinada no mesmo decreto. (Cons. Stato, IV Sez., de 8-3-1929).

A ocupação de urgência das propriedades particulares, consentida pelo art. 71 da Lei n. 2.359, de 25 de junho de 1865, não pode nem deve ser determinada por considerações, embora apreciáveis, de conveniência administrativa, que podem tornar desejável e oportuna uma maior rapidez na realização de uma obra pública. (Cons. Stato, IV Sez., de 8-3-1929).

42. Viola a lei o Prefeito que, disposta a ocupação temporânea, fixa a indenização de um percentual sobre indenização que poderá caber pela expropriação definitiva, diferindo o pagamento, quando do cumprimento desta.

ocupação ou com o Decreto sucessivo, estabelece provisoriamente a indenização a ser correspondida aos proprietários dos bens ocupados.

Esta indenização é oferecida aos mencionados proprietários e, se aceita, é imediatamente efetuada.

Quando, porém, a mesma não for aceita, o Prefeito ordena o depósito na Caixa de depósitos judiciais para ser oportunamente determinada judicialmente.

Quanto ao modo e termos para efetuar-se a oferta e a aceitação e propor-se as observações perante o Tribunal competente, como também para determinar o montante da indenização, devem-se observar as disposições dos artigos 24 e seguintes.

Art. 73 (43). As ocupações temporâneas previstas pelo artigo 71 não podem, em caso algum, ser protraídas além do prazo de 2 anos, decorrente do dia em que se deram.

Ocorrendo tornarem-se definitivas, proceder-se-á de acordo com as normas de que tratam os artigos 16 e seguintes da presente Lei.

Capítulo III

DAS EXPROPRIAÇÕES PARA OBRAS MILITARES

Art. 74. Emanado o Decreto Real, de que trata o artigo 11, Ministro da Guerra, ou da Marinha, com um seu Decreto, designa, para a execução de fortificações ou de outras obras militares, propriedades particulares que por tal causa devam ser expropriadas.

Os planos de estrutura e de execução não são feitos

É também errôneo o relevo que, em tema de ocupação temporânea a quem de direito, decline de reclamar contra a indenização, decorridos trinta (30) dias da notificação do decreto de ocupação. Os trinta (30) dias decorrem do depósito da indenização relativa. (Corte Cass., I Sez., de 24-7-1926.)

43. Quando a ocupação de um imóvel, efetuada de acordo com o art. 71, da lei sobre as expropriações por necessidade de utilidade pública, deve cessar, e, conseqüentemente, o proprietário do imóvel ocupado tem o direito à liberação do mesmo, se o prazo de dois (2) anos,

públicos; nem contra o decreto de designação dos bens a serem expropriados e admitida queixa por via judiciária ou administrativa.

Art. 75. O oficial encarregado da direção dos serviços organiza o elenco dos proprietários dos bens a serem expropriados e dá indenização oferecida pela administração militar, e transmite tal elenco ao Prefeito para a sua publicação nas Comunas em que estão situados os bens supramencionados.

De resto, são aplicáveis as disposições contidas nos Capítulos IV, V, VI e VII do título primeiro da presente Lei.

Art. 76. No caso de absoluta urgência, a Autoridade Militar que tem o comando local, com prévia compilação do estado de consistência, pode ordenar a ocupação imediata dos bens necessários à execução das obras militares.

A autoridade tem as faculdades atribuídas ao Prefeito pelo Capítulo II, pelo título segundo da presente Lei, e pode aplicar as demais disposições ali contidas a respeito das expropriações de urgência.

Capítulo IV

DAS EXPROPRIAÇÕES COM OBRIGAÇÃO DE CONTRIBUIÇÃO

Art. 77. Quando em uma lei que declara uma obra de utilidade pública for imposta aos proprietários de bens confiantes ou contíguos à mesma, a obrigação de contribuir para

previsto para ocupação transcorreu sem que tenha sido emanado o decreto de expropriação. (Corte d'Appello de Nápoles, de 5-8-1927).

Quando a ocupação temporânea de um imóvel, autorizada por necessidade de utilidade pública, com decreto do Prefeito durou além do prazo máximo do biênio permitido por lei, o proprietário tem o direito pelo período de ulterior ocupação de ser ressarcido de todos os danos causados pela injusta privação de sua propriedade, relativamente à falta de utilização da mesma, e nem se pode fazer equivaler como ressarcimento dos danos produzidos (causados) os juros sobre o capital da relativa indenização, sucessivamente destinada para a expropriação definitiva do mesmo imóvel. (Trib. Sup. delle Acque, de 8-5-1930.)

execução em razão do maior valor que passam a adquirir as suas propriedades, e não sejam indicadas, na mesma lei, a medida da contribuição e as normas a serem seguidas para exigí-lo, devem observar-se as disposições seguintes (44).

Art. 78. A contribuição para cada um dos proprietários deve ser igual à metade do maior valor resultante da execução das obras de utilidade pública.

Esta contribuição é pagável em décimos em cada ano, contemporaneamente ao imposto predial (45).

Art. 79. No cômputo do maior valor deve deduzir-se aquela parte que já houvesse feito a compensação com a indenização devida pela expropriação.

Art. 80. O proprietário do imóvel gravado de contribuição pode abandoná-lo ao expropriante por justo-preço avaliado de conformidade com o art. 39.

Art. 81. Para segurança do pagamento da contribuição, compete ao expropriante uma hipoteca sobre o maior valor que o bem adquiriu para a execução da obra pública.

Esta hipoteca deverá ser registrada nos modos e termos estipulados pelas Leis Civis para a conservação das hipotecas legais.

Art. 82. As disposições deste capítulo poderão ser aplicadas por lei também às obras que empreendessem por conta das Províncias, das Comunas e dos Consórcios.

44. Observar o art. 37 do Decreto Real n. 422, de 8 de fevereiro de 1923. As contribuições de benfeitorias que são exigidas de acordo com a lei sobre as expropriações por utilidade pública, constituem uma obrigação pessoal do proprietário do imóvel no momento em que a obra pública for completada.

O Decreto-lei de 18 de novembro de 1923 e o Decreto Real de 16 de fevereiro de 1928, face aos quais podem impor-se contribuições de benfeitorias de natureza real, têm caráter inovativo e não interpretativo da Lei n. 2.359, de 25 de junho de 1865. (Corte., II Sez., de 4-5-1932).

45. As parcelas, agora, são seis.

Nada é inovado às disposições vigentes no que concerne aos consórcios obrigatórios.

Capítulo V

DA EXPROPRIAÇÃO DOS MONUMENTOS HISTÓRICOS OU DE ANTIGUIDADE NACIONAL

Art. 83. Cada monumento, histórico ou de antiguidade nacional, que tenha a natureza de imóvel, e cuja conservação for periclitante, continuando a ser possuído por alguma Entidade Moral, ou por um cidadão particular, pode ser adquirido pelo Estado, pelas Províncias e Comunas, por via de expropriação por necessidade de utilidade pública.

Art. 84. A expropriação deve, em cada caso particular, proceder às formalidades exigidas pelos artigos 4º e 5º e à notificação especial da proposta ou solicitação aos proprietários do monumento.

A declaração de utilidade pública é procedida no modo indicado pelo artigo 12 sob proposta do Ministro da Instrução Pública.

Art. 85. A indenização a ser paga é estabelecida amigavelmente, ou no modo indicado pelos artigos 31 e seguintes da presente Lei.

Capítulo VI

DOS PLANOS REGULADORES DA ARTE DE EDIFICAR

Art. 86. Nas Comunas, em que se encontra reunida uma população de dez mil habitantes, mais ou menos, poderão estruturar um plano regulador (a causa de uma vantagem ou benefício público determinado pela atual necessidade de prover à salubridade e às comunicações necessárias), em que sejam traçadas as linhas ou diretivas a serem observadas na reconstrução daquela parte da população em que seja necessário remediar uma disposição viciada dos edifícios, para conseguir o intento.

Art. 87. Os projetos dos planos reguladores devem ser feitos públicos, a cargo do Prefeito, conforme os artigos 17 e 18, e serem adotados pelo Conselho da Comuna, o qual delibera sobre oposições que surgirem (46).

Se o Conselho da Comuna rejeita as oposições, os Deputados da Província são chamados a dar seu parecer sobre o mérito do projeto e das oposições.

Os planos reguladores são aprovados de conformidade com o artigo 12, ouvido o Conselho superior dos serviços públicos e também o Conselho Provincial da Saúde, onde ocorrer.

No decreto de aprovação será determinado o tempo, não superior a 25 anos, dentro do qual dever-se-á executar o plano.

Art. 88 (47). O decreto de aprovação do plano deve ser a cargo do Prefeito, publicado e notificado no prazo de um mês, na forma das citações a cada proprietário dos bens, compreendidos nesse plano.

46. O prazo de 15 (quinze) dias, fixado pelo art. 18 da presente lei, para opor-se aos planos reguladores, deve entender-se relativamente aos recursos de índole prevalentemente técnica e oportuna sobre o traçado (projeto) e sobre o modo de execução da obra. (Cons. Stato, IV Sez., de 20-5-1933.)

47. O prazo de um (1) mês, prescrito pelo art. 88, da lei sobre expropriações por necessidade de utilidade pública, para a notificação aos interessados do decreto que aprova o plano regulador, não é peremptório, pois que tal notificação tem, por finalidade, habilitar o particular a fim de tutelar o seu patrimônio. (Cons. Stato. V. Sez., de 1º-6-1928).

O plano regulador, uma vez definitivamente aprovado, não pode ser revogado, tendo força de lei. A Comuna é autorizada a expropriar não somente as áreas necessárias para a abertura de novas vias públicas, mas também as zonas laterais; os expropriados não podem pretender retê-las por conta própria oferecendo-se para executar diretamente o plano e provendo à construção das estradas. (Corte d'Appello de Gênova, de 18-2-1929.)

A notificação do plano regulador de edificações, feita aos proprietários dos bens compreendidos no mesmo, não é necessária no caso de um plano regulador aprovado com lei. (Corte Cass., de 15-1-1931.)

Art. 89 (48). Uma vez definitivo o plano, da data da sua publicação, os proprietários dos terrenos e dos edifícios nele compreendidos, desejando efetuar novas construções ou reedificar ou modificar as construções existentes, seja por vontade dos mesmos, seja por necessidade, devem observar as normas traçadas no plano.

Art. 90. Os serviços feitos em contravenção ao artigo precedente serão destruídos, e o proprietário condenado à multa extensiva a 1.000.

Art. 91. A área dos edifícios e os terrenos sobre os quais é proibido edificar, como a área pública sobre a qual devem estender-se as construções de particulares, não cessam de pertencer ao respectivo proprietário, enquanto não for efetuado o depósito ou o pagamento das indenizações determinadas, de conformidade com os artigos 39 e 40.

Art. 92 (49). A aprovação do plano regulador equivale a uma declaração de utilidade pública, e poderá dar lugar às expropriações das propriedades compreendidas no mesmo, sendo observadas as prescrições da presente Lei.

Capítulo VII

DOS PLANOS DE AMPLIAÇÃO

Art. 93. As Comunas, pelas quais seja demonstrada a

48. Uma vez definitivo o plano regulador de expropriação por necessidade de utilidade pública, são vedadas, na zona compreendida no mesmo plano, somente as construções com caráter de estabilidade e de permanência capaz de influir sobre o preço da expropriação, e não aquelas temporâneas e desmontáveis, como seria o caso dos barracões de madeira. (Corte Cass., de 11-6-1927.)

49. A aprovação de um plano regulador para edificação, tendo a mesma finalidade que, nos casos comuns, tem a declaração de utilidade pública e a aprovação do plano particularizado de execução, deve produzir os mesmos efeitos, e representa, portanto, o primeiro ato do processamento de expropriação para a declaração de utilidade pública. (Corte Cass., de 26-7-1929).

atual necessidade de ampliar o povoado, poderão adotar um plano regulador de ampliação em que estejam traçadas as normas a serem observadas na edificação de novos edifícios, a fim de prover à salubridade do povoado, e à disposição mais segura, cômoda e decorosa. A estes planos são aplicáveis as disposições do capítulo anterior.

Art. 94. Se para a execução do plano de ampliação, a Comuna deve proceder à construção das vias públicas, os proprietários serão obrigados a ceder o terreno necessário, sem qualquer outra formalidade.

A correspondente compensação será determinada conforme os artigos 39, 40 e 41, salvo os concursos nas obras de reparação e conservação das vias, que forem impostos para este caso especial, pelos Regulamentos locais.

Título III

DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 95. Os atos de venda, de quitação e outros mais, relativos à aquisição dos bens sujeitos à expropriação por necessidade de utilidade pública, podem estender-se na forma de processo verbal, no qual poderão compreender-se várias cessões ou atos.

Art. 96. As notificações prescritas pela presente Lei, as quais não sejam, expressamente, obrigadas a serem feitas na maneira das citações, podem ser executadas por meio de funcionários municipais, ou de outros agentes administrativos.

Art. 97. Nas Províncias do Reino, nas quais não é estabelecida, pelas Leis Civis, a transcrição do título para liberar a propriedade dos privilégios e das hipotecas, basta, para a execução do disposto pelo art. 53, que se cumpram as formalidades correspondentes prescritas pelas leis civis vigentes em ditas Províncias.

Art. 98 (50).

Arts. 99 e 100 (51).

Art. 101. A presente Lei vigorará a partir de 1^o de setembro de 1865, permanecendo revogadas todas as leis, regulamentos e disposições que regem a expropriação por necessidade de utilidade pública nas diversas Províncias do Reino.

50. Respeita à delegação de atribuições às subprefeituras, atualmente suprimidas.

51. Tratam das normas transitórias para os serviços em andamento na data da publicação da Lei de 1^o de setembro de 1865.

NOTA — A velha lei italiana, pelos seus princípios informativos, é altamente interessante de ser estudada. Observe-se, desde as *Disposições Gerais*, como o legislador entendeu os problemas com objetividade. Trouxemos o documento de 1865 a debate, porque é, por assim dizer, o primeiro realmente marcante no desenvolvimento do processo expropriatório. Interpretado vem sendo, em atendimento do tempo jurídico. Mantivemos, na tradução, possivelmente com algumas falhas, o rigor enunciativo do texto básico. O Capítulo IV, em torno da indenização e do modo de determiná-la, apresenta ainda flagrante atualidade. Vale o diploma italiano, nos dias de hoje, como valiosíssimo subsídio histórico. Tratando, no Capítulo I, dos atos que devem preceder à declaração de utilidade pública, estabelece regras não exaustivas, mas sempre contemporâneas para a realidade evolutiva do instituto. Traz, sobretudo, minúcias indispensáveis ao procedimento administrativo, antecedente e preliminar. Exige, inclusive, supervisão da autoridade maior no concernente à competência expropriatória. Não escapa à antiga lei a responsabilidade na execução das operações. Estão nela, perfeitamente claras, as diferentes jurisdições político-administrativas. A matéria recursal, os motivos-causais estão capitulados. Tanto a Lei n. 2.359, de 28 de junho de 1865, como os comentários paralelos que se incluem nos rodapés de página, foram buscados no trabalho organizado pelo jurista Edgardo Bartelucci. Esse trabalho, de alta valia histórica, como guia precioso da evolução institucional italiana, foi editado em 1954, servindo ainda hoje como de orientação. Publicado em Milão, sob a égide de L. di G. Pirola, serve aos estudiosos não só no tocante ao texto nu da legislação, como também no que diz res-

peito às alterações sucessivas e peculiares aos casos expropriatórios que foram aparecendo para atualização do pensamento e da doutrina. Vale o esforço de Barcelucci como uma vigorosa tomada de posição jurídica e de compreensão do fenômeno expropriatório.

F R A N Ç A

DECRETO N. 58.997, DE 23 DE OUTUBRO DE 1958 (*)

Altera princípios relativos à desapropriação por utilidade pública.

Capítulo I

DA DECLARAÇÃO DE UTILIDADE PÚBLICA

Art. 1º. A desapropriação de imóveis, no todo ou em parte, ou de direitos reais imobiliários, não pode ser decretada senão quando precedida de uma declaração de utilidade pública intervinda após pesquisa que terá sido procedida contrariamente à determinação das parcelas a desapropriar, assim como a busca dos proprietários, dos titulares de direitos reais e de outros interessados.

Art. 2º. A utilidade pública é declarada por decreto em Conselho de Estado.

Se, em vista dos avisos emitidos, as conclusões do comissário ou da comissão encarregada da pesquisa forem favoráveis, a utilidade pública poderá entretanto ser declarada:

1º. Por decisão ministerial, para as operações acionadas em benefício do Estado, dos estabelecimentos públicos nacionais, das câmaras de comércio, dos concessionários do Estado, das sociedades criadas nos departamentos [*départements*] de ultramar, em aplicação da lei de 30 de abril de 1946 ou para as operações acionadas em benefício das coletividades locais quando os imóveis ou os direitos reais imobiliários a desapropriar estão situados nos diferentes departamentos ou num departamento diverso daquele do expropriante.

(*) Publicado no Journal Officiel, de 24 de outubro de 1958, foi completado pelo Decreto n. 59-63, de 6 de janeiro de 1959 (J.O., de 08-01-1959)

2º. Por decisão prefetal nos outros casos.

Todavia, uma ordem da administração pública determinará as categorias de trabalhos ou de operações que, em razão de sua natureza ou de sua importância, não poderão ser declarados de utilidade pública senão por decreto em Conselho de Estado.

Art. 3º. O ato declaratório de utilidade pública determina o prazo pelo qual a desapropriação deverá ser efetuada.

Este prazo não pode, se a declaração de utilidade pública for decretada por decisão judicial, ser superior a 5 anos. Entretanto, este prazo estende-se a 10 anos para as operações previstas nos projetos de ocupação de imóveis aprovados.

Quando o prazo concedido para se proceder à desapropriação não for superior a 5 anos, um ato tomado na mesma forma que o ato declaratório de utilidade pública pode, sem nova pesquisa, prorrogar uma vez os efeitos da declaração de utilidade pública por igual tempo.

Qualquer outra prorrogação não pode ser pronunciada senão por decreto em Conselho de Estado.

Art. 4º. O prefeito [*préfet*] determina por decreto de transferência a lista das parcelas ou dos direitos reais imobiliários a desapropriar se esta lista não resultar da declaração de utilidade pública.

Art. 5º. Por derrogação dos artigos 1º e 2º acima, as operações secretas interessando a defesa nacional podem ser declaradas de utilidade pública por decreto, sem pesquisa prévia da comissão única de controle das operações imobiliárias processadas pelos serviços públicos ou de interesse público.

Capítulo II

DA TRANSFERÊNCIA DE PROPRIEDADE E SEUS EFEITOS

Art. 6º. Na falta de acordo amigável, a transferência de propriedade dos imóveis ou dos direitos reais imobiliários é decretada pelo exame dos documentos, constatando que as formalidades prescritas pelo capítulo 1º foram cumpridas e nos 8 dias da apresentação destes documentos, por ordem do juiz cuja designação é

prevista no artigo 12 abaixo. O decreto outorga ao expropriante a posse, sob reserva que se ajusta aos dispositivos do capítulo III e do art. 32 do presente decreto.

Art. 7º. O decreto extingue, por si só e na data de sua decretação, todos os direitos reais ou pessoais que incidem sobre os imóveis desapropriados.

Do mesmo modo cessões amigáveis autorizadas depois da declaração de utilidade pública e, quando constatadas nas formas previstas no artigo precedente, cessões amigáveis anteriores à declaração de utilidade pública.

Art. 8º. Os direitos dos credores, regularmente inscritos, sobre os imóveis desapropriados, seja antes da publicação no registro especial de hipotecas do decreto de desapropriação, do decreto de execução ou do ato de cessão, autorizado após a declaração de utilidade pública, seja posteriormente a dita publicação, no que se refere aos privilégios conservados segundo as prescrições dos artigos 2.108 e 2.109 do Código Civil, são transferíveis sobre a indenização, levando em conta a ordem de preferência que lhes é reconhecida pelos textos que os regem.

Art. 9º. Os tutores, os que estão na posse provisória e todos os representantes dos incapazes podem após autorização do tribunal, dada através de simples requisição na câmara do conselho ouvido o ministério público, consentir amigavelmente na alienação destes bens dos menores, dos interditos, dos ausentes ou outros incapazes que estão vinculados aos imóveis ou direitos reais imobiliários a desapropriar.

O tribunal decreta as medidas de conservação ou de reemprego que julgar necessárias.

Estas disposições são aplicáveis aos imóveis dotais.

Os prefeitos [*préfets*] podem no mesmo caso alienar os bens dos departamentos [*départements*] se a isto estão autorizados, por deliberação do conselho geral; os presidentes das câmaras municipais [*maires*] ou administradores podem alienar bens das comunas [*communes*] ou estabelecimentos públicos, se a isto estão autorizados por deliberação do conselho municipal ou do conselho de administração, aprovada, se for o caso, pela autoridade superior. Os imóveis sujeitos ao domínio privado do Estado podem

ser cedidos nas condições previstas no artigo L. 85 do Código do domínio do Estado.

Capítulo III

DA FIXAÇÃO DAS INDENIZAÇÕES

Art. 10. Tendo em vista a fixação das indenizações, o expropriante publica e notifica aos proprietários e usufrutuários interessados, quer o parecer de abertura de pesquisa, quer o ato declaratório de utilidade pública, quer a decisão judicial de desapropriação.

Nos oito dias que seguem esta notificação, o proprietário e o usufrutuário são obrigados a convocar e fazer conhecer ao expropriante, os arrendatários locatários, aqueles que têm o direito de enfiteuse, de habitação ou de uso e os que podem reclamar servidões.

Os outros interessados serão obrigados a fazer valer seus direitos pela publicidade coletiva prevista na primeira alínea do presente artigo e devem, no mesmo prazo de oito dias, fazer-se conhecer ao expropriante, na falta de que serão declinados de todos direitos à indenização.

Art. 11. O expropriante notifica o montante de suas ofertas e convoca os expropriados a fazer conhecer o montante de seu pedido.

As indenizações concedidas devem cobrir a integralidade do dano direto, material e certo, causado pela desapropriação.

Art. 12. Apesar do acordo amigável, as indenizações são fixadas, em cada departamento [*département*], por um magistrado do tribunal cível com foro na sede administrativa do departamento ou por um magistrado do tribunal do "arrondissement" mais importante.

O primeiro presidente da corte de apelação procede, com efeito, à designação dos magistrados necessários. Esta designação é feita por um período de cinco anos.

Art. 13. O juiz é notificado por carta registrada contra-recibo, endereçada ao secretário da jurisdição competente, quer pelo expropriante, em qualquer momento após a abertura da pesquisa

prescrita no artigo 1º, quer pelo expropriado a partir do decreto de desapropriação.

Art. 14. O expropriante suporta sozinho as despesas de primeira instância.

Art. 15. Dentro de oito dias, o juiz fixa, por sentença, a data para o exame dos locais e a inquirição das partes. Esta sentença é notificada, sob responsabilidade da administração expropriante, aos interessados, assim como ao diretor regional dos domínios públicos [*directeur départemental des domaines*] e a um tabelião ou a um tabelião honorário. O juiz, na presença do diretor regional dos domínios públicos ou de seu representante e do tabelião, dirige-se ao local dentro de dois meses do decreto e ao menos 15 dias após as notificações.

O juiz ouve, a título de esclarecimento, todas as pessoas que possam esclarecê-lo.

Art. 16. À saída para o exame dos locais, o juiz ouve, em audiência pública, o representante da administração e os desapropriados que não podem expor senão os elementos contidos nos memoriais que apresentaram.

Os expropriados podem se fazer assistir por um advogado regularmente inscrito, por um procurador judicial, por um agente do tribunal de comércio quando a desapropriação incide sobre um imóvel, comportando um fundo de comércio, ou por um parente ou parente por afinidade até o 6º grau, munido de procuração.

O tabelião e o diretor regional dos domínios públicos [*directeur départemental des domaines*] são ouvidos em suas observações. O juiz despacha, se for o caso, sobre acordos intervindos e estabelece processo verbal.

Art. 17. Se, num prazo de oito dias, a contar do exame dos locais, o expropriante e o expropriado continuam em desacordo sobre as condições de indenização, o juiz, depois de ter recolhido, se for o caso, todos os elementos de informação junto ao diretor regional dos domínios públicos [*directeur départemental des domaines*] e do tabelião, se pronuncia sobre as conclusões dos memoriais por um julgamento fundamentado.

O julgamento distingue, notadamente, na soma concedida a cada interessado, a indenização principal e, sendo o caso, as indenizações acessórias, precisando as bases sobre as quais estas diferentes indenizações são calculadas.

Art. 18. O juiz estabelece indenizações distintas em favor das partes que as solicitarem a títulos diferentes.

Contudo, no caso de usufruto, uma só indenização é fixada; o nu-proprietário e o usufrutuário exercem seus direitos sobre o montante da indenização em lugar de exercê-los sobre a coisa. O usufrutuário, outro que o pai ou a mãe tendo o usufruto legal é obrigado a dar caução.

Art. 19. Quando a desapropriação não recai sobre uma porção do imóvel construído e se a parte restante não é mais utilizável nas condições normais, o desapropriado pode, nos 15 dias da notificação prevista no artigo 10 acima, pedir ao juiz a desapropriação total.

Do mesmo modo para toda a parcela de terreno nu que, em consequência de divisão, se encontra reduzido ao quarto da extensão total, se todavia o proprietário não possui nenhum terreno imediatamente contíguo e se a parcela assim reduzida for inferior a 10 ares.

Se a ação é admitida, o juiz fixa, de um lado, o montante da indenização de desapropriação; de outro lado, o preço de aquisição da porção adquirida além da parte desapropriada.

A decisão do juiz acarreta transferência de propriedade nas condições do direito comum no que se refere a porção do imóvel não sujeito ao processo de desapropriação.

Art. 20. Se a execução dos trabalhos ocasionar um aumento do valor imediato ao resto da propriedade, o juiz decreta sobre este acréscimo por uma disposição diversa. O montante do aumento do valor se compensa no todo ou em parte com a indenização de desapropriação.

Art. 21 (**). O Juiz fixa o montante das indenizações segun-

(**) Completado pelo art. 31 do Decreto n. 59-63, de 6 de janeiro de 1959.

do o valor dos bens ao dia da sentença, sem que se considere, contudo, modificações sobrevindas ao *statu quo* posteriormente à decretação de transferência de propriedade.

Contudo, as benfeitorias de qualquer natureza, tais como construções, plantações, instalações diversas, aquisições de mercadorias, que terão sido feitas ao imóvel, à indústria ou aos fundos de comércio, mesmo anteriormente à decretação de desapropriação, não dão lugar a nenhuma indenização se, em razão da época em que estas benfeitorias tiveram lugar, ou de quaisquer outras circunstâncias, tornar-se evidente que foram executadas com o fim de obter uma indenização mais elevada.

Presumem-se feitas com este fim, salvo prova em contrário, as benfeitorias posteriores à abertura de pesquisa prevista no artigo 1^o. Não se considera contratos feitos nas mesmas condições, nem alta provocada por aviso público dos trabalhos, mesmo constatada por atos de venda.

Em caso de desapropriação, sobrevindas no curso da ocupação do imóvel requisitado, também não são consideradas modificações feitas aos bens pelo Estado.

O juiz deve igualmente considerar, na avaliação das indenizações destinadas aos proprietários, comerciantes, industriais e artesãos, o valor resultante das declarações feitas pelos contribuintes ou as avaliações administrativas tornadas definitivas em virtude das leis fiscais.

Em qualquer hipótese, o valor atribuído aos imóveis e direitos reais imobiliários desapropriados não pode exceder, salvo modificação justificada na estabilidade ou no *statu quo*, a avaliação dada a estes imóveis por ocasião de sua mais recente transmissão a título gratuito ou oneroso, quer nos contratos concluídos ou nas declarações efetuadas nesta ocasião, quer nas avaliações administrativas tornadas definitivas em virtude das leis fiscais quando esta transmissão for anterior a menos de 5 anos da decisão. Estas avaliações são, todavia, revisadas considerando variações do custo da construção constatadas pelo Instituto Nacional de Estatística entre a data de transmissão de referência e a do julgamento, fixando as indenizações.

As administrações financeiras competentes devem fornecer ao juiz e ao diretor departamental dos domínios públicos [*directeur départemental des domaines*] todos os esclarecimentos úteis sobre as declarações e avaliações fiscais.

Art. 22. As indenizações são fixadas em espécie.

Entretanto, o expropriante pode se subtrair ao pagamento da indenização, oferecendo ao comerciante, ao artesão ou ao industrial desapropriado um local equivalente, situado no mesmo município.

Neste caso pode ser concedida, ao locatário, além de indenização de mudança, uma indenização compensatória da sua privação de posse.

O juiz julga sobre as contestações relativas à equivalência dos locais comerciais oferecidos pelo expropriante.

Art. 23. As contestações relativas ao realojamento dos locatários ou ocupantes dos locais de habilitação ou ao uso profissional são igualmente instruídas e julgadas em conformidade com os dispositivos do presente capítulo. Se é processado o realojamento, o expropriante fica legalmente desobrigado pela oferta aos interessados de um local correspondendo às suas necessidades não excedendo as normas H.L.M. O juiz fixa igualmente o montante da indenização de mudança e, se for o caso, de uma indenização de privação de posse.

Art. 24. Quando há litígio sobre o mérito ou sobre a qualidade dos reivindicantes, e todas as vezes que houver dificuldades estranhas à fixação do montante da indenização e à aplicação dos artigos 19, 22 e 23 acima, o juiz fixa a indenização independentemente destes litígios e dificuldades sobre os quais as partes podem recorrer a quem de direito.

Art. 25. No prazo de um mês, seja do pagamento ou da consignação de indenização, seja da aceitação ou da validação da oferta de um local de substituição, os detentores devem abandonar os lugares. Passado este prazo que não pode, em caso algum, ser modificado, mesmo por autoridade judicial, pode ser procedida a expulsão dos ocupantes.

Art. 26. Se, no prazo de um ano a contar da decisão definitiva, a indenização não for paga nem consignada, o expropriado pode pedir que seja pela segunda vez decretado sobre seu montante.

Capítulo IV

DA URGÊNCIA

Art. 27. Quando o ato declaratório de utilidade pública declarar igualmente a urgência de se apossar dos bens a desapropriar, o prazo fixado no artigo 15 para o exame dos locais é reduzido a um mês e o diretor dos domínios públicos [*directeur des domaines*] estabelece um *statu quo* sobre o qual os interessados são citados a apresentar suas objeções no dia da inspeção judicial.

Art. 28. O juiz pode fixar o montante das indenizações como prescreve o artigo 17, ou, se não se achar suficientemente esclarecido, fixar o montante de indenizações provisórias e autorizar o expropriante a tomar posse mediante o pagamento ou, em caso de obstáculos ao pagamento, a consignação das indenizações fixadas.

Art. 29. A decisão, fixando o montante das indenizações provisórias, não pode ser intentada senão por via do recurso de cassação, nas formas e prazos previstos no artigo 30.

É procedida, sendo o caso, e no prazo de um mês a contar do julgamento que fixou as indenizações provisórias, a fixação das indenizações definitivas segundo o processo previsto nos artigos 16 e 17, sem que haja lugar, salvo decisão expressa do juiz, a um novo exame dos locais.

Capítulo V

DOS MEIOS DE RECURSO

Art. 30. A sentença de desapropriação não pode ser contestada senão por meio de recurso de cassação e somente por incompetência, excesso de poder ou vício de forma. A apelação deve ser formulada dentro de 15 dias, a contar da notificação da sentença por declaração no cartório do tribunal. É notificada dentro de 8 dias a parte contrária, tudo sob pena de prescrição.

Art. 31. As decisões tomadas em primeira instância não são susceptíveis de oposição.

A apelação pode ser interposta perante a corte de apelação, no prazo de 15 dias a contar da notificação, dos julgamentos administrados em aplicação do capítulo II.

Art. 32. A apelação não é suspensiva.

O expropriante pode tomar posse por meio de pagamento de uma indenização pelo menos igual às propostas feitas por ele e consignação do excedente da indenização fixada pelo juiz.

Art. 33. A requerimento do expropriante ou de uma parte interessada, o juiz, tendo julgado em primeira instância, ordena todas as medidas necessárias à constatação do *statu quo*, caso este pudesse ser modificado pela execução dos trabalhos antes da decisão da corte. As custas desta vistoria estão a cargo do desapropriador.

Art. 34. A câmara, deliberando em recurso, compreende além de seu presidente, designado para 5 anos pelo presidente da corte de apelação, dois assessores que serão escolhidos pelo presidente da câmara entre os juizes da instância, apontados no artigo 12. Em caso de impossibilidade, o primeiro presidente poderá designar magistrados da corte.

Em caso algum os juizes poderão tomar conhecimento da causa e julgá-la em primeira instância.

Art. 35. A câmara julga os memoriais. As partes podem, entretanto, desenvolver brevemente os argumentos do memorial nas condições fixadas no artigo 16 acima. O representante do serviço do domínio público [*service des domaines*] é obrigatoriamente ouvido.

Pode ser procedida excepcionalmente uma perícia sobre acórdão fundamento da corte. Neste caso e se o expropriante e os expropriados não entrarem em acordo sobre a escolha de um perito único, este é designado pelo presidente da câmara.

Art. 36. O presidente da câmara deve pedir ao representante do serviço dos domínios públicos [*service des domaines*] todas as explicações necessárias a esclarecê-lo.

Art. 37. A câmara deve apresentar sua decisão por um acórdão fundamentado. O acórdão deve levar em conta as disposições dos artigos 17, alínea segunda, a 24 acima.

Art. 38. O acórdão é notificado por certidão a requerimento da parte que agir primeiro.

Poderá ser deferido à corte de cassação. As apelações serão formuladas, instruídas e julgadas conforme o processo previsto na secção II do título II da Lei n. 47-1.366, de 23 de julho de 1947.

Capítulo VI

DAS OPERAÇÕES COMPLEXAS

Art. 39. Quando os trabalhos ou as operações a realizar interessarem a muitas coletividades, o ato declaratório de utilidade pública determina aquela que conduzirá o processo.

Art. 40. Quando a execução dos trabalhos públicos tem por efeito modificar sensivelmente a estrutura das parcelas vizinhas da obra projetada, pode ser procedido o remembramento dos proprietários interessados.

Sem prejuízo da alínea precedente, um decreto em Conselho de Estado pode delimitar um perímetro no interior do qual será procedido o remembramento das propriedades e, se for o caso, a criação das associações sindicais, agrupando, obrigatoriamente, os proprietários de imóveis compreendidos no interior do perímetro, em vista de sua participação nos trabalhos.

Art. 41. Podem ser cedidos, amigavelmente, a pessoas de direito privado ou de direito público, e com condição de que os cessionários os utilizem para os fins previstos nas cláusulas [cadernos de encargos – *cahiers des charges*] anexadas ao ato da cessão:

1º. Os imóveis desapropriados em vista da construção de conjuntos imobiliários para moradia com suas instalações anexas ou em vista da criação de loteamentos destinados à habitação ou à indústria.

2º. Os imóveis desapropriados em vista da realização progressiva e segundo planos do conjunto de zonas afetadas à habitação ou à indústria por projetos de instalações aprovados.

Art. 42. Nos casos previstos nos artigos precedentes, os proprietários expropriados que tenham declarado, no curso da pesquisa, sua intenção de construir para suas necessidades, ou de sua

família, se beneficiam com um direito de prioridade para a concessão de um dos terrenos a construir postos a venda por ocasião da operação que tornou necessária a desapropriação.

Art. 43. Para a aplicação do artigo 41, cláusulas tipos [cadernos de encargos – *cahiers des charges*] aprovadas por decreto em Conselho do Estado, determinam notadamente as condições segundo as quais as cessões serão consentidas e resolvidas em caso de inexecução dos encargos.

Toda derrogação individual a estas cláusulas deve ser aprovada em Conselho de Estado.

Art. 44. Quando a desapropriação, atingindo um município, provocar a dispersão de sua população, um decreto em Conselho de Estado fixa, após aviso do Alto Conselho, a disposição do território, as medidas relativas à reorganização dos territórios atingidos pelos trabalhos, tendo em vista permitir, notadamente, o restabelecimento do domínio público das coletividades locais, a reinstalação dos serviços públicos e a devolução dos bens do domínio privado das comunas [*communes*] que poderiam ser suprimidas. Ele susta um programa de reinstalação.

Art. 45. No caso previsto no artigo precedente, os proprietários, ocupantes, eles próprios, dos edifícios desapropriados, podem optar entre o pagamento de indenizações de desapropriação, calculadas na aplicação do capítulo III do presente decreto e o pagamento de indenizações destinadas a permitir a reconstituição de seus edifícios no quadro do programa de reinstalação.

Art. 46. As indenizações de reconstituição previstas no artigo precedente são pagas aos interessados à medida da reconstituição real de seus bens no quadro do programa de reinstalação.

Art. 47. Os credores não podem se opor ao emprego das indenizações aos fins previstos nos artigos 45 e 46 *supra*.

Os direitos dos credores privilegiados e hipotecários conservam sua ordem de preferência anterior sobre os imóveis reconstruídos se a publicidade for renovada nas condições e prazos fixados por decreto.

Capítulo VII

DISPOSIÇÕES DIVERSAS

Art. 48. As indenizações concedidas aos expropriados, assim como aos locatários e ocupantes desapropriados de locais de qualquer natureza, em vista a assegurar seus ônus com mudança, são pagáveis aos interessados não obstante oposições dos credores privilegiados ou não.

Art. 49. Os contratos de venda, quitações e outros atos estabelecidos em vista do presente decreto podem ser redigidos na forma dos atos administrativos.

Art. 50. As contribuições referentes aos imóveis que um proprietário cedeu ou dos quais foi desapropriado por utilidade pública ficam a cargo deste proprietário até 1^o de janeiro que segue a data do ato de cessão ou da data do decreto de desapropriação.

Art. 51. Os planos, processos verbais, certidões, notificações, contratos e outros atos resultantes do presente decreto ficam isentos da formalidade de registro e de selo, com exceção das decisões judiciais, dos contratos de venda, atos fixando a indenização e das quitações que são registradas gratuitamente quando há formalidade de registro.

Não é percebido nenhum direito para publicidade dos atos no fichário de imóveis.

Art. 52. Os direitos de selo e de registro percebidos sobre as aquisições amigáveis, feitas anteriormente à declaração de utilidade pública, são restituídos quando, nos prazos fixados pelo art. 1.984 do Código Geral dos Impostos, for justificado que os imóveis adquiridos são apontados por esta declaração de utilidade pública ou pelo decreto de transferência. A restituição dos direitos não pode se aplicar senão na porção dos imóveis que tenha sido reconhecida necessária à execução dos trabalhos.

Art. 53. São nulos de pleno direito e de nulo efeito as convenções ou acordos quaisquer interpostos entre os expropriados ou seus detentores de direito e todos intermediários em vista da

obtenção de indenizações de desapropriação, quando a remuneração prevista em favor destes intermediários é direta ou indiretamente função do montante das indenizações que serão definitivamente decretadas. São igualmente nulas de pleno direito e nulo efeito as cessões ou delegações permitidas a estes intermediários pelos expropriados de seu direito a indenizações de desapropriação.

Art. 54. Se os imóveis desapropriados em consequência de uma declaração de utilidade pública não receberem a destinação prevista por esta declaração, os antigos proprietários, os seus detentores de direito a título universal, podem pedir retrocessão durante um prazo de 10 anos, a contar do decreto de desapropriação, a menos que o expropriante não requeira uma nova declaração de utilidade pública.

Devem, neste caso, e nos meses da fixação do preço quer amigavelmente quer por decisão da justiça, assinar o contrato de resgate e pagar o preço, tudo sob prescrição.

As disposições que precedem não são aplicáveis aos imóveis que terão sido adquiridos sobre a requisição do proprietário em virtude do artigo 19 *supra* e que ficariam disponíveis após a execução dos trabalhos.

Art. 55. Quando, em consequência dos trabalhos públicos, propriedades privadas terão adquirido um aumento de valor distinto daquele mencionado no art. 20 acima, o excedente poderá ser recuperado sobre os interessados nas condições fixadas por um regulamento da administração pública.

Art. 56. As disposições do presente decreto substituem todas as disposições gerais ou particulares relativas à desapropriação por utilidade pública, com exceção daquelas relativas à criação de servidões e ao alinhamento e à fixação da largura das vias públicas.

Ficam notadamente revogados:

Os artigos 30 a 32, 48 e 49, 51 e 53, segunda alínea da Lei de 16/09/1807, relativa à drenagem dos charcos;

As alíneas 2 e seguintes do art. 16 da Lei de 21/05/1836, sobre os caminhos vicinais;

O artigo 2º do decreto-lei de 26/03/1852, relativo às ruas de Paris;

Os artigos 35 a 37 do decreto de 10/08/1853, relativo à classificação das praças de guerra e dos postos militares e sobre as servidões impostas à propriedade em torno das fortificações;

O art. 4º da lei de 10/06/1854, sobre o livre escoamento das águas providas de drenagem;

O art. 2º da lei de 08/06/1864, relativa às ruas formando o prolongamento dos caminhos vicinais;

O art. 18 da lei de 21/06/1865, modificada sobre as associações sindicais;

A lei de 27/07/1870, relativa aos grandes trabalhos públicos;

O art. 3º da lei de 18/07/1895, sobre a determinação e a conservação dos postes eletro-semafóricos;

Os arts. 10, segunda alínea e 44 da lei de 03/07/1913, relativa às vias férreas de interesse local;

O art. 6º, terceira alínea, da lei de 31/12/1913, relativa aos monumentos históricos;

Os arts. 3º e 5º da lei de 09/04/1919, relativa à desclassificação do cinturão fortificado de Paris, à anexação da zona militar e à diminuição do aquartelamento;

O art. 58 do decreto de 05/11/1926, sobre a descentralização e a desconcentração administrativa;

O art. 15 da lei de 02/05/1930, tendo por objeto reorganizar a proteção dos monumentos naturais e de lugares de caráter artístico, histórico, científico, legendário ou pitoresco;

A primeira alínea do artigo 3º da lei de 11/07/1933, referente à determinação e à conservação dos postos militares relativos à defesa das costas ou à segurança da navegação;

O decreto de 08/08/1935, modificado pelo decreto de 30/10/1935, relativo à desapropriação por utilidade pública;

O decreto de 30/10/1935, relativo aos processos especiais de desapropriação (Ministério do Interior);

O decreto de 30/10/1935, relativo aos processos especiais de desapropriação (Ministério do Ar);

O decreto de 30/10/1935, relativo à desapropriação e à ocupação temporária das propriedades necessárias aos trabalhos militares;

O decreto de 30/10/1935, relativo à edificação de habitações rurais para famílias numerosas e necessitadas;

O artigo 18 do decreto de 17/06/1938, relativo às medidas destinadas a assegurar o desenvolvimento do equipamento elétrico na França;

Os artigos 13 e 15 do decreto de 25/10/1938, codificando regras aplicáveis aos caminhos departamentais;

O decreto de 20/03/1939, relativo às formalidades de desapropriação para trabalhos de defesa passiva;

O decreto de 20/05/1939, relativo à declaração de utilidade pública e de urgência de certas aquisições de imóveis necessárias às necessidades de defesa nacional;

O decreto de 03/11/1939, relativo à desapropriação e à ocupação temporária das propriedades necessárias aos trabalhos empreendidos pelas Administrações ligadas à presidência do conselho;

O art. 10 da lei de 11/10/1940 – 12/07/1941, relativa à reconstrução de imóveis de moradia parcialmente destruídos em consequência de ataques de guerra;

A lei de 11/10/1940, tendendo a simplificar os processos de desapropriação para a execução dos trabalhos destinados a lutar contra o desemprego, modificada pela lei n. 1.128, de 31/12/1942;

O art. 3º da lei de 15/02/1941, sobre a organização da produção do transporte e da distribuição de gás;

A terceira alínea do artigo 1º da lei de 27/06/1941, relativa à valorização da Sologne;

O art. 12 da lei de 27/09/1941, sobre as escavações arqueológicas, com exceção da segunda alínea;

A lei de 1º/03/1942, concernente aos imóveis insalubres e aos terrenos da zona do antigo cinturão fortificado de Paris;

O art. 5º do decreto n. 45-852, de 28/04/1945, relativo à valorização das charnecas de Gascogne;

Os arts. 4º e 8º do decreto n. 45-2.064, de 08/09/1945, autorizando a construção direta pelo Estado dos imóveis de moradia de caráter definitivo;

O art. 13 do decreto n. 45-2.497, de 24/10/1945, sobre as estações rodoviárias;

Os arts. 2º a 7º e 12 do decreto n. 45-2.715, de 02/02/1945, tendendo a facilitar as operações de reagrupamento dos locais administrativos, junto ao art. 104 da lei n. 47-1.465, de 08/08/1947;

O art. 18 do decreto n. 53-960, de 30/09/1953, sobre os arrendamentos comerciais;

O art. 3º do decreto n. 53-984, de 30/09/1953, sobre o realojamento dos desapropriados;

As duas primeiras alíneas do art. 1º e do art. 2º do decreto n. 53-1.172, de 27/11/1953, relativo à autorização e à declaração de utilidade pública dos trabalhos interessando às estradas nacionais assim como à classificação destas;

O art. 1º do decreto n. 55-646, de 20/05/1955, relativo às aquisições imobiliárias necessárias à execução dos trabalhos de equipamento rodoviário;

O art. 38 da lei n. 57-908, de 07/08/1957, tendendo a favorecer a construção de alojamentos e os equipamentos coletivos;

O art. 98, quarta alínea, o parágrafo 12 do capítulo 1º do título II do livro III do Código dos domínios;

O art. 24 do Código dos portos marítimos;

O art. 96 do Código de correios, telégrafos e telefones;

Os arts. 56 (alínea 1a), 68 (alínea 2a.), 120, 141 (alínea 1a) e 947 do Código rural;

Os arts. 43 e 46 do Código de saúde pública;

Os arts. 55, 77, 79-2, o capítulo 1º do título IX do livro I (arts. 141 a 150-1) e o capítulo III do título III do livro II (art. 317) do Código de urbanismo e habitação;

A última alínea do art. 51 do Código de vias navegáveis e da navegação interna.

Art. 57. O art. 20 da Lei de 29/12/1892 sobre os danos causados à propriedade privada pela execução dos trabalhos públicos fica substituído pelas disposições seguintes:

“As administrações interessadas podem, para os trabalhos que importarem a defesa nacional, penetrar nas propriedades privadas e ocupá-las temporariamente. Esta ocupação pode ser autorizada tanto pelos objetos previstos pelos artigos 1º e 3º da presente Lei como para fazer todas instalações e obras provisórias necessárias à defesa nacional”.

Art. 58. Quando a extrema urgência tornar necessária a execução dos trabalhos que interessam à defesa nacional, cuja utilidade pública foi regularmente decretada, a autorização de tomar posse de propriedades privadas pode ser dada à administração mestra da obra por um decreto pronunciado sobre voto dependendo do Conselho de Estado.

A administração submete ao conselho um projeto fundamentado acompanhado de um plano indicando as comunas [*communes*] onde estão situados os terrenos que ela se propõe a ocupar e a descrição geral das obras projetadas.

Nas 24 horas que seguem à recepção do decreto, o prefeito [*préfet*] toma as decisões necessárias, como prescrevem os artigos 1º e 3º da Lei de 29/12/1892. Os agentes da administração podem então penetrar nas propriedades privadas procedendo de acordo com os artigos 1º, 4º, 5º e 7º da mesma lei. Se o requerimento é apresentado pelos proprietários ou pelos outros interessados, a administração fixa e consigna dentro de 15 dias uma provisão representando a indenização eventual da desapropriação. Não consignando esta provisão, a autorização de ocupar os terrenos deixa de ser válida.

A administração deve, no mês que segue a tomada de posse, continuar o processo de desapropriação. O juiz atribui, se for o caso, uma indenização especial aos interessados que provarem um prejuízo causado pela rapidez do processo.

Se a desapropriação de certas propriedades, cuja administração tomou posse, é abandonada, os interessados devem ser notificados no prazo de um mês previsto na alínea precedente e nas formas indicadas no artigo 4º da Lei de 29/12/1892.

Na falta de acordo amigável, a indenização devida aos danos causados pelos estudos ou pela ocupação temporária das propriedades é regulada como prescrevem os artigos 10 e seguintes da mesma lei.

Art. 59. O artigo 5º da Lei de 16/10/1919, relativo à utilização da energia hidráulica, é substituído pelos dispositivos seguintes:

“Quando a instalação do empreendimento necessitar a ocupação definitiva de propriedades privadas nos casos diversos daqueles previstos no artigo 4º, a utilidade pública de empreendimento pode ser declarada, ou por ato que aprovar a concessão, ou por ato separado”.

“Se, sobre uma mesma parcela, tiver lugar o estabelecimento de uma das servidões previstas no artigo 4º e a desapropriação, o juiz da desapropriação é competente para julgar as duas indenizações”.

Art. 60. O artigo 35 da Lei de 08/04/1946, relativo à nacionalização do gás e da eletricidade é substituído pelas disposições seguintes:

“As servidões de ancoragem, de apoio de passagem, de abate de árvores, de aqueduto, de submersão e de ocupação temporária

se aplicam depois da declaração de utilidade pública dos trabalhos”.

“Um regulamento de administração pública determinará as formas da declaração de utilidade pública dos trabalhos que não necessitam senão do estabelecimento de servidões e não implicam nenhum recurso à desapropriação. Este regulamento fixará, igualmente, as condições do estabelecimento das ditas servidões.”

Art. 61. 1º. A segunda alínea do artigo 17 do Código de urbanismo e de habitação fica assim modificada:

“As operações previstas para o projeto de instalação são declaradas de utilidade pública quer no decreto que aprovar o projeto, quer posteriormente”.

2º. A segunda alínea e a última frase da terceira alínea do artigo 41 do Código de urbanismo e de habitação ficam anuladas.

3º. O artigo 41 fica assim completado:

“As operações previstas ao projeto de instalação são declaradas de utilidade pública ou por ato que aprovar o projeto, ou posteriormente”.

Art. 62. Regulamentos de administração pública, fundamentados sobre o relatório do ministro da Construção, do “garde de Sceau”, ministro da Justiça, do ministro das Finanças e dos Negócios Econômicos e do ou dos ministros interessados, fixarão, num prazo de seis meses, os prazos e condições de aplicação do presente decreto e notadamente:

Os princípios pelos quais será procedida a pesquisa prevista no artigo 1º no que se refere em particular aos prazos, à publicidade e à designação das pessoas que serão encarregadas de a isso proceder, assim como os avisos e consultas prévias, levando em conta, sendo o caso, a natureza dos trabalhos.

As regras segundo as quais proceder-se-á à busca dos proprietários e titulares de direitos reais e as medidas permitindo assegurar a publicidade predial da sentença visada no artigo 6º.

As medidas especiais de processo e, em particular, as condições de designação do juiz mencionado no artigo 12, a organização dos secretariados do juiz e da câmara mencionada no artigo 34, as condições de designação do tabelião, as modalidades particulares do processo de recurso e do processo de urgência, sendo objeto do capítulo IV.

As condições de aplicação do artigo 40 no que concerne, em

particular, à participação dos proprietários, aos trabalhos e medidas de constituição e funcionamento das associações sindicais.

As condições de aplicação dos artigos 44 a 46.

A forma das notificações e avisos.

As medidas de pagamento e de consignação das indenizações.

A harmonização dos códigos, leis e regulamentos em vigor com as disposições do presente decreto.

Capítulo VIII

DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS

Art. 63. São imediatamente aplicáveis: o capítulo 1º, os artigos 7º a 9º, 14, 18, 20, 21, 30, 39, 41 a 43, 47 a 54, 57 e 58 do presente decreto, sob reserva das disposições seguintes:

1º. As formas e condições das pesquisas, tais como são definidas, notadamente pelo decreto de 02/05/1936, relativo ao processo de pesquisa prévia à declaração de utilidade pública; o decreto de 29/12/1926, relativo às concessões de energia elétrica e o decreto n. 50-640, de 07/06/1950; o decreto de 13/05/1948, relativo à instrução dos projetos de instalação e o título II do decreto de 08/08/1935, relativo à pesquisa parcelada, são mantidas provisoriamente em vigor.

Até a publicação do regulamento da administração pública, previsto no artigo 2º do presente decreto, serão declarados de utilidade pública, por decreto em Conselho de Estado, os trabalhos cuja declaração de utilidade dependia da lei e aqueles cuja declaração de utilidade dependia do decreto em Conselho de Estado, em aplicação de disposições particulares.

2º. Para aplicação dos artigos 41 a 42 do presente decreto, as cláusulas [cadernos de encargos — *cahiers des charges*] junto aos atos de cessão deverão compreender as cláusulas tipos previstas pelo decreto n. 55-216, de 03/02/1955 e, por derrogação do art. 2º do decreto de 02/05/1936; a pesquisa começa sobre um programa geral das operações projetadas.

Art. 64. Todas as disposições legislativas ou regulamentares, relativas à desapropriação por utilidade pública não contrárias aos dispositivos do artigo precedente, são mantidas provisoriamente em vigor até a publicação dos regulamentos de Administração pública apontados no art. 62 acima, sob reserva das disposições seguintes:

1º. O artigo 61 do decreto de 08/10 e 30/10/1935 é substituído pelas disposições seguintes:

“A administração pode solicitar a fixação das indenizações antes da declaração de utilidade pública ou acórdão de cessibilidade”.

2º. É inserida entre a primeira e a segunda alíneas do artigo 66 uma alínea assim redigida:

“Se o acórdão de cessibilidade intervir antes da decisão da comissão arbitral, as notificações previstas nos artigos 64 e 65 não serão procedidas”.

Art. 65. O presente decreto será publicado no Jornal Oficial da República Francesa e executado como lei.

NOTA — Muitas expressões aqui traduzidas não têm equivalente em português, assim como muitas palavras também não correspondem ao sentido que possuem em nosso idioma. *Ordonnance*: a tradução que nos pareceu mais exata no caso foi *decreto*, embora exista, e apareça freqüentemente no texto legal, *décret* com o mesmo significado do português. *Département*, *commune*, *préfet*, *maire*: a França, administrativamente, é repartida em *départements* que têm, cada um, como chefe, um *préfet*. Cada *département* é dividido em *arrondissements* que por sua vez são subdivididos em *cantons* e *communes*. A administração de cada *commune* é confiada a um *maire*. Embora essas palavras, para o bom sentido interpretativo, tenham sido traduzidas, foram conservadas, entre parênteses, no original francês. Preferimos também conservar no original outras expressões peculiares que aparecem no texto. Cabe ao hermenêuta dar às expressões o conteúdo daquilo que na verdade representam. Para o melhor entendimento possível da legislação no tocante às semelhanças ou dissemelhanças que são constantes no direito comparado.

PORTUGAL

LEI N. 2.030, DE 22 DE JUNHO DE 1948

Em nome da Nação, a Assembléia Nacional decreta e eu promulgo a lei seguinte:

PARTE I

EXPROPRIAÇÕES

ARTIGO 1º

1. Os bens imóveis e direitos a eles relativos podem ser expropriados por causa de utilidade pública prevista na lei, mediante o pagamento de justa indenização.

2. As autarquias locais terão direito a ser compensadas dos prejuízos efetivos que resultarem da afetação dos seus bens de domínio público a outros fins de utilidade pública.

ARTIGO 2º

Com resgate das concessões e privilégios outorgados para a exploração de serviços de utilidade pública, poderão ser expropriados os bens e direitos a eles relativos que, sendo propriedade do concessionário, devam continuar afetados ao respectivo serviço.

ARTIGO 3º

1. Poderão constituir-se sobre imóveis as servidões necessárias à realização de fins de utilidade pública previstos na lei.

2. As servidões derivadas diretamente da lei não dão direito a indenização, salvo quando a própria lei determinar o contrário.

3. As servidões constituídas por ato administrativo dão direito a indenização, quando envolverem diminuição efetiva no valor dos prédios servientes.

ARTIGO 4º

1. A expropriação será limitada ao necessário para a realização do seu fim, podendo todavia atender-se a exigências futuras concretamente previstas.

2. Se não for preciso expropriar mais do que uma parte do prédio, poderá o proprietário requerer a expropriação total, se a outra parte não assegurar, proporcionalmente, os mesmos cômodos que oferecia o prédio.

ARTIGO 5º

1. No caso de abertura, alargamento ou regularização de ruas, praças, jardins e outros lugares públicos, poderá expropriar-se uma faixa adjacente, contínua, com profundidade não superior a 50 metros, destinada a edificações e suas dependências.

2. A faculdade prevista no número anterior só poderá exercer-se quando os bens a expropriar forem destinados à execução, em prazos estabelecidos, de um plano particularizado de obras que se integre em plano geral ou parcial de urbanização, aprovado nos termos da lei.

ARTIGO 6º

1. A expropriação pode abranger toda a área destinada à urbanização, conforme o plano estabelecido.

2. Neste caso, poderá fazer-se a expropriação de todos os prédios da área por uma só vez ou, parcelarmente, por zonas.

3. O prazo total para a expropriação das zonas não excederá doze anos.

4. Quando a expropriação se fizer parcelarmente, o ato de declaração de utilidade pública determinará, além da área total, a sua divisão em zonas e estabelecerá os prazos e a ordem da expropriação.

5. Os prédios continuam na posse e propriedade dos seus donos enquanto não estiver pago ou depositado o preço da expropriação. Para o cálculo da indenização relativa a prédios não compreendidos na primeira zona, as benfeitorias posteriores ao ato declarativo serão atendidas desde que julgadas necessárias e urgentes.

6. Quando a expropriação se não consumir por motivo de alteração do primitivo plano, o proprietário terá direito a ser compensado dos prejuízos diretos e necessariamente resultantes de o prédio ter sido reservado para expropriação.

7. A faculdade referida no n. 2 do artigo anterior é aplicável aos casos regulados no presente artigo.

ARTIGO 7º

1. Os terrenos expropriados para construção não destinada a fins de interesse público ou a casas econômicas a fazer pelo Estado, serão vendidos em hasta pública e em lotes acomodados às obras previstas.

2. Na aquisição em hasta pública, os expropriados têm direito de preferência quanto aos terrenos que lhes pertenciam.

3. Se os lotes postos em praça abrangerem terrenos que tivessem pertencido a mais de um proprietário, o direito de preferência cabe ao que confinar com as novas vias públicas; se houver mais de um proprietário nestas condições, o direito cabe, sucessivamente, ao que tiver maior linha de frente.

ARTIGO 8º

1. O expropriado pode obter, salvo o disposto no

artigo seguinte, a reversão dos bens, mediante a restituição do preço recebido:

a) Se a obra cuja necessidade determinou a expropriação não estiver realizada nos prazos inicialmente estabelecidos ou nas prorrogações devidamente autorizadas.

b) Se os bens forem aplicados a fim diverso.

2. Tratando-se de bens expropriados por iniciativa de entidades particulares, a reversão poderá verificar-se no caso de não serem aplicados ao fim que determinou a expropriação e no de ter cessado a aplicação a esse fim. Neste último caso, porém, o expropriado pagará, além do preço recebido, o valor das obras que o expropriante tenha realizado dentro dos fins da expropriação; e a faculdade de obter a reversão não poderá ser exercida passados trinta anos sobre a data da expropriação ou quando, por lei, os bens deverem ser integrados no domínio do Estado ou das autarquias, ou ainda quando lhe for dado um novo destino de utilidade pública.

3. A reversão opera-se por via administrativa.

ARTIGO 9º

1. As parcelas que, nos termos da lei, forem declaradas sobrantes poderão ser aplicadas pelo Estado ou autarquias a outros fins de utilidade pública; se o não forem, haverá direito à reversão.

2. Se na expropriação por utilidade pública sobejarem parcelas de terreno que, pelas suas dimensões ou localização, não assegurem utilidade econômica independente, podem tais parcelas ser incorporadas nos prédios confinantes, por venda particular.

ARTIGO 10º

1. A justa indenização será arbitrada com base no valor real dos bens expropriados, devendo sempre calcular-se o valor da propriedade perfeita. Deste valor sairá o que deva corresponder a quaisquer ônus ou encargos.

2. O arrendamento comercial, industrial ou destinado ao exercício de profissões liberais é, porém, considerado como encargo autônomo para o efeito de o arrendatário ser indenizado pelo expropriante. Esta indenização não poderá exceder 40 por cento do valor do prédio ou parte do prédio ocupado pelo arrendatário, se a ocupação tiver durado mais de cinco anos; e 30 ou 20 por cento, respectivamente, se tiver durado mais de três ou de um ano.

Se a ocupação tiver durado menos de um ano, a indenização limitar-se-á ao valor das obras feitas pelo arrendatário.

3. Não pode tomar-se em consideração a mais-valia resultante de obras ou melhoramentos públicos realizados nos últimos cinco anos, ou da própria declaração de utilidade pública da expropriação ou ainda de quaisquer circunstâncias ulteriores a essa declaração, dependentes da vontade do expropriado ou de terceiro.

4. Na expropriação de direitos diversos do de propriedade perfeita, a indenização será determinada pelo prejuízo resultante da privação dos mesmos direitos.

5. No caso de expropriação parcial, calcular-se-ão separadamente o valor total do prédio e os valores da parte compreendida e da não compreendida na expropriação. Quando a parte não expropriada ficar depreciada pela divisão do prédio, ou da expropriação resultarem outros prejuízos ou encargos, incluindo o custo de novas vedações, especificar-se-ão, também em separado, essa depreciação e esses prejuízos ou encargos. A indenização consistirá no valor da parte expropriada, acrescido destas últimas verbas.

ARTIGO 11º

1. No caso de expropriação de prédios rústicos, destinada a obras de urbanização ou abertura de grandes vias de comunicação, o disposto no artigo anterior terá as modificações seguintes, mas só quanto ao valor do terreno:

a) A indenização terá por base o valor real, aumento

de 20 por cento da mais-valia resultante do novo destino permitido pelas obras ou melhoramentos projetados.

b) Nos concelhos em que vigorar o regime de cadastro geométrico da propriedade rústica, o valor do terreno será determinado pelo rendimento coletável, acrescido de 20 por cento da mais-valia.

c) A mais-valia será calculada em relação ao conjunto dos terrenos expropriados, quer se destinem à própria obra, quer se destinem a construções adjacentes.

d) Quando a área total a expropriar seja muito extensa ou os prédios rústicos abrangidos muito numerosos, dividir-se-á a área em secções, a fim de o cálculo das mais-valias se fazer separadamente para cada secção. A divisão da área em secções incumbirá à entidade que declarar a utilidade pública da expropriação.

e) A mais-valia fixada para a área total ou para cada secção será atribuída a todos os proprietários dos terrenos expropriados dentro dessa área ou secção, na proporção dos valores para eles determinados, nos termos das alíneas a) e b).

f) A mais-valia será ulteriormente corrigida pelos resultados médios obtidos pela venda em praça de terrenos dentro da área total ou de cada secção. Esta correção far-se-á na proporção fixada na alínea anterior.

2. Não ficam sujeitos ao regime deste artigo, mas ao do artigo anterior, os prédios rústicos que, pela sua situação em local já completa ou parcialmente urbanizado e proximidade de vias públicas existentes, tenham, independentemente da previsão de novas obras, valor como terrenos para construção.

ARTIGO 12º

1. A declaração de utilidade pública das expropriações necessárias a obras de iniciativa do Estado ou das autarquias locais, quando participadas pelo Estado, resulta da aprovação, pelo Ministro competente, dos respectivos projetos de execução.

2. É da competência do Conselho de Ministros:

a) A declaração de utilidade pública nos casos dos artigos 6º e 18º.

b) A declaração de utilidade pública de quaisquer expropriações não compreendidas no número anterior.

c) A declaração de utilidade pública do resgate, não previsto nos respectivos contratos, das concessões ou privilégios outorgados para a exploração de serviços de utilidade pública, e ainda a expropriação dos bens ou direitos a eles relativos referidos no artigo 2º.

3. Nos casos dos números anteriores, pode ser atribuído caráter de urgência à expropriação no respectivo ato declarativo.

4. A declaração de utilidade pública será sempre publicada no *Diário do Governo*.

ARTIGO 13º

1. A utilidade pública só poderá ser declarada se o expropriante tiver capacidade financeira para o pagamento das indenizações.

2. Se o expropriante for uma entidade particular, terá de caucionar, por qualquer das formas em direito admitidas, a importância provável da indenização.

ARTIGO 14º

1. O processo para determinar a indenização, nas expropriações por causa de utilidade pública, obedecerá às regras constantes deste artigo.

2. O valor da indenização será, na falta de acordo, fixado por arbitragem, feita por três árbitros: um nomeado pelo expropriante, outro pelo expropriado e o terceiro pelo presidente do Tribunal da Relação do respectivo distrito.

3. Do resultado da arbitragem haverá recurso para o tribunal da comarca da situação dos bens, de harmonia com as disposições legais em vigor, observando-se, porém, quanto à

avaliação, o seguinte: cada parte designará um perito e os três restantes serão nomeados pelo juiz, dois dos quais de entre os de uma lista publicada pelo Ministério da Justiça e o terceiro escolhido livremente.

4. Tanto na arbitragem como no recurso serão observadas as regras dos artigos 10º e 11º.

5. Nas expropriações a que tenha sido atribuído caráter de urgência, observar-se-á o seguinte:

a) Qualquer interessado tem a faculdade de requerer, antes de o expropriante ser investido na posse dos bens, *vistoria ad perpetuam rei memoriam* destinada a fixar os elementos de fato que possam desaparecer e cujo conhecimento interesse ao julgamento do recurso.

b) O processo deverá ultimar-se, salvo caso de força maior devidamente comprovado, no prazo de três meses.

c) As diligências processuais relativas às expropriações urgentes podem ser praticadas em férias e preferem a outras que, por sua natureza, não sejam urgentes.

ARTIGO 15º

1. O expropriante entrará na posse e propriedade dos bens expropriados:

a) Tratando-se de expropriações não urgentes, logo que se efetue o pagamento ou o depósito da indenização definitivamente (1) fixada;

b) Tratando-se de expropriações urgentes, logo que se efetue o pagamento ou o depósito da importância fixada na arbitragem.

2. No caso de expropriação realizada nos termos do artigo 11º, o expropriante poderá reter, até um ano depois

1. O Art. 3º da Lei n. 2.063, de 3 de junho de 1953, e que a seguir se transcreve, dispõe: "Tratando-se das expropriações a que se refere a alínea a) do art. 15 da Lei n. 2.030, de 22-6-48, o expropriante entrará na posse e propriedade dos bens expropriados logo que se efetue o pagamento ou o depósito da indenização fixada pelos árbitros, ou pelo Juiz da 1ª instância, no caso de recurso para este".

da conclusão da obra, a terça parte da importância da mais-valia, para garantia da correção prevista na alínea f) do mesmo artigo.

3. No caso do artigo 2º, a transferência da posse dos bens expropriados far-se-á conjuntamente com a dos que constituem objeto do resgate, ainda que a indenização não esteja fixada.

ARTIGO 16º

Nos casos de urgentíssima necessidade, fundada em calamidade pública, exigências de segurança, defesa nacional ou outras de gravidade idêntica, poderá o Estado tomar posse imediata dos bens destinados a prover à referida necessidade, indenizando sem demora os interessados, nos termos gerais.

ARTIGO 17º

1. Os prédios rústicos não expropriados quando, por virtude de obras de urbanização ou abertura de grandes vias de comunicação, aumentem consideravelmente de valor pela possibilidade da sua aplicação como terrenos de construção urbana, ficam sujeitos a um encargo de mais-valia, nos termos dos números seguintes.

2. A delimitação da área valorizada pelas obras será feita no ato da aprovação dos respectivos planos e ficará sujeita à homologação do Conselho de Ministros, publicada no *Diário do Governo*.

Esta disposição aplica-se a todas as zonas de urbanização do País, mesmo já definidas.

3. A mais-valia será fixada por arbitragem, de que haverá recurso.

4. O encargo da mais-valia é de 50 por cento da importância fixada e será pago à entidade pública que fizer as obras.

As obras poderão ser feitas pela entidade expropriada,

se a entidade pública o autorizar e sob sua fiscalização, sendo o respectivo custo abatido aos encargos da mais-valia.

5. À medida que as obras se realizarem, o Ministro das Obras Públicas determinará, por despacho publicado no *Diário do Governo*, as secções da área que se consideram já concretamente beneficiadas, para se poder tornar efetiva a cobrança do encargo.

6. O encargo da mais-valia não será cobrado, em cada caso, antes de requerida licença para construção. Pode facultar-se ao proprietário o seu pagamento em prestações.

ARTIGO 18º

1. Podem ser expropriados por utilidade pública:

a) Os prédios rústicos, sujeitos a encargo de mais-valia, que deixarem, sem motivo legítimo, de ser aproveitados para construção urbana adequada dentro de três anos, a contar do termo das obras que justificarem esse aproveitamento; neste caso deve o expropriante promover que a construção se ultime no prazo de três anos a contar da expropriação.

b) Os terrenos próprios para construção adjacentes a vias públicas de cidades, quando os proprietários, notificados para os aproveitarem em edificações, o não fizerem no prazo de três anos.

c) As casas que reconhecidamente devam ser reconstruídas ou remodeladas, em razão das suas pequenas dimensões, posição fora do alinhamento, ou más condições de higiene ou estética, quando o proprietário não fizer as obras no prazo de três anos, depois de notificado.

2. Quando as circunstâncias referidas na alínea c) do número anterior se verificarem em relação a um conjunto de prédios de diversos proprietários, poderá a câmara municipal fixar um plano geral de reconstrução desse conjunto, procurando estabelecer acordo entre os proprietários para a realização da obra e exercício do direito de propriedade sobre o edifício ou edifícios que vierem a substituir os primitivos. No caso de não ser possível este acordo, a câmara promoverá a expropriação.

3. O Estado poderá facultar aos proprietários, mediante adequadas garantias reais ou outras equivalentes, os meios financeiros necessários para a efetivação das obras a que se referem as alíneas anteriores.

4. Nos casos da alínea c) no n. 1 e do n. 2 deste artigo, a notificação ou a tentativa de acordo será precedida da desocupação dos prédios por via administrativa, sem prejuízo das indenizações devidas aos arrendatários comerciais ou industriais, que, como os demais encargos, serão de conta do proprietário quando seja este que deva proceder à reconstrução ou remodelação dos prédios.

ARTIGO 19º

Nas expropriações de casas de habitação, a entidade expropriante providenciará, antes de se consumir o desalojamento, no sentido de ser proporcionada nova habitação aos moradores que, pela escassez dos seus meios económicos conjugada com a dificuldade de encontrar casas disponíveis na localidade, não puderem satisfazer por outra forma, em condições razoáveis, as suas necessidades de alojamento.

ARTIGO 20º

1. As disposições dos artigos anteriores entrarão em vigor conjuntamente com o respectivo regulamento.

2. Independentemente do disposto no número anterior, o Governo deverá reunir num só diploma todos os preceitos relativos ao regime jurídico das expropriações por utilidade pública.

REGULAMENTO DAS EXPROPRIAÇÕES

DECRETO N. 43.587, DE 8 DE ABRIL DE 1961

1. Foi a intenção de garantir, em termos adequados, a defesa dos legítimos interesses do proprietário em face das exigências postas à Administração no capítulo das obras a realizar pelo Estado ou pelas autarquias locais que obrigou o legislador a rever, em dado momento, o regime jurídico das expropriações por utilidade pública.

A principal modificação, de caráter substancial, que as Leis ns. 2.018 e 2.030 e os correspondentes decretos regulamentares introduziram no sistema anterior consistiu em se facultar aos diversos interessados a possibilidade de recurso para os tribunais ordinários do resultado da arbitragem sobre o quantitativo da indenização a pagar ao expropriado.

Não faltou então quem supusesse que com a plena jurisdicionalização da matéria ficaria suficientemente assegurada, na generalidade dos casos, a fixação da justa indenização devida ao proprietário e que as providências destinadas a estimular o andamento dos processos bastariam para satisfazer a rapidez com que necessitam de ser planeadas e executadas muitas das obras de interesse público.

Na prática, porém, tem-se verificado que as estimativas dos vários peritos sobre o valor dos mesmos prédios acusam, com grande frequência, diferenças acentuadas, que chegam a ser chocantes em muitos casos. Os peritos agem muitas vezes mais como defensores do interesse de quem os indica do que como avaliadores objetivos e imparciais, capazes de auxiliar a difícil missão do julgador.

Em face dos laudos divergentes dos peritos e da ausência de fundamentação de cada uma das avaliações efetuadas, os juízes vêem-se a cada passo em sérios embaraços para fixar o valor real dos prédios, e as suas decisões não raro acabam por denunciar também diferenças gritantes de valor entre prédios de valia sensivelmente igual.

Além disso, a Administração queixa-se, e com fundadas razões, de que muitos processos de expropriação não

caminham com a celeridade devida e de que a demora no julgamento das ações acarreta muitas vezes prejuízos graves para o andamento das obras e, conseqüentemente, para o interesse público que os empreendimentos visam realizar.

Há que rever de novo a matéria.

Não se pode, evidentemente, exigir da lei a estatuição de critérios aritméticos de tal modo precisos e acertados que dêem para a avaliação de cada prédio um resultado que, além de ser facilmente determinável, seja justo ou razoável ao mesmo tempo.

Por mais que se desenvolva a construção em série, não faltarão à generalidade dos próprios prédios urbanos os elementos atendíveis de valorização de cada unidade predial que escapam à fixação de critérios dessa índole. Mas o que se não afigura impossível de conseguir, sem necessidade de romper por enquanto com os princípios básicos assentes na Lei n. 2.030, de 22 de junho de 1948, é um pouco mais de uniformidade nos laudos dos peritos e, subseqüentemente, nas próprias decisões dos tribunais, mediante a expressa enunciação dos critérios gerais que hão de presidir à fixação da indenização e a minuciosa discriminação dos fatores mais importantes que devem, no geral, ser tomados em linha de conta na determinação do valor da coisa expropriada.

Para que semelhante orientação seja plenamente eficaz, não deve hesitar-se em impor, não só aos magistrados como aos peritos, o encargo de justificarem o valor atribuído à coisa em função dos fatores considerados atendíveis na avaliação.

Por outro lado, também não parece difícil simplificar em vários pontos os termos das ações de expropriação, de modo a abreviar o seu julgamento, nem garantir mais eficazmente a observância dos preceitos que já na legislação anterior procuravam obviar ao excessivo retardamento da fase judicial do processo expropriativo.

São estes os principais objetivos da nova regulamentação do processo de expropriação que o presente diploma, em substituição do Decreto n. 37.758, de 22 de fevereiro de 1950, pretende instituir. Aproveitou-se, entretanto, o ensejo para regular ainda as matérias contidas na Lei n. 2.030, que careciam de regulamentação adequada.

2. O princípio geral que deve orientar a fixação da indenização devida ao proprietário aparece expressamente desdobrado neste decreto em duas regras distintas, embora complementares. A primeira é a de que a justa indenização visa apenas reparar o prejuízo econômico sofrido pelo proprietário com a expropriação, e não atribuir a este o equivalente do benefício alcançado pela entidade expropriante com a aquisição do imóvel.

A segunda é a de que o prejuízo do proprietário se mede pelo valor real e corrente da coisa expropriada.

A primeira proposição não contém, ao contrário do que se poderia supor, uma pura afirmação de caráter doutrinário, despida de interesse prático. Já se tem pretendido, na verdade, computar no montante da indenização certos cômodos ou vantagens especiais que a coisa expropriada faculta à entidade expropriante e que nada têm com o empobrecimento patrimonial sofrido pelo proprietário.

A indenização seria assim decalcada, neste ponto, sobre a idéia do não-locupletamento à custa alheia, como se a entidade expropriante e o proprietário se situassem no mesmo plano relativamente aos interesses que procuram satisfazer.

Supõe-se ser erro, que a lei só convém eliminar.

A segunda norma tende a afastar uma idéia (que na prática tem já aflorado algumas vezes como critério a seguir na determinação da composição a estabelecer entre expropriante e expropriado), segundo a qual a indenização visaria facultar ao proprietário a aquisição de uma coisa equivalente à sacrificada pela expropriação.

O novo princípio proclamado na lei tanto pode funcionar na sua aplicação prática em proveito da Administração como em benefício do proprietário. Os métodos modernos de construção, as novas condições de fabrico etc., podem tornar extremamente fácil ao proprietário substituir o imóvel expropriado por outro equivalente, mas de custo muito inferior; nem por isso ele deixará de receber, a título de indenização, a soma correspondente ao valor real e corrente da coisa expropriada.

Da mesma forma, se a substituição da coisa expropriada se tornar mais dispendiosa, mercê de circunstâncias supervenientes que não afetam, entretanto, o seu valor corren-

te, também esse fato não constituirá, só por si, razão suficiente para ao proprietário se conceder indenização mais elevada.

3. A expressa enunciação, feita no artigo 43^o, dos elementos a que cumpre atender na fixação do valor corrente do prédio não prejudica, atento o caráter exemplificativo da enumeração, a necessária liberdade de apreciação do avaliador e tem a não despendida vantagem de fornecer desde logo, tanto ao perito como ao julgador, um quadro bastante completo dos fatores que os podem auxiliar no desempenho da sua espinhosa tarefa.

Contra a obrigação, imposta aos peritos e aos julgadores, de fundamentarem o quantitativo da indenização estipulada, não faltará quem argumente com os imponderáveis que influem muitas vezes, justamente, na determinação do valor do prédio e às conseqüentes dificuldades que o avaliador experimentará para concretizar tudo aquilo que por simples via intuitiva influíu no cálculo que efetuou. Mas a essa consideração não parece difícil responder que aquilo que mais interessa é exatamente obrigar o avaliador a concretizar os elementos fundamentais do seu raciocínio, a substituir a pura intuição pela reflexão calma e ponderada de todos os fatores dignos de apreço na avaliação, pois só assim será possível conseguir um mínimo de uniformidade ou de aproximação nos resultados da arbitragem.

À liberdade de apreciação do avaliador fica ainda garantido um larguíssimo campo de ação, através da simples graduação de muitos dos fatores que intervêm na avaliação.

São os próprios fatos, aliás, que impõem a necessidade de um mínimo de disciplina na atividade do avaliador, sob pena de havermos de procurar por outra via soluções mais rígidas e objetivas.

4. Um dos pontos que maiores dúvidas tem suscitado na prática, dentro ainda do problema do cálculo da indenização, é o que se refere à determinação dos chamados terrenos para construção.

São prédios cuja expropriação o legislador afastou expressamente do regime especial consignado no artigo 11^o da Lei n. 2.030, mas que se torna difícil identificar sem segu-

rança, em face da imprecisão do conceito fixado na lei.

Para remediar o inconveniente, tornar-se-ia mister definir, com maior precisão, o que seja *local completa ou parcialmente urbanizado*.

Como o próprio nome indica, os terrenos para construção serão aqueles que podem ser imediatamente utilizados para a edificação urbana, por disporem das condições exigidas no meio para a instalação habitacional, comercial ou industrial e que, como tal, são especialmente valorizados no mercado dos prédios rústicos.

A fim de eliminar algumas dúvidas, o diploma concretiza as instalações que a via pública necessita de*dispor para o local respectivo poder ser classificado como completa ou parcialmente urbanizado.

Há ainda, evidentemente, certa margem de imprecisão nos elementos que se utilizam nas definições legais; mas algum progresso representam, ainda assim, em face da legislação anterior.

5. As modificações introduzidas no formalismo processual da expropriação, no intuito de simplificar o seu julgamento, não necessitam de grande justificação, sobretudo depois da leitura dos trabalhos preparatórios do diploma que oportunamente serão divulgados.

Já depois de ouvida a Câmara Corporativa, cujas sugestões foram em parte perfilhadas na elaboração do presente diploma, se procurou ainda abreviar mais, nas ações urgentes de expropriação, a fase processual que conduz à investidura da entidade expropriante na posse e propriedade dos bens a adquirir, sem sacrifício dos interesses fundamentais do proprietário.

A experiência recente da Administração continua, de fato, a demonstrar que o formalismo processual consagrado na legislação vigente está muito longe de satisfazer às exigências de brevidade com que ao Governo ou às autarquias é posta a realização de algumas obras de premente interesse público (haja vista não só as obras necessárias à defesa e segurança nacional, como as de substituição das "ilhas" no Porto, da construção do aeródromo de Porto Santo e ainda agora da ponte sobre o Tejo).

Assim se explica o fato de, nas expropriações urgentes em que intervenha uma pessoa de direito público, o novo regulamento permitir inclusivamente a instalação e funcionamento da arbitragem perante a entidade expropriante, se não for, entretanto, requerida a expropriação total pelo expropriado, nos termos do artigo 4º da Lei n. 2.030 e enquanto não for deduzida qualquer reclamação perante a entidade expropriante. Este regresso parcial ou mitigado ao sistema do Decreto n. 35.381, de 27 de agosto de 1946, que regulamentou a Lei n. 2.018, não representa nenhuma quebra *essencial* ao princípio da jurisdicionalização que as Leis ns. 2.018 e 2.030 introduziram na matéria, visto em nada ficar prejudicada a admissibilidade de recurso para os tribunais, quer do resultado da arbitragem, quer mesmo das irregularidades cometidas durante essa fase inicial do processo expropriativo.

Não se julga ser outro, aliás, o entendimento dado ao sistema pela própria Câmara Corporativa, que nenhum reparo lhe fez ao apreciar o projeto de lei de que nasceu a Lei n. 2.063 e que parece ter inclusivamente considerado uma inovação do Decreto n. 37.758, de 22 de fevereiro de 1950, não imposta pela Lei n. 2.030, a arbitragem efetuada perante o juiz.

As providências adotadas pelo decreto no intuito de apressar, quanto possível, a entrega dos bens à entidade expropriante, reforçadas pela possibilidade de os serviços anteciparem, a partir do novo sistema, o início do processo expropriativo (com base no simples anteprojecto ou plano das obras a executar), dão ao Governo a fundada esperança de ser possível pôr cobro ao sistema, a todas as luzes inconveniente, da publicação de um regime especial de expropriações sempre que um plano importante de obras públicas é posto em execução.

Nestes termos:

Usando da faculdade conferida pelo n. 3º do artigo 109º da Constituição, o Governo decreta e eu promulgo o seguinte:

Capítulo I

DA EXPROPRIAÇÃO POR UTILIDADE PÚBLICA

Secção I

Declaração de utilidade pública

ARTIGO 1º

A declaração de utilidade pública de quaisquer expropriações, fora dos casos em que, nos termos do artigo 12º da Lei n. 2.030, de 22 de junho de 1948, resulta da aprovação, pelo Ministro competente, do projeto de execução das obras que as determinam, será feita pelo Conselho de Ministros, a requerimento da entidade que a pretender, ou do organismo competente para a execução da obra ou do melhoramento ou para praticar o ato, determinantes da expropriação.

ARTIGO 2º

1. O requerimento, dirigido ao Presidente do Conselho de Ministros, será acompanhado dos seguintes documentos:

a) Planta do local da situação dos prédios a expropriar.

b) Projeto das obras a executar, que poderá ser substituído por simples anteprojeto ou plano, desde que dele constem os elementos suficientes para se ajuizar da necessidade dos prédios a expropriar.

c) Certidão, passada pela conservatória do registo predial, da descrição do prédio e das inscrições em vigor, incluindo as dos encargos que sobre ele se acham registados ou certidão de que o prédio se não encontra descrito.

d) Certidão da descrição e inscrição matriciais e do rendimento coletável do prédio, ou certidão negativa se o prédio for omissão.

e) Quando o requerente for entidade particular, documento comprovativo de se encontrar caucionado, nos termos da lei, o fundo indispensável para o pagamento das indenizações a que houver lugar.

2. O Presidente do Conselho de Ministros poderá determinar que o requerente junte quaisquer outros documentos ou preste os esclarecimentos que entender necessários.

3. A passagem das certidões a que se referem as alíneas *c)* e *d)* do n. 1 ou de outras para os fins do presente diploma tem prioridade sobre o restante serviço das conservatórias ou das secções de finanças, sob pena de procedimento disciplinar.

ARTIGO 3º

1. No ato declarativo da utilidade pública devem os prédios sujeitos a expropriação ser, na medida do possível, identificados com os elementos constantes da descrição predial e inscrição matricial, os direitos e ônus que sobre eles incidam e os nomes dos respectivos titulares.

2. A declaração de utilidade pública correspondente à expropriação prevista no artigo 5º da Lei n. 2.030 só pode ser proferida em face do plano particularizado de obras que contenha a identificação das parcelas a expropriar, a descrição pormenorizada das obras a efetuar, o prazo dentro do qual serão realizadas e as respectivas fases de execução, bem como a data aproximada da abertura da praça para venda de lotes a talhar na faixa adjacente expropriada.

3. Quando se trate de expropriação fundada no artigo 6º da Lei n. 2.030, do ato declarativo constará ainda a área total a expropriar, a divisão por zonas e a ordem de expropriação.

4. No próprio ato declarativo da utilidade pública, que será sempre publicado no *Diário do Governo*, pode ser atribuído carácter de urgência à expropriação.

Secção II

Expropriação amigável

ARTIGO 4º

1. Declarada a utilidade pública da expropriação, o ex-

proprietante pode acordar com os interessados no quantitativo da indenização a pagar pela expropriação.

2. O acordo sobre o valor da indenização só é válido se aos interessados for lícito alienar livremente os direitos atingidos pela expropriação. A eficácia do acordo não depende, porém, do consentimento dos interessados a quem a lei confira uma indenização autônoma, ao lado da que corresponda ao valor real da coisa expropriada.

3. Se algum dos interessados for civilmente incapaz de reger os seus bens, poderão os representantes dele obter do tribunal competente autorização para acordarem sobre o valor da indenização.

ARTIGO 5º

1. Consideram-se interessados na expropriação, além do expropriado, os titulares de qualquer direito real ou ônus sobre o prédio, os arrendatários de estabelecimentos comerciais ou industriais ou destinados ao exercício de profissões liberais e ainda aqueles a quem a lei conferir o direito a indenização distinta da que corresponde ao valor real do prédio.

2. Serão tidos por interessados os que no registo predial, na matriz, ou em títulos bastantes de prova que exibam, figurem como titulares dos direitos a que se refere o número anterior, ou, sempre que se trate de prédios omissos, os que notoriamente forem havidos como tais.

ARTIGO 6º

1. Sob pena de multa de 100\$00 a 1.000\$00, aplicável, em processo de transgressão, nos tribunais comuns, devem os interessados esclarecer, por escrito, dentro do prazo de cinco dias, as questões pertinentes ao processo de expropriação que lhes forem postas pelos serviços públicos ou corpos administrativos expropriantes, podendo, se assim o preferirem, comparecer no local que para o efeito lhes for designado.

2. As despesas de correio e os restantes encargos a

que der lugar o cumprimento do dever imposto aos interessados correm por conta da entidade expropriante.

NOTA — A legislação, em Portugal, que trata de matéria expropriatória, inspirou, não poucas vezes, o legislador brasileiro. No entanto, dentro de concepções que procuram ser atuais, o processo expropriatório português admitiu até expropriações por utilidade particular, que são aquelas impostas por relações de vizinhança. Encontram-se os casos regulados nos arts. 2.308, 2.309 e 2.328, do Código Civil, e o processo é o previsto nos arts. 1.051 e segs. do Código de Processo Civil. Está claro, pela evidência, que neste trabalho só preocupou ao seu autor a expropriação por utilidade pública, e em suas formas congêneres. Prevalecem, na tradição portuguesa, algumas espécies, a serem estudadas com maior carinho pelos estudiosos. Ressalte-se, a título de curiosidade, certas condições de *fundo*, que envolvem tanto a defesa militar como a segurança pública, a expansão urbana como o fomento da riqueza nacional. No que respeita à condição de *forma* observa-se, naturalmente, o formalismo processual estabelecido, no sentido de que o expropriante se possa investir na propriedade e posse dos bens expropriados. Para aqueles que pretendam melhor investigar o instituto da desapropriação em Portugal, os diplomas legais não são poucos. Podem ser lembrados: a Lei n. 2.030, de 22 de junho de 1958, a Lei n. 2.063, de 3 de junho de 1953, o Decreto n. 43.587, de 8 de abril de 1961 e a Portaria n. 14.507 (para as províncias ultramarinas), de 19 de agosto de 1953, re-colocada em vigor pela Portaria n. 17.070, de 16 de março de 1959. Nas Constituições de 1822 e 1838 a desapropriação só era admitida por necessidade pública e urgência. Recorra a Marcello Caetano quem quiser, através da pesquisa histórica, estudar a origem do instituto em Portugal (cf. *História Breve das Constituições Portuguesas*, Lisboa, 1965).

ESPANHA

LEI DE 16 DE DEZEMBRO DE 1954

Título Primeiro

PRINCÍPIOS GERAIS

Artigo primeiro — 1. É objeto da presente Lei a desapropriação em virtude de utilidade pública ou interesse social, a que se refere o artigo trinta e dois do Foro dos Espanhóis, na qual se entenderá compreendida qualquer forma de privação singular da propriedade privada, ou de direitos ou interesses patrimoniais legítimos, quaisquer que sejam as pessoas ou entidades a que pertençam, acordada imperativamente, quer implique venda, permuta, censo, arrendamento, ocupação temporária ou mera cessação de seu exercício.

2. Ficam fora do âmbito desta Lei as vendas forçadas reguladas pela legislação especial sobre abastecimentos, comércio exterior e divisas.

Artigo segundo — 1. A desapropriação forçada somente poderá ser acordada pelo Estado, Província ou Município.

2. Poderão também ser beneficiários da desapropriação forçada, em virtude de utilidade pública, as entidades e concessionários aos quais seja reconhecida legalmente esta condição.

3. Em virtude de interesse social poderá ser beneficiário, aparte as indicadas, qualquer pessoa natural ou jurídica, a qual reúna os requisitos assinalados pela Lei especial necessária a estes efeitos.

Artigo terceiro — 1. As atuações do expediente desapropriatório serão entendidas, em primeiro lugar, com o proprietário da coisa ou titular do direito, objeto da desapropriação.

2. Salvo prova em contrário, a Administração desapropriante considerará proprietário ou titular quem com este caráter conste em registros públicos os quais produzam presunção de titularidade, que somente pode ser destruída judicialmente, ou

em seu defeito, a quem apareça com tal caráter em registros fiscais, ou, finalmente, a quem o seja pública e notoriamente.

Artigo quarto — 1. Sempre que o solicitem, creditando sua condição devidamente, serão entendidas também as diligências, com os titulares de direitos reais e interesses econômicos diretos sobre a coisa desapropriável, assim como com os arrendatários quando se trate de imóveis rústicos ou urbanos. Neste caso se iniciará para cada um dos arrendatários o respectivo expediente incidental para fixar a indenização que lhe possa corresponder.

2. Se dos registros que menciona o artigo terceiro resultar a existência dos titulares a que se refere o parágrafo anterior, será preceptiva sua citação no expediente de desapropriação.

Artigo quinto — 1. Serão entendidas as diligências com o Ministério Fiscal quando, efetuada a publicação a que se refere o artigo dezoito, não comparecerem ao expediente os proprietários ou titulares, ou estiverem incapacitados e sem tutor ou pessoa que lhes represente, ou for a propriedade litigiosa.

2. Também será parte no expediente quem apresentar títulos contraditórios sobre o objeto que se trata de desapropriar.

Artigo sexto — Aqueles que não podem alienar sem permissão ou resolução judicial os bens que administram ou desfrutam serão considerados, não obstante, autorizados para verificá-lo nos pressupostos da presente Lei. As quantidades a que ascenda o justo preço serão depositadas à disposição da autoridade judicial para que lhes dê o destino previsto nas Leis vigentes.

Artigo sétimo — As transmissões de domínio ou de quaisquer outros direitos ou interesses não impedirão a continuação dos expedientes de desapropriação forçada. Será considerado sub-rogado o novo titular nas obrigações e direitos do anterior.

Artigo oitavo — A coisa desapropriada será adquirida livre de encargos. Não obstante, poderá conservar-se algum direito real sobre o objeto desapropriado, se resultar compatível com o novo destino que se tenha dado ao mesmo e existir acordo entre o desapropriado e o titular do direito.

Título Segundo

PROCEDIMENTO GERAL

Capítulo I

DOS REQUISITOS PRÉVIOS À DESAPROPRIAÇÃO FORÇADA

Artigo nono — Para proceder à desapropriação forçada será indispensável a prévia declaração de utilidade pública ou interesse social da finalidade que venha a ter o objeto desapropriado.

Artigo dez — A utilidade pública se entende implícita em relação à desapropriação de imóveis, em todos os planos de obras e serviços do Estado, Província e Município. Nos demais casos em que por Lei se tenha declarado genericamente a utilidade pública, seu reconhecimento, em cada caso concreto, deverá ser feito por acordo do Conselho de Ministros, salvo que para determinadas categorias de obras, serviços ou concessões, as Leis que as regulam houvessem disposto de outra forma.

Artigo onze — Em todos os casos não previstos no artigo anterior e relativos a bens imóveis, sempre que não se trate dos que, de conformidade com esta Lei, se regulam por disposição especial, a declaração de utilidade pública deverá ser feita mediante lei aprovada em Cortes.

Artigo doze — Com respeito aos bens móveis, a utilidade pública terá que ser declarada expressa e singularmente, mediante Lei em cada caso, a não ser que esta ou outra Lei tenha autorizado a desapropriação para uma categoria especial de bens, em cujo pressuposto bastará o acordo do Conselho de Ministros.

Artigo treze — O interesse social determinante de transmissões forçadas de coisas ou direitos, aos fins específicos dos artigos trinta e trinta e um do Foro dos Espanhóis, estará sujeito, quanto a sua declaração, ao mesmo procedimento previsto no artigo anterior.

Artigo quatorze — A concessão do título de Empresa de in-

teresse nacional levará anexa, sem mais, a declaração de utilidade pública para efeitos desapropriatórios, com respeito às obras e serviços que requeira o cumprimento de suas finalidades.

Capítulo II

DA NECESSIDADE DE OCUPAÇÃO DE BENS OU DE AQUISIÇÃO DE DIREITOS

Artigo quinze — Declarada a utilidade pública ou o interesse social, a Administração resolverá sobre a necessidade concreta de ocupar os bens ou adquirir os direitos que sejam estritamente indispensáveis para o fim de desapropriação. Mediante acordo do Conselho de Ministros poderão incluir-se, também, entre os bens de necessária ocupação, os que sejam indispensáveis para ampliações previsíveis da obra ou finalidade de que se trate.

Artigo dezesseis — Quando se trate de desapropriar bens da Igreja, se observará o regime estabelecido para tal efeito na Concordata vigente, ajustando-se os demais ao preceituado nesta Lei.

Artigo dezessete — 1. Para os efeitos do artigo quinze o beneficiário da desapropriação será obrigado a formular uma relação concreta e individualizada, na qual se descrevam, em todos os aspectos materiais e jurídicos, os bens ou direitos considerados de necessária desapropriação.

2. Quando o projeto de obras e serviços compreender a descrição material detalhada a que se refere o parágrafo anterior, a necessidade de ocupação se entenderá implícita na aprovação do projeto, mas o beneficiário estará igualmente obrigado a formular a mencionada relação para os únicos efeitos da determinação dos interessados.

Artigo dezoito — 1. Recebida a relação assinalada no artigo anterior, o Governador civil abrirá informação pública durante um prazo de quinze dias.

2. Quando se tratar de desapropriações realizadas pelo Estado, a referida relação terá que ser publicada no Boletim Oficial do Estado, no da província respectiva e em um dos diários de maior circulação da província, se houver, comu-

nicando-se ademais aos Avençamentos em cujo termo esteja radicada a coisa a desapropriar para que a publiquem na seção de anúncios.

Artigo dezenove — 1. Qualquer pessoa poderá apontar os dados oportunos para retificar possíveis erros da relação publicada ou opor-se, por razões de fundo ou forma, à necessidade da ocupação. Neste caso, indicará os motivos pelos quais se deve considerar preferente a ocupação de outros bens ou a aquisição de outros direitos distintos e não compreendidos na relação, como mais convenientes ao fim a que se propõe.

2. No caso previsto no parágrafo segundo do artigo dezesseite, qualquer pessoa poderá formular alegações, com os únicos efeitos de sanar possíveis erros na relação.

Artigo vinte — À vista das alegações formuladas por quem compareça à informação pública, o Governador civil, com prévias comprovações que julgue oportunas, resolverá, no prazo máximo de vinte dias, sobre a necessidade da ocupação, descrevendo na resolução, detalhadamente, os bens e direitos a que está afeita a desapropriação, e designando nominalmente aos interessados com quem devam entender-se nos sucessivos trâmites. Somente terão a condição de interessados, para estes efeitos, as pessoas definidas nos artigos terceiro e quarto.

Artigo vinte e um — 1. O acordo de necessidade de ocupação inicia o expediente desapropriatório.

2. O referido acordo será publicado em forma igual à prevista no artigo dezoito para o ato pelo qual se ordene a abertura da informação pública.

3. Ademais, deverão ser notificadas individualmente quantas pessoas apareçam como interessadas no procedimento desapropriatório, ainda que na parte exclusiva que possa afetá-las.

Artigo vinte e dois — 1. Contra o acordo de necessidade de ocupação se dará recurso de alçada ante o Ministério correspondente, que poderá ser interposto pelos interessados no procedimento desapropriatório, assim como pelas pessoas que houverem comparecido à informação pública.

2. O prazo para a interposição do recurso será o de dez dias,

a contar da notificação pessoal ou da publicação nos "Boletins Officiais", conforme o caso.

3. O recurso terá que ser resolvido no prazo de vinte dias. A interposição do recurso de alçada terá efeitos suspensivos até que se dite a resolução expressa. Contra a ordem ministerial resolutória do recurso não caberá recurso contencioso-administrativo.

Artigo vinte e três — Quando a desapropriação implicar somente necessidade de ocupação de uma parte do imóvel rústico ou urbano, de tal modo que a consequência daquela resulte anti-econômica para o proprietário, na conservação da parte do imóvel não desapropriada, poderá este solicitar da Administração que a referida desapropriação compreenda a totalidade do imóvel, devendo decidir-se sobre o caso no prazo de dez dias. A referida resolução é suscetível do recurso de alçada previsto no artigo anterior e não se dará o recurso contencioso-administrativo, de acordo com o disposto no artigo quarenta e seis.

Capítulo III

DA DETERMINAÇÃO DO JUSTO-PREÇO

Artigo vinte e quatro — A Administração e o particular a quem se refira a desapropriação poderão concordar na aquisição dos bens ou direitos que são objetos daquela, livremente e por mútuo acordo, em cujo caso, uma vez acordados os termos da aquisição amistosa, se dará por concluído o expediente iniciado. No caso de não se chegar a tal acordo no prazo de quinze dias, seguir-se-á o procedimento estabelecido nos artigos seguintes, sem prejuízo de que em qualquer estado posterior de sua tramitação possam ambas as partes chegar ao referido mútuo acordo.

Artigo vinte e cinco — Uma vez firmado o acordo pelo qual se declara a necessidade de ocupação de bens ou aquisição de direitos desapropriáveis, proceder-se-á a determinar seu justo-preço.

Artigo vinte e seis — 1. A fixação do justo-preço tramitará como peça separada, encabeçada pela exata descrição do bem concreto que se deve desapropriar. Para tal fim, abrir-se-á um expediente individual para cada um dos proprietários dos bens desapropriáveis. O expediente será em local único, quando o objeto

da desapropriação pertença em comum a várias pessoas, ou quando vários bens constituam uma unidade econômica.

Artigo vinte e sete — Entender-se-á que existe unidade econômica, para efeitos do artigo anterior: 1. Se trata de imóveis rústicos ou urbanos, quando se achem inscritos ou sejam suscetíveis de inscrição sob um mesmo número, de acordo com o disposto na Lei de Hipotecas. No pressuposto de coisas móveis, quando exista uma universidade de fatos ou de direito.

Artigo vinte e oito — Se o objeto da desapropriação for constituído por valores mobiliários, formar-se-ão tantas peças separadas quantas classes de títulos se devam desapropriar, atendendo às características que possam influir em sua avaliação.

Artigo vinte e nove — 1. Em cada um dos expedientes assim formados, a Administração requererá aos proprietários que no prazo de vinte dias, a contar do dia seguinte ao da notificação, apresentem folha de avaliação, na qual se concretize o valor atribuído ao objeto que se desapropria, podendo aduzir quantas alegações se estimem pertinentes.

2. A avaliação terá de ser forçosamente motivada, e poderá estar avalizada pela assinatura de um perito, cujos honorários terão que acomodar-se às tarifas que aprove a Administração, sendo sempre estes gastos por conta dos proprietários.

Artigo trinta — 1. A Administração desapropriante terá que aceitar ou recusar a avaliação dos proprietários em igual prazo de vinte dias. No primeiro caso, se entenderá determinado definitivamente o justo-preço, e a Administração procederá ao pagamento do mesmo, com requisito prévio à ocupação ou disposição.

2. No segundo caso, a Administração estenderá folha de avaliação fundada do valor do objeto da desapropriação, que se notificará ao proprietário, o qual, dentro dos dez dias seguintes, poderá aceitá-la lisa e plenamente ou recusá-la, e neste caso terá direito de fazer as alegações que julgue pertinentes, empregando os métodos avaliativos que julgar mais adequados para justificar sua própria avaliação, para os efeitos do artigo quarenta e três, e ao mesmo tempo a apontar as provas que considere oportunas, em justificação às referidas alegações.

Artigo trinta e um — Se o proprietário recusar o preço fundado oferecido pela Administração, passar-se-á o expediente de avaliação ao Júri provincial de desapropriação.

Artigo trinta e dois — O Júri provincial de desapropriação, que se constituirá em cada capital de província, será formado por um Presidente, que será o Magistrado designado pelo Presidente da audiência correspondente, e os quatro vogais seguintes:

a) Um advogado do Estado, da respectiva Delegacia da Fazenda.

b) Um funcionário técnico designado pela Chefia Provincial ou Distrito correspondente, e que variará segundo a natureza do bem objeto da desapropriação. Este funcionário será um engenheiro Agrônomo, se se tratar de imóveis rurais; um engenheiro de Estradas, quando se tratar de aproveitamentos hidráulicos ou outros bens próprios de sua especialidade; um engenheiro Florestal, quando o principal aproveitamento do imóvel seja o florestal; um engenheiro de Minas, nos casos de desapropriação de concessões mineiras; um arquiteto a serviço da Fazenda, quando a desapropriação afete a imóveis urbanos, e um professor de Comércio (ou Economia) a serviço da Fazenda, quando a desapropriação recaia sobre valores mobiliários. Critério análogo de especialidade se seguirá quando se tratar de bens distintos aos enumerados.

c) Um representante da Câmara Oficial Sindical Agrária, quando a desapropriação se referir à propriedade rural, e um representante da C.N.S. respectiva nos demais casos.

d) Um tabelião de livre designação pelo Decano do Colégio Notarial correspondente.

2. Constituir-se-ão Júris de desapropriação nas cidades de Centa e Melilla, de composição análoga à expressa nos parágrafos anteriores, e presididos pelo Juiz de Primeira Instância de cada uma das referidas praças.

Artigo trinta e três — 1. Para que os Júris de desapropriação possam validamente constituir-se e adotar acordos, será preciso, em primeira convocatória, a assistência de todos os seus membros, e em segunda, a do Presidente e dos Vogais, um dos quais será o mencionado no inciso *a* ou no *b* do artigo anterior, e outro o do inciso *c* ou o *d* do referido artigo.

2. Os Jurados decidirão por maioria de votos sobre os assuntos objeto de sua competência.

3. Do Regulamento que se dite para a execução desta Lei, constará tudo aquilo que seja relativo ao regime de incompatibilidades, escusas, assistências, dietas, que estarão a cargo do desapropriante, sanções e substituições dos membros dos Júris de desapropriação.

4. As funções administrativas e subalternas dos Júris que se criam por esta Lei estarão a cargo do pessoal adscrito aos Governos civis, nos quais serão organizados os serviços necessários, atuando, como Secretário daqueles, um funcionário do Corpo Técnico-Administrativo designado pelo Governador.

Artigo trinta e quatro — O Júri de desapropriação, à vista das folhas de avaliação formuladas pelos proprietários e pela Administração, decidirá executoriamente sobre o justo-preço que corresponda aos bens ou direitos objeto da desapropriação, no prazo máximo de oito dias. Excepcionalmente, poderá o referido prazo ser prorrogado, até quinze dias no total, quando a importância dos interesses em questão no expediente desapropriatório aconselhem a inspeção pessoal sobre o terreno dos bens ou direitos desapropriáveis, no qual necessariamente participarão os Vogais assinalados nos incisos *b* e *c* do artigo trinta e dois desta Lei.

Artigo trinta e cinco — 1. A resolução do Júri de desapropriação terá que ser necessariamente motivada, racionalizando-se os critérios de avaliação seguidos pelo mesmo em relação com o disposto nesta Lei.

2. Esta resolução, que se notificará à Administração e ao proprietário, ultimar-se-á a via governativa e contra a mesma procederá tão-somente o recurso contencioso-administrativo.

3. A data do acordo constituirá o termo inicial para a caducidade da avaliação estabelecida no artigo cinquenta e oito desta Lei.

Artigo trinta e seis — 1. As taxações serão efetuadas conforme o valor atribuído aos bens ou direitos desapropriáveis ao tempo da iniciação do expediente de avaliação, sem que se tenha em conta as mais-valias que sejam consequência direta do plano ou projeto de obras que dão lugar à desapropriação, e as previsíveis para o futuro.

2. As melhorias realizadas posteriormente à incoação do expediente de desapropriação não serão objeto de indenização, a

não ser que se demonstre que eram indispensáveis para a conservação dos bens. As anteriores são indenizáveis, salvo quando tenham sido realizadas de má-fé.

Artigo trinta e sete — As taxações do proprietário, a Administração desapropriante e o Júri Provincial de Desapropriação terão que ajustar-se, em todo o caso, salvo o previsto no artigo quarenta e três desta Lei, às normas de avaliação que se estabelecem nos artigos seguintes.

Artigo trinta e oito — 1. Os solares serão avaliados no valor que tenham assinado para os efeitos do arbítrio municipal sobre incremento de valor dos terrenos, aumentado em dez por cento, ou, em seu defeito, o valor de venda fixado para efeitos de contribuição territorial.

2. Os edifícios serão avaliados na média aritmética que resultar do valor atual da venda de outros imóveis análogos no mesmo Município, e da capitalização do tipo de interesse legal do líquido atribuído, assinalado para a contribuição urbana. Não terá validade, para efeitos desta capitalização, todo aumento líquido produzido por declarações de renda realizadas pelo proprietário com data posterior à da aprovação do projeto de reforma ou urbanização que seja causa da desapropriação.

Artigo trinta e nove — O valor dos imóveis rurais se fixará pela média aritmética entre a quantidade resultante da capitalização do interesse legal e a renda líquida de rústicos aumentada em cinco ou em dez por cento, conforme seja cadastrada ou registrada, e o valor de venda atual de imóveis análogos por sua classe e situação, no mesmo termo municipal ou comarcal.

Artigo quarenta — As obrigações, ações, quotas e demais modalidades de participação no capital ou nos benefícios de empresas mercantis se estimarão na média aritmética que resulte da aplicação dos seguintes critérios avaliativos:

1. A cotização média no ano anterior à data de abertura do expediente.
2. A capitalização ao tipo de juro legal do benefício por meio da Empresa nos três exercícios sociais anteriores.
3. Valor teórico dos títulos objeto de desapropriação. En-

tender-se-á por valor teórico a diferença entre ativo real e passivo exigível no último balanço aprovado.

Artigo quarenta e um — 1. A determinação do justo-preço das concessões administrativas, cuja legislação especial não contenha normas de avaliação em casos de desapropriação ou de resgate, será ajustada às regras seguintes:

Primeira — Quando se tratar de concessões perpétuas de bens de domínio público que tenham estabelecido um cânone concessional, será avaliada a concessão pelo teor do artigo trinta e nove, descontando-se, da quantidade que resultar, o importe capitalizado ao juro legal do cânone concessional.

Segunda — Quando se tratar de concessões de serviços públicos ou de concessões mineiras outorgadas em data anterior a três anos, o preço será estabelecido pelo importe capitalizado ao juro legal dos rendimentos líquidos da concessão nos três últimos anos, tendo em vista, em seu caso, o prazo de reversão. Todavia, em nenhum caso o preço poderá ser inferior ao valor material das instalações de que disponha a concessão e que estejam afeitas à mesma, tendo em vista, no caso de concessões temporais, o valor de amortização destas instalações, considerando o prazo que resta para a reversão.

Terceira — Nas concessões a que se refere o número anterior, com menos de três anos de estabelecimento ou que não estivessem em funcionamento por estar todavia dentro do prazo de instalação, a determinação do justo-preço será ajustada às normas do artigo quarenta e três.

2. As normas do parágrafo anterior serão de aplicação para a desapropriação de concessões de minas de minerais especiais, de interesse militar e de minerais radiativos, salvo no relativo a estes últimos, às indenizações e prêmios por descobrimento estabelecidos na legislação especial.

Artigo quarenta e dois — A determinação do justo-preço dos direitos reais sobre bens imóveis será praticada conforme às normas de avaliação assinaladas pela legislação vigente do imposto sobre direitos reais.

Artigo quarenta e três — 1. Não obstante o disposto nos artigos anteriores, tanto o proprietário como a Administração poderão levar a cabo a taxação aplicando os critérios estimativos que

julgarem mais adequados, se a avaliação praticada pelas normas que naqueles artigos se fixam, não resultar, a seu juízo, conforme o valor real dos bens e direitos, objeto da desapropriação, por ser este superior ou inferior àquela. O Júri provincial de desapropriação também poderá fazer aplicação deste artigo quando considerar que o preço obtido com sujeição às regras dos anteriores resultar notoriamente inferior ou superior ao valor real dos bens, fazendo uso dos critérios estimativos que julgar mais adequados.

2. Será seguido este mesmo sistema estimativo nos casos de desapropriação de bens móveis que não tenham critério particular de avaliação assinalado por leis especiais.

3. Nos pressupostos previstos no parágrafo primeiro deste artigo começarão, desde logo, por avaliar os bens ou direitos desapropriados conforme as normas de avaliação que se assinalam nesta Lei, mas ao mesmo tempo poderá propor o proprietário ou a Administração, e decidir em definitivo o Júri, as retificações que, a seu juízo, devam ser introduzidas, em alta ou em baixa, na avaliação fundamentando, com maior rigor e detalhe, as modificações propostas.

Artigo quarenta e quatro — Nos casos de desapropriação de imóveis arrendados, a Administração ou Entidade desapropriante fará efetiva, ao arrendatário, prévia fixação pelo Júri de desapropriação, a indenização que corresponda, aplicando-se, para determinar sua quantia, as normas da legislação de Arrendamento.

Artigo quarenta e cinco — Quando existirem colheitas pendentes no momento da ocupação ou forem efetuados trabalhos de semeadura, serão indenizadas as mesmas a quem corresponda.

Artigo quarenta e seis — No pressuposto do artigo vinte e três, quando a Administração recusar a desapropriação total, será incluída na avaliação a indenização pelos prejuízos que se produzam em consequência da desapropriação parcial do imóvel.

Artigo quarenta e sete — Em todos os casos de desapropriação será abonado ao desapropriado, além do justo-preço fixado na forma estabelecida nos artigos anteriores, cinco por cento como prêmio adicional.

Capítulo IV

DO PAGAMENTO E TOMADA DE POSSE

Artigo quarenta e oito — 1. Uma vez determinado o justo-preço, será procedido o pagamento da quantia que resultar, no prazo máximo de seis meses.

2. O pagamento será efetuado em dinheiro, com prévia ata, que será levantada perante o Juiz Ordinário do termo em que sejam radicados bens ou direitos desapropriados, se bem que a pessoa ou entidade desapropriante e a desapropriada possam convir outra forma e lugar de pagamento.

Artigo quarenta e nove — O pagamento do preço estará isento de toda espécie de gastos impostos e gravames ou arbítrio do Estado, Província ou Município, inclusive o de pagamento do Estado.

Artigo cinquenta — 1. Quando o proprietário recusar receber o preço ou quando existir qualquer litígio ou questão entre o interessado e a Administração, será consignada a avaliação pela quantidade que for objeto de discórdia, na Caixa Geral de Depósitos, à disposição da autoridade ou Tribunal competente.

2. O desapropriado terá direito a que se lhe entregue, embora existindo litígio ou recurso pendente, a indenização até o limite em que exista conformidade entre aquele e a Administração, ficando em todo o caso subordinada a referida entrega ao resultado do litígio.

Artigo cinquenta e um — Tornado efetivo o justo-preço, ou consignado na forma prevista no artigo anterior, poderá ser ocupado o imóvel por via administrativa ou exercido o direito desapropriado, sempre que já não o tenha feito em virtude do procedimento excepcional, regulado no artigo seguinte.

Artigo cinquenta e dois — Excepcionalmente e mediante acordo do Conselho de Ministros, poderá ser declarada urgente a ocupação dos bens afetados pela desapropriação para que dê lugar à realização de uma obra ou finalidade determinada. Esta declaração poderá ser feita em qualquer momento e implicará as seguintes consequências:

Primeira — Entender-se-á cumprido o trâmite de declaração de necessidade da ocupação dos bens a desapropriar, conforme o projeto e traçado no terreno aprovados e os reformados posteriormente, e dará direito a sua imediata ocupação.

Segunda — Notificar-se-á aos interessados afeitos, conforme os artigos terceiro e quarto desta Lei, do dia e da hora em que se levantará a ata prévia à ocupação. Esta notificação será levada a efeito com uma antecipação mínima de oito dias e mediante aviso. Caso não conste ou não se conheça o domicílio do interessado ou interessados, entregar-se-á o aviso ao inquilino, colono ou ocupante do bem em questão, sem prejuízo de dar cumprimento ao disposto no número cinco desta Lei. Com a mesma antecipação serão publicados editais nos quadros de avisos oficiais e, em resumo, no Boletim Oficial do Estado e no da Província, em um periódico da localidade e em dois diários da capital da província, se existentes.

Terceira — No dia e hora anunciados será constituído, no imóvel que se trate de ocupar, o representante da Administração, acompanhado de um perito e do Prefeito ou Vereadores em que delegue, e reunidos com os proprietários e demais interessados que concorrem, lavrarão uma ata na qual descreverão o bem ou direito desapropriável e farão constar todas as manifestações e dados que apontem uns e outros e que sejam úteis para determinar os direitos afetados, seus titulares, o valor daqueles e os prejuízos determinantes da rápida ocupação. Tratando-se de terrenos cultivados, far-se-á constar o estado e extensão das colheitas, os nomes dos cultivadores e o preço do arrendamento ou pactos de parceria se for o caso. Se forem imóveis urbanos, se resenhará o nome dos arrendatários, o preço do aluguel e, se for o caso, a indústria que exercem. Os interessados poderão fazer-se acompanhar por seus peritos e por um Tabelião.

Quarta — À vista da ata prévia à ocupação e dos documentos que constem ou se apontem no expediente, e dentro do prazo que se fixe para o efeito, a Administração formulará as folhas de depósito prévio à ocupação. O depósito será equivalente à capitalização do juro legal, ao líquido tributável declarado com dois anos de antecipação, aumentado em vinte por cento no caso de propriedades proporcionalmente tributadas. Na riqueza cadastrada o importe do depósito terá que ser equivalente à quantidade obtida capitalizando ao juro legal, o líquido tributável ou a renda líquida, conforme se trate de imóveis urbanos ou rurais, respecti-

vamente. Nos casos em que não se desaproprie senão parcialmente o imóvel em questão, será rateado o valor assinalado por esta mesma Regra. Se o bem não tiver designada riqueza tributável, servirá de módulo a fixada ou os bens análogos do mesmo termo municipal. A quantidade assim fixada, de que reverterá em favor do titular desapropriado o juro legal, será consignada na Caixa de Depósitos. Ao ser efetuado o pagamento da avaliação será feita a liquidação definitiva de interesses.

Quinta — A Administração fixará igualmente as cifras de indenização pela importância dos prejuízos derivados da rapidez da ocupação, tais como, mudanças, colheitas pendentes, e outras igualmente justificadas, contra cuja determinação não caberá recurso algum, se bem que, no caso de desconformidade do desapropriado, o Júri Provincial reconsiderará a questão no momento da determinação da avaliação.

Sexta — Efetuado o depósito e abonada ou consignada, se for o caso, a prévia indenização por prejuízos, a Administração procederá à imediata ocupação do bem de que se trate, o que deverá ser feito no prazo máximo de quinze dias, sem que seja admissível ao possuidor estabelecer interdições de reter e recobrar.

Sétima — Efetuada a ocupação dos imóveis, será tramitado o expediente de desapropriação em suas fases de avaliação e pagamento, conforme a regulamentação geral estabelecida nos artigos anteriores, devendo ser dada preferência a estes expedientes para sua rápida resolução.

Oitava — Em todo o caso, sobre a avaliação acordada definitivamente para os bens objeto deste artigo, girará a indenização estabelecida no artigo cinquenta e seis desta Lei, sendo a data inicial, para o cômputo correspondente, a seguinte àquela em que se houver produzido a ocupação de que se trata.

Artigo cinquenta e três — A ata do pagamento e da ocupação, que se estenderá em continuação àquela, será título bastante para que no Registro da Propriedade e nos demais Registros Públicos se inscreva ou tome conhecimento da transmissão de domínio e se verifique, em seu caso, o cancelamento dos encargos, gravames e direitos reais de toda a classe a que estiver afeita a coisa desapropriada.

A ata de ocupação, acompanhada da justificação da consignação do preço ou do correspondente resguardo de depósito, pro-

duzirá iguais efeitos. Os documentos expressados serão também títulos para inscrição no Registro da Propriedade.

Artigo cinquenta e quatro — Caso não seja executada a obra ou não seja estabelecido o serviço que motivou a desapropriação, assim como se houver alguma parte sobrança dos bens desapropriados, ou desaparecer a afetação, o primitivo dono ou coparticipantes na causa poderão recobrar a totalidade ou a parte sobrança do bem desapropriado, abonando à Administração seu justo-preço. Será estimado como tal, sem prejuízo do que dispõe o parágrafo seguinte, o valor que tenha o imóvel no momento em que se solicite sua recuperação, fixado conforme as normas contidas no capítulo terceiro do título segundo desta Lei.

Quando entre a ocupação administrativa e a reversão prevista neste artigo não tenham sido transcorridos mais de dois anos, será entendido que o preço deve ser o inicial, salvo que no objeto desapropriado tenham sido realizadas melhorias ou produzidos danos que afetem a referida avaliação.

Artigo cinquenta e cinco — O prazo para que o dono primitivo ou coparticipante na causa possam exercer o direito de reversão, reconhecido no artigo anterior, será o de um mês, a contar da data em que a Administração tenha notificado a inexecução, terminação ou desapropriação da obra ou serviço público, ou desde que o particular compareça ao expediente, dando-se por notificado.

Capítulo V

RESPONSABILIDADES POR DEMORA

Artigo cinquenta e seis — Quando hajam transcorrido seis meses da iniciação legal do expediente desapropriatório sem ter sido determinado por resolução definitiva o justo-preço das coisas ou direitos, a Administração desapropriante culpável da demora estará obrigada a abonar ao desapropriado uma indenização que consistirá no juro legal do justo-preço até o momento em que se tenha determinado, que se adquirirá com efeitos retroativos, uma vez que a avaliação tenha sido efetuada.

Artigo cinquenta e sete — Da quantidade a ser fixada defini-

tivamente como justo-preço resultará o juro legal correspondente, em favor do desapropriado, até que se proceda a seu pagamento e desde o momento em que hajam transcorrido os seis meses a que se refere o artigo quarenta e oito.

Artigo cinqüenta e oito — Transcorridos dois anos sem que o pagamento da quantidade fixada como justo-preço seja efetivado ou seja consignado, terá que se proceder a nova avaliação das coisas ou direitos objeto de desapropriação, conforme os preceitos contidos no capítulo terceiro do presente título.

Título Terceiro

PROCEDIMENTOS ESPECIAIS

Capítulo I

DA DESAPROPRIAÇÃO POR ZONAS OU GRUPO DE BENS

Artigo cinqüenta e nove — Tendo a Administração que desapropriar grandes zonas territoriais ou séries de bens suscetíveis de uma consideração de conjunto, o Conselho de Ministros poderá acordar, mediante Decreto, na aplicação do procedimento desapropriatório especial regulado neste Capítulo.

Artigo sessenta — Pelo acórdão do Conselho de Ministros a que se refere o artigo anterior, entender-se-á cumprido o trâmite de declaração da necessidade de ocupação de bens que tenham de ser desapropriados conforme o projeto e traçados aprovados, e os reformados posteriormente.

Artigo sessenta e um — Para efeitos de avaliação, a Administração formulará um projeto de classificação das zonas ou classes de bens a desapropriar em polígonos ou grupos determinados, conforme a diferente natureza econômica dos mesmos, firmando preços máximos e mínimos de avaliação para cada um destes polígonos ou grupos assim distinguidos, com módulos de aplicação em cada caso.

Artigo sessenta e dois — Sobre este projeto de preços máxi-

mos e mínimos por polígonos ou grupos devidamente racionalizados, abrir-se-á informação pública pelo prazo de um mês, para cujo efeito a Administração publicará editais no “Boletim Oficial” da província onde se radicam os bens, e, em extrato, no Boletim Oficial do Estado, e em dois diários da capital da mesma província, se existentes, notificando igualmente deste projeto as Juntas e Entidades corporativas e sindicais com jurisdição sobre as zonas e interesses afetados.

Artigo sessenta e três — As entidades notificadas conforme o artigo anterior, e qualquer outra que justificasse um interesse direto, poderão apresentar reclamações na informação pública, unicamente no que se refere à classificação em polígonos ou grupos. Sobre os preços máximos e mínimos, unicamente estarão legitimados para reclamar os que forem titulares diretos dos bens ou interesses desapropriáveis conforme o Título primeiro desta Lei.

Artigo sessenta e quatro — Caso não se apresentem reclamações no período de informação pública, a Administração elevará o projeto de preços máximos e mínimos a acordo definitivo, que será firme para todos os efeitos.

Artigo sessenta e cinco — As reclamações sobre a classificação dos bens a desapropriar em polígonos ou grupos serão consideradas pela Administração, antes de efetuar acordo definitivo sobre este extremo, que deverá recair antes do mês seguinte ao encerramento da informação e que será firme para todos os efeitos.

Artigo sessenta e seis — As reclamações sobre os preços máximos e mínimos darão lugar à formulação de uma folha de avaliação definitiva por parte da Administração, sobre os preços convertidos, a qual, notificada ao reclamante, poderá ser recuada por ele, lisa e plenamente, dentro dos dez dias seguintes.

Artigo sessenta e sete — Caso o reclamante recuse a folha de avaliação da Administração, passar-se-á o expediente ao Júri Provincial de desapropriação que fixará definitivamente os preços máximos e mínimos convertidos. Contra este acórdão poderá ser feita reclamação em via contenciosa, nos termos comuns do artigo vinte e seis.

Artigo sessenta e oito — Os preços máximos e mínimos do projeto referente a polígonos ou grupos sobre os quais não sejam suscitadas discórdias, serão considerados como firmes pela Administração.

Artigo sessenta e nove — Fixados definitivamente os preços máximos e mínimos com seus correspondentes módulos de aplicação, serão preceptivos para a avaliação dos imóveis ou bens compreendidos nos polígonos ou grupos respectivos. Serão admissíveis unicamente diferenças entre as partes quanto à sua aplicação, que será levada a cabo pelo mesmo procedimento estabelecido pelos artigos vinte e seis e seguintes desta Lei.

Artigo setenta — Os preços máximos e mínimos conservarão sua vigência durante os cinco anos seguintes à data de sua estipulação. Em casos de extraordinária alteração do valor da moeda, o Conselho de Ministros, com audiência do Conselho do Estado, poderá proceder à revisão global ou pormenorizada dos preços máximos e mínimos antes do vencimento da data de caducidade estabelecida no parágrafo anterior.

Capítulo II

DA DESAPROPRIAÇÃO POR NÃO-CUMPRIMENTO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

Artigo setenta e um — Existirá causa de interesse social para a desapropriação forçada, além dos casos em que possa ocorrer, conforme as leis, quando se tenha declarado especificamente por uma Lei a oportunidade de que um bem ou uma classe de bens se utilizem no sentido positivo de uma determinada função social e o proprietário não cumpra os devidos fins.

Artigo setenta e dois — São necessários para a aplicação do pressuposto anterior:

Primeiro — A declaração positiva de que um determinado bem, ou categoria de bens, deve sofrer determinadas transformações ou ser utilizado de maneira específica.

Segundo — Que a referida declaração seja formulada por Lei ou por Decreto acordado em Conselho de Ministros.

Terceiro — Que a Lei contenha inequivocamente a intimação de desapropriação forçada frente ao não-cumprimento.

Quarto — Que para a realização da função específica assinalada se tenha fixado um prazo, e quando de seu vencimento aquela função resultar total ou substancialmente não cumprida pelo proprietário.

Artigo setenta e três — A desapropriação forçada a que se refere este capítulo impõe ao beneficiário a tarefa de cumprir a função desatendida, causa da desapropriação, em um prazo que não poderá exceder ao que se assinalou ao desapropriado. Unicamente quando o beneficiário for a Administração, e proceda incluir o cumprimento da referida função em um plano de conjunto mais extenso, poderá ser excedido o limite do referido prazo.

Artigo setenta e quatro — Quando o beneficiário da desapropriação não cumprir por sua vez a função assinalada, a Administração terá a opção a que se refere o inciso *d* do artigo seguinte, e o Governo poderá sancionar ao beneficiário com multa até o limite de quinhentas mil pesetas.

Artigo setenta e cinco — O procedimento para a desapropriação, objeto deste capítulo, será o geral, com as seguintes particularidades:

a) A declaração de necessidade de ocupação será substituída pela declaração de que, no caso que se contempla, concorram os requisitos do artigo setenta e dois, devendo-se observar, quanto ao mais, as mesmas garantias de informação pública, notificação, audiência de interessados e recursos que se regulam no título segundo desta Lei.

b) Quando em virtude da Lei puderem os particulares, ser beneficiários da desapropriação, a Administração poderá desapropriar a coisa diretamente, por seu justo-preço, para adjudicá-la posteriormente à tais particulares, ou sacá-la em leilão público, em cujo caso a determinação do justo-preço jogará com o único efeito de fixação do tipo de licitação. A este leilão serão admitidos quantos, amparados na determinação da Lei, prestem as garantias que a Administração fixe para a realização da função desatendida sobre a coisa de que se trate, arbitrando-se, para o efeito, um trâmite prévio ao ato do leilão. Se deste leilão resultar um preço de venda superior ao fixado no expediente de desapropriação, a diferença será em benefício do proprietário desapropriado.

c) Se o leilão for declarado deserto, será anunciada uma segunda licitação rebaixando o tipo da primeira em vinte e cinco por cento, procedendo à abertura de um novo período de admissão de licitadores.

d) Por ficar deserto o segundo leilão, a Administração poderá optar por adquirir a coisa no tipo em que a mesma tenha servido de base de licitação, assumindo o encargo correspondente, ou deixá-la em estado público de venda. O direito à aquisição da coisa será determinado pela prioridade de petição inscrita nos Registros oficiais correspondentes.

e) O expediente de desapropriação caducará seis meses após declarado deserto o segundo leilão, caso a Administração não haja optado por adquirir a coisa.

Capítulo III

DA DESAPROPRIAÇÃO DE BENS DE VALOR ARTÍSTICO, HISTÓRICO E ARQUEOLÓGICO

Artigo setenta e seis — A desapropriação de bens, móveis ou imóveis, de valor artístico, histórico ou arqueológico, será levada a cabo conforme o disposto na presente Lei, com as particularidades que se estabelecem nos artigos seguintes.

Artigo setenta e sete — Acordada a desapropriação, o Governador civil da província poderá adotar quantas medidas sejam necessárias para que não se alterem as condições características da coisa ou bem afetado.

Artigo setenta e oito — O justo-preço dos bens será determinado mediante taxaço pericial por uma Comissão composta por três acadêmicos, designados, um pela Mesa do Instituto de Espanha, outro pelo Ministério de Educação Nacional e o terceiro pelo proprietário do bem afetado. A designação poderá recair em acadêmicos das Academias de Distrito, presidindo o primeiro dos indicados e decidindo os empates com voto de qualidade.

Artigo setenta e nove — A Comissão prevista no artigo anterior será reunida no prazo de um mês, a contar da data da Ordem Ministerial pela qual se acorde a desapropriação. No mês seguinte deverá formular, com informação motivada, o justo-preço que

deva ser abonado, o qual terá caráter executório para a Administração e para o desapropriado. O justo-preço em nenhum caso será inferior ao que resulte da aplicação das disposições do título segundo da presente Lei.

Artigo oitenta — A determinação do justo-preço para efeito do prêmio que a legislação concede aos descobridores de objetos de interesse para o Patrimônio histórico, artístico e arqueológico da Nação, será levada a efeito conforme o disposto nos artigos anteriores, mantendo-se as percentagens de participação que se reconhecem na legislação do Ramo.

Artigo oitenta e um — 1. Nos casos de desapropriação, venda pública, leilão ou liquidação dos bens a que se refere o presente capítulo, o Estado poderá exercer para si ou para outra pessoa pública, o direito de taxar obrigando-se ao pagamento do preço em um período superior ao dos exercícios econômicos, salvo se o interessado particular aceitar outras formas de pagamento.

2. Igualmente, o Estado poderá exercer, para si ou para outra pessoa pública, o direito de reivindicação em um prazo de seis meses, a partir da data em que tenha conhecimento efetivo da transmissão, nas condições de pagamento assinaladas no parágrafo anterior.

Artigo oitenta e dois — Será aplicado o procedimento geral estabelecido nesta Lei às desapropriações de edifícios e terrenos que impeçam a contemplação de monumentos histórico-artísticos, constituam causa de riscos ou de qualquer prejuízo para o mesmo, e quantos possam destruir ou minorar a beleza ou segurança dos conjuntos de interesse histórico-artístico.

Artigo oitenta e três — A determinação da indenização que proceda abonar pela ocupação temporária de imóveis, por causa de escavações arqueológicas, será verificada conforme o disposto no capítulo sétimo deste título.

Artigo oitenta e quatro — As questões derivadas da aplicação do disposto neste capítulo se reservam à jurisdição contencioso-administrativa conforme o título quinto desta Lei.

Capítulo IV

DA DESAPROPRIAÇÃO POR ENTIDADES LOCAIS OU POR RAZÃO DE URBANISMO

Artigo oitenta e cinco — As desapropriações que se levem a cabo por razão de urbanismo e as que em qualquer caso realizem as entidades locais, serão ajustadas ao expreesamente disposto na Lei de Regime Local ademais aplicáveis, e nos casos não previstos nelas, ao contido na presente, com as modificações seguintes:

Primeira — Para a determinação do justo-preço serão seguidas as regras e o procedimento estabelecidos no capítulo terceiro do título segundo desta Lei.

Segunda — No Júri Provincial de Desapropriação o funcionário técnico, a que se refere o inciso *b* do artigo trinta e dois, será designado pela Corporação local interessada.

Terceira — As faculdades atribuídas nesta Lei à Administração ou autoridades governativas que nela se mencionam, corresponderão, integralmente, nos assuntos das Corporações locais, a estas ou aos organismos especiais que nos mesmos intervenham, e sem limitação da autonomia que se lhes concede nas disposições vigentes.

Capítulo V

DA DESAPROPRIAÇÃO QUE DÊ LUGAR AO TRASLADO DE POVOAÇÕES

Artigo oitenta e seis — Quando for preciso desapropriar as terras que sirvam de base principal de sustento a todas ou à maior parte das famílias de um Município ou de uma Entidade local menor, o Conselho de Ministros acordará, de ofício ou à instância das Corporações públicas interessadas, o traslado da povoação.

Os preceitos do presente capítulo serão de aplicação nos casos de desapropriação de instalações industriais, sempre que concorram as circunstâncias que neste artigo se requerem.

Artigo oitenta e sete — A desapropriação se levará a cabo conforme o disposto na presente Lei, e se estenderá não só às terras de necessária ocupação, mas à totalidade dos bens imóveis que estejam situados no território da Entidade

afetada, salvo se os interessados solicitarem que a desapropriação se limite àquelas.

Artigo oitenta e oito — Os residentes da Entidade local terão direito a uma indenização pelos prejuízos que lhes ocasione o traslado e a serem instalados em uma porção de terreno de características similares ao território da Entidade afetada.

Artigo oitenta e nove — Para os efeitos do artigo anterior, serão estimados como prejuízos indenizáveis os definidos nos conceitos seguintes:

- A) Mudança forçada de residência.
 - a) Gastos de viagem para traslado familiar.
 - b) Transporte de utensílios e elementos de trabalho.
 - c) Salários perdidos durante o tempo gasto nos transportes referidos.
- B) Redução do patrimônio familiar, relativa às baixas na produção agropecuária pela diminuição da superfície pessoalmente aproveitada nos aspectos de propriedade, arrendamento e direito de desfrute de terrenos comuns por razões de moradia.
- C) Perdas por interrupção de atividades profissionais, comerciais e manuais exercidas pessoalmente pelo interessado no lugar de sua residência.

Artigo noventa — Os tipos de indenização, abonáveis por cada um dos conceitos a que se refere o artigo anterior, serão fixados, por proposta do órgão que regulamentarmente se determine pelo Conselho de Ministros, com prévio ditame da Comissão Permanente do Conselho de Estado.

Artigo noventa e um — Fixados os tipos de indenização, será anunciado pelo Governador civil ou autoridade competente em cada caso, e na forma prevista no artigo dezoito, que os interessados, no prazo de quinze dias poderão solicitar a indenização a que dão causa por direito, precisando as circunstâncias do feito em que se fundamentam.

Artigo noventa e dois – Apresentadas as petições previstas no artigo anterior, será fixada a indenização abonável a cada interessado. Contra o acórdão adotado para o efeito poderá ser interposta reclamação no prazo de quinze dias, contados do seguinte à notificação do acordo, ante o Júri Provincial de desapropriação, quando se tenham aplicado indevidamente os tipos aprovados pelo Conselho de Ministros.

Artigo noventa e três – O pagamento da indenização será levado a cabo conforme as normas gerais estabelecidas nesta Lei.

Artigo noventa e quatro – Os residentes poderão solicitar sua instalação no novo território da Entidade, ao apresentarem a petição de indenização a que se refere o artigo noventa e um. Para tal efeito, ao ser publicado o anúncio previsto no mesmo artigo se expressará a necessidade de que, dentro do prazo nele fixado, apresentem-se as petições dos interessados sobre tal extremo.

Artigo noventa e cinco – Transcorrido o prazo a que se alude no artigo anterior, se formará uma relação de residentes, com descrição detalhada das vivendas que ocupavam e dos imóveis que pessoal e diretamente exploravam, a qual será exposta ao público por um prazo de quinze dias a fim de que possam ser retificados erros materiais. Feitas as retificações procedentes no caso, elevar-se-á a relação ao Conselho de Ministros, para que, através do Instituto Nacional de Colonização, se proceda à aquisição de propriedades individuas para o estabelecimento dos residentes que assim o tenham solicitado e para que seja erigida a nova Entidade local que venha a substituir a desaparecida como consequência das obras determinantes do traslado da povoação.

Artigo noventa e seis – 1. Pelo Instituto Nacional de Colonização será procedida a instalação dos residentes no novo território da Entidade, proporcionando-se a cada um deles, em arrendamento ou em propriedade, uma vivenda ou local de negócio, com características similares a que ocupavam na zona desapropriada. Se lhes adjudicará também uma propriedade ou propriedades com características análogas às que como proprietários, ou a título distinto estavam cultivando direta e pessoalmente, podendo

adquirir sua propriedade conforme o disposto na legislação especial de colonização.

2. Com respeito à nova Entidade local, a adjudicação dos bens que tenham de constituir seu patrimônio será verificado conforme o estabelecido na legislação especial de colonização, destinando-se a tal objeto as quantidades que deva perceber a título de indenização pelas desapropriações, a Corporação local desaparecida, como consequência das obras determinantes do traslado da povoação.

Capítulo VI

DAS DESAPROPRIAÇÕES POR CAUSA DE COLONIZAÇÃO OU DE OBRAS PÚBLICAS

Seção Primeira

Das desapropriações por causa de colonização

Artigo noventa e sete — As desapropriações por causa de colonização e de propriedades que possam ser melhoradas serão reguladas pela sua legislação especial, inclusive quanto aos órgãos, meios de avaliação e recursos. Nos casos não previstos na referida legislação especial, regerà como supletória a presente Lei.

Seção Segunda

Das desapropriações por causa de obras públicas

Artigo noventa e oito — As faculdades de incoações e tramitação de expedientes relacionados com os serviços de Obras Públicas corresponderão aos Engenheiros Chefes dos respectivos Serviços, assumindo estes nessa matéria as faculdades que nesta Lei se atribuem com caráter geral aos Governadores civis.

Capítulo VII

DA DESAPROPRIAÇÃO EM MATÉRIA DE PROPRIEDADE INDUSTRIAL

Artigo noventa e nove — Sempre que o interesse geral acon-

selhe a difusão de um invento ou seu uso exclusivo por parte do Estado, poderá ser acordada a desapropriação da patente ou, se for o caso, do modelo de utilidade, mediante uma lei que declare a utilidade pública, na qual será determinada a indenização que tenha que perceber o concessionário de uma e outro e a quem deverá abonar-se.

As modalidades restantes da propriedade industrial serão desapropriáveis quando concorram os requisitos que nesta lei se estabelecem e na forma que na mesma se prevêm.

Capítulo VIII

DA DESAPROPRIAÇÃO POR RAZÕES DE DEFESA NACIONAL E SEGURANÇA DO ESTADO

Seção Primeira

Das desapropriações por necessidades militares

Artigo cem — Ordenada pelo Governo a aquisição de imóveis situados na zona militar de costas e fronteiras, ou por outras necessidades urgentes da defesa e segurança nacional, as desapropriações que para tais fins for preciso realizar serão ajustadas ao disposto nos artigos cinquenta e dois e cinquenta e três desta Lei, e o expediente respectivo será tramitado pela Administração militar que corresponda, em razão do exército para cujos serviços fiquem afeitos os bens ocupados e com sujeição ao regulamento que se dite em aplicação desta Lei.

Nestas desapropriações, o funcionário técnico compreendido no inciso *b* do artigo trinta e dois será substituído no Júri Provincial da Desapropriação por um técnico militar do Departamento respectivo, que formará parte daquele como Vogal, sempre que, ao ser remetido o expediente em cumprimento do artigo trinta e um, se comunique ao mesmo tempo pelo Governo Militar da Província a nomeação correspondente.

Seção Segunda

Das requisições militares

Artigo cento e um — No tempo de guerra e no caso de mobi-

lização total ou parcial que não seja por manobras, as autoridades militares poderão utilizar, por requisição prévia, toda classe de bens móveis, imóveis, direitos, empresas, indústrias, alojamentos, prestações pessoais, e, em geral, tudo quanto sirva direta ou indiretamente aos fins militares.

Artigo cento e dois — 1. Fora dos casos previstos no artigo anterior, unicamente poderão ser objeto de requisição: os alojamentos para pessoal, gado e material; as rações de pão e rações para o gado, assim como combustível e iluminação, o alojamento e tudo quanto seja necessário para a assistência a enfermos ou feridos; os meios terrestres, marítimos ou aéreos para locomoção ou transporte de pessoal, gado ou material dos exércitos ou seus serviços. A duração máxima destas duas últimas prestações não excederá de vinte e quatro horas cada vez.

2. Em períodos de grandes manobras de concentração de forças poderão também ser requisitadas, pela autoridade militar correspondente, propriedades rurais e urbanas, como meios auxiliares para as manobras, com as limitações e formas assinaladas nos regulamentos especiais. As requisições a que se refere este parágrafo somente poderão ser exigidas no território e no período de tempo que previamente se assinale.

3. Também poder-se-á ordenar, por Decreto, a requisição, em via de ensaio, de todos os meios úteis de locomoção e transporte, tanto de índole animal como mecânica.

Artigo cento e três — Em nenhum caso se poderá exigir a requisição de recursos superiores aos que possuem os Municípios, devendo-lhes respeitar sempre os víveres necessários para a alimentação civil durante um tempo prudente.

Artigo cento e quatro — O direito de requisição corresponde à autoridade militar regularmente determinada, a qual poderá delegar seu exercício dentro dos limites autorizados.

Artigo cento e cinco — 1. Toda prestação por requisição dá direito a uma indenização, pelo importe do serviço prestado, de valor objetivo do requisitado, ou dos danos e defeitos que por sua causa se produzam.

2. Das quantias que tenham de ser abonadas por este conceito e cujo pagamento não se tenha verificado em um

prazo de três meses, a partir da data em que se efetuou a requisição, resultarão juros legais.

3. Não será indenizável a prestação de alojamento, tanto em casas particulares como em edifícios públicos, das forças dos Exércitos de Terra, Mar e Ar e demais pessoas afeitas aos mesmos.

Artigo cento e seis — 1. O importe das indenizações será fixado pela Comissão Central de Avaliações de requisições e pelas provinciais.

2. A Comissão Central de Avaliações de requisições, que será nomeada por Decreto, estará composta por representantes dos Ministérios militares e dos civis e demais organismos mais diretamente relacionados com as requisições, formando parte dela um General e um Chefe dos Corpos de Intendência e Intervenção de cada um dos Exércitos de Mar, Terra e Ar, e um Auditor. Será missão desta Comissão estabelecer tarifas uniformes para as prestações que o requerem, redatar as bases de avaliações para que sirvam de norma às Comissões provinciais, examinar e aproveitar as tarifas que estas lhes assinalem, assim como fixar às mesmas os preços que são objeto de consultas.

3. As Comissões provinciais estarão compostas por cinco deputados provinciais designados pelo Presidente da respectiva Deputação Provincial, e um Chefe de Intendência e outro de Intervenção de qualquer dos Exércitos, e serão presididas por quem designe a autoridade militar. Estas Comissões assinalarão os preços das prestações para as quais não exista tarifa geral, elevando-as à aprovação da Central, assinalando também posteriormente às indenizações de requisições que não figurem em tarifa alguma.

4. Poderão ser constituídas, em seu caso, em territórios ocupados, Comissões especiais de avaliações, limitando sua atuação nas reclamações que se tenham apresentado, a fazer as avaliações com as comprovações pertinentes, a fim de que, terminado o período de guerra, resolva-se sobre o direito à cobrança de indenização.

Artigo cento e sete — Um Regulamento especial, ditado pela Presidência do Governo com prévio informe do Conselho de Estado, desenvolverá para sua aplicação as normas contidas neste capítulo.

Título Quarto

INDENIZAÇÕES POR OCUPAÇÃO TEMPORÁRIA E OUTROS DANOS

Capítulo I

OCUPAÇÕES TEMPORÁRIAS

Artigo cento e oito — A Administração, assim como as pessoas ou entidades, sub-rogados em seus direitos, poderão ocupar temporariamente os terrenos e propriedades do particular, nos seguintes casos:

1. Com o objetivo de levar a cabo estudos ou praticar operações facultativas de curta duração, para recolher dados para a formação do projeto ou para o traçado de uma obra.

2. Para estabelecer estações e caminhos provisionais, oficinas, armazéns, depósitos de materiais e quaisquer outros que requeiram as obras previamente declaradas de utilidade pública tanto pelo que se refere a sua construção como a sua reparação ou conservação ordinária.

3. Para a extração de materiais de toda a classe necessários para a execução das referidas obras, que se acham disseminadas pela propriedade, ou tenham de ser objeto de uma exploração formalmente organizada.

4. Quando por causa de interesse social, e dando-se os requisitos assinalados no artigo setenta e dois, a Administração estime conveniente, não o fazendo por si o proprietário, a realização por sua conta, dos trabalhos necessários para que a propriedade cumpra com as exigências sociais de que se trate.

Artigo cento e nove — Excetuam-se as vivendas da ocupação temporária e imposição de servidão. Nos casos em que seu franqueamento possa ser de necessidade para os fins aludidos no artigo anterior, deverá ser obtida a permissão expressa de seu morador.

Artigo cento e dez — 1. No primeiro caso do artigo cento e oito, o funcionário público encarregado de levar a cabo os estudos, o particular devidamente autorizado para tal efeito, deverão ir munidos dos documentos que creditem a missão confiada, ex-

pedidos pela autoridade delegada do Governo no lugar, a fim de que se lhes preste toda classe de auxílio, e muito especialmente o de procurar a permissão dos respectivos proprietários para que a Comissão de estudos passe por suas propriedades. Os prejuízos que possam ser causados às propriedades serão abonados no ato, com prévia taxação por peritos designados pelo proprietário e pelo facultativo encarregado das operações, e, no caso de não chegarem a um acordo, pelo Prefeito ou pessoa a quem este tenha delegado suas faculdades.

2. Caso o proprietário oponha resistência a concessão de permissão, ou se depois de taxados os prejuízos na forma prevista no parágrafo anterior, insistir em sua negativa, dar-se-á conta ao Governador civil da província ou a autoridade competente por razão do caso, para que adote as medidas pertinentes. Todavia, o mesmo Governador, poderá retirar, por instância da parte, a autorização outorgada, exigindo a responsabilidade que proceder por qualquer abuso cometido.

Artigo cento e onze — 1. Para os efeitos do número dois do artigo cento e oito, a declaração de utilidade pública ou de interesse social leva consigo o direito às ocupações temporárias que o fim concreto da desapropriação exija.

2. A necessidade de tais ocupações será objeto de um procedimento ajustado ao previsto no capítulo segundo do título segundo, mas a resolução da Administração, a que se alude no artigo vinte e um, será executiva, sem prejuízo dos procedimentos ulteriores para determinar o justo-preço. Quando se trate de uma propriedade com cujo dono se tenha praticado diligências anteriores, será suprida a publicação das notificações, que serão pessoais, ou, se for o caso, por meio do Prefeito.

Artigo cento e doze — 1. Para as ocupações a que se refere o artigo anterior, e sempre que for possível avaliar de antemão a indenização, intentar-se-á pela Administração, antes da ocupação, um convênio com o proprietário acerca da importância da mesma. Para tais efeitos, far-se-á pelo representante da Administração, ou pelo representante autorizado para a ocupação, a oferta da quantidade que se considere ajustada ao caso, concedendo-se ao interessado o prazo de dez dias para que manifeste plenamente sua aceitação ou recusa à oferta feita.

2. Em caso de aceitação expressa, ou de não-contestação

no referido prazo, far-se-á o pagamento ou consignação da quantia oferecida e a propriedade poderá ser ocupada, desde logo, sem que possa dar lugar a reclamação de espécie alguma.

Artigo cento e treze — Sempre que se recuse a oferta a que se alude no artigo anterior, as partes elevarão ao Júri Provincial de Desapropriação suas taxações fundadas, o qual resolverá com caráter executório no prazo de dez dias, seguindo-se os trâmites estabelecidos nos artigos trinta e quatro e seguintes desta Lei.

Artigo cento e quatorze — Nos casos em que não seja possível assinalar de antemão a importância e duração da ocupação, intentar-se-á um convênio com o proprietário para fixar uma quantidade suficientemente elevada para responder pela importância daquela. Em caso de desacordo, assim como para determinar em seu dia a importância definitiva, proceder-se-á na forma indicada no artigo anterior. Antes que se proceda à ocupação, sem haver-se pago a importância definitiva da indenização, far-se-á constar o estado da propriedade, com relação a qualquer circunstância que possa oferecer dúvidas para a avaliação definitiva dos danos causados.

Artigo cento e quinze — Para as taxações, nos casos de ocupação temporária, serão os rendimentos que o proprietário deixou de perceber pelas rendas vencidas durante a ocupação, somando mais os prejuízos causados no imóvel, ou os gastos que o reponham no seu primitivo estado. A taxação de uma ocupação jamais deverá alcançar o valor da propriedade, e a Administração, nos casos em que lhe pareça excessiva, poderá pedir a avaliação da desapropriação pura e simples, pelos procedimentos que esta Lei determina, e optar por ela sempre que seu total não exceda de uma metade dos danos e prejuízos causados.

Artigo cento e dezesseis — 1. Nos compreendidos no número três do artigo cento e oito, o valor dos materiais recolhidos em uma propriedade, ou arrancados de pedreiras existentes na mesma, somente será abonado quando aqueles estiverem recolhidos e empilhados pelo proprietário, antes da notificação de sua necessidade para a Administração, ou quando as pedreiras estivessem abertas e em exploração anteriormente à mesma data, creditando-se em um e outro caso a necessidade dos materiais e os produtos para seu uso.

Fora deste pressuposto, para que proceda o abono do valor dos materiais que se extraíam de uma propriedade, deverá creditar o proprietário:

Primeiro — Que os referidos materiais tenham um valor conhecido no mercado.

Segundo — Que tenha satisfeito a contribuição correspondente à indústria que por razão de referida exploração exerça no trimestre anterior àquele em que foi declarada a necessidade da ocupação.

2. Não bastará, portanto, para declarar procedente o abono dos materiais o qual a qualquer tempo se tenha podido utilizar algum, com permissão do proprietário ou mediante uma retribuição qualquer.

3. Tampouco serão tomadas em consideração as reclamações por indenização de benefícios que se presumam como efeitos de arrendamento para estabelecer determinadas indústrias, se não estiverem estabelecidos nas condições expressadas.

Artigo cento e dezessete — Quando a conservação ou reparação de uma obra de utilidade pública exija, no todo ou em partes, a exploração permanente de uma pedreira, será procedida a desapropriação pelos trâmites da presente Lei.

Artigo cento e dezoito — 1. Se a ocupação a que se refere o quarto caso do artigo cento e oito, implicar para o proprietário perda temporária dos benefícios que a propriedade ocupada possa produzir, a Administração deverá abonar-lhe uma renda que será determinada automaticamente no valor do líquido ponderável registrado.

2. Se as obras realizadas pela Administração determinarem no futuro um aumento dos rendimentos econômicos da propriedade ocupada, a Administração ocupante terá direito ao reembolso da capitalização do referido aumento, que estará garantido mediante uma hipoteca legal sobre o imóvel.

Este gravame será redimível em qualquer momento pelo proprietário.

Artigo cento e dezenove — 1. Quando, de acordo com a legislação vigente, o Estado decidir, por razões de interesse público, a intervenção de uma empresa mercantil que por qualquer causa houver cessado o trabalho ou que por sanção governativa houver

sido temporariamente desarticulada, deverá ser indenizado a seus titulares o valor efetivo dos danos e deterioração extraordinários sofridos pela maquinaria e instalações, sempre que tais danos se produzam precisamente por causa da intervenção.

2. Desaparecida a causa da intervenção, os titulares da Empresa poderão solicitar que cesse a ocupação da mesma, mas se não julgarem conveniente a continuação do negócio, manifestá-lo-ão à Administração, que poderá decretar, se ele for oportuno, sua desapropriação, de acordo com os preceitos desta Lei.

Capítulo II

DA INDENIZAÇÃO POR OUTROS DANOS

Artigo cento e vinte – Quando por consequência de razões graves de ordem ou segurança públicas, epidemias, inundações ou outras calamidades, devam ser adotadas pelas Autoridades civis medidas que impliquem destruição, detrimento efetivo ou requisições de bens ou direitos de particulares sem as formalidades que para os diversos tipos de desapropriação exige esta Lei, o particular prejudicado terá direito à indenização de acordo com as normas que se assinalam nos preceitos relativos aos danos da ocupação temporária de imóveis e ao uso dos bens móveis, devendo ser iniciado o expediente à instância do prejudicado, de acordo com tais normas.

Artigo cento e vinte e um – 1. Dará também lugar a indenização, conforme o mesmo procedimento, toda lesão que os particulares sofram nos bens e direitos a que esta Lei se refere, sempre que aquela for consequência do funcionamento normal ou anormal dos serviços públicos, ou a adoção de medidas de caráter discricional não fiscalizáveis em via contenciosa, sem prejuízo das responsabilidades que a Administração possa exigir de seus funcionários com tal motivo.

2. Nos serviços públicos concedidos correrá a indenização a cargo do concessionário, salvo no caso em que o dano tenha sua origem em alguma cláusula imposta pela Administração ao concessionário e que seja de ineludível cumprimento para este.

Artigo cento e vinte e dois – 1. Em todo o caso, o dano

terá de ser efetivo, avaliado economicamente e individualizado com relação a uma pessoa ou grupo de pessoas.

2. O direito de reclamar prescreve após um ano do fato que o motivou. Apresentada a reclamação, se entenderá prejudicada pelo transcurso de quatro meses sem que a Administração resolva. A partir do momento da notificação da resolução expressa, se for o caso, começará a correr o prazo para o precedente recurso contencioso-administrativo.

Artigo cento e vinte e três — Quando se trate de serviços concedidos, a reclamação será dirigida à Administração que outorgou a concessão, na forma prevista no parágrafo segundo do artigo cento e vinte e um. Esta resolução deixará aberta a via contencioso-administrativa, que poderá utilizar o particular ou o concessionário, no caso.

Título Quinto

GARANTIAS JURISDICIONAIS

Artigo cento e vinte e quatro — Conforme o previsto no artigo trinta e dois, parágrafo segundo, do Foro dos Espanhóis, ninguém poderá ser desapropriado senão por causas de utilidade pública ou interesse social com prévia e correspondente indenização e de conformidade com o disposto nas Leis.

Artigo cento e vinte e cinco — Sempre que sem ter cumprido os requisitos substanciais de declaração de utilidade pública ou interesse social, necessidade de ocupação e pagamento prévio ou depósito, conforme proceda, nos termos estabelecidos nesta Lei, a Administração ocupar, ou intentar ocupar a coisa objeto da desapropriação, o interessado poderá utilizar, aparte dos demais meios legais procedentes, as interdições de reter e recobrar, para que os Juízes o amparem e, em seu caso, o reintegrem em sua posse ameaçada ou perdida.

Artigo cento e vinte e seis — 1. Contra a resolução administrativa que ponha fim ao expediente de desapropriação ou a qualquer das peças separadas, poder-se-á interpor recurso contencioso-administrativo, com exceção do caso previsto no número terceiro do artigo vinte e dois.

2. Também ambas as partes poderão interpor recurso contencioso-administrativo contra os acordos que sobre o justo-preço se adotem. Neste caso o recurso deverá ser fundado em lesão quando a quantidade fixada como justo-preço for inferior ou superior em mais de uma sexta parte a que em tal conceito se tenha alegado pelo recorrente ou em trâmite oportuno.

3. Em todo caso, o recurso poderá ser fundamentado em vício substancial de forma ou na violação ou omissão dos preceitos estabelecidos na presente Lei.

4. Serão considerados de turno preferente os recursos compreendidos neste artigo.

Artigo cento e vinte e sete — Assinada a sentença ditada em via contencioso-administrativa, serão remetidas cópias da mesma ao Ministério interessado, à Presidência do Governo e a da Fazenda, para os efeitos oportunos.

Se a sentença se referir a Entidades locais, será executada conforme sua legislação especial.

Artigo cento e vinte e oito — Em todos aqueles casos em que, de conformidade com esta Lei, a Administração estiver obrigada a indenizar danos e prejuízos, a jurisdição competente será a contencioso-administrativa.

DISPOSIÇÕES FINAIS

Primeira — A presente Lei entrará em vigor aos quatro meses de sua promulgação.

Segunda — Dentro dos seis meses da entrada em vigor será ditado o Regulamento Geral para a aplicação da Lei.

Terceira — Ficam revogadas quantas disposições se oponham ao disposto na mesma, e autorizado o Governo para que a proposta de uma Comissão designada pelo Ministro de Justiça determine mediante Decreto quais as disposições vigentes sobre desapropriação forçada terão que continuar em vigor.

DISPOSIÇÃO TRANSITÓRIA

Os expedientes de desapropriação iniciados antes da entrada em vigor da presente Lei serão regidos pela legislação anterior. Não obstante, se o particular e a Entidade afetados pela desapro-

priação o solicitarem durante a tramitação do expediente e uma vez em vigor esta Lei, será aplicável a nova legislação, seguindo-se nesse pressuposto os trâmites e normas que na mesma se estabelecem.

Dada no Palácio de El Pardo, a dezesseis de dezembro de mil novecentos e cinquenta e quatro.

Francisco Franco

NOTA — A lei espanhola de 16 de dezembro de 1954, como se pode observar, é um dos melhores textos positivos em matéria de desapropriação. Atende ao interesse público e protege a posição do administrado. Até certo ponto, faz uma legislação liberal. Não dá ao Estado, nos seus 128 artigos, prerrogativas que não sejam as de buscar o equilíbrio patrimonial entre as partes. No estudo minucioso do seu maior comentarista, Eduardo García de Enterría, não só os pressupostos legais estão presentes, mas também os elementos indispensáveis à fixação no processo da relação jurídica. Estabelecendo, como não podia deixar de ser num tipo de lei como essa, os requisitos prévios à expropriação, limita judiciosamente a ação administrativa estatal. É a Lei de 1954 uma lei nascida da melhor experiência histórica. Nela quase tudo está previsto com inteligência. Vale, nela, o que dispõe no Capítulo V do Título II. Quando distingue a expropriação nas suas diferentes espécies, urbanismo, mudança de população, colonização, obra pública, propriedade industrial, defesa nacional, segurança do Estado, realiza um avanço não havido em outras legislações. Tratando no Título V das *garantias jurisdicionais* assim o faz com exatidão e sensibilidade. Importante, sobretudo, o Capítulo III do Título II, sobre a determinação do justo-preço. No mais, o sistema da lei adota, naturalmente, a forma da organização político-administrativa da Espanha. Mando o estudioso para a análise do art. 47, que amplia a indenização. Com respeito aos *procedimentos especiais*, sem dúvida, houve da parte do legislador uma visão objetiva, real, da problemática expropriatória.

ARGENTINA

LEI N. 13.264, DE 22 DE SETEMBRO DE 1948

Título I

A QUALIFICAÇÃO

Art. 1º. O conceito de utilidade pública compreende todos os casos em que se busque a satisfação de uma exigência determinada pelo aperfeiçoamento social. (1)

Título II

SUJEITO EXPROPRIANTE

Art. 2º. A declaração de utilidade pública se fará, em cada caso, por lei, com referência a bens determinados. Quando a qualificação for sancionada com caráter genérico, o Poder Executivo individualizará os bens requeridos para as finalidades das leis com referência a planos descritivos, informes técnicos ou outros elementos necessários para sua determinação.

(1) The Concept of Public Utility. "As already noted, the concept of public necessity never appeared in Argentine law, and "public use" only appeared briefly in the Constitution of 1819. Since the Constitution of 1853, the basis of expropriation in Argentine law has been public utility. Article 1 of the Expropriation Law of 1948 defines public utility in terms of "all those cases in which the satisfaction of a requirement determined by social improvement is aimed at." This vague and imprecise definition is not made more explicit by Article 6 which states that "expropriation may include not only property necessary to the principal purpose of the expropriation, but also property convenient for such purpose." Nor has case law made the definition of public utility more specific. While particular kinds of public utility could be defined by statute — for example, the need for agrarian reform or urban renewal — no such legislative definition exists at present. In general, the courts have sustained nearly every kind of public utility as determined by the expropriating authorities." (ver Agustin A. Gordillo — EXPROPRIATION IN THE AMERICAS — New York, 1971 — págs. 25/26).

Art. 3º. Os concessionários de obras ou serviços públicos, para cuja realização se haja sancionado a expropriação, substituem a autoridade expropriante nos direitos e obrigações que cria a presente Lei, e que não sejam atinentes à qualidade de poder político.

Título III

OBJETO DA EXPROPRIAÇÃO

Art. 4º. Podem ser objeto de expropriação todos os bens necessários ou convenientes para a satisfação da “utilidade pública”, qualquer que seja sua natureza jurídica, estejam ou não no comércio, quer sejam coisas ou não.

Art. 5º. O Estado poderá expropriar bens de domínio provincial, municipal ou de particulares, com a finalidade de utilização pública nacional.

Art. 6º. A expropriação poderá compreender não somente os bens necessários, senão também aqueles cuja ocupação convenha ao fim principal da mesma.

Art. 7º. A expropriação pode dispor-se e realizar-se sobre bens, adjacentes ou não à obra pública, vinculados ou não a esta, com o objetivo de levar a cabo planos de melhoramento social estabelecidos pela lei.

Art. 8º. Caso a expropriação de um imóvel seja parcial e a parte não expropriada seja inadequada para o uso ou exploração racional deste, o expropriado poderá exigir a expropriação da totalidade do imóvel. Nos terrenos urbanos serão considerados inadequados os que, por causa da expropriação, ficarem com frente, fundo ou superfície inferiores ao autorizado para edificar pelas regulamentações ou usos locais respectivos.

Nos imóveis rurais, o Poder Executivo determinará, em cada caso, as superfícies inadequadas, tendo em vista a exploração primitiva dada pelo expropriado.

Art. 9º. É facultado ao Estado Nacional expropriar s bens afeitos a um serviço público.

Art. 10. O subsolo é suscetível de expropriação, independentemente da propriedade superficial.

Título IV

A INDENIZAÇÃO

Art. 11. A indenização somente compreenderá o valor objetivo do bem e os danos que sejam consequência direta e imediata da expropriação. Não serão tomadas em consideração circunstâncias de caráter pessoal, valores efetivos, ou lucros hipotéticos. Não serão pagos os lucros cessantes. Em matéria de imóveis também não será considerado o valor panorâmico ou derivado de feitos de caráter histórico.

O valor dos bens deverá ser estimado pelo que deveriam ter, se a obra não houvesse sido executada nem autorizada.

Art. 12. Não serão indenizadas as melhorias realizadas no bem expropriado posteriormente ao ato que o declarou afetado pela expropriação, exceto pelas que tenham sido necessárias.

Art. 13. Declarada a utilidade pública de um bem, o expropriante poderá adquiri-lo diretamente do proprietário, dentro do valor máximo que, em conceito total de indenização, seja estimado por seus departamentos técnicos competentes.

Tratando-se de imóveis, a indenização estabelecida de comum acordo não poderá ser superior, em caso algum, à avaliação para contribuição territorial, acrescida em trinta por cento.

Quando a contribuição territorial não incluir as melhorias, estas serão pagas em separado, sendo estimadas pela forma indicada na primeira parte deste artigo.

Art. 14. Não havendo concordância, o juiz federal decidirá a pendência em juízo sumário. A indenização será fixada com base nas decisões tomadas pelo Tribunal de Taxações criado pelo art. 74 do decreto 33.405 do ano de 1944, e ratificado pela lei 12.922. Para esse efeito, o Tribunal será integrado por um representante do expropriado. As funções destes representantes terão o caráter de cargos públicos honorários. O Tribunal deverá pronunciar-se no prazo de trinta dias, contados do requerimento do juiz, prazo este prorrogável por igual termo. Ao requerer a forma-

ção do Tribunal de Taxações, o juiz intimará o expropriado para que seu representante compareça para integrar o Tribunal, no prazo de dez dias, sob pena de prescindir-se de sua intervenção.

Art. 15. Não serão considerados válidos, com respeito ao expropriante, os contratos celebrados pelo proprietário, posteriormente à lei que declarou o bem sujeito à expropriação, e que impliquem a constituição de direito relativo a este bem.

Art. 16. Quando se tratem de bens que não sejam de raiz, o preço será estimado mediante taxaço a ser efetuada pelos departamentos competentes do Estado. Não havendo avençamento, poderá ser apresentada a prova pericial, somente neste caso, e que será levada a cabo por um único perito, designado de ofício pelo juiz, em substituição à atuação do Tribunal de Taxação previsto no art. 14. (2)

(2) Determination of Just Price: Once the initial steps of petition, deposit, order to take possession, and answer have been taken, the court is ready to accept proof as to the value of the property. The principal proof on which the final judgment nearly always is based is the report of the Appraisal Tribunal. This body, more an administrative body than a court, consists of one member appointed by the expropriating agency, one member appointed by the property owner and ten permanent members — three from private associations concerned with immovables (engineers, architects, and builders); two nominated by the Executive Branch to represent the taxpayer; and one representative each of the Army Engineers, the National Mortgage Bank, the Public Water Administration and the City of Buenos Aires. The chairman of the Appraisal Tribunal is the Under-Secretary of Public Works.

The Appraisal Tribunal can take testimony and make its own investigation. Two-thirds of the Appraisal Tribunal must be present to constitute a quorum, and a simple majority is required for its decisions.

While the report of the Appraisal Tribunal is technically not binding on the court, Article 14 of the Expropriation Law does call for the judge to decide the level of compensation on the basis of the record before and opinions of the Appraisal Tribunal. In fact, the opinion of the Appraisal Tribunal is nearly always accepted, except if it appears clearly that it was rendered on a basis other than the criteria established by the Supreme Court. It has been held that the court may not hear additional experts, since this is the function of the Appraisal Tribunal.⁶⁰ This view seems unsound, since

Título V

NORMAS DE PROCEDIMENTO

Art. 17. Fica autorizado o Poder Executivo a pagar o valor correspondente, ao proprietário ou titulares dos direitos respectivos que o aceitem, de acordo com o estipulado nos arts. 13 e 16 da presente lei.

Art. 18. Se não houver concordância, em se tratando de bens de raiz, o expropriante consignará, ante o juiz federal, valor igual ao da avaliação para pagamento de contribuição territorial, que poderá ser acrescido até em 30% do total, acompanhado do último recibo de pagamento de imposto territorial, obtendo então a imediata posse do bem desapropriado. A lide será anotada no Registro das Propriedades, tornando-se o bem indisponível a partir desse momento.

Art. 19. Notificado o proprietário da consignação, declarará o juiz transferida a propriedade, servindo o auto e

the Expropriation Law does not prohibit such proof and it is expressly provided for in the Code of Civil Procedure. Moreover, if the Appraisal Tribunal does not submit its report on time, a practical solution would be for the court to hear from the experts itself. However, under present practice, the report of the Appraisal Tribunal is paramount. In order to determine the basis of the decision by the Appraisal Tribunal and thus to permit challenges to its report, the complete record of its proceedings, including testimony, technical data, actions taken and not taken, and reasoning must all be submitted with the report.⁶¹ If the report of the Appraisal Tribunal is unanimous, or even without unanimity if the representative of the taking agency voted in favor of the report, then the government cannot challenge it. Correspondingly, the private owner cannot challenge the report if his nominee voted for it.⁶²

The Expropriation Law of 1948 gave the Appraisal Tribunal 30 days in which to render its report. This has now been modified by Law 14,393 of December 7, 1954, which states that the period for preparation of the report shall be 90 days, plus an additional 90 days if permitted by the judge. In practice, the report of the Appraisal Tribunal is often delayed far beyond these deadlines. Thus far the courts have been lenient on this point, and have neither adopted new procedural techniques for arriving at a valuation nor tried very hard to compel the Appraisal Tribunals to meet their deadlines. The fault here appears to be not in the statutory provisions, but in the Courts' attitude toward them. (Agustin A. Gordillo - ob. cit. - University Press of Cambridge - págs. 27/29).

seus antecedentes de suficiente título traslativo, que deverá ser inscrito no Registro de Propriedades.

Art. 20. Em caso de desconhecer-se o proprietário ou ignorar-se seu domicílio, a notificação será efetuada por editais que serão publicados nos Boletins Oficiais da Nação e da província correspondente, e em um diário do lugar onde foi ajuizada a questão, durante o prazo de cinco dias.

Art. 21. Antes de ditar a sentença sobre a indenização, o juiz poderá ordenar, de ofício, para melhor provimento, uma audiência verbal à qual deverão estar presentes o representante fiscal e o expropriado, ou seu legítimo representante.

Art. 22. Das resoluções judiciais ditadas, o expropriante e o expropriado poderão usar dos recursos permitidos pelas leis nacionais de procedimento, inclusive para as repartições nacionais descentralizadas.

Art. 23. A ação decorrente de qualquer prejuízo que se irrogar a terceiros por contratos de locação, ou outros que tenham sido celebrados com o proprietário, será ventilada por via ordinária, em juízo separado.

Art. 24. Outorgada a posse judicial do bem, ficarão resolvidos os arrendamentos, concedendo-se aos ocupantes um prazo de trinta dias para que se mudem, prazo esse que o expropriante poderá prorrogar quando julgar que existam justas razões que assim o aconselhem.

Art. 25. Se se tratar de bens que não sejam de raízes, o expropriante obterá igualmente a posse imediata destes para prévia consignação do valor determinado pela taxaçoão oficial a que se refere o art. 16.

Art. 26. Nenhuma ação de terceiros poderá impedir a desapropriação ou seus efeitos. Os direitos do reclamante se considerarão transferidos da coisa a seu preço ou com a indenização, ficando aquela livre de todo gravame.

Art. 27. Todo incidente será resolvido sumariamente, por forma verbal e atuada.

Art. 28. As custas do juízo da desapropriação serão pagas pelo expropriante quando a indenização exceder da oferecida em mais da metade da diferença entre a soma oferecida e a reclamada; serão satisfeitas na ordem causada quando não excedam a essa quantia ou sejam inferiores à soma oferecida, não tendo o expropriado contestado a demanda, ou quando não tenha este expressado a soma por ele pretendida. Serão pagas pelo expropriado quando a indenização for fixada em soma igual à oferecida pelo expropriante.

Título VI

DISPOSIÇÕES COMPLEMENTARES (3)

Art. 29. Se reputará abandonada a desapropriação — salvo disposição expressa em lei especial — se o sujeito expropriante não promover o juízo dentro de dois anos após o sancionamento da lei que a autorize, quando se trate de levá-la a cabo sobre bens individualmente determinados; de cinco anos, quando se trate de bens compreendidos dentro de uma zona determinada; e de dez anos quando se trate de bens compreendidos em uma enu-

Press of Cambridge — págs. 27/29).

(3) "While Argentina has had a number of political upheavals throughout its history, it has not undergone the kind of shift in social and political thought that some of the other Latin American states have experienced. The absolute concept of property of the nineteenth-century codes — never indeed as absolute as it seemed — has eroded gradually in response to changing conceptions of the proper scope of governmental regulation. Similarly, the concept of public utility has been broadened to the point that very few properties are beyond the reach of the governments's powers of acquisition, and there are very few activities that the government cannot become involved in if, as a matter of political decision, it chooses to do so.

Argentine law endeavors to live up to the Constitucional guarantee of compensation, though it frequently happens that there is a considerable delay between the fact of state taking and payment to the private party. The 1967 decision of the Supreme Court concerning reference to an inflation index went a long way toward correcting this situation. As for determination of compensation, though the principle decision is usually made by an administrative tribunal, the criteria as spelled out in the expropriation law are on the whole reasonable, and the courts are able to supervise the process of valuation.

All things considered, it may be said that the Argentine expropriation system is fair and reasonable in its treatment of the expropriated party, but

meração genérica, cuja aquisição pelo expropriante possa postergar-se até que o proprietário modifique — ou tente modificar — as condições físicas do bem.

A disposição precedente não rege os casos em que as leis orgânicas das municipalidades autorizem a desapropriação da porção dos imóveis sujeitos a retificações ou alargamentos de ruas e vias em virtude de ordenações respectivas.

Art. 30. Todo aquele que, a título de proprietário, de simples possuidor, ou qualquer outro, resistir ao feito da execução dos estudos ou operações técnicas que em virtude da presente lei sejam dispostos pelo Estado, por seus mandatários, ou pelos concessionários da obra, incorrerá em multa de 100 a 10.000 pesos, moeda nacional, a critério do juiz, que procederá à aplicação, com prévia notificação sumária do feito, sem prejuízo de ouvir e resolver como corresponda. O pagamento da multa será compulsório.

Art. 31. Nas ações de desapropriações de imóveis em que não tenha sido ditada a sentença definitiva, corresponderá ao tribunal em que se tenha ajuizado o conhecimento de cada causa, requerer os informes a que se refere o art. 14 desta lei.

Art. 32. Para os fins desta lei, as reavaliações, a que se referem os artigos 32 e 33 do decreto 33.405, do ano de 1944, ratificado pela lei 12.922, poderão ser realizadas em prazos menores que cinco anos.

Art. 33. Revoga-se a lei 189, bem como todas as disposições de outras leis que se oponham à presente.

Art. 34. Comunique-se etc.

Sanção: 17 de setembro de 1948.

Promulgação: 22 de setembro de 1948.

not efficient in arriving at prompt decisions.” (Agustin A. Gordillo — *Argentina* — EXPROPRIATION IN THE AMERICAS — ob. cit. — pág. 43).

NOTA — Quem estudar os antecedentes da Lei argentina n. 13.264, inclusive a sua discussão no âmbito legislativo, há de reconhecer que o seu objetivo, como projeto do Poder Executivo, foi apenas um: melhorar, corri-

gir e aperfeiçoar as disposições e o regime da lei anterior. Procurou-se demonstrar, à época da tramitação do projeto, que o Estado não se limita a intervir *indiretamente* no processo econômico. Mas sim *diretamente* e através de uma *política dinâmica* em um mundo de economia desequilibrada pela guerra e, ainda mais, pelo pós-guerra. Inspirou-se a lei argentina em grande parte, ao que podemos ver, no *Tratado Integral de la Expropiación Pública*, de Fernando Legón. Foi uma boa inspiração, mas não tão completa na sua sistemática. Deixa muito a desejar, pelo que não fala, pelo que não diz. No entanto, em muitos pontos dos seus 34 artigos é de uma clareza exemplar. Como, a exemplo, quando trata das *normas de procedimento*. O disposto, no art. 32, traz a novidade das *reavaliações*. Como o critério é geral, praticamente, e por refletir legislação imobiliária, pouco influi na fixação do justo-preço, a não ser nos processos em andamento, ou naqueles ainda por julgar. Todavia, a lei argentina mantém critérios que não contrariam a doutrina comparada. Poderia ser mais explícita no seu todo. Mas não o é. No fundo, apresenta-se menos liberal que a lei espanhola, mais moderna e mais atual. A melhor análise da instituição e da lei na Argentina sem dúvida pertence ao professor Agustín A. Gordillo através do seu ensaio incluído em volume de estudos comparados editado pela *University Press of Cambridge* em 1971, sob o título geral EXPROPRIATION IN THE AMERICAS.

ALEMANHA FEDERAL

LEI PARA A AQUISIÇÃO DE TERRAS, de 23 de fevereiro de 1957

PRIMEIRA PARTE

REGULAMENTOS GERAIS E PRINCÍPIOS SOBRE LIVRE AQUISIÇÃO

§ 1

(1) A Nação pode adquirir terras segundo determinações dos regulamentos desta lei

1. para fins de defesa;
2. especialmente para atender as obrigações assumidas por tratado com outras nações, referentes à permanência de forças armadas estrangeiras em solo nacional;
3. para indenização em terras relativas às medidas 1 e 2;
4. para a transferência ou montagem de postos ou similares, relativos às medidas conforme 1 e 2;
5. para acomodação de pessoas, empresas ou repartições públicas necessárias à utilização de terras federais para os fins estipulados em 1 e 2.

(2) Em caso de aquisição de terras para os fins mencionados no item 1, deve ser consultado o governo estadual que, após consulta à municipalidade toma posição, visando demanda de espaço, principalmente no interesse da economia e da agricultura, assim como a importância de obras da cidade e proteção à natureza. A tomada de posição deve estender-se a uma análise minuciosa da serventia ou não das terras em questão para os fins mencionados no item anterior, considerando-se natureza e distância do terreno.

Pertencem à propriedade de poder público os terrenos de

pessoas jurídicas de direito privado, cuja maioria de capital pertence ao poder público.

(3) O Ministério responsável, em concordância com outros Ministérios implicados, determina a finalidade dos terrenos a serem adquiridos e é responsável pela participação oficial e pública quando esta se faz necessária. Caso o ministro responsável queira desviar da tomada de posição do governo estadual, deverá comunicá-lo ao mesmo ANTES de sua decisão.

§ 2

Os terrenos para os fins mencionados devem ser adquiridos, se possível, livremente, não se medindo esforços para tal. Se a finalidade visada pode ser concretizada por meio de usufruto, deve-se atender requerimento do proprietário. A compensação pode desviar ligeiramente das tabelas de preços em vigor.

§ 3

Nos entendimentos sobre livre aquisição, o proprietário deve ser alertado de que

- a. receberá pelo terreno cedido uma indenização parcial ou total em terras ou outra similar, que não seja em dinheiro;
- b. receberá indenização em terra, principalmente quando dela depender para execução pessoal de sua empresa ou cumprimento das obrigações relacionadas com sua profissão e esta terra puder ser conseguida e eventualmente preparada;
- c. receberá indenização adequada para garantir sua existência, em caso de ele depender dos lucros do terreno por motivo de idade avançada ou cumprimento de suas obrigações profissionais.

§ 4

(1) Fazendo-se necessárias medidas de segurança no terreno, a fim de proteger terrenos vizinhos contra perdas e danos e demais perigos, deverão ser realizadas pela pessoa que

adquiriu o terreno (adquirente). Fazendo-se necessárias estas mesmas medidas fora do terreno, estas deverão ser realizadas pela pessoa interessada na segurança, salvo determinação em contrário pela lei. As despesas de instalação e conservação das medidas de segurança correm por conta do adquirente, considerando as vantagens criadas para o protegido. As despesas de manutenção cabem-lhe somente além das responsabilidades de conservação existentes até então.

(2) Além das medidas de segurança, incluem-se outras tais como modificação ou mudança de caminhos, valas, dispositivos protetores contra inundações.

(3) O Departamento competente determina por si ou por requisição do adquirente, a pessoa favorecida pelas medidas e quais a serem tomadas e fixa a manutenção das instalações necessárias. Determina, outrossim a extensão das despesas do adquirente fora do terreno e as relativas à manutenção. Salvo determinação em contrário, o Departamento competente obriga-se a supervisionar as modificações feitas e arcar com sua conservação.

§ 5

(1) Se em decorrência da aquisição do terreno não mais estão à disposição instalações de tráfego, comunicação, assistência e rede de água e esgoto, e haja necessidade de troca ou mudança, o adquirente paga ao responsável pelas obras a quantia necessária para a troca ou transferência. Vantagens e despesas ocorridas ao executante pela substituição ou transferência das mencionadas instalações, devem ser devidamente compensadas.

O Departamento competente (§8) determina o montante das despesas.

(2) Não obstante os compromissos legais do adquirente, a Nação pode cooperar nas demais despesas e medidas de segurança feitas no interesse público.

§ 6

(1) Fazendo-se necessárias alterações ou inovações das condições municipais, de ensino ou eclesiásticas, decorrentes da aquisição do terreno, o adquirente obriga-se às despesas não compensadas às corporações, instituições e fundações por sobrecarga ou prejuízos. É aplicável §4 item 3.

(2) Se, em decorrência de aquisição de terreno, torna-se urgente construir novos prédios para afastar problemas habitacionais, a Nação determina o espaço residencial adequado.

§ 7

Em caso de indenização em terras pode-se responsabilizar os usuários de um conjunto residencial pela aquisição da terra substituta e execução da mudança.

... Lei alemã de colonização

N. T. Entendo tratar-se de lei antiga, anterior à nova Constituição da República Federal da Alemanha.

§ 8

As atitudes do Departamento competente a que se referem os §§ 4 a 6 com o ministro responsável são controladas pelos governos estaduais.

§ 9

No caso de aquisição de terras substitutas para a indenização do proprietário é aplicável §56.

SEGUNDA PARTE**DESAPROPRIAÇÃO****DISPOSIÇÕES GERAIS**

§ 10

Permite-se a desapropriação para os fins mencionados no §1.

§ 11

(1) O requerimento de entrada do processo de desapropriação é feito pelo Ministério competente em nome da Nação ou por órgão nomeado pelo Ministério e encaminhado ao Departamento Estadual de Desapropriações (§28), que executará o processo de desapropriação segundo prescrições da lei.

(2) O requerimento deverá ser feito somente se

- a. não puderam ser adquiridos terrenos por meios amigáveis;
- b. terrenos próprios ao fim visado não se situarem em terras federais, estaduais ou de outras incorporações públicas ou pessoas jurídicas equiparadas;
- c. os entendimentos por livre aquisição com o desapropriando foram infrutíferos, apesar da observância do §3.

OBJETO DA DESAPROPRIAÇÃO

§ 12

(1) Por desapropriação

- a. pode-se tirar ou embargar propriedade sobre terreno ou parte dele, incluindo os pertences do terreno.
- b. pode-se tirar direitos sobre terrenos, assim como direitos que permitam aquisição, apropriação ou uso ou que limitem a utilização.

Equipara-se à posse de terrenos direitos equivalentes. Parte dos pertences pode ser excluída da desapropriação por petição do desapropriando, se a falta dos mesmos acarretar prejuízo e não forem estritamente necessários aos fins do §1 ou puderem ser conseguidos de outra forma.

(2) Só é permitido tirar a propriedade sobre um terreno, quando a finalidade visada já não tenha sido atingida por

medidas conforme item 1-b ou não possa ser alcançada por sobrecarga do terreno ou por condições usufrutuárias.

§ 13

(1) Se o direito sobre um terreno deve ser motivado e esta motivação não agradar ao proprietário, este pode requerer a substituição da propriedade em seu lugar.

(2) No caso de ser desapropriada apenas uma parte de terras interligadas espacial ou economicamente e a parte restante não mais puder ser utilizada para os fins a que se destinava, o proprietário pode requerer a extensão da desapropriação, incluindo o terreno restante.

§ 14

Acessórios que não pertençam ao titular do domínio podem ser desapropriados em caso de terra substituta ou de dispensa por parte do titular.

§ 15

Para indenização em terras (§1 item 1 n. 3) ou acomodação de pessoas, empresas ou repartições (§1 item 1 n. 5) deve-se recorrer em primeira linha às propriedades de incorporações de poder público (Nação, Estado, Município etc.), assim como de fundações e demais fortunas com ou sem caráter jurídico, que estejam sob jurisdição federal ou estadual.

§ 16

Para indenização em terras (§1 item 1 n. 3) e acomodação de pessoas, empresas e repartições (§1 item n. 5) não podem ser desapropriados:

- 1.a— terrenos que servem diretamente à utilidade pública, bem-estar social, ensino, pesquisa, assistência sanitário-hospitalar, educação, educação física ou tombados como patrimônio histórico;

- b— terrenos municipais destinados à concretização de plano habitacional;
 - c— terrenos que servem ou estejam destinados a servir a execução de obrigações da Igreja ou outras comunidades religiosas;
 - d— terrenos de empresas públicas e de fornecimento de eletricidade, gás e água, terrenos com reservas de água, terrenos com represas e serviços de saneamento e terrenos situados em regiões de proteção de águas (lagos, rios, etc.), sendo de validade para os fins do § 1 item i em casos de desapropriação.
2. terrenos de pequena indústria agrícola ou pastoril, quando necessitados para a continuidade das atividades;
 3. terrenos cedidos pelo caminho da arrendação ou usufruto a exilados ou refugiados da zona oriental ou a empresas familiares, para sua sobrevivência;
 4. terrenos necessitados pelo proprietário ou titular para o exercício de suas atividades profissionais.

TERCEIRA PARTE

INDENIZAÇÕES

1. INDENIZAÇÃO POR DESAPROPRIAÇÃO

§ 17

(1) É concedida indenização para:

1. perda do direito decorrente da desapropriação (§18)
2. outros direitos abalados pela desapropriação (§19)

(2) A indenização pode ser exigida por todo aquele que vê seus direitos abalados em decorrência de desapropriação. Vantagens materiais a que a pessoa tem direito em con-

seqüência da desapropriação devem ser considerados por ocasião da fixação da indenização.

(3) Como medida de indenização considera-se o estado do terreno por ocasião da aprovação da desapropriação. Em caso de apropriação antecipada considera-se como medida o dia da entrada (§39 item 1 n. 3).

(4) À indenização são somados juros calculados a partir da data citada no item 3 com taxa nominal vigente no mercado de capitais, usada para cautelas hipotecárias.

§ 18

(1) A indenização por direitos perdidos por desapropriação é calculado pelo valor do terreno ou outro objeto em questão.

(2) A indenização para prédios, cuja demolição pode ser exigida de acordo com a lei e portanto isenta de indenização, só é concedida por motivos de justa causa. Em caso de prédios a serem usados por determinado prazo e cuja demolição pode ser exigida sem indenização após a expiração deste prazo, a indenização deve ser dada quando faz-se necessária a demolição antes da época estipulada e o seu cálculo é feito na proporção do prazo restante e do total.

(3) Se o valor da posse sobre o terreno for reduzido por direitos de terceiros, a ser mantidos ou indenizados isoladamente, deve-se considerar o fato no cálculo da indenização pelo terreno.

(4) As determinações dos preços vigentes até então não têm serventia para esta lei.

§ 19

Por quaisquer outros prejuízos surgidos com a desapropriação a indenização é determinada em justo equilíbrio entre os interesses gerais e dos participantes, especialmente para

1. para prejuízo temporário ou permanente sofrido pelo desapropriando, mas apenas até o montante necessário para conseguir-se terreno equivalente para uso ou exploração;
2. desvalorização proveniente de desapropriação parcial de um terreno ou terras econômica e espacialmente interligadas sofrida pela outra parte ou desvalorização surgida sobre um terreno por retirada do direito sobre um outro, uma vez que a desvalorização não tenha sido considerada conforme n. 1.

§ 20

(1) Se o objeto da desapropriação for a posse de um terreno, o Departamento de Desapropriações determina se os direitos materiais ou os que permitam ou limitem uso ou exploração do terreno são mantidos. Direitos para aquisição do terreno não são mantidos.

(2) Uma vez anulados os direitos citados no item 1, devem ser indenizados isoladamente

1. os que têm direito a parcela de velhice ou donos de prestações de serviços (1)
2. donos de direitos pessoais para uso ou exploração do terreno já ocupado pelo desapropriante.

(2) Os que têm direito à indenização por desapropriação e não são indenizados isoladamente, podem requerer substituição financeira pelo valor de seus direitos sobre o terreno. Isto é válido igualmente para indenizações monetárias por direitos perdidos em outros casos ou desvalorizações de terrenos parciais restantes conforme § 19 n. 2.

§ 21

A indenização é feita em dinheiro, desde que não tenha sido

1. N.T. "Parcela de velhice" -- renda dada a um camponês que entregou sua propriedade ao sucessor.

determinada indenização em terra segundo §§ 22 e 23 ou renda em valores naturais conforme §25.

§ 22

(1) No caso de desapropriação de um terreno, o proprietário (titular) pode requerer indenização em terra, se dela necessitar para a manutenção dos negócios por ele mesmo administrados ou para o exercício de suas obrigações e a terra puder ser conseguida e eventualmente preparada para o uso. Conforme o caso, esta indenização pode ser total ou parcial.

(2) Se por desapropriação for tirado o fundamento da existência de empresa total ou parcialmente arrendada por certo tempo para fins agrícolas ou de ajardinamento, deve ser concedida indenização em terra se assim requerido pelo proprietário e em caso de possibilidade de conseguir estas terras, eventualmente preparando-as para o uso e caso o proprietário prossiga o arrendamento na terra substituta.

(3) Há condições para obter terras substitutas quando as despesas da obtenção e da preparação do terreno são economicamente viáveis. A preparação do terreno se faz necessária quando na sua falta não é ou não pode ser atingido o fim da indenização em terra.

§ 23

(1) Quando é feita indenização em terras, os donos dos direitos materiais recebem indenização parcial ou total por criação de direitos equivalentes sobre a terra substituta. Desde que não seja conseguido o intuito parcial ou totalmente, deve ser concedida indenização em dinheiro, isoladamente; isto só é válido para os que têm direito conforme §20 item 3, se seus direitos não forem cobertos por indenização complementar em dinheiro.

(2) Direitos de parcela (renda) de velhice devem ser elaborados sobre o novo terreno. Não sendo isto possível, deverá ser feita uma indenização isolada em dinheiro ou determinada uma renda em produtos naturais.

(3) Item 1 é válido para direitos pessoais de uso ou exploração da terra de vítimas de guerra, exilados, refugiados da zona oriental, evacuados ou repatriados, desde que os donos do direito estejam de posse do terreno.

§ 24

Em caso de menor valor da terra substituta em relação à desapropriada, deve-se efetuar uma indenização monetária correspondente à diferença de valor. Em caso oposto determina-se que o desapropriando paga a diferença ao desapropriante. A indenização monetária complementar e o pagamento da diferença devem ser determinados segundo aplicação devida dos §§ 17 a 19.

§ 25

(1) Se o desapropriando, por velhice ou invalidez, desistir de terra substituta, pode-se-lhe conceder salvo não sejam prejudicados direitos de terceiros, uma renda em espécie.

A renda é calculada de acordo com o §16 de lei de avaliações e para tanto parte-se, segundo lei de 16 de janeiro de 1952, do princípio de que a renda deve ser equivalente a uma indenização financeira, se esta ocorresse em lugar daquela.

(2) A fixação da renda em espécie requer aprovação conforme §3 art. 2 da lei monetária.

2. INDENIZAÇÃO E DESPESAS PARA CONSEQÜÊNCIAS DA DESAPROPRIAÇÃO

§ 26

Para a indenização e as despesas pelas conseqüências da desapropriação são aplicados os §§ 4 a 6. Em substituição ao departamento a ser indicado conforme §8, o responsável é o Departamento de Desapropriações, salvo indicação diferente do governo estadual.

§ 27

Em caso de indenização em terras, a Nação pode ser obrigada a preparar o terreno (substituto) para um determinado uso. A imposição pode ser feita por decisão do Departamento de Desapropriações, especial ou por ocasião da aprovação da desapropriação (§47 item 3 n. 4).

QUARTA PARTE**PROCESSOS DE INDENIZAÇÃO E DESAPROPRIAÇÃO****1. DEPARTAMENTO DE DESAPROPRIAÇÕES E PARTICIPANTES**

§ 28

- (1) O Departamento de Desapropriações é indicado pelo governo federal.
- (2) É de competência regional o Departamento de Desapropriações em cujos limites situa-se o terreno desapropriado ou onde exerça-se o direito a ser desapropriado. Se o terreno situar-se dentro do limite de vários Departamentos de Desapropriação, o Departamento Superior Estadual determina qual deles obriga-se a tratar do processo.
- (3) O Governo Federal concede-se o direito de outorgar cláusulas isoladas quando se fazem necessárias para garantir uma execução livre de atritos para aquisição de terras isoladas e de importância.

§ 29

- (1) Participantes do processo de desapropriação são:
 1. A Nação;
 2. o proprietário e todos aqueles possuidores de direitos sobre o terreno a ser desapropriado ou sobre algum direito que pese sobre o terreno,

registrados e garantidos, ou o seu sucessor legal;

3. donos de direitos não registrados sobre o terreno a ser desapropriado ou sobre algum direito que pese sobre o terreno, pessoas com direito a satisfação deste terreno, pessoas com direitos pessoais de uso ou exploração ou limitação de uso do terreno.

(2) As pessoas mencionadas no item 1 n. 3 tornam-se participantes a partir do momento em que é encaminhado ao Departamento de Desapropriações o registro de seus direitos (§ 31 item 3 período 3).

O limite máximo do encaminhamento é na última reunião dos entendimentos verbais dos participantes.

(3) Em caso de dúvida sobre um direito inscrito, o requerente deve tratar da autenticação dentro de um prazo a lhe ser comunicado. Após decorrência infrutífera do prazo, a pessoa não mais participará.

(4) O credor, registrado, de hipoteca, dívida básica ou de renda, para a qual foi emitida uma cautela, obriga-se, a pedido de Departamento de Desapropriações, a declarar se estas dívidas foram transferidas para outrem.

§ 29a

(1) Em falta de representante, e por requisição do Departamento de Desapropriações, o Juizado de Tutelas encarrega-se de designar um representante acreditado e entendido

- a) para um participante, cuja pessoa não é conhecida ou para uma pessoa cuja participação seja duvidosa;
- b) para um participante ausente de residência ignorada ou mesmo não ignorada, mas que não possa ele mesmo cuidar dos assuntos relativos a seus bens.

A encomenda deve ser feita dentro de duas semanas.

(2) Encarrega-se de providenciar um representante, o Juizado em cujo distrito localiza-se o terreno a ser desapropriado.

(3) Para a providência e o encargo do representante são aplicadas as regulamentações da Constituição.

... Constituição

§ 30

(1) Os encarregados do planejamento, da aquisição de terra e da desapropriação têm permissão de pisar o terreno, salvo esteja construído, para proceder a medição do mesmo ou tomar quaisquer providências necessárias à decisão sobre a serventia ou não do terreno a ser desapropriado. O proprietário, o titular e o usufrutuário devem ser avisados com antecedência, caso já não haja condições de aviso público (§ 15 art. 1 da lei administrativa de avisos de 3 de julho de 1952 da Constituição). Caso tenham sido provocados danos durante as atividades do item 1, o proprietário deve ser imediatamente indenizado pela Nação e caso não haja acordo sobre a forma e o montante, estes serão determinados pelo Departamento de Desapropriações.

(2) Por causa da indenização é dado o caminho legal perante as cortes e a queixa deve ser aventada dentro de dois meses a partir do aviso da decisão, por parte do Dep. de Desapropriações, ao impetrante. Aplicáveis de acordo os §48 item 1 período 3, §59 item 3, §60 §61 item 3, §§62 e 63 período 3.

2. PLANEJAMENTO

§ 31

(1) O Departamento de Desapropriações estabelece um plano, segundo o qual tornam-se evidentes os terrenos a ser atingidos pela desapropriação.

(2) Dentro de prazo de um mês deve-se comunicar publicamente à comunidade interessada, o teor do plano junta-

mente com uma lista dos terrenos a ser desapropriados, nomes e endereços de seus proprietários e os devidos números de registros na prefeitura. O prazo de um mês pode ser prorrogado pelo Departamento de Desapropriações.

(3) Tempo, duração e lugar da comunicação pública devem ser participados aos participantes, salvo tenham eles determinações de envio público (§ 15 item 1 da Lei Administrativa de 3 de julho de 1952, Constituição pág. 379). Todos estes fatos devem, outrossim, ser participados na Imprensa pelo Departamento de Desapropriações, pelos jornais circulantes na região onde se localiza o terreno em questão. Na participação deve-se pedir aos participantes não registrados nos livros e repartições competentes (§29 item 1 n. 3), que registrem seus direitos no Departamento de Desapropriações.

(4) Durante a exposição do comunicado público qualquer participante pode fazer objeções aos planos ou requerimento e enviá-lo por escrito à Municipalidade (§26 em co-relação com §4 item 3).

(5) O Departamento de Desapropriações participa ao Cartório de Registros, em cujo distrito situam-se os terrenos desapropriados, a data do início da comunicação pública, para as devidas atas. Por outro o Cartório de Registros deve participar ao Departamento de Desapropriações todo e qualquer registro ou modificação feitos após esta data, relativos aos terrenos em questão.

§ 32

(1) Uma vez conhecido o grupo de participantes e não havendo medidas de precaução no sentido do §26 em co-relação ao §4 itens 1 e 2, pode-se dispensar o estabelecimento de um plano em relação a estes participantes. Neste caso deve-se enviar avisos em separado aos participantes, assim como à comunidade e à Municipalidade e anexar-lhes a lista dos terrenos a ser desapropriados, com os detalhes mencionados no §31 item 2.

(2) Nestes avisos deve constar um prazo para eventuais objeções por parte dos participantes.

§ 33

(1) Esgotado o prazo (§31 item 2 e § 32 item 2), o plano deve ser discutido com os participantes em prazo eventualmente imediato (Estudo de Planejamento). No caso do § 32 substitui-se o plano pela lista segundo §31 item 2.

(2) São convocados para o Prazo dos Estudos do Planejamento

1. a Nação
2. além dos participantes e proprietário todos aqueles que aventaram objeções
3. a Municipalidade e o distrito.

O prazo de convocação é de duas semanas.

(3) À convocação do proprietário inclui-se uma cópia das partes do plano que o afetam.

(4) O processo corre, mesmo na ausência dos participantes por ocasião da reunião.

(3) A convocação deve alertar aos regulamentos do item 4 e do § 34.

(6) Data e local do prazo, salvo já participados pelo distrito (Município) pelo sistema habitual, devem ser comunicados pelo Departamento de Desapropriações nos jornais circulantes nos locais dos terrenos a ser desapropriados. Neste comunicado deve-se pedir que aqueles, cujos direitos foram abalados pela desapropriação, apelem pelos mesmos no prazo determinado.

§ 34

(1) Objeções não aventadas nos prazos mencionados no §31 item 4 e no § 32 item 2, devem ser reclamadas ao Departamento de Desapropriações no máximo até o prazo do

estudo do planejamento e devem ser entregues por escrito juntamente com suas argumentações durante a reunião. Após esta data não mais se aceita ou considera quaisquer objeções ou requerimentos, estendendo-se o fato também aos processos perante à Justiça Administrativa.

- (2) Objeções verbais devem ser anotadas devidamente.

§ 35

- (1) Na reunião do estudo do planejamento deve ser debatido, além da modalidade de indenização, quais os direitos a ser mantidos e quais a ser anulados (§20 item 1).

- (2) Pode ser concedido um prazo ao proprietário, dentro do qual ele pode requerer indenização em terra (§22).

§ 36

- (1) Em caso de ser unicamente um direito material ou pessoal sobre o uso ou a exploração do terreno objeto da desapropriação, o Departamento de Desapropriações pode abster-se do estabelecimento de um plano. Neste caso deve participar ao implicado, por escrito, a intenção da desapropriação, sendo aplicável §32 item 2.

- (2) São válidas de acordo as prescrições sobre o estudo do planejamento.

§ 37

- (1) Estando os participantes em concordância sobre a transferência e turbação da posse do terreno a ser desapropriado ou outros direitos citados no §12 item 1-b, mas não sobre a quantia da indenizações em si, o Departamento de Desapropriações deve fazer a ata do acordo. A ata deve corresponder às exigências do §47 item 3 ns. 1, 2, 5, 7 e 8 e ser assinada pelos participantes. Um procurador requer procuração total autenticada.

- (2) O acordo autenticado equipara-se à parte A da decisão

de desapropriação e portanto não pode ser impugnado. Aplicável §48 item 2.

(3) De mais a mais o processo de desapropriação continua.

3. APROPRIAÇÃO ANTECIPADA

§ 38

(1) Em caso de necessidade imediata do terreno para execução dos fins visados, o Departamento de Desapropriações pode decretar a entrada imediata do desapropriante no terreno a ser desapropriado.

(2) A apropriação antecipada requer um entendimento com o proprietário, ou se for o caso, com outro afetado pela apropriação antecipada, sendo aplicável § 33 item 4, devendo-se observar esta determinação por ocasião da convocação. O entendimento pode ser feito na reunião do estudo do planejamento, quando assim determinado na convocação da mesma.

(3) Por requerimento do proprietário, o prazo da vigência da decisão de desapropriação antecipada deve ser de no mínimo duas semanas após a participação ao proprietário. Em caso de prédios neste terreno, o prazo deve ser suficientemente amoldado à necessidade de mudança dos moradores, estendendo-se a quaisquer empresas ou cooperativas agrícolas existentes sobre o mesmo e às instalações de água, comunicação etc.

(4) A Nação obriga-se à indenização à vista ou parcelada de prejuízos decorrentes da apropriação antecipada (Indenização de Apropriação Antecipada).

§ 39

(1) A decisão de apropriação antecipada deve conter

1. a designação do prejudicado pela apropriação

- antecipada, da Nação como requerente, do que deu entrada antecipada no terreno, assim como as finalidades da desapropriação;
2. a designação do objeto da apropriação antecipada e devem
 - a. ser indicados os detalhes sobre o terreno, medidas, registros etc e no caso de desapropriação parcial do terreno, os seus limites;
 - b. ser indicados teor e registro em caso de ser objeto independente da desapropriação um direito sobre o imóvel (§12 item 1);
 - c. ser indicados teor e justificativa da manutenção, quando o objeto da desapropriação (independente) for qualquer outro direito sobre o imóvel, segundo §12 item 1 letra c;
 3. a decisão sobre objeções aventadas pelos prejudicados pela desapropriação antecipada contra a determinação da mesma;
 4. a estipulação de uma indenização por apropriação antecipada;
 5. o prazo em que entra em vigor a apropriação antecipada.

(2) A determinação de apropriação antecipada deve ser comunicada ao implicado, à Nação como requerente e à pessoa a dar entrada antecipada no imóvel.

§ 40

(1) Em caso de desapropriação antecipada, torna-se proprietário o que dá entrada no terreno e perde a propriedade o antigo proprietário ou outro titular. Um direito de usufruto exclui-se, quando não for viável com as finalidades visadas pela desapropriação.

(2) Não obstante reclamações feitas segundo § 59 item I, a indenização por apropriação antecipada é feita por ocasião da vigência da apropriação antecipada (§39 item 1 n. 5). Em

caso de indenização parcelada, a primeira parcela é pagável no prazo mencionado acima.

§ 41

Por requisição do proprietário ou titular de posse do terreno deve ser analisado o estado do mesmo, por entendidos, a fim de provar ou não a sua serventia para o fim de desapropriação. O estado do imóvel pode também ser verificado pela Administração Pública.

§ 42

(1) A determinação de apropriação antecipada deve ser suspensa, caso a determinação de desapropriação não tenha sido liberada no prazo de um ano após a vigência da apropriação antecipada (§39 item 1 n. 5). Se a determinação de desapropriação, por motivos relativos ao processo, não sair dentro do prazo citado no período 1, o Departamento de Desapropriações reserva-se o direito de prorrogar o prazo por mais um ano, havendo outras exigências do §38 item 1. A determinação de apropriação antecipada também deve ser suspensa ou modificada no caso de o Departamento de Desapropriações constatar que as exigências necessárias à cessão da determinação de apropriação antecipada não são mais adequadas.

(2) Se for suspensa ou modificada a ordem de desapropriação antecipada, a Nação obriga-se à indenização por qualquer prejuízo proveniente da apropriação antecipada ou à restituição da antiga situação, se assim for requerido, sendo aplicável devidamente o §30 item 1, período 4 e item 2.

4. DETERMINAÇÃO DA INDENIZAÇÃO

§ 43

A Nação é a responsável pela indenização.

§ 44

(1) Em caso de desacordo sobre a indenização, ocorre

processo de indenização para acerto da indenização em dinheiro, em espécie (§25), indenização complementar (§24 item 1) ou pagamento da diferença entre os valores (§24 item 2).

(2) O Departamento de Desapropriações deve determinar uma reunião eventualmente imediata para discussão da indenização com os participantes. O processo de indenização deve, possivelmente, ser associado ao processo de estudo do planejamento.

(3) Devem ser convocados para a reunião todos os participantes e o prazo da convocação é de duas semanas, sendo aplicável §33 item 4. Na convocação deve-se alertar sobre o teor dos regulamentos.

(4) §33 item 6 deve ser aplicado de acordo.

§ 45

(1) Na Ata sobre as negociações deve constar

1. qual a indenização requerida pelo desapropriando,
2. se o desapropriando exige indenização complementar e qual o montante,
3. se a Nação exige o pagamento de uma diferença e qual o montante,
4. se o desapropriando exige indenização em espécie.

(2) Na Ata devem constar, igualmente, qual a indenização em dinheiro, em espécie ou complementar a ser efetuada pela Nação e qual a diferença que poderá ser paga pelo desapropriando, sendo a Ata assinada pelo declarante.

§ 46

Se o plano for modificado antes da liberação da desapropriação, deve ser determinado novo prazo de indenização, caso esta for atingida e tiver necessidade de ser reformulada, sendo

convocados apenas os participantes diretamente implicados. Aplicável §41.

5. RESOLUÇÃO DA DESAPROPRIAÇÃO

§ 47

(1) Baseando-se nos resultados do estudo do planejamento e das negociações sobre a indenização, o Departamento de Desapropriações libera a resolução de desapropriação, salvo acordo conforme § 37.

(2) Na resolução da desapropriação decide-se sobre o objeto e a extensão da desapropriação, assim como o modo de indenização (parte A). Outrossim decide-se sobre o montante da indenização em dinheiro, em espécie e diferença (parte B).

(3) A parte A da resolução de desapropriação deve conter

1. a designação do desapropriando, da Nação como requerente, assim como o desapropriante e a finalidade da desapropriação;
2. a designação do objeto da desapropriação, considerando
 - a) indicação do objeto segundo tamanho, registro, cadastro ou outras indicações necessárias; em caso de desapropriação parcial, planta, mapas, limites do terreno, devidamente anotados e calculados por departamento competente ou engenheiro agrimensor;
 - b) indicação do teor e registro quando o objeto da indenização independente é o direito sobre um imóvel;
 - c) indicação do teor e registro quando o objeto da indenização independente for um outro direito qualquer sobre o imóvel na acepção do §12 item 1 letra b;
3. os resultados do estudo de planejamento e a

- decisão sobre as objeções aventadas contra o plano, assim como requerimentos dos participantes, conforme §26;
4. decisão sobre o modo de indenização e no caso de indenização em terra indicação da terra substituta, conforme n. 2-a;
 5. a decisão sobre os direitos a ser mantidos e anulados (§20);
 6. a decisão sobre a criação de novos direitos sobre a terra substituta (§23);
 7. a indicação das condições de propriedade e quaisquer direitos, antes e depois da desapropriação;
 8. decisão sobre os pertences a serem incluídos na desapropriação.

(4) A parte B deve conter

1. o montante da indenização em dinheiro, da indenização complementar e da diferença; em caso de indenização em rendimentos de espécie designação da quantia capital e montante dos rendimentos com a indicação de quem a quem e porque deve ser efetuada;
2. a indicação das quantias de reconhecimento (§45 item 2 per. 1)

§ 48

(1) A resolução deve ser enviada aos participantes, bastando ser dada a cada um a parte que lhe interessa diretamente. A parte da resolução sobre a indenização deve ser enviada a todo aquele que tiver direito a tal ou o fizer válido. A resolução deve conter instrução sobre os meios judiciais.

(2) Se no livro de registros houver determinação de leilão compelido ou administração forçada, o Departamento de Desapropriações comunica a resolução à Justiça Executiva.

§ 49

A indisputabilidade da parte A da resolução de desa-

propriação deve ser comunicada por escrito aos participantes.

§ 50

Se o proprietário proceder ao oferecimento do terreno antes da indisputabilidade da parte B da resolução ou antes da transferência, as quantias de reconhecimento (§45 item 2 período 1) fazem-se válidas imediatamente.

6. EXECUÇÃO DA DESAPROPRIAÇÃO

§ 51

(1) O Departamento de Desapropriações determina o dia em que entram em vigor as modificações jurídicas previstas na resolução de desapropriação, uma vez que não mais possa ser impugnada e que se faça necessária a indenização em dinheiro, ou seu depósito, assim como tenha sido dada a licença para a indenização em espécie segundo §3 período 2. Se for fixada indenização em terra, a determinação só pode ser dada depois que o desapropriando estiver em poder da terra substituta e tiverem sido efetuadas as necessárias diferenças de valores, além de terem sido preenchidas as condições do período 1. Em caso de a desapropriação atingir residências, deve ser concedido um prazo para despejo, sendo que a acomodação substituta deve ter sido providenciada.

(2) Se houve apropriação antecipada (§38) e fez-se necessária a execução imediata da resolução de desapropriação por motivos especiais, o Departamento de Desapropriações pode resolver a questão, quando não mais puder ser impugnada a parte A da resolução de desapropriação, e se a quantia de reconhecimento tiver sido quitada (§45 item 2) ou depositada sem direito a devolução, outrossim se a diferença entre a quantia de reconhecimento e a indenização estipulada tiver sido depositada ou concedida indenização em espécie natural conforme §3 per. 2. É aplicável item 1 período 2.

(3) A participação da resolução deve ser enviada aos participantes.

(4) O Departamento de Desapropriações procura o Cartório de Registros para inscrever as modificações jurídicas, fornecendo uma fotocópia autenticada da resolução de desapropriação e da determinação mencionada nos itens 1 e 2 e indicando o dia em que a resolução foi participada aos implicados. Em caso de desapropriação parcial de terras deve ser anexada aos documentos supra citados, uma planta do terreno desapropriado, com todas as medidas e os limites devidamente calculados e desenhados.

§ 52

Nos casos do §51 item 1, a resolução de desapropriação é válida como apropriação antecipada do terreno desapropriado ou apropriação da terra substituta em dia a ser determinado pelo §51, a menos que o atingido já não tenha sido encaminhado à sua nova propriedade segundo §38.

§ 53

(1) Indenizações em dinheiro a outras pessoas atingidas segundo § 2º item 3, devem ser depositadas sem direito à devolução no órgão responsável pela distribuição dos valores no caso de as pessoas em questão não tiverem chegado a um acordo sobre a indenização.

(2) Outros regulamentos sobre a permissão de depósitos não são atingidos.

§ 54

(1) Após a vigência das modificações jurídicas cada participante pode fazer valer seus direitos sobre o montante que lhe cabe perante a Justiça ou apelar para processo judicial, quando outro participante duvidar desses direitos.

(2) Compete ao órgão administrativo, em cujo distrito situa-se o terreno desapropriado, proceder à distribuição de valores. Em casos de dúvida é aplicável §2 do código de leilão compelido.

(3) Em caso de leilão compelido são aplicáveis os regulamentos sobre distribuição de valores com as seguintes alterações:

1. a abertura do processo de distribuição é feita por determinação;
2. o envio da determinação de abertura ao requerente é válida como embargo (penhor) conforme §13 do Código de Leilão compelido; se o terreno já estiver sob processo de leilão compelido ou administração forçada, tem com isto sua aquiescência;
3. por ocasião da abertura do processo, o órgão de distribuição deve consultar no livro de registros as ocorrências relativas ao §19 art. 2 e 3 do Código de Leilão Compelido; na folha, em fotocópia autenticada, devem constar todas as modificações havidas antes ou depois do, envio da resolução de desapropriação ao desapropriando;
4. no processo devem ser considerados os indenizando conforme determinação do §10 do Código de Leilão Compelido, mas no tangente a pagamentos secundários parcelados somente até o momento do depósito.

(4) Se por determinação de regulamentos estaduais a distribuição dos valores em caso de leilão compelido não for feita pela Justiça Executiva, mas sim por outro órgão, a Justiça Estadual pode determinar que este órgão proceda também à distribuição nos casos dos itens 1 a 3. Se for requerida modificação na decisão deste órgão, deve-se recorrer à decisão da Justiça Executiva, sendo que a reclamação vai contra este órgão.

§ 55

Se ocorrerem prejuízos financeiros após liberação da resolução de desapropriação (§19), para os quais não tenha sido estipulada indenização na resolução, o Departamento de Desapropriações deve determinar uma indenização complementar por

requisição do desapropriando, caso não haja acordo. O requerimento pode ser feito, no máximo, até dez anos após a indisputabilidade da resolução de desapropriação. É aplicável §48 item 1 para o aviso de determinação.

§ 56

(1) Se forem adquiridas terras ou partes de terras para terra substituta são válidas as regulamentações dos §§ 1, 2 e 4 do decreto-lei para complementação da lei de colonização e povoamento de 4 de janeiro de 1935 sobre exclusão do direito de prazo de anulação dos credores, sub-distribuição dos direitos de penhores (dívidas de hipotecas, imóvel e rendimentos). As modificações jurídicas devem ser devidamente registradas.

(2) Direitos de penhor podem ser anulados sem prazo de anulação pelo adquirente, para devolução imediata, dentro do prazo de um ano após a aquisição. Se o direito afastado servir para cobertura de dívida em estabelecimento de crédito não credenciado e a readquirir a nota promissória, a anulação só entrará em vigor por ocasião do prazo de devolução seguinte.

(3) Os deveres do Departamento de Colonização para complementação da lei de colonização segundo os §§ 1, 2 e 4 são antecipadamente conhecidos pelo Departamento de Desapropriações.

... Itens 1 e 3, lei de 4 de janeiro de 1935.

§ 57

(1) O desapropriando pode pedir a reaquisição do terreno perdido por lei, se o terreno não tiver sido utilizado para os devidos fins ou se não mais servir para tal (§1), ou outrossim não tiverem sido iniciadas as execuções das finalidades previstas até dois anos após a indisputabilidade da resolução de desapropriação. Isto é válido igualmente para o proprietário de um terreno sobre o qual foi instituído um direito, segundo §12 item 1.

(2) O requerimento de reaquisição pode ser feito um ano após a comunicação das finalidades de desapropriação ao proprietário, no máximo, ou até trinta anos após a vigência da indisputabilidade da parte A da resolução de desapropriação. É aplicável devidamente §203 art. 2 da Constituição.

(3) O Departamento de Desapropriações pode recusar o pedido de reaquisição, se o terreno estiver muito modificado ou tiver sido concedida indenização total ou parcial em terras.

(4) Para a reaquisição são aplicáveis os regulamentos dos §§17 a 24, 28, 29, 31 a 37 e 44 a 55.

(5) O antigo dono de um direito perdido ou cassado por desapropriação, segundo esta lei, pode, sob as condições do item 1, requerer igual direito ao das antigas terras, a lhe ser concedido por desapropriação. Em caso de direitos extintos, isto só é válido em caso de reaquisição de terreno. São aplicáveis os regulamentos sobre reaquisição.

SEÇÃO TERCEIRA

RECURSOS JUDICIAIS

§ 58

Para a impugnação da ata administrativa é aplicável a ordem administrativa judicial.

§ 59

(1) Para queixas contra a estipulação de uma indenização em dinheiro, complementar (§24 item 1), diferença (§24 item 2), rendimento em espécie natural, indenização por apropriação antecipada ou contra modificação do montante a ser indenizado em qualquer uma das formas supra citadas, há o caminho legal à Justiça.

(2) Somente quando não mais puder ser impugnada a parte A da resolução de desapropriação, é permitida a queixa.

(3) Compete à Justiça Estadual atender às queixas, independentemente do valor do objeto de discussão; não se justifica uma extensão dos caminhos judiciais segundo regulamentos do §511 item 4 e do § 547 item 1 n. 2 do Código Civil. A questão compete ao órgão da Justiça Estadual, em cujo distrito localiza-se o terreno desapropriado.

§ 60

O desentendimento judicial deve ocorrer entre o desapropriando ou todo aquele com direito a uma indenização e a Nação. É válido, igualmente, quando a queixa atingir o pagamento de diferença.

§ 61

(1) A queixa deve ser feita dentro de dois meses.

(2) Quando o objeto da queixa for uma indenização por apropriação antecipada o prazo é iniciado no fim do dia em que não mais puder ser impugnada a resolução de desapropriação ou a decisão de uma eventual impugnação já tiver sido determinada. Em outros casos o prazo inicia-se com o envio aos participantes, da comunicação de indisputabilidade da resolução de desapropriação.

(3) O prazo é considerado de emergência conforme o Código de Processo Civil.

§ 62

Na queixa deve constar a designação da resolução de desapropriação (parte A) ou resolução de apropriação antecipada e os dados comprovantes dos fatos que requerem o prazo mencionado no §61 item 1. Uma fotocópia autenticada da resolução de desapropriação (parte B) ou da resolução de apropriação antecipada deve acompanhar a queixa escrita.

CÓDIGO DE ÁGUAS, DE 23 DE JUNHO DE 1960**PRIMEIRA PARTE:****PERMISSÃO PARA DESAPROPRIAÇÃO****§ 85 – FINS DA DESAPROPRIAÇÃO**

(1) Segundo esta lei só é permitido desapropriar para:

1. utilizar um terreno ou preparar a sua utilização futura, de acordo com os princípios de construção e povoamento;
2. utilizar para fins de construção ou encaminhar para tal, terrenos livres ou escassamente ocupados, que não pertençam a um plano de construção, mas que estejam localizados entre trechos construídos e que sirvam para alguma construção de interesse da coletividade;
3. conseguir terrenos para a indenização em terras, ou
4. substituir direitos perdidos por desapropriação por novos direitos.

(2) As regulamentações sobre desapropriações para outros fins senão os já mencionados no item 1 ficam inalterados.

§ 86 – OBJETO DA DESAPROPRIAÇÃO

(1) Pela desapropriação pode-se:

1. tirar ou embargar a propriedade de terrenos;
2. tirar ou embargar outros direitos sobre terrenos;
3. tirar direitos que permitam a aquisição, a apropriação ou o usufruto de terras ou que limitem o uso das mesmas por parte do responsável;
4. outorgar certos direitos, dentro dos regulamentos desta parte, que concedem obrigações conforme mencionadas no n. 3;
5. determinar a modificação ou a eliminação de logradouros existentes para fins de construção, conforme as prescrições do plano Habitacional.

(2) Quanto aos pertences de um terreno ou utensílios ligados temporariamente ao mesmo ou a um prédio, a desapropriação só pode ser feita dentro das medidas estipuladas pelo §92, item 4.

(3) Os regulamentos referentes à desapropriação ou embargo de terras (terrenos) devem ser aplicados de acordo com os direitos de retenção, embargo ou justificação dos direitos mencionados no item 1, ns. 2 a 4.

§ 87 – CONDIÇÕES DE PERMISSÃO P/ DESAPROPRIAÇÃO

(1) A desapropriação isolada é permitida somente para atender o bem estar geral e quando o fim da desapropriação não pode ser alcançado por outros meios.

(2) A desapropriação para os fins relacionados no §85, item 1, ns. 1 e 2 requer:

1. que a concessão de terras (terrenos) apropriadas aos planos habitacionais da cidade não é admissível em terras federais, estaduais ou municipais, ou de pessoa jurídica de direito privado em que participa, com maioria exclusiva ou associada, a federação, um estado ou um município, ou mesmo de terras do requerente;

2. que o requerente tenha seriamente, porém em vão, procurado adquirir amigavelmente outro terreno apropriado ou ofertado um de sua propriedade ou de propriedade de pessoa jurídica de direito privado de cujo capital participa com maioria;

3. e que ele prove a utilização do terreno para o fim previsto dentro do prazo estipulado.

(3) A desapropriação de terra com o fim de preparação para construção (§85, item 1, n. 1) ou encaminhamento para tal (§85, item 1 n. 2) pode ocorrer somente para o bem da coletividade.

§ 88 – DESAPROPRIAÇÃO POR MOTIVOS PREMENTES DE CONSTRUÇÃO MUNICIPAL

Se é requerida a desapropriação de um terreno da municipalidade para fins relacionados no §85, item 1, nºs 1 e 2, de necessidade urgente para fins de construção, é suficiente, ao invés do §87 item 2, a prova de que a municipalidade esforçou-se em vão para conseguir este terreno amigavelmente respeitando as condições adequadas.

§ 89 – OBRIGAÇÕES DE TRANSFERÊNCIA DA MUNICIPALIDADE

(1) A Municipalidade é obrigada a transferir os terrenos desapropriados a seu favor (§87 item 2) com fins de construção, desde que não usados para tráfego, previdência social ou áreas verdes, dentro de no máximo dois anos após o término do prazo estipulado (§113 item 2 n. 3) aos futuros usuários, desde que comprovada a utilização do terreno para o fim programado e dentro do prazo prescrito, observando as despesas, mas sem visar lucros. Deve ser dispensada atenção aos antigos proprietários.

(2) Em caso de terrenos desapropriados a favor da municipalidade (§87 item 3 ou §88) para encaminhamento de construção, ela é obrigada a transferir, dentro de dois anos após a modificação jurídica aos interessados na construção, uma vez por eles provada a utilização do terreno para os devidos fins dentro do prazo prescrito, observando-se as despesas, sem, porém, visar lucros.

(3) A Municipalidade pode requerer um direito de construção hereditário em lugar da transferência, se o usuário assim o desejar e sua situação financeira o permitir. Neste caso a Municipalidade oferece ao antigo proprietário o terreno embargado com direito de construção hereditário, em condições adequadas, para re-aquisição.

§ 90 – DESAPROPRIAÇÃO DE TERRENOS PARA INDENIZAÇÃO EM TERRAS

(1) A desapropriação de terrenos para indenização em terras (terra substituta) é permitida quando:

1. é possível estipular em terras a indenização de um proprietário, de acordo com §100;

2. não é possível a exigência da concessão de terrenos apropriados para terras substitutas, localizados em terras do requerente, federais, estaduais ou municipais ou de pessoa jurídica de direito privado em que participa com maioria absoluta ou associada, a federação, o estado ou o município;

3. não é possível ao favorecido pela desapropriação conseguir espontaneamente terrenos adequados em troca de outros de sua propriedade ou de propriedade de pessoa jurídica de direito privado, em que participe com maioria de capital.

(2) Terrenos não podem ser desapropriados para indenização em terras quando:

1. o proprietário ou, em caso de terras agrícolas e florestais, outro usuário depende do terreno a ser desapropriado para o exercício de sua profissão e conseqüentemente não deve-se-lhe tirar a propriedade, no próprio interesse da economia geral;

2. os terrenos ou seus produtos servem diretamente a fins públicos ou à assistência social, ao ensino, a pesquisas, à assistência sanitária ou hospitalar, à educação, à educação física, a atividades da Igreja ou de comunidades religiosas de direito público, assim como a sua instalação imediata ou futura.

(3) Terrenos localizados fora dos limites de um Plano Habitacional ou além de logradouros já construídos, só podem ser desapropriados para indenização em terras se a sua finalidade é agrícola ou florestal.

- (4) Não é permitida a desapropriação para indenização de um proprietário, cujo terreno foi desapropriado para servir de terra substituta.

§ 91 – EMENDA PARA DIREITOS CASSADOS

A desapropriação feita com o intuito de substituir direitos cassados por desapropriação por novos direitos, é permitida desde que a emenda conste nos regulamentos da segunda parte desta seção. Para a substituição de direitos cassados por outros segundo § 97 item 2 período 3 são válidas as regulamentações sobre indenização em terras do § 90 itens 1 e 2.

§ 92 – LIMITAÇÕES E AMPLIAÇÕES DA DESAPROPRIAÇÃO

- (1) Um terreno só pode ser desapropriado dentro dos limites necessários ao uso a que se propõe. Deve-se, portanto, limitar a desapropriação se for possível embargar o terreno com seu usufruto devido para os fins desapropriativos.
- (2) No caso de um terreno ser embargado com direito de construção hereditário, seu proprietário pode requerer a cassação da propriedade em lugar do embargo. No caso de um terreno ser embargado por outros direitos, seu proprietário pode igualmente requerer a cassação caso este embargo lhe pareça injusto.
- (3) Se um terreno ou terras interdependentes em espaço ou economia vierem a ser desapropriadas somente parcialmente, o seu proprietário pode requerer a desapropriação da área total, uma vez provado que o terreno restante não servirá mais para uma cultura qualquer ou construção.
- (4) O proprietário pode exigir, de acordo com o §86 item 2, que a desapropriação se estenda aos pertences do terreno, caso ele não mais deles possa fazer uso devido à desapropriação.
- (5) Até o fim dos entendimentos verbais deve-se fazer o requerimento para os itens 2 e 4 ou pedir que este

requerimento seja feito no Departamento de Desapropriações.

SEGUNDA PARTE

INDENIZAÇÃO

§ 93 – PRINCÍPIOS DE INDENIZAÇÃO

- (1) Para a desapropriação é necessária a indenização.
- (2) A indenização é concedida para:
 1. os direitos perdidos pela desapropriação,
 2. diversas desvantagens decorrentes da desapropriação.
- (3) Vantagens financeiras que favorecem o desapropriado (§94) devem ser observadas por ocasião do acordo de indenização. Em caso de prejuízo financeiro ocasionado por dívidas do desapropriado, recorre-se ao §254 da Constituição.
- (4) O estado de conservação do terreno por ocasião da decisão do Departamento de Desapropriações sobre o requerimento devido rege o montante da indenização. Em casos de apropriação antecipada, estas condições são indicadas a partir da vigência da apropriação.

§ 94 – INDENIZADO E INDENIZADOR

- (1) A indenização pode ser exigida por todo aquele que tem seus direitos abalados ou prejuízos financeiros decorrentes de uma desapropriação.
- (2) O desapropriante é obrigado a dar indenização. Em caso de desapropriação de terra substituta, obriga-se à indenização aquele que deverá conseguir esta terra substituta para o terreno a ser desapropriado.

§ 95 – INDENIZAÇÃO PARA DIREITOS PERDIDOS

- (1) A indenização para direitos perdidos por desapro-

priação é medido pelo valor em curso (% 141) do terreno ou outro imóvel, sendo válido para tal o valor em curso por ocasião da decisão do Departamento de Desapropriações sobre o pedido de requerimento de desapropriação.

(2) Ao estipular a indenização ficam inconsideradas

1. modificações de valores decorrentes da desapropriação em vista;

2. valorizações surgidas após o prazo em que o proprietário, para evitar a desapropriação, poderia ter negociado ou trocado bens oferecidos pelo desapropriante (§87 item 2 n. 2 e § 88), a menos que tenha investido capital ou trabalho nos mesmos;

3. modificações na valorização feitas durante um impedimento de modificações e sem o alvará do Departamento de Urbanismo e Construções;

4. modificações valorizadoras feitas após a entrada do processo de desapropriação, sem ordem ou consentimento do departamento competente.

(3) Concede-se uma indenização para imóveis cuja demolição poderia ser exigida por regulamentos de direito público sem indenização, em caso de necessidade extrema do desapropriando. Se a demolição sem indenização poderá ser feita somente após um determinado prazo, o valor da indenização é calculado na proporção do prazo restante para o total.

(4) Se o valor de uma propriedade é reduzido por direitos de terceiros, que sustentam esta propriedade, adquirem novas terras ou são indenizados à parte, deve-se levar em conta tais fatos ao calcular a indenização para direitos perdidos.

§ 96 – INDENIZAÇÃO PARA OUTROS PREJUÍZOS MATERIAIS

(1) É concedida uma indenização em caso de ocorrência de prejuízos materiais provenientes de desapropriação, quando

e desde que esses prejuízos não sejam observados no cálculo de indenização para direitos perdidos.

A indenização deve ser fixada em justo equilíbrio entre os interesses da coletividade e dos implicados, especialmente para:

1. o prejuízo temporário ou permanente sofrido pelo proprietário nas suas atividades profissionais ou quaisquer outras atividades obrigatórias a que está sujeito, porém somente até o montante necessário para usufruir de outro terreno nas mesmas condições;

2. a desvalorização proveniente pela desapropriação de uma parte do terreno ou de terras interligadas espacial e economicamente, da outra parte, ou desvalorização surgida num terreno por desapropriação dos direitos de um outro, desde que essa desvalorização já não tenha sido incluída na determinação da indenização segundo n. 1;

3. para as providências necessárias a uma eventual mudança, decorrente da desapropriação.

(2) No caso do item 1 n. 2 recorre-se ao § 95 item 2 n. 2.

§ 97 – DIREITOS DE TERCEIROS

(1) É possível manter-se os direitos sobre terreno a ser desapropriado, assim como direitos pessoais que justifiquem a posse ou o uso deste terreno ou que limitem o uso por parte do obrigado, desde que seja coordenável com o fim da desapropriação.

(2) Como emenda de um direito não mantido sobre um terreno, pode-se embargar com igual direito, com a devida permissão do proprietário do direito, a terra substituta, ou outro terreno do desapropriante. Como emenda de um direito pessoal não mantido, pode-se criar, com permissão do proprietário do direito, uma condição jurídica que concede igual direito à terra substituta ou a outro terreno do desapropriante. Como emenda para direitos pessoais ou materiais de

organizações de atendimento urbano ou outro responsável pelo fornecimento de eletricidade, gás, calor ou água, que dependem desses direitos para o cumprimento de suas obrigações, são justificados direitos equivalentes de acordo com o requerimento por eles feito; desde que os terrenos do desapropriante não se prestem para tal, pode-se utilizar outros terrenos. Requerimentos mencionados após o terceiro período deste item devem ser feitos por escrito, pessoalmente ou no Departamento de Desapropriações, ANTES dos entendimentos verbais.

(3) Desde que não mantidos os direitos ou não substituídos por outros, deve-se indenizar isoladamente:

1. os que têm direito a construção por herança, os que têm direito a participação por velhice, assim como os proprietários de direito aquisitivo e de préstimos ao terreno,

2. proprietário de direitos pessoais que permitam a posse ou o uso do terreno, quando o terreno está em poder de quem a ele tem direito,

3. proprietário de direitos pessoais que permitem a aquisição de terreno ou que limitem o obrigado no uso do mesmo.

(4) Os interessados, cujos direitos não foram mantidos, substituídos ou indenizados isoladamente, têm direito à substituição do montante do seu direito, da indenização financeira pela propriedade, desde que seus direitos a ela se estendam. Isto é válido igualmente para a indenização financeira estipulada para os direitos perdidos por desapropriação de acordo com § 96 item 1 n. 2.

§ 98 – TRANSFERÊNCIA DE DÍVIDAS

(1) Se o implicado responder pessoalmente por uma hipoteca mantida ou substituída por um novo direito sobre outro terreno, o desapropriante assume a dívida no montante da hipoteca. São válidos os §§415, 416 da Constituição para

tal caso; quem transfere no sentido do § 416 é o desapropriando.

... § 98 item I: Constituição da Rep. Fed. da Alemanha

(2) O mesmo é válido no caso de o desapropriado responder pessoalmente por dívidas tributárias ou quaisquer outras sobre suas terras mantidas ou substituídas por novos direitos sobre outro terreno, desde que ele dê baixa das exigências existentes contra ele e abone o caso no Departamento de Desapropriações dentro do prazo estipulado no §109.

§ 99 – INDENIZAÇÃO EM DINHEIRO

(1) A indenização deve ser paga de uma vez só, desde que a lei não estipule diferentemente. Por requisição do proprietário a indenização pode ser feita em prestações, desde que isto não interfira nos interesses dos outros implicados.

(2) Para o débito de um terreno com direito de construção hereditário a indenização é efetuada em juros de construção hereditária.

(3) A indenização única é feita (dois de cem) sobre desconto da “Deutsche Bundesbank” (Banco Federal Alemão), anualmente, contando os juros a partir do momento em que o Departamento de Desapropriações aprova a requisição de desapropriação. Em caso de apropriação antecipada, a época em que é realizada é a responsável pelos cálculos da indenização.

§ 100 – INDENIZAÇÃO EM TERRAS

(1) O proprietário pode exigir indenização em terras, quando dela depender profissionalmente ou necessitar para sua sobrevivência, e:

1. quando o desapropriante possuir terras das quais não necessita para o exercício de sua profissão ou encargo ou mesmo sobrevivência ou

2. quando o desapropriante pode, por avaliação devida do Departamento de Desapropriações, conseguir terras equivalentes por si mesmo ou

3. quando pode ser conseguida terra substituta por desapropriação, segundo §90.

(2) De acordo com o estipulado no item 1 n^{os}. 1 a 3, a indenização também deverá ser feita em terras, quando assim solicitado pelo proprietário, uma vez estar seu terreno construído com casa própria ou suas terras dotadas de pequeno povoamento. Isto, entretanto, não é válido no caso de demolição com indenização.

(3) Por requisição a indenização poderá ser feita total ou parcialmente em terras, uma vez que esta maneira de indenização for devidamente estudada e aprovada pelo Departamento de Desapropriações sem prejudicar as partes interessadas e o desapropriante preencher as condições previstas no item 1 n^{os}. 1 e 2.

(4) Para a avaliação da terra substituta é válido o §95. Aqui pode ser considerada uma valorização do restante da propriedade do desapropriando surgida através de aquisição de terra substituta, acima do valor da primeira.

Se a terra substituta for de valor mais baixo do que a desapropriada, deve-se efetuar a indenização desta diferença em dinheiro.

Se, entretanto, a terra substituta for de maior valor do que a desapropriada, é estipulado que o desapropriando pagará ao desapropriante a diferença equivalente em dinheiro. O pagamento da diferença deve ser feito, segundo § 117 item 3 período 3, no dia da ordem de execução.

(5) Se a indenização é feita em terras, os direitos materiais ou pessoais, desde que não mantidos sobre o terreno desapropriado, devem ser substituídos total ou parcialmente por requisição do proprietário do direito, segundo §97 item 2. Se isto não for possível ou suficiente deve-se indenizar os proprietários dos direitos em dinheiro; isto, porém, só é válido aos que têm direito segundo §97 item 4, se os seus

direitos não foram cobertos por indenização complementar em dinheiro.

(6) As requisições dos itens 1, 2, 3 e 5 devem ser feitas por escrito, pessoalmente ou pelo Departamento de Desp. sendo que nos casos dos itens 1 a 3 antes e no caso do item 5 até o término dos entendimentos verbais. (§109)

§ 101 – INDENIZAÇÃO POR CONCESSÃO DE OUTROS DIREITOS

(1) O proprietário de um terreno a ser desapropriado pode requerer indenização total ou parcial, desde que de comum acordo com os implicados:

1. por pedido ou transferência de residência própria, propriedade parcial, direito permanente de residência ou usufruto permanente deste ou de outro terreno do desapropriante ou

2. por transferência de propriedade para um terreno construído do desapropriante ou

3. por transferência de propriedade para um terreno a ser construído, do desapropriante.

Em casos de diferenças de valores entre os direitos segundo item 1, e o terreno a ser desapropriado, é válido §100 item 4.

(2) A requisição do item 1 deverá ser feita por escrito e encaminhada até o término dos entendimentos verbais.

§ 102 – REAQUISIÇÃO DO DESAPROPRIANDO

(1) O antigo proprietário, desapropriado, pode exigir suas terras de volta quando:

1. o desapropriante ou seu sucessor não tiver utilizado o terreno para os fins devidos e dentro do prazo previsto (§113 item 2 n. 3 e § 114) ou tenha desistido daqueles fins

antes de esgotado o prazo previsto;

2. a comunidade não tiver feito a transferência de acordo com o §89.

(2) A reaquisição não pode ser reclamada quando:

1. o próprio desapropriando adquiriu o terreno durante a desapropriação pelos regulamentos da lei;

2. há um processo de desapropriação, segundo esta lei, em favor de outro interessado e o antigo proprietário não consiga provar a utilização do terreno para o fim estipulado e dentro do prazo previsto.

(3) O requerimento para reaquisição deverá ser encaminhado ao Departamento de Desapropriações antes de esgotado o prazo de dois anos após a vigência do direito (§203 Art. 2 da Constituição). Este requerimento é vetado quando já se iniciou a utilização devida ou quando já foi entregue ao Departamento de Desapropriações a remoção do terreno em direito de construção hereditário.

(4) O Departamento de Desapropriações pode vetar a reaquisição em caso de o terreno estar muito modificado e em caso de ter sido concedida indenização total ou parcial em terras.

(5) O antigo proprietário, pode dentro das exigências do item 1, requerer substituição ao seu antigo direito perdido por lei, por outro equivalente a seu favor, por desapropriação. Os regulamentos sobre reaquisição convencionam a questão.

(6) Para o processo são válidos os §§104 a 122.

... § 102 item 3: Constituição da Rep. Fed. da Alemanha

§ 103 – INDENIZAÇÃO POR REAQUISIÇÃO

Se for atendido o requerimento para reaquisição o requerente deverá indenizar o implicado pelos seus direitos perdidos. §93 item 2 n. 2 não é aplicável no caso. A indenização concedida ao proprietário não deve ultrapassar o valor em curso da primeira desapropriação, mas deve-se observar eventuais melhorias feitas que valorizaram o terreno entrementes. No restante são aplicáveis os regulamentos sobre indenização do item 2 acima mencionado.

TERCEIRA PARTE

PROCESSO DE DESAPROPRIAÇÃO

§ 104 – DEPARTAMENTO DE DESAPROPRIAÇÃO

- (1) A desapropriação é executada pelo Superior Departamento Administrativo (Departamento de Desapropriação).
- (2) Os Governos Estaduais podem determinar, por lei, que assessoros honorários que possam interferir nas decisões do Departamento de Desapropriações.

§ 105 – PETIÇÃO DE DESAPROPRIAÇÃO

A petição de desapropriação deve ser apresentada à Municipalidade, dentro de cujos limites situa-se o terreno em questão. No prazo de um mês a Municipalidade encaminha, com o seu parecer, o requerimento ao Departamento de Desapropriações.

§ 106 – APROVAÇÃO DO ÓRGÃO ESTADUAL

- (1) Se um terreno deve ser desapropriado para fins industriais, a introdução do processo de desapropriação necessita da aprovação do órgão superior estadual. Este deve, na sua decisão, considerar o fator espaço necessário ao fim como de suma importância.
- (2) Em caso de veto por parte do Superior Órgão Esta-

dual, o Departamento de Desapropriações deverá negar a petição de desapropriação.

§ 107 – PESSOAS PARTICIPANTES

(1) Do processo de desapropriação participam:

1. o requerente,
2. o proprietário e todos aqueles com direito sobre o terreno ou direito relacionado ao mesmo, devidamente registrado e garantido no livro (de registros) fundamental,
3. proprietário de direitos não garantidos conforme mencionado, mas com direito pessoal que permita a aquisição, posse ou proveito do terreno ou que limite o seu uso,
4. em caso de terra substituta, os proprietários de direitos mencionados nos n^{os} 2 e 3, relativos à terra substituta,
5. a Municipalidade.

(2) As pessoas implicadas no item 1 n. 3 tornam-se participantes a partir do momento em que seus direitos são encaminhados ao Departamento de Desapropriações. Esta inscrição deve ocorrer no mais tardar por ocasião do último entendimento verbal com os participantes.

(3) Em caso de dúvida a respeito de um direito inscrito, o Departamento deve conceder ao requerente, imediatamente, um prazo para que comprove seu direito. Esgotado o prazo infrutiferamente, o requerente não mais participa até provar a veracidade de seu direito.

(4) O credor, inscrito no livro de registros, de uma hipoteca, dívida sobre imóvel ou dívida tributária para a qual foi emitida uma carta, ou qualquer de seus sucessores deve participar ao Departamento de Desapropriações, a pedido deste, se outrém assumiu a hipoteca ou as dívidas já mencionadas ou qualquer outro direito sobre as mesmas, devendo

indicar a pessoa adquirente. É aplicável §150 item 2, períodos 2 a 4.

§ 108 – PREPARAÇÃO DOS ENTENDIMENTOS VERBAIS

(1) O processo de desapropriação deve ser levado a termo o mais rápido possível. O Departamento de Desapropriações deve tomar as medidas preventivas antes mesmo dos entendimentos verbais, para possibilitar o pronto atendimento do processo dentro do prazo. O Departamento obriga-se a analisar o estado de coisas importante ao processo de desapropriação e deve dar oportunidade ao proprietário, ao requerente, assim como às repartições para as quais a desapropriação seja de importância no que tange seus serviços internos, de manifestarem-se a respeito.

Durante a investigação o Departamento de Desapropriações deve adquirir um parecer fornecido pela comissão de pareceres (§137) em caso de propriedade cassada ou pedido de direito de construção hereditário.

(2) O Departamento de Desapropriações deve consultar o Departamento (Secretaria) de Agricultura caso deva ser desapropriado para indenização um terreno explorado agricolamente e situado fora dos limites de algum plano habitacional.

(3) Se forem desapropriados diversos terrenos vizinhos para fins de plano habitacional, os processos referentes a cada um desses terrenos devem correr simultaneamente e de preferência serem coordenados.

§ 109 – ENCAMINHAMENTO DO PROCESSO DE DESAPROPRIAÇÃO E PRAZO DE ENTENDIMENTOS VERBAIS

(1) O processo de desapropriação é iniciado com a determinação de um prazo para os entendimentos verbais entre os participantes. Devem ser convocados por escrito o requerente, o proprietário do terreno em questão, outras pessoas eventualmente participantes conforme estabelece o livro fundamental e a Municipalidade. O prazo de convocação é de um mês.

(2) A convocação deve conter:

1. a designação do requerente e do terreno em questão,
2. o conteúdo essencial do requerimento de desapropriação e o aviso de que o requerimento assim como os documentos a ele ligados estão à disposição para verificação no Departamento de Desapropriações.
3. a solicitação de que quaisquer objeções contra o requerimento sejam entregues por escrito ao Departamento de Des.,
4. o aviso de que pode-se decidir sobre o requerimento e outros tantos a ser liquidados no processo, também em caso de não comparecimento.

(3) A convocação de pessoas participantes por requerimento de indenização em terras deve conter, além dos detalhes mencionados no item 2, a designação do proprietário cuja indenização em terra foi reclamada e a do terreno para o qual foi reclamada terra substituta.

(4) O encaminhamento deverá ser participado à comunidade pelo sistema habitual do lugar, designando o terreno em questão, o proprietário e a data dos primeiros entendimentos verbais. Nesta comunicação pública deve-se solicitar a todos os participantes que se conscientizem de seus direitos no mais tardar durante os entendimentos verbais, chamando a atenção de que o requerimento de desapropriação assim como quaisquer outros a serem liquidados durante o processo, pode ser aprovado ou não independentemente do número de presentes.

(5) O Departamento de Desapropriações deve comunicar ao Cartório de Registros o encaminhamento do processo de desapropriação. O Cartório por sua vez obriga-se a participar ao Departamento de Desapr. todos e quaisquer registros feitos

após a data do encaminhamento do processo de desapropriação do terreno em questão.

(6) Se no livro de registros constar a determinação de leilão forçado ou administração forçada, o Departamento de Desapropriações cientifica a Justiça Executiva até que ponto é afetado o terreno, objeto de processo executivo.

§ 110 – ACORDO

(1) O Departamento de Desapropriações deve conseguir um acordo entre os participantes.

(2) Estando os participantes de comum acordo, o Departamento deve fazer uma Ata por escrito, a ser assinada por todos os participantes, obedecendo às exigências do §113 item 2. O procurador de um proprietário necessita de procuração total devidamente autenticada.

(3) O acordo documentado e autenticado equipara-se a uma decisão de desapropriação não mais. É aplicável o §113 item 3.

§ 111 – ACORDO PARCIAL

Se os participantes entrarem em acordo apenas sobre a transferência e dívidas da propriedade e não sobre a indenização em si, é aplicável o § 110 item 2. De mais a mais o processo de desapropriação continua seu ritmo normal.

§ 112 – DECISÃO DO DEPARTAMENTO DE DESAPROPRIAÇÕES

(1) Se não há acordo, o Departamento de Desapropriações decide sobre o requerimento de desapropriação e quaisquer outros, assim como objeções aventadas, baseando-se nos entendimentos verbais havidos.

(2) Aprovando o requerimento de desapropriação, o Departamento decide igualmente:

1. sobre quais direitos são mantidos àqueles que têm direito ao objeto da desapropriação (§97),
2. sobre quais direitos pesarão sobre o objeto da desapropriação, terra substituta ou outro terreno,
3. sobre quais relações jurídicas concedem os direitos mencionados no §86 item. 1 n^{os} 3 e 4,
4. no caso de indenização em terras sobre a transferência ou desapropriação da terra substituta.

§ 113 – RESOLUÇÃO DA DESAPROPRIAÇÃO

(1) A resolução da desapropriação deve ser estabelecida pelo Departamento de Desapropriações e enviada aos participantes. A resolução deve conter uma explicação sobre permissão, forma e prazo de requerimento para decisão judicial (§157).

(2) Se o Departamento aprova o requerimento de desapropriação, a resolução deve *indicar*:

1. o desapropriando e o desapropriante;
2. todos os outros participantes;
3. a finalidade da desapropriação e o prazo dentro do qual deverá ser utilizado o terreno;
4. o objeto da desapropriação, e neste caso:
 - a) quando for um terreno o objeto da desapropriação, medidas e devidos registros, cadastro etc; quando for parte de um terreno, as medidas, devidamente calculadas segundo plantas existentes, por agrimensor acreditado;
 - b) quando houver outro direito qualquer sobre o objeto de desapropriação, o teor e o registro daquele;
 - c) quando houver direito pessoal que permita aquisição, posse ou uso ou que limite o uso do obrigando sobre o ter-

- reno, teor e registro daquele, assim como o motivo de sua manutenção;
- d) os objetos mencionados no §86 item 2, quando a desapropriação estender-se a eles;
5. a forma, o teor na medida em que possa ser determinado pelo tratado, assim como a categoria do direito que eventualmente pese sobre o terreno; o terreno; e a pessoa quem direito.
6. no caso de estabelecimento de um direito do tipo mencionado no n. 4-c, teor das condições jurídicas e os participantes.
7. condições de propriedade e de direito antes e depois da desapropriação;
8. tipo e montante da indenização e montante do pagamento da diferença segundo §100 item 4 n. 4 e §101 item 1 n. 2, com a indicação de quem e a quem deverá ser paga: indenizações monetárias a serem pagas a outros implicados na desapropriação (§97 item 4) devem ser mencionadas à parte das outras indenizações;
9. no caso de indenização em terra, o terreno conforme n. 4-a

(3) Caso conste no livro de registros algum leilão ou administração forçados, o Departamento de Desapropriações científica a Justiça Executiva da aprovação do requerimento.

§ 114 – DECURSO DO PRAZO DE USO

(1) O prazo dentro do qual deve ser concretizada a finalidade da desapropriação segundo o disposto no §113 item 2 n. 3, inicia com a vigência da modificação dos direitos.

(2) O Departamento de Desapropriações pode prorrogar este prazo antes do seu término quando:

1. o desapropriante provar não poder utilizar o terreno dentro do prazo previsto sem endividar-se;
2. antes do término do prazo surgir uma sucessão

de direito global e o sucessor provar não poder utilizar o terreno no prazo estipulado.

O antigo proprietário deve ser informado sobre a prorrogação antes da decisão.

§ 115 — COMO PROCEDER NA INDENIZAÇÃO POR CESSÃO DE OUTROS DIREITOS

(1) Quando é necessário dar-se indenização a um proprietário de terreno a ser desapropriado conforme §101 e na impossibilidade de pedido, transferência ou avaliação de um direito por ocasião da concessão da aprovação da desapropriação, o Departamento, se assim requerido pelo proprietário, concede-se o direito de, além de indicar na aprovação da desapropriação o montante da indenização, autorizar o desapropriante a oferecer dentro de determinado prazo um direito equivalente ao desapropriando.

(2) Se o desapropriante não oferecer o mencionado direito ao desapropriando dentro do prazo marcado ou se não entrar em acordo, seu direito ser-lhe-á tirado em favor do desapropriando, por desapropriação. O Departamento fixa o teor do direito, até onde for possível determinar este teor por combinação. Os regulamentos desta parte da lei são aplicáveis ao processo e à indenização.

(3) O requerimento segundo item 2 só pode ser feito dentro de seis meses após término de prazo determinado.

§ 116 — APROPRIAÇÃO ANTECIPADA

(1) Em caso de fazer-se necessária urgentemente a utilização do terreno por parte do desapropriante, afim de atender o bem-estar comunitário, o Departamento de Desapropriações pode facultar a apropriação antecipada ao desapropriante. A apropriação antecipada é permitida somente mediante entendimentos verbais concretizados. A aprovação da apropriação antecipada deve ser enviada ao requerente, ao proprietário e ao proprietário imediato. A entrada da apropriação é determinada pelo Departamento. Por requisição do

morador este prazo deve ser, no mínimo, de quinze dias após a comunicação de apropriação antecipada.

(2) O Departamento reserva-se o direito de fazer com que a apropriação antecipada dependa da cessão de uma garantia no montante da provável indenização e da execução também antecipada de algumas condições. Por requerimento do proprietário de um direito sobre posse ou uso de um terreno, a apropriação antecipada pode depender de uma garantia equivalente ao provável montante da indenização. A petição deve ser enviada ao requerente, ao proprietário e ao usufrutuário.

(3) Pela apropriação antecipada torna-se proprietário o indivíduo que utilizará o terreno e perde a propriedade o desapropriando. O que deu entrada pode imediatamente tomar as necessárias providências para a construção ou outra utilização prevista.

(4) O novo proprietário obriga-se à indenização de prejuízos decorrentes de sua apropriação antecipada, desde que os danos não venham a ser contabilizados em juros sobre a indenização monetária (§99 item 3), sendo que o tipo e o montante da indenização são estipulados pelo Departamento de Desapropriações segundo aprovação indicada no §113 e enviado aos interessados. A indenização por apropriação antecipada deve ser efetuada dentro do prazo fixado, independentemente de petição judicial. (Prazo: item 1, último período).

(5) Por requisição de uma das pessoas citadas no item 2-período 3 o Departamento de Desapropriações deve mandar examinar o estado do terreno a ser desapropriado antes da apropriação antecipada e determinar por escrito sua serventia ou não ao fim proposto.

A conclusão dos estudos feitos deve ser enviada aos participantes.

(6) Se for vetado o requerimento de desapropriação, a apropriação antecipada deve ser suspensa e o primitivo proprietário levado de volta à sua propriedade, sendo que o desapropriante obriga-se às indenizações por danos provenientes da

desapropriação antecipada. Aplicável item 4.

§ 117 – EXECUÇÃO DA APROVAÇÃO DA DESAPROPRIAÇÃO

(1) Se a aprovação da desapropriação não mais puder ser impugnada, o Departamento outorgará sua aprovação, por requerimento de um dos participantes (ordem de execução), quando o desapropriante tiver pago a indenização monetária ou a tiver depositado, legalmente sem direito de devolução.

(2) A ordem de execução deve ser enviada a todos os participantes, cujas posições jurídicas ficaram implicadas pela aprovação da desapropriação. A ordem de execução deve ser comunicada publicamente e por escrito à comunidade, dentro de cujos limites situa-se o terreno em questão. É aplicável o §113 item 3.

(3) Em dia marcado pela ordem de execução é substituído o antigo direito pelo novo, regulamentado pela aprovação de desapropriação e simultaneamente criam-se as condições jurídicas segundo §113 item 2 n. 6, entrando em vigor em data a ser combinada pelos participantes.

§ 119 – PROCESSO DE DISTRIBUIÇÃO

(1) Após a vigência da nova condição jurídica cada participante pode requerer seu direito sobre a quantia que lhe cabe perante a justiça ou fazer petição de processo judicial sobre a distribuição dos valores, caso outro participante conteste este direito.

(2) Compete ao órgão da Justiça, em cujos limites esteja situado o terreno em questão, fazer a distribuição dos valores a cada um dos participantes. Em caso de dúvida é válido o §2 da lei de leilões.

(3) Em caso de leilão compelido, os regulamentos sobre a distribuição da renda são aplicáveis com as seguintes alterações:

1. o processo de distribuição deve ser aberto por aprovação;
2. o envio da aprovação de abertura deve ser considerado como confisco ao requerente segundo §13 da lei de leilão compelido. Se o terreno já estiver confiscado num processo de leilão compelido ou administração forçada, fica por aí suspenso;
3. a justiça deve recorrer, por ocasião da abertura do processo de distribuição, ao livro de registros e consultar os regulamentos contidos na lei de leilão compelido §19 art. 2; a cópia autenticada da folha de registro deve conter os registros feitos por ocasião do envio da aprovação da desapropriação ao desapropriando, assim como todas e quaisquer modificações ou anulações feitas posteriormente;
4. no processo de distribuição deve-se considerar todos os que possuem direito de indenização (§97 item 4) por mandado do §10 da lei de leilão compelido, mas somente até feito o depósito quanto à reivindicação de pagamentos secundários.

(4) Se por regulamentos jurídicos estaduais a distribuição dos valores por motivo de leilão compelido não for feito pela Justiça Executiva, mas sim por outro órgão, este pode também proceder à distribuição segundo itens 1 a 3. Se este órgão exigir alguma modificação, esta deve ser aplicada pela Justiça Executiva. A acusação vai contra a decisão da Justiça Executiva.

§ 120 – ANULAÇÃO DA APROVAÇÃO DA DESAPROPRIAÇÃO

(1) Se o desapropriante não pagar sua dívida, decorrente da aprovação do processo, no prazo de um mês após ter-se a aprovação tornado não-impugnável e se ainda não foi liberada a ordem de execução, o Departamento de Desapropriações concede-se o direito de anular o processo. Favorecido é todo

participante com direito a uma indenização não paga ou todo aquele que deverá ser contentado segundo §97 item 4.

(2) Antes da anulação deve-se ouvir o desapropriante. A anulação deve ser enviada por escrito a todos os participantes, à comunidade e ao livro de registros.

§ 121 – DESPESAS

(1) O requerente obriga-se a arcar com as despesas do processo.

Em caso de aprovação de uma reaquisição, cabe ao prejudicado pela reaquisição arcar com as despesas do processo.

(2) As despesas correm de acordo com as leis estaduais.

LEI E CÓDIGOS PARA O ESTADO DA RENÂNIA, EDITADO EM MOGÚNCIA (29.4.66)

LEI ESTADUAL DE DESAPROPRIAÇÕES DE 22.4.1966

A Assembléia da Renânia decreta a seguinte lei:

PRIMEIRA PARTE

REGULAMENTOS GERAIS

§ 1 – ÁREA DE VALIDADE

(1) Esta lei é válida para o Estado da Renânia, salvo interferência do direito federal.

(2) Desapropriações e regulamentos sobre direitos em outros estados não são atingidos.

(3) Os regulamentos desta lei são válidos igualmente para terras e partes de terras.

(4) Os regulamentos sobre a propriedade de terras são válidos igualmente para direitos equiparados, salvo determinação em contrário desta lei.

§ 2 – FINALIDADE DA DESAPROPRIAÇÃO

Por esta lei é permitido desapropriar para

1. executar uma obra de bem-estar geral,
2. adquirir terras para indenização em terras,
3. substituir direitos perdidos por novos direitos,
4. executar desapropriação considerada legal por outras leis.

§ 3 – OBJETO DA DESAPROPRIAÇÃO

(1) Por desapropriação é permitido

1. tirar ou embargar a propriedade sobre um terreno,
2. tirar ou embargar outros direitos sobre um terreno,
3. tirar direitos que permitam uso, aquisição ou posse de um terreno ou limitar estes direitos,
4. criar condições jurídicas, desde que de acordo com a lei, que permitam direitos conforme mencionado acima,
5. determinar modificação ou afastamento de construção existente.

(2) Somente conforme §7 item 4 a lei pode estender-se aos pertences temporários do terreno ou construção.

(3) Os regulamentos sobre retenção ou embargo de propriedade sobre um terreno são válidos igualmente para retenção, embargo ou criação dos direitos citados no item 1 ns. 2 a 4.

§ 4 – CONDIÇÕES PARA A PERMISSÃO DE DESAPROPRIAÇÃO

A desapropriação para o fim estipulado no §2 item 1 só é permitida quando se fizer necessária ao bem-estar da coletividade e a finalidade da desapropriação não puder ser conseguida por outro meio. Ela requer preliminarmente que

1. não seja possível obter as terras de propriedade do empreendedor ou de pessoa jurídica em que o empreendedor participe só ou por maioria,
2. o requerente tenha se esforçado em vão por livre aquisição de um terreno adequado ou oferta de outro terreno de sua propriedade ou de propriedade de pessoa jurídica de cujo capital participa por maioria e
3. ele faça crer da utilização do terreno dentro do prazo estipulado, para a finalidade prevista.

§ 5 – DESAPROPRIAÇÃO DE TERRAS PARA INDENIZAÇÃO EM TERRAS

(1) A desapropriação de terrenos para indenização em terras (terra substituta) é permitida quando

1. a indenização de um desapropriando deve ser feita em terra conforme § 18,
2. a cessão de terrenos próprios para a terra substituta não puder ser feita de terras do desapropriante ou de pessoa jurídica de que participe só ou por maioria aquele,
3. o desapropriante não conseguir terras por livre aquisição ou não dispor de próprias ou de pessoa jurídica da qual participe por maioria.

(3) Terrenos não podem ser desapropriados para indenização em terra quando

1. o proprietário, ou em caso de uso agrícola ou florestal do terreno qualquer outro usufrutuário, depender das terras para o seu trabalho profissional e a manutenção de suas atividades for de interesse econômico geral;
2. os mesmos ou seus produtos forem de utilidade pública ou servirem para o atendimento do bem-estar geral, incluindo finalidades de estudo, pesquisa, assistência sanitário-hospitalar, educação, educação física, empresas públicas de

gás, água, luz, esgoto, aquecimento ou deveres da Igreja, comunidades religiosas.

(3) Terrenos situados fora dos limites espaciais de um plano habitacional ou fora de trechos construídos interligadamente, só podem ser desapropriados para indenização em terra, quando servirem a fins agrícolas ou florestais.

(4) Não é permitida a desapropriação para a indenização de um proprietário, cujo terreno seja desapropriado para terra substituta.

§ 6 – SUBSTITUIÇÃO PARA DIREITOS CASSADOS

Só é permitida a desapropriação visando substituição de direitos cassados por novos direitos, quando a recolocação constar nos regulamentos da segunda parte desta lei. Para a substituição de direitos perdidos por outros direitos pelo caminho da desapropriação segundo §15 item 2 período 3, são aplicáveis os regulamentos sobre desapropriação para terra substituta do §5 item 1 e 2.

§ 7 – EXTENSÃO, LIMITAÇÃO E AMPLIAÇÃO DA DESAPROPRIAÇÃO

(1) Um terreno só pode ser desapropriado na extensão em que for realmente necessário para a execução da finalidade prevista. Se for possível embargá-lo com direito ao uso para o fim estipulado, a desapropriação deve limitar-se ao embargo.

(2) Em caso de embargo de um terreno com direito de construção hereditário, o proprietário pode requerer a cassação da propriedade em lugar do embargo. Se um terreno for oprimido com outro direito, o proprietário pode requerer a desapropriação, caso este direito não lhe convir.

(3) Se um terreno ou uma propriedade interligada espacial ou economicamente for desapropriado apenas em parte, o proprietário pode requerer desapropriação total, caso terreno ou propriedade restante não mais se prestarem devidamente

para uso econômico ou construtivo, isto é, ficarem inutilizados.

(4) O proprietário pode exigir que a desapropriação se estenda aos pertences mencionados no §3 item 2, caso estes pertences não mais lhe sejam de utilidade, como consequência da desapropriação.

(5) O requerimento dos itens 2 a 4 deve ser feito por escrito pelo proprietário ou levado a efeito pelo Departamento de Desapropriações até o término dos entendimentos verbais.

§ 8 – OBRAS PRELIMINARES EM TERRENOS

(1) Os encarregados do Departamento de Desapropriações têm o direito de pisar em terreno a ser desapropriado, desde que não penetrem em residência, antes mesmo do encaminhamento do processo de desapropriação, para medições ou obras preliminares de estudo para averiguar a serventia ou não do terreno para o fim visado pela desapropriação. O Departamento de Desapropriações pode dar ao exequente de um projeto que necessite de desapropriação, plenos poderes para executar os trabalhos mencionados acima.

(2) O proprietário e os usufrutuários devem ser avisados previamente da visita dos inspetores, salvo seja necessária a comunicação por envio público. O comunicado pode ser feito publicamente, conforme uso local, em se tratando de diversos terrenos interligados, a ser desapropriados para projeto todo especial (item 1, período 1). Item 1 período 2 requer atenção especial do Departamento de Desapropriações.

(3) Se ocorrem prejuízos materiais ao proprietário, decorrentes dos trabalhos efetuados conforme item, o exequente do projeto futuro obriga-se à indenização em dinheiro ao desapropriando. Caso não haja acordo amigável sobre o montante da indenização, esta será determinada pelo Departamento de Desapropriações, após ouvidos os participantes.

§ 9 – INFLUÊNCIA SOBRE TERRENOS VIZINHOS

(1) Caso façam-se necessárias certas medidas de prevenção ou segurança num terreno, a fim de proteger terrenos vizinhos ou terrenos restantes do desapropriando, estas devem ser tomadas pelo desapropriante. Caso as medidas mencionadas no primeiro período devam ser tomadas fora dos limites do terreno desapropriado, elas devem ser tomadas pela pessoa diretamente interessada, salvo determinações outras.

(2) As despesas da instalação e manutenção material para atender as medidas de proteção necessárias correm por conta do desapropriante, levando, entretanto, em conta, as vantagens criadas a terceiros pelas medidas supra citadas. As despesas de manutenção por parte do desapropriante começam além das responsabilidades sobre as instalações já existentes.

(3) Entende-se por medidas preventivas segundo itens 1 e 2, a edificação, modificação ou remoção de caminhos úteis ao desempenho de trabalhos, valas, valetas, dispositivos contra enchentes, muros de sustentação, cercas e similares, assim como todas e quaisquer instalações de segurança.

§ 10 – VALIDADE

Requerimentos baseados no §9 podem ser feitos válidos no processo de desapropriação ou após sua conclusão.

SEGUNDA PARTE

INDENIZAÇÕES

§ 11 – PRINCÍPIOS DE INDENIZAÇÃO

(1) Desapropriação implica em indenização

(2) A indenização é concedida:

1. por direito perdido pela desapropriação;
2. por outros prejuízos materiais decorrentes da desapropriação.

(3) Vantagens materiais advindas ao desapropriando pela desapropriação (§12) devem ser observadas na fixação da indenização. Se para o prejuízo financeiro do desapropriando contribuiu uma sua dívida, aplica-se o §254 da Constituição.

(4) O estado do terreno por ocasião da decisão do Departamento de Desapropriações sobre o requerimento de desapropriação é a base para a taxaço da indenização. Em caso de apropriação antecipada (§38), a indenização é baseada no estado do terreno por ocasião da entrada do desapropriante no mesmo.

§ 12 – INDENIZADO E INDENIZADOR

(1) A indenização pode ser exigida por todo aquele prejudicado nos seus direitos, devido a uma desapropriação.

(2) O desapropriante é o responsável pela efetuação da indenização. Quando faz-se necessária terra substituta, compromete-se à indenização o responsável pela aquisição da mesma para o terreno desapropriado.

§ 13 – INDENIZAÇÃO POR PERDA DE DIREITO

(1) A indenização por direito perdido mede-se pelo valor em curso do terreno ou outro objeto a ser desapropriado, no momento da decisão do Departamento de Desapropriações sobre o requerimento de desapropriação.

(2) Na taxaço da indenização não se consideram:

1. modificações de valores provenientes da iminente desapropriação;
2. valorizações surgidas depois do prazo em que o proprietário, a fim de evitar a desapropriação, poderia ter aceito a oferta de venda ou troca com o requerente (§4 n. 2), a menos que o proprietário investiu trabalho e capital nessa valorização;
3. modificações valorizantes surgidas durante uma limitação de modificações efetivada sem a

permissão do Departamento de Alvarás (para construções).

4. modificações valorizantes efetuadas sem a permissão do Departamento de Desapropriações, após o encaminhamento do processo de desapropriação.

(3) Para construções, cuja demolição pode ser exigida por regulamentações de direito público, sem indenização, esta é concedida somente por motivos de condescendência. Se a demolição só pode ser concretizada após extinção de um determinado prazo, a indenização deve ser taxada na relação do prazo restante e do total.

(4) Deve-se considerar na taxação da indenização uma eventual desvalorização do terreno, decorrente de direitos de terceiros, mantidos, ou reestabelecidos em outro terreno ou ainda indenizados isoladamente.

§ 14 – INDENIZAÇÃO PARA OUTROS PREJUÍZOS FINANCEIROS

(1) Só é concedida indenização para outros prejuízos financeiros provenientes da desapropriação, caso já não tenham sido incluídos na taxação geral de indenização. A indenização deve ser justamente equilibrada entre os interesses gerais e os dos participantes, especialmente para

1. prejuízos temporários ou permanentes sofridos pelo desapropriando na execução de suas atividades profissionais, mas somente até o montante necessário para conseguir um outro terreno equivalente para o exercício daquelas atividades;
2. a desvalorização ocorrida por desapropriação parcial de terreno ou terras econômica e espacialmente interligadas, no terreno (terra) restante ou a desvalorização por direito cassado sobre um terreno, a menos que estas desvalorizações já tenham sido taxadas na indenização

- segundo item 1;
3. as medidas necessárias à mudança, necessária após a desapropriação.

(2) No caso do item 1 n. 2 é aplicável o §13 item 2 n. 2.

§ 15 – TRATAMENTO DOS DIREITOS DE TERCEIROS

(1) Direitos sobre um terreno a ser desapropriado, assim como direitos pessoais de posse ou uso do terreno ou direitos que limitem o obrigado no uso do mesmo, podem ser mantidos, desde que se harmonizem com a finalidade da desapropriação.

(2) Como substituição a um direito não mantido, pode-se sobrecarregar a terra substituta ou qualquer terreno do desapropriante com igual direito, sob aprovação do dono do direito.

Como substituição a um direito pessoal não mantido, pode-se criar um direito equivalente em relação à terra substituta ou qualquer outro terreno do desapropriante, sob aprovação do dono do direito.

Como substituição a direitos materiais ou pessoais de empresa pública ou de titular do fornecimento de eletricidade, gás, calor ou água, podem ser criados outros equivalentes por requisição do interessado; se para tais fins não servirem os terrenos do desapropriante, pode-se ocupar outros disponíveis. Requerimentos conforme mencionados acima devem ser entregues por escrito antes do início dos entendimentos verbais. Podem ser escritos pelo próprio requerente ou pelo Departamento de Desapropriações.

(3) Direitos perdidos ou não substituíveis são indenizados isoladamente aos

1. que têm direito de construção hereditário, aos que têm direito de parcela de velhice e aos que têm direitos de aquisição do terreno;

2. donos de direitos pessoais de posse ou aquisição do terreno, quando o favorecido pelo direito está em posse do terreno;
3. donos de direitos pessoais que permitam a aquisição do terreno ou limitem o obrigado no seu uso.

(4) Pessoas, cujos direitos não são mantidos, substituídos ou indenizados isoladamente, têm direito a uma parte da indenização em dinheiro, dentro dos limites daqueles direitos. O mesmo é válido para indenização a ser taxada para outros prejuízos decorrentes da desapropriação, ou segundo §14 item 1 n. 2.

§ 16 – TRANSFERÊNCIA DE DÍVIDA

(1) Quando o desapropriando responder pessoalmente por uma hipoteca a ser mantida ou substituída por novo direito em outro terreno, o desapropriante assume a dívida no montante da hipoteca. São válidos os §§415 e 416 da Constituição. Segundo §416 considera-se como alienado o desapropriando.

(2) O mesmo é válido quando o desapropriando responder pessoalmente por dívida de imóvel ou tributária a ser mantida ou substituída por equivalente em outro terreno, desde que tenha autenticado por requisição do Departamento de Desapropriações ou de outro participante, a exigência feita contra ele, dentro do prazo estipulado pelo §31.

§ 17 – INDENIZAÇÃO EM DINHEIRO

(1) A indenização deve ser efetuada à vista, salvo indicação em contrário desta lei. Por requisição do proprietário a indenização pode ser parcelada, de comum acordo com os outros participantes.

(2) Para a sobrecarga de um terreno com direito de construção hereditário, a indenização é feita em juro de construção hereditária.

(3) Juros de indenizações únicas são pagos com 2% ao ano sobre desconto da "Deutsche Bundesbank" (Banco Federal Alemão), no momento em que o Departamento de Desapropriações decidir sobre o requerimento de desapropriação. Em caso de apropriação antecipada é válido, para fins de taxação, o momento da entrada do desapropriante no terreno.

§ 18 – INDENIZAÇÃO EM TERRA

(1) A indenização em terra pode ser feita por requisição do proprietário, quando ele depender de terra substituta para a segurança de sua atividade profissional ou a execução de tarefas coerentes com seu caráter e formação e

1. quando o desapropriante possuir terras substitutas adequadas e não necessitá-las profissionalmente,
2. quando o desapropriante, por avaliação do Departamento de Desapropriações, tiver condições de adquirir espontaneamente uma terra substituta,
3. quando puder ser conseguida terra substituta por desapropriação, conforme §5.

(2) Nas condições dos números 1 a 3 do item 1, a indenização também pode ser concedida, por requisição do proprietário, em terra substituta, quando o terreno a ser desapropriado estiver construído com residência própria ou pequeno conjunto residencial. Não se aplica, entretanto, este regulamento, quando a demolição do prédio ou dos prédios puder ser efetivada imediatamente e sem indenização, por regulamentos de direito público.

(3) Quando o desapropriando apresentar as condições mencionadas nos ns. 1 e 2 do item 1, a indenização pode ser feita, sob requisição do proprietário, total ou parcialmente em terra substituta, quando esta modalidade de indenização tiver aprovação devida do Departamento de Desapropriações, pesados os interesses gerais e dos participantes.

(4) Para a avaliação da terra substituta é válido o §13.

Pode-se, neste caso, tomar consideração na valorização das terras restantes do desapropriando (valorização de sua fortuna imóvel), decorrente da cessão de terra substituta, além de seu valor mencionado no período primeiro. Se a terra substituta for de menor valia do que o terreno a ser desapropriado, deve ser concedida uma indenização adicional em dinheiro, correspondente à diferença de valor entre os dois terrenos. Se a terra substituta tiver maior valia do que o terreno a ser desapropriado, determina-se que o desapropriando paga ao desapropriante uma quantia equivalente à diferença de valores entre os terrenos.

O pagamento da diferença deve ser feito no dia marcado pela Ordem de Execução, (§39 item 3 período 1).

(5) Em caso de indenização em terra, os direitos materiais ou pessoais, desde que não mantidos no terreno a ser substituído, podem ser substituídos total ou parcialmente por requisição do seu dono, dentro das determinações do §15 item 2. Se não for possível ou suficiente esta substituição, os donos dos direitos devem ser indenizados isoladamente; isto é válido aos mencionados no §15 item 4, somente se os seus direitos não forem cobertos por indenização adicional, conforme item 4.

(6) As requisições segundo os itens 1, 2, 3 e 5 devem ser feitas por escrito, pelo requerente pessoalmente ou pelo Departamento de Desapropriações; no caso dos itens 1 a 3 antes e no caso do item 5 até o final dos entendimentos verbais. (§31).

§ 19 – INDENIZAÇÃO EM CONCESSÃO DE OUTROS DIREITOS

(1) O proprietário de um terreno a ser desapropriado pode, por sua requisição e aprovação dos outros participantes, ser indenizado total ou parcialmente

1. por pedido ou transferência de posse residencial, posse parcial, direito permanente de residência ou usufruto deste ou de outro terreno do desapropriante,

2. por transferência de posse em área construída do desapropriante,
3. por transferência de posse de um terreno do desapropriante, que venha a ser construído com residência própria ou pequeno conjunto residencial.

Em caso de diferença de valores entre os direitos mencionados no primeiro período e o terreno a ser desapropriado é aplicável o §18 item 4.

(4) O requerimento segundo item 1 deve ser entregue por escrito até o final dos entendimentos verbais. Pode ser feito pelo requerente pessoalmente ou pelo Departamento de Desapropriações.

TERCEIRA PARTE

PROCESSO DE DESAPROPRIAÇÃO

§ 20 – DEPARTAMENTO DE DESAPROPRIAÇÕES

- (1) A desapropriação é executada pela administração distrital (Departamento de Desapropriações).
- (2) Compete à administração distrital cuidar dos casos de terrenos a ser desapropriados, situados dentro de seus limites.
- (3) Se para um determinado fim tiverem que ser desapropriados diversos terrenos situados em diferentes distritos, cabe ao Ministro (Secretário) do Interior e Justiça indicar o Departamento de Desapropriações responsável pela questão.

§ 21 – REQUERIMENTO DE DESAPROPRIAÇÃO

O requerimento para execução do processo de desapropriação deve ser entregue por escrito ao Departamento de Desapropriações, juntamente com a documentação necessária à avaliação do propósito.

§ 22 – INEXEQUÍBILIDADE DO PROCESSO

Se a desapropriação for inexecutável, o Departamento de Desapropriações veta o requerimento.

§ 23 – PROCESSO PRELIMINAR

Nos casos do §2 item 1, o Departamento de Desapropriações convoca uma tomada de posição da Municipalidade e de todos os Departamentos atingidos pela execução do propósito e esclarece, outrossim, se há algum impedimento determinado pelos regulamentos de direito público. Terminadas as averiguações, as atas com as tomadas de posição são apresentadas ao Ministro (Secretário) do Interior.

§ 24 – PARTICIPAÇÃO DO GOVERNO ESTADUAL

(1) O Ministro do Interior pretende do Governo Estadual um parecer sobre a necessidade ou não de uma desapropriação para a execução de uma obra de bem-estar geral (§2 n. 1 e §4 período 1).

(2) Dependendo do parecer do Governo Estadual, o Ministro do Interior instrui o Departamento de Desapropriações a executar ou vetar o processo de desapropriação.

§ 25 – PARTICIPANTES

(1) São participantes do processo de desapropriação:

1. o requerente,
2. o proprietário e todos aqueles com direito devidamente registrado sobre o terreno,
3. donos de direito não registrado sobre o terreno ou de direito que o sobrecarrega, donos de direito a satisfação do terreno, donos de direito pessoal a aquisição, propriedade ou uso do terreno e donos de direitos que limitem este uso,
4. em caso de disponibilidade de terra substituta,

- o proprietário e o dono dos direitos mencionados nos ns. 2 e 3, referentes à terra substituta,
5. o proprietário dos terrenos atingidos pela desapropriação (§6) e
 6. todos aqueles que têm direito a levantar objeções, conforme §9.

(2) As pessoas indicadas no item 1 n. 3 tornam-se participantes a partir do momento em que participam seus direitos ao Departamento de Desapropriações. A participação pode ser feita até o último entendimento verbal com os outros participantes.

(3) Em caso de dúvida sobre um direito inscrito, o Departamento de Desapropriações deve dar ao requerente um prazo para que autentique (comprove) este direito. Uma vez esgotado o prazo concedido, a pessoa não é mais considerada participante, até o momento da efetivação da autenticação solicitada.

(4) O credor registrado de uma hipoteca, dívida predial ou tributária, com cautela emitida, assim como qualquer sucessor daquele, deve, por requisição do Departamento de Desapropriações, declarar se um outro adquiriu os direitos sobre a hipoteca ou dívida predial ou tributária, indicando a pessoa adquirente.

§ 26 – INDICAÇÃO DE UM REPRESENTANTE

Em caso de não existência de um procurador, o Juizado de Tutelas convoca um procurador entendido, por requisição do Departamento de Desapropriações.

1. para um participante cuja pessoa é desconhecida ou para uma pessoa, cuja participação seja duvidosa,
2. para um participante ausente, de endereço desconhecido ou impossibilitado de atender os seus interesses,
3. para um participante cuja moradia está fora dos limites da Constituição e que não con-

4. seguiu um procurador dentro do prazo estipulado pelo Departamento de Desapropriações, para proprietários em sociedade e donos de um mesmo direito, em caso de não terem cumprido a exigência do Dep. de Desapropriações em nomear um procurador geral,
5. para terras sem dono para manutenção dos direitos e das obrigações decorrentes da propriedade.

Para a nomeação e o cargo de procurador são aplicáveis os regulamentos da Constituição.

§ 27 – ANÁLISE DO ESTADO DE COISAS

(1) O Departamento de Desapropriações deve analisar o estado de coisas, se necessário a decisão judicial. Pode fazer inspeções, escutar opiniões de entendidos e testemunhas, assim como estudar atas e documentos necessários.

(2) O Departamento de Desapropriações pode determinar que

1. os participantes compareçam pessoalmente ou mandem um procurador autorizado a dar as necessárias explicações,
2. que sejam apresentadas a documentação e provas, a que um dos participantes tenha feito menção,
3. credores de hipotecas, dívidas prediais e tributárias apresentem as respectivas cautelas que estejam em suas mãos.

Se um dos participantes não obedecer e seguir as determinações prescritas, pode-se-lhe ameaçar e determinar u'a multa de 1.000 DM (mil marcos alemães). Se o participante for pessoa jurídica ou sociedade sem direitos, o procurador é ameaçado de multa compulsória ou esta é taxada contra o próprio participante. Ameaça e determinação podem ser repetidos.

§ 28 – PROCESSO DE PLANEJAMENTO

(1) Se os projetos estenderem-se a vários terrenos, o Departamento de Desapropriações é autorizado a executar o processo de desapropriação, uma vez dado o alvará do Ministério do Interior, reservando-se o direito de fazer um plano preliminar, caso considere-o necessário. O processo de desapropriação só pode ser encaminhado depois que o planejamento não mais puder ser impugnado ou se a sua execução imediata for determinada segundo §80 item 2 n. 4 do Código Administrativo.

(2) O Departamento de Desapropriações requer uma tomada de posição da Municipalidade e das repartições, cujos campos de atividade venham a ser atingidos pelo processo de desapropriação.

(3) O plano deve ser exposto publicamente em edital nos distritos atingidos, pelo prazo de quatro semanas, acompanhado da devida documentação e esclarecimentos. Quaisquer objeções devem ser entregues por escrito até duas semanas após expiração do prazo de exposição. O Departamento de Desapropriação determina o lugar do edital e obriga-se a chamar a atenção dos participantes sobre o edital.

(4) Após o prazo concedido para as objeções, o Departamento de Desapropriações debate as objeções contra o plano com os participantes e repartições indicadas no item 2, especialmente em caso de objeções por parte destas. Se não houver acordo, o Dep. de Desapropriações decide paralelamente sobre as objeções e a concretização do plano.

(5) Na decisão sobre o plano devem ser indicadas as regulamentações a ser seguidas, conforme §9 e devem ser apresentadas as despesas do requerente, conforme §9 item 2.

(6) Se, devido às objeções ocorrerem modificações essenciais no plano, este deve voltar ao edital com as devidas

emendas. Se não for necessária uma nova exposição em edital, o Departamento de Desapropriações participa as modificações por escrito aos interessados, dando um novo prazo de quinze dias para outras eventuais objeções. De mais a mais é aplicável o item 4.

(7) A conclusão do plano e as decisões sobre as objeções devem ser efetivadas e participadas aos participantes do processo.

§ 29 – EFEITOS DO PLANEJAMENTO

(1) Com o planejamento garante-se e regulamenta-se as relações de direito público entre o empreendedor e o favorecido pelo plano. A determinação do plano substitui todas as concessões, empréstimos, permissões, aprovações e processos de auditoria determinados por lei estadual, salvo determinação em contrário no aviso de determinação do plano, especialmente em relação ao alvará de construções de prédios altos de apartamentos.

(2) O plano determinado é comprometedor para o Departamento de Desapropriações. Uma vez não mais podendo ser impugnado, não se permite anulações ou modificações das cláusulas.

(3) O plano torna-se sem efeito, se após cinco anos a partir de sua indisputabilidade não foram ainda iniciadas as obras previstas. O Departamento de Desapropriações pode-se prorrogar este prazo por mais cinco anos.

§ 30 – PREPARATIVOS DOS ENTENDIMENTOS VERBAIS

(1) O processo de desapropriação deve ser executado rapidamente. O Departamento de Desapropriações deve tomar todas as medidas necessárias para a realização do processo no mais curto prazo possível, antes mesmo dos entendimentos

verbais. Deve analisar toda a situação e dar uma oportunidade de opinião ao proprietário, ao requerente e a todas as repartições implicadas no processo.

(2) O Departamento de Desapropriações deve ouvir a Secretaria de Agricultura, quando os terrenos a ser desapropriados para terra substituta forem explorados agricolamente e situarem-se fora dos limites de um plano habitacional.

(3) Se para um mesmo fim forem desapropriados diversos terrenos, os processos de desapropriação devem correr paralela e coordenadamente.

§ 31 – ENCAMINHAMENTO DO PROCESSO DE DESAPROPRIAÇÃO

(1) O processo de desapropriação é encaminhado para entendimentos verbais com os participantes, por meio de prazo estipulado. Para os entendimentos verbais devem ser convocados o requerente, o desapropriando e outros participantes implicados, segundo o livro de registros. A convocação deve ser enviada a cada um e o prazo de convocação é de um mês.

(2) A convocação deve conter:

1. a indicação do requerente e do terreno a ser desapropriado,
2. o teor essencial do requerimento de desapropriação com o aviso de que a documentação anexa pode ser inspecionada no Dep. de Desapropriações;
3. o pedido para que quaisquer objeções sejam possivelmente encaminhados ao Departamento de Desapropriações antes dos entendimentos verbais, por escrito;
4. um aviso de que as decisões sobre o pedido de requerimento e outros decorrentes da desapro-

priação serão tomadas com ou sem a presença dos participantes.

(3) A convocação de pessoas participantes por requerimento de indenização em terra, deve conter, além dos requisitos mencionados no item 2, a designação do proprietário cuja indenização em terra foi requerida e o terreno destinado à terra substituta.

(4) Deve ser colocado em edital público, em local normalmente usado para tais fins, o encaminhamento do processo de desapropriação, contendo o nome do proprietário registrado, a designação exata do terreno a ser desapropriado e o prazo do primeiro entendimento verbal. Neste aviso público convocam-se todos os participantes a darem-se conta de seus direitos no mais tardar até os entendimentos verbais, alertando de que as decisões serão tomadas mesmo na ausência dos participantes.

(5) O Departamento de Desapropriações participa ao Cartório de Registros o encaminhamento do processo de desapropriação e o Cartório, por seu turno, participa ao Departamento todas e quaisquer inscrições feitas após o encaminhamento do processo.

(6) Se no livro de registros constarem leilão compelido ou administração forçada, o Cartório dá conhecimento do assunto à Justiça Executiva, no referente ao terreno a ser desapropriado, objeto de processo judicial ativo.

§ 32 – ACORDO

(1) O Departamento de Desapropriações deve empenhar-se em conseguir um acordo entre os participantes.

(2) Em caso de acordo, compete ao Departamento fazer a ata do acordo, sendo que esta deve respeitar as exigências do §35 item 2 e ser assinada pelos participantes. Um procurador do proprietário deve ter procuração total autenticada.

(3) O acordo documentado equipara-se a uma conclusão de desapropriação não impugnável. Aplica-se o §35 item 3.

§ 33 – ACORDO PARCIAL

(1) Se os participantes entrarem em acordo somente no que se refere à transferência ou sobrecarga do terreno a ser desapropriado e além disso, somente em parte sobre a indenização, aplica-se o §32 item 2 devidamente e de mais a mais o processo continua normalmente.

§ 34 – DECISÃO DO DEPARTAMENTO DE DESAPROPRIAÇÕES

(1) No caso de não concretização de um acordo, o Departamento de Desapropriações decide sobre o requerimento de desapropriação e sobre outros pedidos feitos, baseando-se nos entendimentos verbais havidos.

(2) Se o Departamento de Desapropriações aprova o requerimento de desapropriação, ele decide igualmente:

1. quais os direitos a ser mantidos pelos participantes segundo §15,
2. com que direitos é sobrecarregado o objeto da indenização, a terra substituta ou outro terreno,
3. quais as condições legais a ser instituídas, que permitam direitos do tipo mencionado no §3 item 1 ns. 3 e 4,
4. sobre a transferência de posse ou desapropriação de terra substituta, no caso de indenização em terra,
5. quais as medidas a serem tomadas conforme § 9 e quais as despesas sofridas pelo desapropriante segundo §9 item 2.

§ 35 – CONCLUSÃO DA DESAPROPRIAÇÃO

(1) A conclusão da desapropriação deve ser enviada aos participantes e conter instruções sobre meios judiciais.

(2) A resolução do Departamento de Desapropriações que aprova o requerimento de desapropriação (Conclusão) deve indicar:

1. o desapropriando e o desapropriante;
2. os outros participantes;
3. a finalidade da desapropriação e o prazo dentro do qual o terreno deverá ser utilizado para o fim previsto;
4. o objeto da desapropriação e mais
 - a) tamanho, registro e outros dados do terreno, quando o objeto da desapropriação for o direito sobre o mesmo; medidas e plantas feitas por departamento ou profissional competente, em caso de desapropriação parcial de terreno,
 - b) indicar o teor e registro de um direito sobre terreno, quando o direito for objeto de desapropriação independente;
 - c) indicar o teor e registro de um direito a ser desapropriado independentemente, direito este pessoal, de uso, aquisição ou posse ou limitação de uso do obrigado, explanando o motivo de sua manutenção,
 - d) os pertences mencionados no §3 item 2, caso a desapropriação seja estendida até eles.
5. no caso de sobrecarga de um terreno com um direito, a modalidade, o teor — desde que possa ser determinado contratualmente — assim

- como o grau do direito a pessoa que tem direito e o terreno;
6. em caso de criação de um direito do tipo mencionado no n. 4 letra c, o teor das condições jurídicas e os participantes implicados diretamente;
 7. as condições de propriedade e outras condições legais antes e depois da desapropriação;
 8. tipo e montante da indenização e o montante do pagamento da diferença, conforme § 18 item 4 e § 19 item 1 período 2 indicando quem deve pagar a quem; indenizações em dinheiro a pessoas a ser indenizadas segundo §15 item 4, devem ser relacionadas à parte da indenização geral;
 9. em caso de indenização em terra, a terra substituta conforme n. 4 letra a;
 10. as medidas a serem tomadas pelo desapropriante, conforme §9;
 11. o montante das despesas do desapropriante conforme §9.

(3) Se uma parte dos objetivos do processo de desapropriação estiver madura para ser concluída, pode ser feita uma resolução parcial de desapropriação, caso seja apropriado.

(4) Em caso de leilão compelido ou administração forçada, registrados em Cartório, este participará a efetivação da desapropriação à Justiça ativa.

§ 36 – PRAZO DE UTILIZAÇÃO

(1) O prazo, dentro do qual deve ser concretizada a finalidade prevista (§35 item 2 n. 3) começa com a modificação legal.

(2) O Departamento de Desapropriações pode prorrogar este prazo antes do seu término, quando

1. o desapropriante provar não poder executar a obra prevista dentro do prazo estipulado, sem cair em dívidas,
2. acontece uma sucessão geral de direitos antes de esgotado o prazo e o sucessor comprovar não poder concretizar a obra a tempo.

Deve-se ouvir o desapropriante, antigo proprietário, antes da decisão de prorrogação.

§ 37 – PROCESSO EM CASO DE INDENIZAÇÃO POR CONCESSÃO DE OUTROS DIREITOS

(1) Quando é estipulada uma indenização a um proprietário de terra a ser desapropriada, (§19) e não sendo ainda possível o pedido, a transferência ou a avaliação de um dos direitos estabelecidos na época da liberação da resolução, o Departamento de Desapropriações pode, quando requerido pelo proprietário sob indicação de um direito, determinar na conclusão da desapropriação, que o desapropriante ofereça ao desapropriando um direito equivalente, além de estipular o montante da indenização.

(2) Se o desapropriante não corresponder ou não entrar em acordo com o desapropriando, ser-lhe-á cassado o direito a favor do desapropriando.

O Departamento de Desapropriações determina o teor do direito, desde que o teor possa ser indicado por combinação. Os regulamentos desta lei concernentes ao processo e a indenização devem ser aplicados devidamente.

(3) O requerimento do item 2 só pode ser feito seis meses após o esgotamento do prazo previsto.

§ 38 – APROPRIAÇÃO ANTECIPADA

(1) Em caso de se fazer necessária a execução imediata das obras previstas afim de atender o bem-estar geral, o

Departamento de Desapropriações tem o direito de dar entrada do desapropriante no terreno, antecipadamente, por decisão legal. A entrada antecipada no terreno só pode ocorrer, se tiver sido conversada anteriormente, verbalmente. A decisão sobre a entrada antecipada no terreno deve ser comunicada ao requerente, ao proprietário e ao proprietário imediato e sua vigência é determinada pelo Departamento de Desapropriações. Por requisição do proprietário imediato, este prazo deve ser de no mínimo quinze dias após a comunicação de apropriação antecipada.

(2) O Departamento de Desapropriação pode fazer a entrada antecipada depender de garantias correspondentes ao provável valor da indenização e da execução de outras exigências. Por requisição do dono de um direito que permita posse ou uso do terreno, a entrada antecipada pode depender de uma garantia correspondente ao valor da provável indenização a ser feita para ele. A determinação deve ser comunicada ao requerente, ao proprietário e ao titular de posse.

(3) Pela entrada antecipada no terreno, o antigo proprietário deixa de sê-lo e o que entra passará a sê-lo legalmente. Poderá tomar medidas imediatas para a concretização da finalidade prevista.

(4) O proprietário que deu entrada antecipada responde por uma indenização, caso surjam prejuízos decorrentes da apropriação antecipada, desde que estes prejuízos não venham a ser calculados em forma de juro na indenização geral (§17 item 3). Modo e montante desta indenização são estipulados pelo Departamento de Desapropriações no mais tardar por ocasião da resolução conforme §35. Se esta decisão ocorrer antes, deverá ser comunicada diretamente às pessoas indicadas. A indenização por apropriação antecipada deve ser feita no prazo estipulado conforme item 1 período último, sem consideração por requerimento de decisão judicial.

(5) Por requisição das pessoas mencionadas no item 2 período último, o Departamento de Desapropriações deve

registrar o estado do terreno antes da apropriação antecipada, se for de utilidade para a indenização por entrada antecipada e por desapropriação, e comunicá-lo por escrito aos referidos requerentes.

(6) Se o requerimento de desapropriação for rejeitado, suspende-se a ordem de entrada antecipada e devolve-se o terreno ao antigo dono. O ex-desapropriante, aliás, a pessoa que havia dado entrada no terreno, responde pela indenização dos prejuízos causados pela entrada antecipada no terreno, sendo aplicável item 4, período 2.

§ 39 – EXECUÇÃO DA CONCLUSÃO DA DESAPROPRIAÇÃO

(1) Se a conclusão de desapropriação não mais puder ser impugnada, o Departamento de Desapropriações determina, por requisição de um dos participantes, a execução da desapropriação (Ordem de Execução), desde que o desapropriante tenha liquidado a indenização ou tenha depositado-a sem direito a devolução.

(2) A Ordem de Execução deve ser enviada a todos os participantes, cuja situação de direitos tenha sido atingida, sendo aplicável §35, item 4.

(3) A antiga situação legal será substituída pela nova, determinada na conclusão da desapropriação, em dia a ser estipulado pela Ordem de Execução. Paralelamente criam-se as condições legais (jurídicas) conforme §35 item 2 n. 6 e entram em vigor na data combinada entre os participantes.

(4) A Ordem de Execução inclui a ordem de entrada antecipada no terreno a ser desapropriado e na terra substituta, na data marcada.

(5) O Departamento de Desapropriações envia ao Cartório uma fotocópia autenticada da resolução de desapropriação e da ordem de execução, com o pedido de serem feitas as devidas emendas jurídicas nos registros.

§ 40 – DEPÓSITO

(1) Indenizações em dinheiro, com que devem ser satisfeitos outros implicados (§15 item 4), devem ser depositadas sem direito à devolução, quando diversas pessoas têm direito à indenização e não for comprovado um acordo sobre a indenização. O depósito deve ser feito no órgão jurídico em cujo distrito situa-se o terreno a ser desapropriado. É aplicável o §2 da lei de leilão compulsório.

(2) Outros regulamentos, pelos quais é permitido o depósito, não são atingidos pelo item anterior.

§ 41 – PROCESSO DE DISTRIBUIÇÃO

(1) Após a vigência da nova situação jurídica, cada participante pode comprovar seu direito na parte da indenização que lhe cabe ou providenciar processo judicial de distribuição contra outro participante que negue este direito.

(2) Para o processo de distribuição é responsável o órgão jurídico em cujo distrito situa-se o terreno a ser desapropriado e em casos de dúvida recorre-se ao §2 da lei de leilão compulsório.

(3) Em caso de leilão compulsório aplica-se os regulamentos sobre distribuição de valores com as seguintes variações:

1. o processo de distribuição deve ser aberto por decisão;
2. a decisão de abertura deve ser enviada ao requerente e neste caso é tida como embargo no sentido do §13 da lei de leilão compulsório e caso o terreno já se achar em situação compulsória, tem com isto sua aquiescência;
3. o órgão distributivo obriga-se a consultar o Cartório sobre notificações conforme §19 item 2 da lei de leilão compelido por ocasião da abertura do processo; no fotocópia autenticada da folha de registros devem constar os registros

- feitos antes e depois do envio da resolução de desapropriação ao desapropriando;
4. no processo deve-se levar em conta as pessoas com direito à indenização segundo §15 item 4, por causa de indenizações complementares parceladas, mas somente até o momento do depósito.

§ 42 – CANCELAMENTO DO PROCESSO DE DESAPROPRIAÇÃO

(1) Se a ordem de execução ainda não tiver sido feita, o Departamento de Desapropriações deve suspender a resolução de desapropriação, por requisição, caso o desapropriante não tiver liquidado a indenização pela qual responde, dentro de um mês após ter-se tornado não impugnável a resolução. Tem direito a requisição todo participante com direito a indenização ainda não paga que deva por ela ser satisfeito conforme § 15 item 4.

(2) Antes da suspensão deve ser ouvido o desapropriante. A decisão de suspensão deve ser comunicada a todos os participantes e ao Cartório, por escrito.

§ 43 – READMISSÃO

(1) Se um participante esteve, sem culpa, impedido de manter um determinado prazo para uma ação processual, pode ser readmitido à posição primitiva, por requisição sua.

(2) A requisição deve ser feita um mês após abolição do impedimento ou mais tardar dentro de um ano após extinção do prazo violado, mediante justificativa. Dentro do prazo de requerimento deve ser recuperada a ação atrasada e uma vez concretizada a recuperação, torna-se dispensável o requerimento para a readmissão.

(3) Quem decide sobre o requerimento de readmissão é o Departamento de Desapropriações. Ele pode, após readmissão à situação primitiva, determinar uma indenização em lugar de

uma decisão que modificaria as condições legais provenientes do desenrolar do processo.

§ 44 – TÍTULO EXECUTIVO

(1) A execução coercitiva, conforme regulamentos do Código Civil sobre execução de julgamentos em questões judiciais, deve ser feita nos seguintes casos:

1. escritura de acordo sobre efetivações nela mencionadas;
2. resolução de desapropriação que não possa mais ser impugnada;
3. decisão sobre apropriação antecipada ou sua suspensão.

A execução compulsória por pagamento de diferença de valores só é permitida, quando a ordem de execução entrar em vigor e não mais puder ser impugnada.

(2) A ação executória é aplicada pelo funcionário de documentações da administração do órgão, em cujo distrito localiza-se o Departamento de Desapropriações e caso o processo esteja na Justiça, deve a ação executória ser aplicada pelo funcionário devido da Justiça. Nos casos dos §§731, 767 até 770, 785, 786 e 791 do Código Civil, o órgão administrativo, em cujo distrito situa-se o Departamento de Desapropriações toma o lugar do órgão de Processos.

QUARTA PARTE

DETERMINAÇÕES FINAIS

§ 45 – REAQUISIÇÃO (RE-APROPRIAÇÃO)

(1) O antigo proprietário desapropriado pode requerer uma redesapropriação a seu favor (reaquisição) quando e desde que o desapropriante ou um seu sucessor não utilizar o terreno para os fins previstos dentro do prazo estipulado (§ 35 item 2 n. 3 e § 36) ou desistir do intuito antes de esgotado o prazo.

- (2) A reaquisição não pode ser exigida quando
1. o próprio desapropriando adquiriu o terreno durante o processo de desapropriação;
 2. tiver sido encaminhado um processo de desapropriação a favor de um terceiro e o antigo proprietário, não comprovar a utilização do terreno para os fins previstos dentro do prazo marcado.
- (3) A requisição de reapropriação deve ser feita até dois anos após a criação do direito a tal, no Departamento de Desapropriações. §203 item 2 do Código Civil é aplicável. O requerimento não pode ser feito, quando já foram iniciados os trabalhos para o fim previsto (item 1) ou quando já foi encaminhada a venda do terreno em direito de construção hereditário ao Departamento de Desapropriações.
- (4) O Departamento de Desapropriações pode negar o requerimento de reaquisição se o terreno tiver sido muito modificado ou tiver sido concedida indenização total ou parcial em terra substituta.
- (5) O antigo dono de um direito, suspenso pelos regulamentos desta lei, pode, sob as condições do item 1, requerer um direito equivalente ao que sobrecarregava primitivamente o terreno. São aplicáveis os regulamentos sobre reapropriação.
- (6) Para o processo são válidos os §§20 a 27 e 30 a 37.

§ 46 – INDENIZAÇÃO POR REAQUISIÇÃO

Se for sancionado o pedido de reaquisição, o requerente deve indenizar o desapropriando (antigo desapropriante) por direitos perdidos. §11 item 2 n. 2 NÃO é aplicável. A indenização concedida ao proprietário não deve exceder o valor em curso da primeira desapropriação, mas deve-se tomar em conta eventuais melhorias feitas, que tenham valorizado consideravelmente o terreno. De mais a mais aplica-se os regulamentos de indenização constantes na segunda parte desta lei.

§ 47 – DESPESAS

(1) O desapropriante responde pelas despesas do processo. Se for liberado pedido de reaquisição, as despesas correm por conta o readquirente. Se for recusado requerimento de outro participante, correm por sua conta eventuais despesas decorrentes da petição feita.

(2) São consideradas despesas de desapropriação as administrativas e as necessárias às medidas processuais ou defensivas da questão. As taxas e despesas p/ um advogado ou outro procurador podem ser recolocadas, a menos que o Departamento de Desapropriações considere os serviços de um advogado ou procurador como desnecessários.

§ 48 – RECURSOS JUDICIAIS

(1) Atas e documentos administrativos do Departamento de Desapropriações só podem ser impugnadas por requisição, por decisão judicial. Quem decide sobre o requerimento é a Justiça Estadual, Departamento de Questões de Terras para construção.

(2) São aplicáveis os regulamentos da nona parte do Código Federal de Obras de 29 de junho de 1960, referentes ao processo perante às Câmaras (Senado). Em lugar dos §§110, 111, 113 item 2 e 3 e §117 item 3 do Código de Obras, mencionados na dita nona parte do mesmo, aplica-se os §§32, 33, 35 itens 2 e 4 e § 39 item 3 desta lei.

§ 49 – PROCESSOS PENDENTES

Processos de desapropriação não concluídos ou executados por ocasião da vigência desta lei devem ser levados a termo segundo os regulamentos vigentes até então. Se o Departamento de Desapropriação ainda não fixou a indenização, esta deve ser feita segundo os regulamentos da presente lei.

§ 50 – QUESTÕES EM ABERTO

Questões em aberto, documentadas segundo os regulamentos

suspensos do §51 pelo Departamento de Desapropriações durante a época entre a vigência do Código de Emergência editado em 3 de setembro de 1949 para o estado da Renânia-Pfalz e o início da vigência desta lei, não se invalidam por não terem sido declaradas a departamento competente conforme o requer o §925 item 1 período 2 do Código Civil.

§ 51 – SUSPENSÃO DE ANTIGAS DETERMINAÇÕES

As seguintes determinações jurídicas estaduais conforme § 49, são anuladas por esta lei:

1. Lei de 17 de novembro de 1837 (Pfalz) sobre desapropriação forçada, reformulada em 9 de dezembro de 1943 nos assuntos de direitos relativos a desapropriação.
2. Lei de 1^o de agosto de 1933 (Pfalz), reformulada em 9 de dezembro de 1944.
3. Lei de 26 de julho de 1884 (Hessen), publicado em 30 de setembro de 1899.
4. Lei de 10 de abril de 1938, que reformula a lei anterior no artigo 2.
5. Lei de Hessen simplificada de 4 de outubro de 1935.
6. Lei de Hessen de 9 de agosto de 1938, no que tange as desapropriações.
7. Lei da Prússia sobre desapropriação de 11 de junho de 1874.
8. Lei Prussiana sobre processo simplificado de desapropriação de 26 de julho de 1922.
9. Determinação estadual sobre a posição do estado Renânia-Hessen nos processos de desapropriação de 22 de março de 1960.

Mogúncia, 22 de abril de 1966
Ministro Altmeier
Presidente do Ministério

NOTA — Só no *interesse geral* prevalece, na Alemanha *federal* o procedimento expropriatório. Os Arts. 14 e 15 da Constituição são expressos. Taxativos e conclusivos. Podem, no entanto, ser objeto da desapropriação, todos os direitos patrimoniais privados. A lei fundamental não marca, porém, as especialidades expropriatórias. O problema, na Alemanha *federal*, é como na constante de *regime político*. A competência legislativa, ou ordinária, fica com as unidades federadas, tal e qual no Brasil foi através da Carta de 1891. Com o processo, regulando na área federada, os *modos* de desapropriar. Mas como "o direito de desapropriação pertence só à concorrência legislativa da União", no dizer do professor R. Bernhardt, do Instituto MaxPlanck, ao lado das leis federais também existem leis estaduais, como no exemplo que trazemos do Estado da Renânia. Não é, fácil, por isso, condensar num mesmo plano todas as leis expropriatórias. *Leis gerais* existem que, paradoxalmente, são leis particularizantes. Com uma finalidade praticamente determinada, específica, e de ação até regulamentar. Basta lembrar que no tocante à "navegação aérea", a desapropriação é regulada e permitida. Como no que diz respeito com as "aquavias" e as "rodovias". Aplicando-se, não obstante, a norma federal em vigor. Para efetivar, nessas espécies, a desapropriação, a competência passa a "departamentos estaduais" e que se orientam com suporte nas "leis estaduais". Na lei federal de "aquavias" escreve-se: "É permitida a desapropriação, dentro dos limites necessários, para fins de manutenção, ampliação ou construção de aquavias federais". Para as "rodovias" diz a lei: "Os responsáveis pela construção de estradas, do Departamento Estadual de Estradas de Rodagem, têm o direito de desapropriação para levar a termo os seus propósitos". Na lei que dá organização aos "correios" se dispõe: "O Correio Federal Alemão tem o direito de desapropriação para a realização de suas tarefas. A permissão de desapropriação é fixada pelo Governo Federal em casos isolados. São aplicáveis as leis de desapropriação". Destarte, como se observa, não há propriamente uma lei federal unitária de desa-

propriação. Os problemas expropriatórios são tratados, na sua maioria casuística, em conexão com setores especiais de atribuições administrativas (direito de construção, ruas, estradas e águas) dentro do previsto e permitido. Para conhecimento, portanto, mais realístico do problema, valem os citados dispositivos constitucionais que dão origem ao direito estatal. Face o complexo, a conduta pública, ou administrativa, no âmbito federal ou dos Estados federados, apresenta-se sob um único aspecto, o do regime jurídico consequência do regime político.

M É X I C O

LEI DE 23 DE NOVEMBRO DE 1963

1º — Consideram-se causas de utilidade pública:

I — A criação, exploração ou conservação de um serviço público;

II — A abertura, ampliação ou alinhamento de ruas, pontes, estradas e túneis para facilitar o trânsito urbano e suburbano;

III — O embelezamento e o saneamento de núcleos populacionais e portos, a construção de hospitais, escolas, parques, jardins, campos esportivos ou de aviação, construção de escritórios (oficinas) para o Governo Federal e de qualquer obra destinada a serviços de benefício coletivo;

IV — A conservação de zonas de beleza paisagística, de antigüidades e objetos de arte, de edifícios e monumentos arqueológicos ou históricos, e tudo quanto se considere como característica notável da cultura nacional;

V — A satisfação das necessidades coletivas em caso de guerra ou transtornos internos; o abastecimento das cidades ou centros de população, de víveres ou de outros artigos de consumo necessário, e os meios empregados para combater ou impedir a propagação de epidemias, epizootias, incêndios, pragas, inundações ou outras calamidades públicas;

VI — Os meios empregados para a defesa nacional ou para a manutenção da paz pública;

VII — A defesa, conservação, desenvolvimento ou aproveitamento dos elementos naturais suscetíveis de exploração;

VIII — A equitativa distribuição da riqueza acumulada ou monopolizada com vantagem exclusiva de uma ou várias pessoas, e com prejuízo da coletividade em geral ou de uma classe em particular;

IX — A criação, fomento ou conservação de empresa para benefício da coletividade;

X — As medidas necessárias para evitar a destruição dos elementos naturais e os danos que a propriedade possa sofrer em prejuízo da coletividade;

XI — A criação ou melhoramento de centros de população e de suas fontes próprias de vida;

XII — Os demais casos previstos por leis especiais.

2º — Nos casos compreendidos na enumeração do artigo 1º, a prévia declaração do Executivo Federal, dá início ao procedimento expropriatório, à ocupação temporária, total ou parcial, ou a simples limitação dos direitos de domínio para fins estatais ou de interesse da coletividade.

3º — O Executivo Federal, a mando da 1ª. Secretaria de Estado, Departamento Administrativo ou Governo do Território correspondente, dará procedimento ao expediente expropriatório, de ocupação temporária ou de limitação de domínio, baixando o ato declaratório respectivo.

4º — A declaração a que se refere o artigo anterior se poderá fazer mediante acordo que se publicará no “Diário Oficial” da Federação, com a notificação pessoal dos interessados. Em caso de ignorar-se o domicílio, surtirá efeitos a notificação da decisão publicada no “Diário Oficial” da Federação.

5º — Os proprietários afetados poderão interpor, dentro dos quinze dias hábeis seguintes à notificação, recurso administrativo revogatório da declaração correspondente.

6º — O recurso administrativo revogatório se interporá ante a Secretaria de Estado, Departamento Administrativo ou Governo do Território em que haja tramitado o expediente expropriatório, de ocupação temporária ou de limitação de domínio.

7º — Quando não se faça valer o recurso administrativo revogatório a que se refere o artigo 5º, ou em caso de que este haja sido decidido contra as pretensões do recorrente, a autoridade administrativa competente procederá desde logo à posse do bem de cuja expropriação ou ocupação temporária se trate, ou imporá a execução imediata das disposições de limitação de domínio que procedam.

8º — Nos casos a que se referem os incisos V, VI e X do artigo 1º desta Lei, o Executivo Federal, em razão da declaração, po-

derá ordenar a ocupação dos bens objeto da expropriação ou da ocupação temporária, ou impor a execução imediata das disposições limitativas de domínio, sem que a interposição do recurso administrativo de revogação suspenda a ocupação do bem ou bens de que se tratem ou a execução das disposições de limitação de domínio.

9º — Caso os bens que hajam originado o ato declaratório de expropriação, de ocupação temporária ou de limitação de domínio, não forem destinados ao fim que deu causa à declaração, dentro do término de cinco anos, o proprietário afetado poderá reclamar a reversão do bem, ou a insubsistência da decisão sobre a ocupação temporária ou a limitação de domínio.

10º — O preço que se fixará como indenização da coisa expropriada, basear-se-á na quantidade do valor fiscal cadastrado ou arrecadado, valor oferecido pelo proprietário ou simplesmente aceito por ele de modo tácito por haver pago contribuições na mesma base. O excesso de valor ou desgaste que haja sofrido a propriedade particular com melhoramentos ou deterioração ocorrida posteriormente à fixação do valor fiscal, será o único que deverá ficar sujeito a juízo pericial e a decisão judicial. O mesmo procedimento se observará quando se trate de objetos cujo valor não esteja fixado nas repartições fiscais.

11º — Quando não haja concordância sobre o montante da indenização a que se refere o artigo anterior, se fará a consignação perante o juiz competente, que fixará às partes o prazo de três dias para a designação dos seus peritos, podendo o juiz designá-los se as partes não o fizerem. Também se permitirá a designação de comum acordo de um terceiro perito para o caso de discordância, e se não o designarem as partes, o juiz o fará.

12º — Contra o despacho do juiz designando peritos, não procederá qualquer recurso.

13º — Nos casos de renúncia, morte ou incapacidade de algum dos peritos designados, far-se-á nova designação dentro do prazo de três dias por quem tenha competência.

14º — Os honorários de cada perito serão pagos pelas partes que os nomearam e os do terceiro por ambas as partes.

15º — O juiz fixará um prazo que não excederá de sessenta dias para que os peritos ditem seu laudo.

16º — Se os peritos estiverem de acordo na fixação do valor das melhorias ou do desgaste do bem, o juiz de plano fixará o montante da indenização; em caso de inconformidade, chamará o terceiro, para que dentro de prazo a fixar, não excedente de trinta dias, apresente o estudo final.

17º — Contra a decisão judicial que fixe o montante da indenização, não caberá nenhum recurso e se procederá a outorga da escritura respectiva que será firmada pelo interessado, ou em caso de negativa pelo juiz.

18º — Caso a ocupação seja temporária, o montante da indenização ficará a juízo dos peritos e a decisão judicial, nos termos desta Lei. O mesmo se observará no caso da limitação de domínio.

19º — O valor da indenização será coberto pelo Estado, quando a coisa expropriada passe ao seu patrimônio. Quando a coisa expropriada passe ao patrimônio de pessoa distinta do Estado, essa pessoa cobrirá o valor da indenização. Estas disposições se aplicam aos casos de ocupação temporária ou de limitação ao direito de domínio.

20º — A autoridade expropriante determinará a forma e os prazos em que a indenização dever-se-á pagar, e que nunca serão superiores a um período de dez anos.

21º — Esta lei é de caráter federal nos casos em que se tenha como objetivo alcançar fim cuja realização compete à Federação conforme as suas faculdades constitucionais, assim como quando se trate de impor limitações ao domínio; e de caráter local para o Distrito e Territórios Federais.

NOTA — A lei expropriatória mexicana, datada de 23 de novembro de 1963, publicada no "Diário Oficial" do dia 25 do mesmo mês, chegou ao autor deste livro através do ilustre administrativista *Humberto Briseño Sierra*. Já a conhecíamos de relance pela leitura das obras de *Gabino Fraga Júnior* e *Andrés Serra Rojas*. Na sistemática deixa muito a desejar e não apresenta

elementos que garantam a igualdade dos direitos. No mérito, não se preocupa com a histórica natureza do instituto, mas apenas com a vontade declarada do poder público. Obscura quanto aos fins, imprecisa quanto aos meios, não deixa ao expropriado instrumentos processuais capazes de boa defesa. Exemplo disso temos nos artigos 12 e 17. A norma do artigo 9^o, em tratando claramente do direito de reversão, só permite ao expropriado, inclusive nas hipóteses de ocupação temporária e de limitação de domínio, que venha a reclamar após o término do prazo de cinco anos, não obstante o fato do *desvio do fim*. Em matéria de procedimento, nada diz. Na esfera judicial, por certo, as regras são de processo civil. Comparada ao diploma argentino, de 22 de setembro de 1948, a mexicana, não apresenta aspectos jurídicos relevantes. Pouco explícita, no entanto, a argentina é muito mais qualificada nos seus propósitos. No tocante às garantias jurisdicionais, o documento aqui transcrito de 1963, esquece obrigações que deram à lei espanhola de 16 de dezembro de 1954, condições reais de respeito pelo administrado e de capacidade à Administração para atender os seus fins de interesse social e público. Ressalte-se, ainda, o arbítrio que se contém no disposto do artigo 20^o, pelo qual a autoridade expropriante é que fica, discricionariamente, num período de até dez anos, como árbitro do pagamento do preço e sua forma, norma como tal está escrita, atentatória do princípio universal da “justa e prévia indenização”.

BRASIL

LEI DE 9 DE SETEMBRO DE 1826

Marca os casos em que terá lugar a desapropriação da propriedade particular por necessidade, e utilidade pública, e as formalidades que devem preceder à mesma desapropriação.

Art. 1º A única exceção feita à plenitude do direito de propriedade conforme a Constituição do Império, Tít. 8º art. 179, § 22, terá lugar quando o bem público exigir uso, ou emprego da propriedade do cidadão por necessidade, nos casos seguintes:

- 1º Defesa do Estado.
- 2º Segurança pública.
- 3º Socorro público em tempo de fome, ou outra extraordinária calamidade.
- 4º Salubridade pública.

Art. 2º Terá lugar a mesma exceção, quando o bem público exigir uso, ou emprego da propriedade do cidadão por utilidade previamente verificada por ato do Poder Legislativo, nos casos seguintes:

- 1º Instituições de caridade.
- 2º Fundação de casas de instrução da mocidade
- 3º Comodidade geral.
- 4º Decoração pública.

Art. 3º A verificação dos casos de necessidade, a que se destinar a propriedade do cidadão, será feita a requerimento do Procurador da Fazenda Pública, perante o juiz do domicílio do proprietário, com audiência dele; mas a verificação dos casos de utilidade terá lugar por ato do Corpo Legislativo, perante o qual será levada a requisição do Procurador da Fazenda Pública, e a resposta da parte.

Art. 4º O valor da propriedade será calculado não só

pelo intrínseco, da mesma propriedade, como da sua localidade, e interesse, que dela tira o proprietário; e fixado por árbitros nomeados pelo Procurador da Fazenda Pública, e pelo dono da propriedade.

Art. 5º Antes do proprietário ser privado de sua propriedade será indenizado do seu valor.

Art. 6º Se o proprietário recusar receber o valor da propriedade será levado ao Depósito Público; por cujo conhecimento junto aos autos se haverá a posse da propriedade.

Art. 7º Fica livre às partes interpor todos os recursos legais.

Art. 8º No caso de perigo iminente, como de guerra, ou comoção, cessarão todas as formalidades, e poder-se-á tomar posse do uso, quando baste; ou mesmo do domínio da propriedade, quando seja necessário para emprego do bem público nos termos do art. 1º, logo que seja liquidado o seu valor, e cumprida a disposição dos arts. 5º e 6º, reservados os direitos, para se deduzirem em tempo oportuno.

LEI Nº 57, DE 18 DE MARÇO DE 1836

Art. 1º Tem lugar a desapropriação por utilidade municipal ou provincial segundo o art. 10, § 3º, do Ato Adicional à Constituição nos casos seguintes:

§ 1º Defesa ou segurança.

§ 2º Salubridade ou prestação de socorros públicos — em tempo de fome ou presença de alguma outra calamidade.

§ 3º Abertura ou melhoramento de estradas, canais, portos, aguadas, pastos, construções de pontes, ranchos ou servidões e comodidades necessárias ao uso destes objetos.

§ 4º Abertura ou melhoramento de ruas, praças, decoração, monumentos, aquedutos, fontes e logradouros públicos.

§ 5º Instituição de caridade, ou instrução, edificação de cadeias, casas de correção e qualquer outro estabelecimento ou edifício para uso público, fábrica, matas e servidões para elas.

§ 6º Materiais para objetos acima referidos, no caso

de poderem haver-se de outro modo sem grande ou extraordinária despesa.

Art. 2º A declaração da utilidade provincial compete ao presidente da província, ouvindo sempre que possa a Câmara Municipal; a de utilidade municipal à respectiva Câmara, da qual haverá recurso tanto da concessão como da denegação para o presidente da província com suspensão da desapropriação, caso não haja perigo iminente, podendo no entanto continuar nas diligências preparatórias. Se a utilidade tiver ambas as relações, pode ser feita a declaração pelo presidente da província ou pela Câmara Municipal.

Art. 3º Feita a declaração de utilidade, será comunicada por escrito ao proprietário, e chamado este pelo Juiz Municipal, a cujo distrito pertencer a propriedade, para comparecer em sua presença por si ou seu procurador, no dia e hora marcados, juntamente com o procurador público para este fim nomeado, para se louvarem em árbitros, que avaliem a propriedade, e para receber o preço dela.

A decisão dos árbitros será terminante, quando conformes, aliás o Juiz nomeará um terceiro, que prescreverá o valor que um ou outro árbitro sustentava, ou um outro qualquer que se contenha entre esses dois valores; e a decisão do terceiro árbitro será terminante.

Art. 4º Não comparecendo o proprietário ou quem o represente, o Juiz Municipal procederá à revelia dele a nomeação dos árbitros, que, juramentados, passarão a fazer a avaliação; e depositado que seja o preço arbitrado, o mesmo Juiz declarará a propriedade incorporada no patrimônio provincial ou municipal.

Art. 5º Todo esse processo será expedido administrativamente sem as formalidades judiciárias; e somente haverá recurso ordinário sobre o quantitativo da indenização arbitrada, e recurso à assembléia legislativa provincial para a restituição da propriedade; um e outro sem suspensão.

Art. 6º O valor da propriedade será calculado não só pelo intrínseco da mesma, como de sua localidade, proveito

que dela tirava o proprietário e danos que lhe resultarem de sua privação. Excetua-se, porém, a desapropriação por motivo de estradas, pois, nesse caso, o proprietário não tem direito de exigir indenização do terreno, que elas ocuparam, e só sim das benfeitorias, que se destruírem, sendo tais perdas suficientemente compensadas pelas vantagens que resultarem da estrada.

Art. 7º Ficam revogadas as disposições em contrário.

DECRETO Nº 353, DE 12 DE JULHO DE 1845

Designa os casos em que terá lugar a desapropriação por utilidade pública geral, ou municipal da Corte.

Art. 1º A desapropriação por utilidade pública geral, ou municipal da Corte, terá lugar nos seguintes casos:

§ 1º Construção de edifícios, e estabelecimentos públicos de qualquer natureza que sejam.

§ 2º Fundação de povoações, hospitais, e casas de caridade, ou de instrução.

§ 3º Aberturas, alargamentos, ou prolongamentos de estradas, ruas, praças e canais.

§ 4º Construção de pontes, fontes, aquedutos, portos, diques, cais, pastagens, e de quaisquer estabelecimentos destinados à comodidade ou servidão pública.

§ 5º Construções, ou obras destinadas à decoração, ou salubridade pública.

Art. 2º Quando for determinada por Lei, ou Decreto, qualquer obra das indicadas no artigo antecedente, compreendendo, no todo ou em parte, prédios particulares, que devem ser cedidos ou desapropriados, será levantado por engenheiros ou peritos o plano da obra e as plantas dos prédios compreendidos, declarando-se os nomes das pessoas a quem pertencerem.

Art. 3º Tanto o plano da obra, como as plantas dos prédios compreendidos, serão depositados na Câmara Municipal respectiva, e ali expostos ao conhecimento dos pro-

prietários por dez dias, contados do dia da convocação, por bando feito aos mesmos para esse fim.

A mesma convocação será feita por editais afixados em lugares públicos e em jornais, havendo-os no Município.

Art. 4º O Secretário da Câmara Municipal certificará as publicações por bando, e por editais, e lavrará termo de comparecimento dos proprietários, tomando-lhes as declarações, e reclamações que fizerem verbalmente, e anexando as que lhe forem apresentadas, ou dirigidas por escritos.

Art. 5º Findos os dez dias, a Câmara Municipal, unindo a si dois Engenheiros, e na falta, peritos (não sendo os que levantaram o plano), receberá as reclamações dos proprietários, e ouvindo as pessoas que entender conveniente, dará o seu parecer.

Todos estes atos findarão em vinte dias improrrogáveis, seguidos aos dez precedentes; e lavrado termo de quanto ocorrer, será tudo remetido ao Presidente da Província.

Art. 6º Se o presidente da Província, em vista das reclamações e observações dos proprietários, e parecer da Câmara Municipal, entender que o plano primitivo deva sofrer alterações, e esta compreender outros prédios particulares, mandará praticar a respeito destes as formalidades do art. segundo e seguintes.

Art. 7º O presidente da Província remeterá tudo com o seu parecer ao Governo Imperial, a quem compete aprovar definitivamente os planos das obras, para cuja execução for necessário cessão de propriedades particulares por motivo de utilidade pública geral, ou municipal da Corte.

Art. 8º Quando as obras, de que trata o art. primeiro, forem projetadas na Corte, a Câmara Municipal remeterá diretamente ao Ministro do Império as reclamações, e observações que fizerem as partes e as ditas obras forem projetadas pela mesma Câmara Municipal da Corte, e a desapropriação for exigida por ela, por utilidade municipal, não terão lugar as

disposições do art. quinto e seguintes. Neste caso, praticadas as formalidades dos arts. segundo, terceiro, e quarto, a referida Câmara remeterá os documentos, e plantas, com a sua requisição, ao Ministro do Império, perante quem poderão os proprietários fazer suas reclamações, e observações no espaço estabelecido no art. quinto, devendo o Ministro ouvir a Câmara sobre tais reclamações, se parecerem atendíveis.

Art. 9º Aprovados os planos das obras por Decreto Imperial, depois de praticadas as formalidades dos arts. antecedentes, entende-se verificado o bem público para se exigir o uso, ou emprego das propriedades particulares compreendidas nos planos.

Art. 10. A desapropriação será promovida pelo procurador da Coroa, ou outro Agente do Poder Executivo para isso designado, quando as construções, e obras, e estabelecimentos, que derem lugar à desapropriação, se fizerem à custa do Tesouro Público; será porém promovida pelo Procurador da Câmara Municipal da Corte, ou por outro Agente dela, quando se fizerem à custa das rendas da mesma.

Art. 11. O Juiz do Cível de primeira instância pronunciará a desapropriação, à vista dos seguintes requisitos:

§ 1º Lei, ou Decreto Imperial que autorize alguma das obras, ou estabelecimentos declarados no art. primeiro.

§ 2º Decreto Imperial, que aprove definitivamente os planos das ditas obras.

§ 3º Plantas de cada uma das propriedades particulares compreendidas no plano, com indicação dos nomes dos proprietários.

§ 4º Certidão de se haverem praticado todas as formalidades exigidas para a aprovação definitiva dos planos.

§ 5º Citação dos proprietários, e suas mulheres.

Esta decisão será intimada aos proprietários, e dela se dará agravo de petição, ou de instrumento, no qual só haverá provimento, quando faltar algum dos requisitos exigidos neste art., ou a decisão não for conforme a eles.

Art. 12. Dentro de cinco dias, depois desta intimação, é o proprietário obrigado a declarar em Juízo os nomes dos

inquilinos, ou rendeiros, e possuidores de benfeitorias, e de servidões reais, que podem ser prejudicados pela desapropriação, a apresentar cópia autêntica dos contratos, que com eles tiver.

A falta desta declaração e apresentação, obriga o proprietário à indenização dos ditos interessados.

Art. 13. O Procurador, ou Agente, que promover a desapropriação declarará por termo nos autos a quantia, ou quantias, que oferece por indenização ao proprietário, e aos mais interessados declarados na forma do art. antecedente, e lhes fará intimar esta oferta, que será publicada em jornais havendo-os no lugar.

Art. 14. Os proprietários, e os outros interessados, a quem for feita a oferta, serão obrigados a declarar, dentro de dez dias da intimação, se aceitam a indenização oferecida, e no caso de a não aceitarem declararão a quantia, que pretendem.

Art. 15. Os tutores, e curadores das pessoas, que os devem ter, serão autorizados por simples despacho do Juiz dos Órfãos a consentirem na desapropriação, e a aceitarem as ofertas, achando-as úteis aos seus tutelados ou curatelados.

Art. 16. Se as ofertas não forem aceitas no prazo do art. quatorze, e o Procurador, ou Agente da desapropriação, não anuir às exigências, serão as indenizações marcadas por um Júri na forma seguinte.

Art. 17. O Juiz do Cível designará na lista dos Jurados do Município, onde forem sitos os prédios que se devem desapropriar, dezoito dos principais proprietários nela inscritos, e formando com eles uma lista especial, a fará intimar ao proprietário, e ao Procurador, ou Agente da desapropriação, para comparecerem na primeira audiência, e cada um escolher três Jurados da lista especial, com pena de revelia.

Sendo muitos os co-proprietários, ou concorrendo outros interessados na indenização, a escolha dos três Jurados será feita por acordo de todos, e quando não concordarem, sendo três, cada um nomeará um, e sendo mais, ou menos de

três, a sorte decidirá quem deva nomear um ou mais de um.

Além dos seis escolhidos pelas partes, ou à sua revelia, o Juiz do Cível escolherá mais um, e os sete Jurados assim escolhidos, formarão o Júri, que deve fixar a indenização.

Art. 18. Não poderão ser designados os Jurados interessados na desapropriação, ou indenização.

Art. 19. Os jurados escolhidos comparecerão com o Juiz do Cível, e seu Escrivão, no lugar, e dia, para que forem convocados, e prestarão juramento: os que não comparecerem sem motivo legítimo, serão multados pelo Juiz em cinquenta mil réis para as despesas da Municipalidade, e substituídos por nova escolha.

Art. 20. Reunido o Júri em Sessão pública, presidido pelo Juiz Cível, este lhe apresentará:

1º As ofertas, e as exigências para indenizações.

2º As plantas dos prédios sujeitos à desapropriação, e os documentos oferecidos pelas partes em seu favor.

Art. 21. As partes, ou seus procuradores, poderão apresentar suas observações resumidamente, e o Júri poderá ouvir aos peritos, que julgar conveniente fazer vistorias nos lugares, ou delegar para esse fim um, ou alguns de seus Membros.

Art. 22. A discussão será pública, podendo continuar mais um dia; e logo que for encerrada pelo Juiz do Cível, os jurados se retirarão à sala particular, e sob a presidência de um de seus Membros aí eleito, fixarão as indenizações por maioria absoluta de votos.

Art. 23. Serão fixadas indenizações distintas em favor das partes, que as reclamarem sobre títulos diferentes.

No caso de usufruto, porém, uma só indenização será fixada pelo Júri, em atenção ao valor total da propriedade, e o usufrutuário, e o proprietário exercerão seus direitos sobre a quantia fixada.

O usufrutuário, não sendo pai, ou mãe do proprietário, poderá ser obrigado a prestar fiança.

Art. 24. As indenizações que o Júri fixar, não poderão em caso algum ser inferiores às ofertas dos agentes da desapropriação, nem superiores às exigências das partes.

Art. 25. Os edifícios que for necessário desapropriar em parte, serão desapropriados, e indenizados no todo, se os proprietários o requererem.

Com a mesma condição serão igualmente desapropriados, e indenizados no todo, os terrenos, que ficarem a menos de metade.

Art. 26. Nas indenizações os Jurados atenderão à localidade, ao tempo, ao valor em que ficar o resto da propriedade por causa da nova obra, ao dano que provier da desapropriação, e a quaisquer outras circunstâncias que influam no preço; porém as construções, plantações, e quaisquer benfeitorias feitas na propriedade, depois de conhecido o plano das obras, e com o fim de elevar a indenização, não deverão ser atendidas.

Art. 27. Assinada a decisão do Júri, será esta entregue pelo seu Presidente ao Juiz do Cível, que a julgará por sentença, condenando nas custas na forma abaixo declarada.

Art. 28. Se as indenizações não excederem às ofertas, as partes, que as recusarem serão condenadas nas custas, e se forem iguais às exigências das partes, serão estas aliviadas das custas, que serão pagas pelo Tesouro, ou pela Municipalidade.

Se a indenização for superior à oferta e inferior à exigência, as custas se dividirão em proporção.

Serão sempre condenados nas custas, qualquer que seja a soma da indenização, os proprietários, que se não conformarem com a disposição do art. quatorze.

Art. 29. Desta sentença se poderá interpor o recurso de apelação para a Relação do Distrito.

A apelação terá o efeito devolutivo somente; e a Relação só poderá anular o processo por falta da observância de formas substanciais.

Se a Relação anular o processo, será fixada a indenização com outros Jurados, que serão presididos pelo Substi-

tuto do Juiz do Cível, e do julgamento não haverá mais recurso.

Art. 30. Fixada a indenização na forma acima, e depositada a quantia, o Juiz do Cível expedirá mandado de emissão de posse, que não admitirá embargos de natureza alguma.

Art. 31. Feito o depósito, praticar-se-á o disposto na Ord., Liv. 4^o, Tít. 6, in pr. e § 1^o, com o que o prédio desapropriado se considerará livre de todos os ônus, hipotecas, e lides pendentes as quais não poderão impedir o processo da desapropriação.

Art. 32. Quando as partes aceitarem as ofertas do Procurador, ou Agente, que promover a desapropriação, será a quantia depositada, e se praticará ordenado no art. antecedente para os mesmos fins.

Art. 33. A desapropriação, e processo dela, são isentos dos impostos de sisa, e dos selos fixos e proporcionais.

Art. 34. Os empresários das obras declaradas no art. primeiro promoverão as desapropriações necessárias para a execução das ditas obras, usando dos mesmos direitos do Procurador da Coroa, e da Câmara Municipal.

Art. 35. Fica em seu vigor a Lei de nove de setembro de mil oitocentos e vinte e seis no que toca à desapropriação por necessidade.

Art. 36. Ficam revogadas as Leis e disposições em contrário.

**REGULAMENTO PARA A
EXECUÇÃO DA LEI N. 816,
DE 10 DE JULHO DO CORRENTE ANO**

*(Mandado observar pelo Decreto n. 1.664, de
27 de outubro de 1855.)*

Art. 1º As estradas de ferro, autorizadas por Lei e Decreto do Governo Imperial não poderão ser executadas pelos Empresários ou Companhias, a quem tiver sido incumbida a sua execução, sem que tenham sido aprovadas as respectivas plantas por Decreto.

Art. 2º Pela aprovação das plantas por Decreto entender-se-ão desapropriados, em favor dos Empresários ou Companhias incumbidas da construção das estradas de ferro, todos os prédios e terrenos compreendidos total ou parcialmente, nos planos e plantas das respectivas estradas, que forem necessários para a sua construção, estações, serviço e mais dependências.

Nenhuma autoridade judiciária ou administrativa poderá admitir reclamação ou contestação contra a desapropriação resultante da aprovação das plantas por Decreto.

Art. 3º O Empresário ou Companhia incumbida da construção da estrada de ferro não tomará posse dos terrenos e prédios desapropriados, sem que proceda à respectiva indenização.

O processo de indenização será promovido pelos Agentes do Empresário ou Companhia perante os juizes do Cível, onde os houver, e, na falta destes, perante os juizes Municipais dos respectivos Termos, no caso de não poderem o Empresário ou os Diretores da Companhia convencionar amigavelmente com os proprietários, ou quando estes forem menores ou interditos, se seus tutores ou curadores não aceitarem as ofertas.

Art. 4º Para se instaurar o processo perante o Juiz do

Cível ou Municipal, conforme o disposto no artigo antecedente, o Empresário ou Agentes da Companhia lhe requererão em separado a citação de cada um dos proprietários, e de seus tutores ou curadores, no caso de serem menores, para efeito de nomearem dois árbitros que com os dois nomeados pelo Empresário ou Companhia, e com o designado pelo Governo, procedam à avaliação do prédio ou terreno, sendo que não queiram aceitar a quantia que o Empresário ou Agentes da Companhia deverão oferecer para essa indenização.

O requerimento deverá ser instruído com os seguintes documentos:

1^o Cópia do Decreto, que aprovou o plano das obras.

2^o Cópia da planta especial do terreno ou do prédio.

3^o Atestado de um Engenheiro designado pelo Governo, certificando ser o terreno ou prédio, de que se tratar, compreendido no plano aprovado por Decreto Imperial, e ser exata a planta, que dele se apresentar.

4^o Declaração dos dois árbitros que nomearem para com os do proprietário, e o designado pelo Governo, procederem à avaliação da indenização, se a oferta não for aceita.

Se tratar-se de indenização de prédio urbano certidão da décima que tiver sido paga no 2^o semestre do último ano financeiro, e no caso de não se ter pago décima nesse semestre, por não ser devida a certidão da última anterior, e da primeira posterior que se houver pago.

A Companhia da Estrada de Ferro de D. Pedro II fica dispensada da apresentação do documento, de que trata o número 1^o dos processos de indenização dos prédios e terrenos compreendidos na 1a. Seção da referida estrada contratada pelo Governo Imperial com Mr. E. Price.

Art. 5^o Os proprietários ou seus tutores ou curadores, a quem for feita a citação, serão obrigados, sob pena de revelia, a declarar dentro de cinco dias, depois da citação, se aceitam, ou não, a indenização oferecida; e, no caso de não a aceitarem, declararão a quantia que pretenderem e nomearão logo dois árbitros que deverão proceder com os do Empresário ou Companhia e o designado pelo Governo, à avaliação da indenização, se o Empresário ou Companhia não se conformar com o pedido feito pelo proprietário.

Nos casos de revelia o Juiz nomeará os árbitros que competeria ao proprietário nomear.

Art. 6º Os tutores e curadores dos proprietários que os tiverem serão autorizados por simples despacho do Juiz de órfãos a aceitar as ofertas da indenização, que acharem úteis a seus tutelados ou curatelados.

Art. 7º. Se o oferecimento do Empresário ou Companhia, ou pedido do proprietário for aceito, recebida por este a quantia, ou depositada, se recusar ou não puder recebê-la, o Juiz do Cível ou o Municipal mandará passar em favor do Empresário ou Companhia mandado de posse, que será executado, sem embargo de quaisquer embargos, e servirá de título ao Empresário ou Companhia.

Art. 8º. Se nem o oferecimento do Empresário ou Companhia, nem o pedido do proprietário for aceito, os árbitros nomeados se reunirão sob a presidência do Juiz a que se refere o art. 3º no dia e hora fixados por este e em sua presença farão a avaliação da indenização devida, observadas as regras dos arts. 12 e 13.

Art. 9º. Feita a avaliação e recebida pelo proprietário a sua importância, ou depositada, se recusar, ou não puder recebê-la, mandará o Juiz passar mandado de posse na forma do art. 7º, se as indenizações não excederem as ofertas do Empresário ou Companhia: as partes que as tiverem recusado pagarão as custas do processo: se porém forem superiores, será o Empresário ou Companhia condenada nas custas.

Art. 10. As pessoas que forem nomeadas árbitros pelo Empresário ou Companhia, ou pelos proprietários, não poderão recusar o encargo, salvo sendo empregados públicos, ou tendo algum impedimento dos declarados no art. 8º do Decreto n. 806.

Art. 11. Os árbitros que não forem escusos pelo Juiz, e que não comparecerem no dia fixado à avaliação dos prédios e terrenos desapropriados, poderão ser compelidos a

cumprir o seu dever com multa até de 50\$000, e prisão até 8 dias.

As multas e prisão serão ordenadas pelo Juiz administrativamente, revertendo as multas em favor da respectiva Municipalidade.

Art. 12. Para proceder à avaliação das indenizações dos terrenos que não forem quintais das casas sujeitas ao pagamento da décima os árbitros observarão as seguintes regras:

1a. As indenizações não poderão ser em caso algum inferiores às ofertas do Empresário ou agentes da Companhia, nem superiores às exigências dos proprietários.

2a. Se os terrenos ou prédios, que houverem de ser desapropriados somente em parte, ficarem reduzidos a menos de metade de sua extensão, ou ficarem privados das serventias necessárias para uso e gozo dos terrenos e prédios não compreendidos na desapropriação, ou ficarem muito desmerecidos do seu valor pela privação de obras e benfeitorias importantes, serão desapropriados e indenizados no seu todo, se assim requererem os seus proprietários.

3a. Serão fixadas as indenizações em favor de cada uma das partes, que as reclamarem sob títulos diferentes.

No caso de usufruto, porém, uma só indenização será fixada em atenção ao valor total da propriedade, e o usufrutuário e o proprietário exercerão seus direitos sobre a quantia fixada.

4a. Os árbitros atenderão à localidade, ao tempo, ao valor em que ficar o resto da propriedade, ao dano que provier da desapropriação, e a quaisquer outras circunstâncias que influam no preço; porém as construções, plantações e quaisquer benfeitorias feitas na propriedade depois de conhecido o plano das obras, e com o fim de elevarem a indenização, não deverão ser atendidas.

5a. As partes ou seus procuradores poderão apresentar suas observações resumidamente, e os árbitros poderão ouvir os peritos que julgarem conveniente, fazer vistorias nos lugares ou delegar para este fim um ou alguns de seus membros.

Art. 13. Para a avaliação das indenizações dos prédios sujeitos à décima serão observadas as seguintes regras:

1a. Nenhuma indenização poderá ser menor, do que o valor de 20 anos do rendimento do prédio, devendo ser calculado este rendimento pela décima que houver pago no último semestre imediato àquele, em que houver de verificar-se a desapropriação; e no caso de não ter pago décima neste semestre, pela certidão da que pagou no semestre anterior.

Se não houver pago décima no referido semestre, regular-se-á o preço somente pela última décima paga, salvo o caso de se haverem feito no prédio obras importantes depois desse pagamento.

2a. Nenhuma indenização será elevada a maior quantia no que importarem os ditos vinte anos de rendimento calculado pela décima, e mais 10% dessa importância, se o referido prédio estiver alugado, e os proprietários forem maiores; se porém forem menores ou morarem nos prédios que tiverem de ser indenizados ou forem corporações de mão morta, ou os prédios estiverem no último caso da regra 1a. a indenização poderá ser elevada até 20% acima dos 20 anos de rendimento calculado pela décima.

Se os prédios forem de corporações que não paguem décima, ou pertencerem ao Estado e não estiverem compreendidos na disposição da 2a. parte do § 1º do art. 1º do Decreto de 26 de junho de 1852, a avaliação se fará, no 1º caso sobre a base do aluguel do prédio com a porcentagem devida, a juízo dos árbitros, não excedendo a 20%; e no 2º caso seja a avaliação feita por estimativa, precedendo informação de outros Engenheiros e de dois mestres de obras designados pelo Juiz do Cível.

3a. A indenização dos prédios, que estiverem situados em localidades não sujeitas ao imposto da décima, será feito segundo a avaliação, a que se proceder sobre a base do seu aluguel com a porcentagem devida, a juízo dos árbitros, não excedendo a 20%.

4a. A indenização daquele a que por seu destino especial não poderem ser aplicadas as regras dos §§ anteriores, será feita segundo as regras estabelecidas para os termos no art. 12.

Art. 14. Os proprietários dos terrenos e prédios, pelos quais devam passar as Estradas de Ferro autorizadas pelo Corpo Legislativo, concedidas a Empresários ou Companhias

pelo Governo Imperial, não poderão impedir que esses terrenos ou prédios sejam examinados e percorridos pelos Engenheiros encarregados do levantamento dos planos e plantas das Estradas.

Os Empresários ou Companhias e seus Engenheiros poderão recorrer às autoridades administrativas ou policiais no caso de recusa do proprietário. Fica porém entendido que terão os ditos proprietários o direito de serem indenizados do valor de quaisquer benfeitorias que tenham sido destruídas ou danificadas por esses exames.

Palácio do Rio de Janeiro, em 27 de outubro de 1855.

Luiz Pedreira do Couto Ferraz.

DECRETO N. 602, DE 24 DE JULHO DE 1890

Estabelece o processo para as desapropriações por utilidade municipal na Capital Federal.

Art. 1º. As desapropriações por utilidade pública municipal na Capital Federal, uma vez legalmente decretadas, aplicar-se-ão as disposições do regulamento anexo ao decreto n. 1.664, de 27 de outubro de 1855, com a seguinte alteração:

O quinto árbitro a que se refere o art. 4º do citado decreto será nomeado pelo juiz perante quem correr o processo de desapropriação (1).

Art. 2º. O presente decreto não compreende as desapropriações de que tratam os arts. 21 a 25 da Lei n. 3.396 de 24 de novembro de 1888, as quais continuarão a regular-se pelo disposto na mesma lei.

Art. 3º. Fica derogado o decreto legislativo n. 353, de 12 de julho de 1845, na parte concernente a desapropriação por utilidade pública municipal, e revogam-se quaisquer outras disposições em contrário.

1. Essa modificação ainda se encontra na Lei n. 221, de 20 de novembro de 1891, que no art. 50 diz:

“As desapropriações por utilidade pública geral serão processadas na forma do regulamento que baixou com o Dec. n. 1.664, de 27 de outubro de 1855, com a seguinte modificação: O 5º árbitro a que se refere o art. 4º do mesmo Regulamento será nomeado pelo Juiz do processo e não pelo Governo”.

LEI E REGULAMENTO

Sobre desapropriações por necessidade ou utilidade pública da União e do Distrito Federal.

DECRETOS NS. 1.021, DE 26 DE AGOSTO DE 1903, E 4.956, DE 9 DE SETEMBRO DE 1903.

DECRETO N. 1.021, DE 26 DE AGOSTO DE 1903

Manda aplicar a todas as obras da competência da União e do Distrito Federal o Decreto n. 816, de 10 de julho de 1855, com algumas alterações.

O Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil:

Faço saber que o Congresso Nacional decretou e eu sanciono a resolução seguinte:

Art. 1º. São aplicáveis a todas as obras da competência da União e do Distrito Federal, executadas administrativamente, ou por contrato, as disposições do decreto legislativo n. 816, de 10 de julho de 1855, com a seguinte alteração:

Os árbitros incumbidos de fixar o valor da indenização serão em número de três, sendo nomeados um pelo respectivo Governo, outro pelo proprietário ou seus representantes legais, e o terceiro pelo juiz.

Art. 2º. O Governo expedirá regulamento para execução da presente lei, modificando, de acordo com ela, o processo estabelecido pelo decreto n. 1.664, de 27 de outubro de 1855, e demais formalidades, para desapropriações, podendo consolidar as disposições vigentes. O *quantum* da indenização ao proprietário não será inferior a 10, nem superior a 15 vezes o valor locativo, deduzida previamente a importância do imposto predial e tendo por base este impos-

to lançado no ano anterior ao da decretação da desapropriação.

§ 1º. Se a propriedade não estiver sujeita a imposto predial, o valor da indenização será calculado pelo aluguel do último ano, verificado ou estimado por árbitros.

§ 2º. Se a propriedade tiver sido reconstruída em data posterior ao lançamento para o último ano, ou tiver caído em estado de ruínas, a indenização não ficará sujeita aos limites estabelecidos no regulamento.

§ 3º. Se houver urgência, pode o Governo respectivo, depositando o máximo estabelecido, requerer ao juiz a imediata imissão na posse do imóvel, até que seja regularmente verificada a importância da indenização. Feito o depósito, poderá entretanto, o proprietário, levantar desde logo a soma correspondente ao mínimo.

§ 4º. Se, por qualquer motivo, não forem levadas a efeito as obras para as quais foi decretada a desapropriação, é permitido ao proprietário reaver o imóvel, restituindo a importância recebida, indenizando as benfeitorias que porventura tenham sido feitas, e aumentando o valor do prédio.

§ 5º. Se a desapropriação tiver por fim a abertura de novas ruas, será facultada ao proprietário, que aceitar a indenização por acordo, a aquisição dos terrenos nas novas vias de comunicação, se os houver disponíveis, fixado pelo respectivo Governo, o preço mínimo, independente de concorrência.

§ 6º. Se houver acúmulo de serviço nos processos das desapropriações, poderá o Governo nomear, pelo Ministério ao qual pertença a obra, uma ou mais pessoas idôneas que representem provisoriamente a Fazenda Nacional, ativa e passivamente, em juízo ou fora dele, percebendo a remuneração razoável que for arbitrada pela verba consignada para as despesas de desapropriação.

§ 7º. Quando os locatários reclamarem, em tempo oportuno, qualquer indenização a que tenham provado direito por benfeitorias necessárias ou úteis, que valorizem o prédio, ou por haverem reconstruído o prédio anteriormente à presente lei, o Governo poderá entrar em acordo com eles pagando-lhes o que for reconhecidamente justo.

Em falta desse acordo prevalecerão para a avaliação as regras e os limites legais. Fica entendido que o valor pago aos locatários não poderá ser computado na parte do proprietário

ao qual só competirá a indenização do preço dado, segundo as regras desta lei, ao prédio sem as benfeitorias, ou ao terreno sem edifício.

§ 8º. As questões entre proprietários e locatários ou quaisquer terceiros não impedirão, em caso algum, o seguimento do processo da desapropriação. E, pois em falta de acordo entre os interessados o Governo depositará o preço das avaliações para que sobre ele os interessados exerçam seus direitos; e feito o depósito, o Governo entrará na posse do prédio, continuando o processo desembaraçadamente.

§ 9º. Quando no prédio desapropriado houver grandes instalações, como de maquinismos em funcionamento, o Governo poderá se julgar justo e equitativo, indenizar ou fazer à sua custa a despesa do desmonte e transporte dessas instalações, ou apenas auxiliar com uma parte razoável os gastos do transporte.

Art. 3º. O Governo no regulamento estabelecerá também as regras e formalidades para a ocupação temporária de imóveis, quando for indispensável à execução das obras decretadas e para a devida indenização aos proprietários.

Art. 4º. Revogam-se as disposições em contrário.

Rio de Janeiro, 26 de agosto de 1903; 15º da República.

Francisco de Paula Rodrigues Alves

J. J. Seabra

DECRETO N. 4.956, DE 9 DE SETEMBRO DE 1903

Aprova o regulamento de consolidação e modificação do processo sobre as desapropriações por necessidade ou utilidade pública.

O Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil:

Usando da autorização conferida pelo art. 2º do decreto n. 1.021, de 26 de agosto deste ano, resolve aprovar o regulamento que com este baixa, assinado pelo Ministro de Estado da Justiça e Negócios Interiores, de consolidação e modificação do processo sobre as desapropriações por necessidade ou utilidade pública para todas as obras da União e do Distrito Federal.

Rio de Janeiro, 9 de setembro de 1903; 15º da República.

Francisco de Paula Rodrigues Alves
J.J. Seabra

REGULAMENTO A QUE SE REFERE O DECRETO N. 4.956 DESTA DATA

Título I

DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º. A desapropriação só pode ter lugar por *necessidade* ou *utilidade* pública, legalmente verificada com exceção única à plenitude do direito de propriedade, na forma do art. 72, § 17, da Constituição Federal.

Art. 2º. A desapropriação por *necessidade* pública verifica-se nos seguintes casos (Lei de 9 de setembro de 1826, art. 1º; Dec. n. 353, de 12 de julho de 1845, art. 35):

1º. Defesa do Estado.

2º. Segurança pública.

3º. Socorro público em tempo de fome, ou outra extraordinária calamidade.

4º. Salubridade pública.

Art. 3º. A desapropriação por *utilidade* pública verifica-se nos seguintes casos (Dec. n. 353, de 1845, art. 1º):

1º. Construção de edifícios e estabelecimentos públicos de qualquer natureza que sejam.

2º. Fundação de povoações, hospitais e casas de caridade, ou de instrução.

3º. Aberturas, alargamentos, ou prolongamentos de estradas, ruas, praças, e canais.

4º. Construção de pontes, fontes, aquedutos, portos, diques, cais, pastagens, e de quaisquer estabelecimentos destinados à comodidade ou servidão pública.

5º. Construções ou obras destinadas à decoração ou salubridade pública.

Art. 4º. A verificação dos casos de necessidade pública, a que se destinar a propriedade particular, será feita a requerimento do procurador da República perante o juiz seccional do domicílio do proprietário, com audiência deste (Lei de 1826, art. 3º).

Art. 5º. A verificação dos casos de utilidade pública terá lugar por ato do Congresso, ou do Presidente da República; quanto às obras da competência da União, por ela executadas, ou por empresários, ou companhia, a quem for incumbida a sua execução. E por ato do Conselho, ou do prefeito do Distrito Federal, em relação às obras de utilidade pública do Município, por ele projetadas e executadas administrativamente, ou por contrato (Dec. n. 353, de 1845, arts. 2º e 11 e § 1º; Dec. Leg. n. 1.021, de 26 de agosto de 1903, art. 1º).

Art. 6º. Quando for determinada, por lei ou decreto, qualquer obra das indicadas no art. 3º compreendendo no todo, ou em parte, prédios e terrenos particulares, que devam ser cedidos ou desapropriados, será levantado por engenheiros o plano da obra e as plantas dos prédios e terrenos compre-

endidos, declarando-se os nomes das pessoas a quem pertencerem (Dec. n. 353, de 1845, art. 2º).

Art. 7º. Os proprietários dos prédios e terrenos, sujeitos à desapropriação, não poderão impedir que esses terrenos ou prédios sejam examinados e percorridos pelos engenheiros encarregados do levantamento dos sobreditos planos e plantas.

Os empresários ou companhias e seus engenheiros poderão recorrer às autoridades administrativas ou policiais, no caso de recusa dos proprietários, salvo a estes o direito de serem indenizados do valor de quaisquer benfeitorias, que tenham sido destruídas ou danificadas por esses exames (Dec. n. 1.664, de 1855, art. 14).

Art. 8º. Aprovados os planos e plantas das obras por decreto do Presidente da República, ou do Prefeito (art. 5º), entender-se-ão desapropriados em favor da União, ou do Distrito Federal, ou respectivos concessionários, todos os prédios e terrenos neles compreendidos, total ou parcialmente, que necessários forem a sua execução (Dec. n. 353, de 1845, art. 9º; Dec. n. 1.664, de 1855, art. 2º).

Art. 9º. A transmissão da propriedade legalmente verificada a desapropriação, tornar-se-á efetiva pela indenização do seu valor, fixado, na falta de acordo, por arbitramento, nos termos e pela forma dos arts. 31 a 35 (Dec. n. 353, de 1845, arts. 11, 30 e 32; Dec. n. 1.664, de 1855, arts. 3º e 9º).

Art. 10. Nenhuma autoridade judiciária, ou administrativa, poderá admitir reclamação ou contestação contra a desapropriação resultante da aprovação dos planos e plantas por decreto (Dec. n. 353, de 1855, art. 2º).

Art. 11. A reivindicação, resolução e quaisquer outras ações reais, não poderão sobrestar o pronunciamento da desapropriação, nem impedir o efeito da transferência da propriedade, livre e desembargada de todos os encargos judiciais e extrajudiciais; salvo aos reclamantes alegarem e disputarem seus direitos sobre o preço que for consignado em depósito, como indenização; e nele ficarão sub-rogados todos os ônus,

hipotecas e lides pendentes, quer a desapropriação se opere por sentença judicial, quer por convenção amigável (Dec. n. 353, de 1845, art. 31; Dec. n. 1.664, de 1855, art. 7º; Dec. n. 370, de 1890, arts. 137, § 6º, e § 226, § 6º; Dec. n. 1.021, de 1903, art. 2º, § 8º).

Art. 12. Os terrenos ou prédios que houverem de ser desapropriados somente em parte, se ficarem reduzidos a menos de metade de sua extensão, ou privados das serventias necessárias para uso e gozo dos não compreendidos na desapropriação, ou ficarem muito desmerecidos do seu valor pela privação de obras e benfeitorias importantes, serão desapropriados e indenizados no seu todo, se assim requerem os seus proprietários (Dec. n. 353, de 1845, art. 25; Dec. n. 1.664, de 1855, art. 12, n. 2).

Art. 13. Se a desapropriação tiver por fim a abertura de novas ruas, aos proprietários que aceitarem a indenização de acordo, será facultada a aquisição dos terrenos disponíveis nas novas vias de comunicação pelo preço mínimo que fixar o Governo, independente de concorrência (Dec. n. 1.021, de 1903, art. 2º, § 5º).

Art. 14. Se por qualquer motivo não forem levadas a efeito as obras, para as quais for decretada a desapropriação, é permitido ao proprietário reaver o seu imóvel, restituindo a importância recebida e indenizando as benfeitorias que porventura tenham sido feitas e aumentando seu valor locativo (Dec. n. 1.021, de 1903, art. 2º, § 4º).

Título II

DA FORMA JUDICIAL DAS DESAPROPRIAÇÕES

Art. 15. A forma judicial da desapropriação não tem outro fim senão regular e estatuir sobre as indenizações e prévio pagamento, ou depósito, da quantia ou quantias fixadas para o efeito da emissão da posse em favor do desapropriante, ou empresário das obras.

Art. 16. Na falta de acordo com os proprietários, os

procuradores seccionais, os agentes, ou representantes que nomear o Poder Executivo, pelo Ministério a que pertencer as obras, quando da competência da União, promoverão a desapropriação, pela forma determinada no art. 18, perante o juiz seccional do Estado, em que forem situados os imóveis.

Será promovido o processo pelos procuradores da Fazenda Municipal, ou agentes que nomear o prefeito, na desapropriação para as obras da competência do Distrito Federal (Dec. n. 353, de 1845, art. 10; Dec. n. 1.021, de 1903, art. 2º, § 6º).

Art. 17. Os empresários, ou companhias, incumbidos da execução das obras, promoverão as desapropriações, usando dos mesmos direitos dos procuradores da República e Fazenda Municipal (Dec. n. 353, de 1845, art. 34; Dec. n. 1.664, de 1855, art. 3º).

Art. 18. O requerimento para se instaurar o processo deverá ser instruído com os seguintes documentos (Dec. n. 1.664, de 1855, art. 4º):

- I. cópia do decreto que aprovou o plano das obras;
- II. cópia da planta especial do prédio ou terreno, autenticada pela repartição competente, no tocante à sua exatidão e compreensão do dito prédio ou terreno no plano aprovado;
- III. certidão do imposto predial, lançado no ano anterior ao do decreto da desapropriação, se se tratar de imóvel urbano;
- IV. a declaração da quantia ou quantias que se oferece por indenização ao proprietário e demais interessados.

Art. 19. Os proprietários e interessados que residirem no foro da situação do imóvel serão citados pessoalmente, e se residirem fora, ou estiverem ausentes, serão notificados por editos com o prazo de 30 dias, para na primeira audiência, que se seguir à citação, louvarem-se e verem louvar-se em arbitradores que procedam à avaliação do imóvel, sendo que não queira aceitar a quantia ou quantias oferecidas para essa indenização. Devendo, outrossim, declarar os nomes dos inquilinos ou rendeiros e possuidores de benfeitorias que possam ser prejudicados pela desapropriação, e apresentar cópia autên-

tica dos contratos que com eles tiverem, pena de ficarem obrigados às indenizações aos ditos interessados (Dec. n. 353, de 1.845, art. 12).

Art. 20. Nas desapropriações em que forem empreendidos bens de órfãos, ou pessoas a eles equiparados, seus tutores e curadores serão autorizados por simples despachos dos juizes competentes a aceitar as ofertas, achando-as úteis a seus tutelados ou curatelados (Dec. de 1845, art. 15; Dec. de 1855, art. 6^o).

Art. 21. Decorrido o termo do edital, e acusadas as citações em audiências, se comparecerem os proprietários, interessados, os seus legítimos representantes, e aceitarem as ofertas, ou anuírem os procuradores ou agentes da desapropriação às exigências por eles feitas, o juiz mandará tomar por termo o acordo e o homologará por sentença.

§ 1^o Se recusarem, ou não comparecerem, proceder-se-á na mesma audiência à louvação dos arbitradores, engenheiros, ou peritos, nomeados um pelo proprietário ou seu bastante procurador, outro pelo agente ou representante do Governo Federal ou Municipal, e o terceiro pelo juiz.

§ 2^o Nos casos de revelia o juiz nomeará os arbitradores que competeria ao proprietário nomear.

§ 3^o No caso de concorrerem co-proprietários e outros interessados na indenização, se não acordarem todos sobre a escolha do arbitrador, a sorte decidirá dentre os que por eles forem indicados (Dec. n. 353, de 1845, art. 14, *alin.*).

Art. 22. Os arbitradores, louvados ou nomeados, não poderão recusar o encargo, salvo sendo empregados públicos, ou tendo algum impedimento legal (Dec. n. 1.664, de 1855, art. 10).

Art. 23. São impedidos para a nomeação ou louvação:

1^o Os inimigos capitais, amigos íntimos e os parentes consanguíneos ou afins, até o 2^o grau, contado segundo o direito canônico.

2^o Os interessados nas obras ou prejudicados, pela desapropriação.

Art. 24. Resolvido o incidente de louvação, o juiz designará dia e hora para o arbitramento no lugar da situação do imóvel, notificando o escrivão aos interessados na diligência.

Art. 25. No dia, lugar e hora designados, comparecendo os arbitradores, ou substituídos os que faltarem, pela mesma forma do art. 21, prestarão compromisso de bem e fielmente cumprirem o dever; e reunindo-se sob a presidência do juiz, este lhes apresentará:

1º As plantas dos imóveis sujeitos à desapropriação e os documentos oferecidos pelas partes em seu favor.

2º As ofertas e exigências pelas indenizações.

Art. 26. As partes, ou os seus procuradores, poderão apresentar resumidamente suas observações.

Art. 27. A discussão será pública, não podendo continuar além do dia designado para a diligência e logo que encerrada pelo juiz, os arbitradores se retirarão à sala particular e o que resolverem por maioria de votos, depois de reduzido a escrito pelo 3º e por todos assinado, será imediatamente entregue ao juiz, que homologará o laudo por sentença, condenando nas custas a parte vencida (Dec. n. 353, de 1845, art. 28; Dec. n. 1.664, de 1855, art. 9º).

§ 1º Se as indenizações não excederem às ofertas, ou às exigências, serão condenados aqueles que as tiverem recusado.

§ 2º Se a indenização for superior à oferta e inferior à exigência, as custas se dividirão em proporção.

§ 3º Os proprietários, qualquer que seja a soma da indenização, serão sempre condenados nas custas, quando não declararem aceitar as ofertas e as quantias que pretendem.

Art. 28. No caso de desacordo os arbitradores das partes, o 3º nomeado pelo juiz fixará o *quantum* da indenização entre os valores máximo e mínimo por eles propostos.

Art. 29. Da sentença que homologar o arbitramento poderá ser interposta apelação para o Supremo Tribunal Federal, ou para a Câmara Civil da Corte de Apelação, conforme

a jurisdição onde tiver sido intentado o processo (art. 16).

A apelação terá só o efeito devolutivo, e apenas poderá ser provida para anular-se o processo por falta de formalidades essenciais.

Art. 30. O processo estabelecido nos artigos antecedentes será aplicado à desapropriação de água, liquidando-se o valor da indenização pela forma determinada no art. 37.

TÍTULO III

DAS INDENIZAÇÕES E FORMA DA AVALIAÇÃO

Art. 31. No arbitramento das indenizações serão observadas as seguintes regras:

§ 1º Os arbitradores fixarão indenizações distintas em favor de cada uma das partes que as reclamarem sobre títulos diferentes (Dec. n. 353, de 1845, art. 23; Dec. n. 1.664, de 1855, art. 12, n. 3).

Nos casos de usufruto, porém, será fixada uma só indenização, em atenção ao valor total da propriedade, e sobre a quantia fixada, o usufrutuário e o proprietário exercerão seus direitos.

O usufrutuário, que não for pai ou mãe do proprietário, poderá ser obrigado a prestar fiança.

§ 2º O *quantum* das indenizações não será inferior às ofertas dos promotores, representantes ou agentes da desapropriação, nem superior às exigências dos proprietários e interessados (Dec. n. 353, de 1845, art. 24; Dec. n. 1.664, de 1855, art. 12, § 1º).

§ 3º As contestações, dúvidas e litígios sobre o direito e qualidade dos reclamantes (art. 11) não obstarão a fixação das indenizações, ordenando o juiz o respectivo depósito para ser levantado por quem de direito.

§ 4º Nas desapropriações dos prédios e terrenos somente em parte (art. 12), os arbitradores avaliarão no seu todo, fixando separadamente a indenização da parte compreendida.

§ 5º Se a propriedade estiver sujeita ao imposto predial, o *quantum* da indenização não será inferior a 10, nem superior a 15 vezes o valor locativo, deduzida previamente a

importância do imposto, e tendo por base esse mesmo imposto, lançado no ano anterior ao decreto de desapropriação (Dec. n. 1.021, de 1903, art. 2º).

§ 6º Nos prédios ocupados pelos donos, ou pessoas pobres, e estalagens, o valor locativo será computado sem o desconto da porcentagem declarada no art. 12, n. 1, e § 2º do Dec. n. 7.051, de 1878, e arts. 13, n. 1, e §§ 2º e 4º § 4º do Dec. municipal n. 482, de 1903.

§ 7º Se a propriedade não estiver sujeita ao imposto predial, o valor da indenização será verificado e calculado sobre a base do aluguel do último ano (Dec. n. 1.021, de 1903, art. 2º § 1º).

§ 8º Se a propriedade tiver sido reconstruída em data posterior ao lançamento para o último ano, o *quantum* da indenização será fixado sobre a base do valor locativo dos imóveis em situação e condições análogas.

§ 9º Se a propriedade estiver em ruínas, ou tiver sido condenada, os arbitradores, estimando a importância das obras necessárias à precisa reparação, ou reconstrução, poderão fixar um valor mínimo inferior ao determinado no § 5º.

Art. 32. Para a fixação do máximo e mínimo das indenizações, os arbitradores atenderão ao valor da propriedade, sua situação, estado de conservação e segurança, preço da sua aquisição e interesse que dela tira o proprietário; e nos casos do art. 12 ao valor em que ficar o resto da propriedade por causa da obra nova, ao dano que provier da desapropriação, e quaisquer outras circunstâncias que influam no preço.

§ 1º Na indenização do valor de terrenos baldios, os arbitradores atenderão às suas condições e aptidões culturais, e tudo quanto possa influir e concorrer para o aumento de seu valor.

§ 2º As construções, porém, plantações e quaisquer benfeitorias feitas na propriedade, posteriormente ao decreto aprovando o plano das obras, não serão atendidas pelos arbitradores (Dec. de 1845, art. 26).

Art. 33. Nos casos de propriedade sujeita a aforamento, ou empresamento perpétuo:

1. O valor do domínio direto, ou do senhorio, será

calculado sobre a importância de 20 foros e um laudêmio.

II. O do domínio útil, foreiro ou enfiteutico, será calculado sobre o valor do prédio livre, deduzido o do domínio direto: e o dos subenfitêuticos será esse mesmo valor, deduzidas 20 pensões subenfitêuticas e equivalentes ao domínio do enfiteuta principal.

Art. 34. Se a propriedade estiver sujeita à locação ou arrendamento temporário, aos locatários, que tiverem reconstruído o prédio, ou feito benfeitorias úteis ou necessárias, anteriormente à data da lei e que aumentem o valor locativo, o Governo poderá entrar em acordo, pagando-lhes o que for reconhecidamente justo (Dec. n. 1.021, de 1903, art. 2º § 7º).

Na falta de acordo, a importância provada das sobre-ditas obras, ou benfeitorias, será rateada pelo número de anos da locação, deduzidas as quotas dos anos decorridos.

Art. 35. A indenização aos locatários, e bem assim a dos foreiros, nos casos do n. 11 do art. 32, não serão computadas na parte que competir ao proprietário.

Art. 36. Quando no prédio houver grandes instalações, como de maquinismos em funcionamento, o Governo poderá indenizar ou fazer à sua custa a despesa de desmonte e transporte dessas instalações, ou auxiliar, apenas, com uma parte razoável os gastos de transporte (Dec. de 1903, art. 2º § 9º).

Art. 37. O valor da indenização, nos casos da desapropriação de águas, será o que corresponder ao volume ou força motora de que efetivamente utilizar-se o proprietário, ao tempo da desapropriação (Lei n. 3.396, de 24 de novembro de 1888, art. 21, n. 11).

§ 1º A indenização não excederá à exigência do proprietário, nem será inferior:

- a) à oferta previamente aprovada pelo Governo;
- b) a 6% do valor da propriedade, constante de inventário, ou contrato de aquisição, revestido das formalidades legais, e na falta de inventário ou contrato, do valor que estimarem os arbitradores (Lei n. 3.396, de 1888, art. 21, n. 11).

§ 2º Quando o abastecimento exigir construções em terrenos próximos ou adjacentes aos mananciais, serão fixadas indenizações aos que para esse fim forem desapropriados, segundo as regras do art. 31, (Lei n. 3.396, de 1888, art. 22).

§ 3º Possuindo o proprietário estabelecimento que fique prejudicado com a desapropriação, por não permitir o interesse público, que, na forma do parágrafo seguinte, lhe seja fornecida quantidade de água suficiente para a respectiva exploração, será também desapropriado o mesmo estabelecimento, regulando-se a indenização pelo disposto no mencionado art. 31 (Lei n. 3.396, de 1888, art. 23).

§ 4º Além da indenização, é garantida ao proprietário a quantidade de água necessária ao consumo doméstico, fazendo-se para esse fim as convenientes derivações (Lei n. 3.396, de 1888, art. 24).

Art. 38. Resolvida a indenização pela aceitação da oferta, acordo, ou sentença, e recebida pelo proprietário a sua importância, ou depositada nos casos do art. 11, o juiz mandará passar mandado de imissão de posse, operando-se por ele a transferência do domínio da propriedade.

Art. 39. A desapropriação é isenta do imposto de transmissão de propriedade, e o respectivo processo dos selos fixo e proporcional (Dec. de 1845, art. 33) e da taxa judiciária.

TÍTULO IV

DISPOSIÇÕES ESPECIAIS

Art. 40. Nos casos de perigo iminente, como de guerra, ou comoção, cessarão todas as formalidades e poder-se-á tomar posse do uso quando baste, reservados os direitos dos proprietários e interessados para serem deduzidos em tempo oportuno (Lei de 1826, art. 8º).

Art. 41. A disposição do artigo anterior é aplicável aos casos em que houver sido expressamente declarada a urgência da desapropriação, para o efeito da posse dos imóveis indispensáveis à imediata execução das obras (Dec. de

1903, art. 2º, § 3º).

§ 1º Para a expedição do mandado, porém, quando não houver acordo sobre a indenização e prévio pagamento do preço, será depositado o valor máximo, que competir por direito aos proprietários e interessados (arts. 19, 31, § 1º 33 e 34), sobre a base de imposto predial, ou do aluguel, por estimativa dos arbitradores.

§ 2º Feito o depósito, poderá ser levantado o mínimo, e se prosseguirá no processo do arbitramento para a liquidação definitiva das indenizações, pela forma dos artigos antecedentes.

Art. 42. Poderão ser ocupados temporariamente os terrenos não edificados, de imprescindível necessidade para a instalação dos serviços e trabalhos preparatórios da execução das obras, e extração de materiais destinados às mesmas obras (Dec. de 1903, art. 3º).

§ 1º A ocupação provisória, como um arrendamento forçado, será requerida e concedida mediante preço certo pelo tempo da sua duração, e responsabilidade dos danos e prejuízos por ela causados, estimados por convenção amigável, ou por arbitramento, nos termos e pela forma dos arts. 18 e 21.

§ 2º Fixadas as indenizações, e depositada a que houver sido convencionada, ou arbitrada, como garantia provisória da responsabilidade eventual do dano, expedir-se-á o respectivo mandado, que servirá de título ao ocupante, até que, terminadas as obras, se proceda ao arbitramento para a definitiva indenização dos danos e interesses pelo fato da ocupação e dos que forem devidos pelas deteriorações e prejuízos por ela verificados.

Art. 43. Continuam em vigor as disposições da Lei de 9 de setembro de 1826 e Decs. ns. 353, de 1845, e 1664, de 1855, não expressamente declaradas no presente regulamento, que não houverem sido revogadas pelo Dec. n. 1.021, de 26 de agosto de 1903.

Rio, 9 de setembro de 1903. — J. J. SEABRA.

**DECRETO-LEI N. 1.283, DE
18 DE MAIO DE 1939**

Dispõe sobre o processo das desapropriações.

O Presidente da República, usando da atribuição que lhe confere o art. 180 da Constituição, decreta:

Art. 1º Para que o Poder Executivo Federal, Estadual ou Municipal decrete as desapropriações autorizadas pelo Legislativo, não é necessário que este lhes tenha indicado a causa determinante (necessidade ou utilidade pública), podendo essa indicação ser feita pelo Executivo ao expedir o respectivo decreto.

Art. 2º Nos processos de desapropriação não compete ao Poder Judiciário averiguar e decidir se se verificam ou não os casos de necessidade ou utilidade pública, cuja enumeração na lei é apenas exemplificativa.

Art. 3º O depósito do preço é considerado pagamento prévio da indenização, se o desapropriante o efetuou em razão de protesto de credores com títulos hábeis ou por outro motivo justo, inclusive o de que trata o artigo seguinte.

Art. 4º Se o desapropriante ou terceiros se opuserem ao pagamento do preço arbitrado, alegando que o imóvel lhes pertence e o juiz verificar que há dúvida sobre o domínio, ficará em depósito aquele preço, ressalvada aos interessados a ação própria para disputá-lo.

Art. 5º Esta lei entrará em vigor na data de sua aplicação e será aplicável aos processos de desapropriação em andamento em qualquer instância.

Art. 6º Revogam-se as disposições em contrário.

Rio de Janeiro, 18 de maio de 1939; 118^o da Independência e 51^o da República.

GETULIO VARGAS

Francisco Campos.

NOTA — Pode o Brasil comprazer-se em dizer que possui uma preciosa legislação em matéria de direito expropriatório. Desde a Lei de 9 de setembro de 1826 institucionalizou-se a desapropriação como forma de intervenção estatal. Vem da legislação imperial a marcação dos casos e formalidades que devem preceder a expropriação. No primeiro diploma já polarizavam-se as espécies, orientando-se o Poder Público entre as hipóteses de *necessidade* ou *utilidade*. Os critérios então adotados, com as variantes permitidas com o passar do tempo, ainda são hoje os critérios básicos. A inteligência do legislador de 1826 procurou atender claramente, a problemas que continuam na atualidade, ou problemas que pertencem à imediata problemática social. A defesa do Estado, a segurança pública, sempre foram motivo de intervenção. Depois do advento da República, o Decreto n. 1.021, de 26 de agosto de 1903, é uma peça instrumental histórica da maior significação jurídica e processual. Leis boas e leis más surgiram depois. Mas, jamais se quebrou a sistemática até a vigência do Decreto-lei n. 3.365. Estendidos os casos expropriatórios, por espécies, como interesse social, reforma agrária ou operação urbana, o legislador patrício permitiu-se desvirtuar o sistema, com prejuízo para a unidade do entendimento de tão importante instituto. Falta, de momento, que o legislador, unifique a legislação existente, consolidando os princípios fundamentais. Não só atendendo às normas de direito comparado, como atendendo às razões normativas que levam o Estado à desapropriação. Pontilhadas de divergências doutrinárias e de caráter processatório, as diferentes leis atualmente vigentes estão a exigir disposições harmônicas e mais consentâneas com a natureza conceitual e institucional do fenômeno da desapropriação. Tanto a legislação comentada na Terceira Parte deste livro, como a que se incluiu na Quarta Parte, buscam a mesma finalidade em atenção aos estudiosos: a finalidade de oferecer uma visão ampla do que no Brasil se fez e está ainda por fazer. Quis o autor, com reservas, oferecer um quadro geral informativo de todas as leis para melhor compreensão prática da evolução do instituto. Para que toda a legislação, juntada num só corpo, possa ser apreciada objetivamente. E de maneira a permitir, que, em épocas futuras, chegue-se a uma exigida unidade do sistema.

QUINTA PARTE

PEQUENO REPERTÓRIO DE JURISPRUDÊNCIA

PEQUENO REPERTÓRIO DE JURISPRUDÊNCIA

DEMORA

- (1) “Cabe ação de ressarcimento pela demora do pagamento do preço da indenização devida pelo expropriante” — *Supremo Tribunal Federal* — Recurso Extraordinário n. 69.299 — Relator: ministro Barros Monteiro.

DEMORA E AÇÃO PRÓPRIA

- (2) “Se após a decisão final tiver ocorrido retardamento do pagamento ou do depósito do valor da indenização, o expropriado poderá pedir, por ação própria, correção monetária” — *Supremo Tribunal Federal* — Recurso Extraordinário n. 64.958 — Relator: ministro Eloy da Rocha.

VALORIZAÇÃO DE ÁREA

- (3) “O princípio constitucional impõe flexibilidade na aplicação do art. 27 da Lei das Desapropriações” — *Supremo Tribunal Federal* — Recurso Extraordinário n. 24.815 — Relator: ministro Vitor Nunes Leal.

DESVALORIZAÇÃO DA MOEDA

- (4) “Havendo longa e injustificável demora no pagamento da quantia fixada em processo de desapropriação, cabe ao expropriado haver indenização com base na desvalorização da moeda e valorização do imóvel” — *Tribunal de Justiça de São Paulo* — Apelação Civil n. 112.968 — Relator: desembargador Prado Fraga.

DECISÃO FINAL

- (5) “A decisão final a que se refere o art. 26, § 2º, da Lei n. 4.686, é aquela a que alude o art. 29 da Lei de Desapropriações” — *Supremo Tribunal Federal* — Recurso Extraordinário n. 65.156 — Relator: ministro Amaral Santos.

LIVROS E DOCUMENTOS

- (6) “Os livros e documentos de contabilidade se incluem entre os bens expropriados, de empresa concessionária de serviço de energia elétrica” — *Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul* — Agravo de Petição n. 7.165 — Relator: desembargador Maurílio A. Daiello.

CADUCIDADE

- (7) “Ocorre a caducidade do decreto expropriatório quando, embora apresentada a inicial dentro do prazo, a citação foi feita 13 anos depois” — *Supremo Tribunal Federal* — Agravo de Instrumento n. 45.471 — Relator: ministro Amaral Santos.

CORREÇÃO E CONTAGEM DE DATA

- (8) “Nas desapropriações, a correção monetária deve ser contada até a data do efetivo pagamento do preço da indenização” — *Supremo Tribunal Federal* — Embargos no Recurso Extraordinário n. 64.958 — Relator: ministro Amaral Santos.

ATUALIZAÇÃO DA INDENIZAÇÃO

- (9) “É legítima a propositura de ação, seja para obtenção da correção monetária, seja para obter o ressarcimento do prejuízo sofrido pelo expropriado com o retardamento no pagamento do preço” — *Supremo Tribunal Federal* — Recurso Extraordinário n. 73.505 — Relator: ministro Barros Monteiro.

TABELAMENTO DE PREÇOS E AVALIAÇÃO

- (10) “O fato do bem expropriado ter preço tabelado para a venda, não exclui a avaliação segundo dispõe a lei geral sobre desapropriações” — *Supremo Tribunal Federal* — Recurso Extraordinário n. 74.664 — Relator: Ministro Xavier de Albuquerque.

DESISTÊNCIA E HONORÁRIOS DE ADVOGADO

- (11) “No caso de desistência de ação de desapropriação devem ser pagas ao expropriado as despesas por ele feitas, inclusive honorários de advogado” — *Tribunal*

de Alçada de São Paulo — Apelação Civil n. 159.431 — Relator: juiz Evaristo dos Santos.

DESISTÊNCIA E INDENIZAÇÃO

- (12) “No caso de desistência da ação de desapropriação fica assegurado ao expropriado a indenização do prejuízo causado, por ação própria” — *Supremo Tribunal Federal* — Recurso Extraordinário n. 73.594 — Relator: ministro Thompson Flores.

RETROCESSÃO

- (13) “No caso de alienação do imóvel expropriado, a indenização devida pelo expropriante é limitada à diferença entre seu valor por ocasião da execução da sentença e o que recebeu por força da desapropriação, excluídos lucros cessantes” — *Supremo Tribunal Federal* — Recurso Extraordinário n. 61.417 — Relator: ministro Amaral Santos.

CESSAÇÃO DE EFEITOS

- (14) “Desaparecida a causa do ato jurídico expropriatório, devem cessar os seus efeitos, restituindo-se tudo ao estado anterior, mediante a reaquisição do imóvel pelo expropriado com devolução das quantias recebidas” — *Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul* — Apelação Civil n. 6.405 — Relator: desembargador Antonio Amaral Braga.

LUCROS CESSANTES

- (15) “Os lucros cessantes podem ser concedidos na própria ação de desapropriação, desde que efetivos, independente da propositura de nova demanda” — *Tribunal de Alçada de São Paulo* — Apelação n. 167.019 — Relator: juiz Campos Gouvêa.

DESTINO DO IMÓVEL EXPROPRIADO

- (16) “Embora diverso o destino atribuído ao imóvel expropriado, é válida a sua utilização dentro dos limites previstos na Constituição, de utilidade pública ou interesse social” — *Supremo Tribunal Federal* — Ação

Rescisória n. 709 — Relator: ministro Thompson Flores.

FINALIDADE DA DESAPROPRIAÇÃO

- (17) “O governo pode modificar a finalidade da desapropriação desde que mantido o caráter público da utilização do imóvel” — *Supremo Tribunal Federal* — Embargos no Recurso Extraordinário n. 64.559 — Relator: ministro Oswaldo Trigueiro.

JUROS COMPENSATÓRIOS

- (18) “No processo de desapropriação são devidos juros compensatórios desde a imissão de posse” — *Supremo Tribunal Federal* — Recurso Extraordinário n. 71.409 — Relator: ministro Oswaldo Trigueiro.

JUROS NA DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA

- (19) “Os juros compensatórios, nas desapropriações indiretas, são devidos desde a ocupação do imóvel” — *Supremo Tribunal Federal* — Recurso Extraordinário n. 70.622 — Relator: ministro Antonio Neder.

DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA

- (20) “Na desapropriação indireta os juros são devidos a contar da data da ocupação do imóvel” — *Supremo Tribunal Federal* — Recurso Extraordinário n. 70.678 — Relator: ministro Amaral Santos.

DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA E AÇÃO REAL

- (21) “A ação de desapropriação indireta inclui-se entre as ações reais. Os bens indiretamente desapropriados, porque aproveitados para fins de necessidade ou utilidade pública, ou de interesse social, não podem ser reavidos *in natura*. Impossível vindicar o próprio bem, a ação, cujo fundamento é o direito de propriedade, visa, precipuamente, a prestação do equivalente da coisa desapropriada, que é a indenização assegurada na Constituição, como pressuposto do ato de retirada da propriedade do seu titular. O Art. 177 do Código Civil deve aplicar-se em harmonia com os Arts. 550 e 551 do mesmo Código; vivo o domínio, não pode

deixar de ser considerada viva a ação que o protege. Enquanto o expropriado não perde o direito de propriedade, por efeito de usucapião do expropriante, vale o princípio constitucional sobre o direito de propriedade e o direito à indenização, e tem ele a ação de desapropriação indireta. O prazo, para esta ação, é o da reivindicatória” — *Supremo Tribunal Federal* — Recurso Extraordinário n. 63.833 — Relator: ministro Eloy da Rocha.

JUROS NA DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA

- (22) “Na desapropriação indireta, os juros são devidos a partir da ocupação do imóvel” — *Tribunal de Alçada de São Paulo* — Autos de Revista n. 154.963 — Relator: juiz Mello Almada.

DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA E PRESCRIÇÃO

- (23) “A ação indenizatória, pela desapropriação indireta, inclui-se nas ações reais, pois é fundada no domínio do imóvel; não se aplica, neste caso, a prescrição quinquenal em favor da Fazenda Pública” — *Supremo Tribunal Federal* — Recurso Extraordinário n. 70.221 — Relator: ministro Oswaldo Trigueiro.

HONORÁRIOS DE ADVOGADO

- (24) “Os honorários de advogado incidem sobre a diferença entre o preço oferecido e o valor da indenização” — *Supremo Tribunal Federal* — Recurso Extraordinário n. 71.612 — Relator: ministro Eloy da Rocha.

JUROS E HONORÁRIOS DE ADVOGADO

- (25) “Os juros e honorários de advogado, nas desapropriações, devem ser calculados com base na indenização acrescida da correção monetária” — *Tribunal de Alçada de São Paulo* — Apelação Civil n. 178.282 — Relator: juiz Geraldo Roberto.

FIXAÇÃO DE HONORÁRIOS

- (26) “A fixação de honorários de advogado em percentagem mesquinha importa em negativa da vigência do Art. 27, § 1º, da lei de desapropriações” — *Supremo*

Tribunal Federal — Recurso Extraordinário n. 71.031
— Relator: ministro Amaral Santos.

CORREÇÃO MONETÁRIA

- (27) “A correção monetária se procede até o efetivo pagamento da indenização devida por motivo de desapropriação, sem cálculos anuais” — *Supremo Tribunal Federal* — Recurso Extraordinário n. 67.955 — Relator: ministro Barros Monteiro.

CORREÇÃO E AVALIAÇÃO

- (28) “A correção monetária, nas desapropriações, é devida à contar da avaliação do bem expropriado ou da sentença, conforme o caso” — *Supremo Tribunal Federal* — Recurso Extraordinário n. 61.805 — Relator: ministro Adauto Cardoso.

CORREÇÃO E FEITOS PENDENTES

- (29) “A correção monetária se aplica aos feitos pendentes, em qualquer fase do processo, deve ser feita de uma só vez e não de ano em ano, cumulativamente” — *Supremo Tribunal Federal* — Recurso Extraordinário n. 71.617 — ministro Oswaldo Trigueiro.

CORREÇÃO NA EXECUÇÃO

- (30) “A correção monetária, nas desapropriações, pode ser determinada na execução, decorrido o prazo de um ano da avaliação” — *Supremo Tribunal Federal* — Recurso Extraordinário n. 70.752 — ministro Barros Monteiro.

CORREÇÃO E CÁLCULO

- (31) “O cálculo da correção monetária na desapropriação deve fazer-se desde a avaliação até o pagamento” — *Supremo Tribunal Federal* — Recurso Extraordinário n. 67.967 — Relator: ministro Luiz Gallotti.

CORREÇÃO E DEPÓSITO

- (32) “Se o expropriado levanta parte da quantia depositada, a correção monetária incide sobre o restante que fica em poder do depositário” — *Supremo Tribunal*

Federal — Recurso Extraordinário n. 71.504 — Relator: ministro Antonio Neder.

CORREÇÃO DE OFÍCIO

- (33) “A correção monetária que pode ser concedida, mesmo de ofício, aplica-se à data da avaliação e deve ser calculada sobre o valor apurado até a data do efetivo pagamento da indenização” — *Supremo Tribunal Federal* — Recurso Extraordinário n. 71.068 — Relator: ministro Adalicio Nogueira.

PERDAS E DANOS

- (34) “Inclui-se na indenização, em favor do expropriado, o valor dos muros e calçadas destruídas pelo expropriante” — *Supremo Tribunal Federal* — Recurso Extraordinário n. 70.510 — Relator: ministro Thompson Flores.

PERDAS E DANOS NA INDENIZAÇÃO

- (35) “As perdas e danos podem ser incluídas na indenização devida ao expropriado, quando devidamente comprovadas; caso contrário deverão ser pleiteadas pelas vias ordinárias” — *Tribunal de Alçada de São Paulo* — Apelação n. 164.913 — Relator: juiz Paula Bueno.

PERDAS E DANOS E DESISTÊNCIA

- (36) “Cabe o pedido de perdas e danos em favor do expropriado, quando o expropriante, após a imissão de posse, desiste da desapropriação” — *Tribunal de Alçada de São Paulo* — Apelação n. 168.729 — Relator: juiz Pinheiro Franco.

PERDAS E DANOS E LOCATÁRIO

- (37) “O expropriante deve pagar os danos causados ao locatário de bem expropriado” — *Tribunal de Alçada de São Paulo* — Apelação n. 171.437 — Relator: juiz Martiniano de Azevedo.

MODIFICAÇÃO NA FINALIDADE

- (38) “A finalidade da declaração de utilidade pública pode ser modificada desde que atenda a fins de interesse

social e coletivo” — *Supremo Tribunal Federal* — Recurso Extraordinário n. 67.079 — Relator: ministro Themistocles Cavalcanti.

COMPETÊNCIA MUNICIPAL

- (39) “O prefeito tem competência para emitir a declaração de utilidade pública para fins de desapropriação, independente de autorização legislativa” — *Tribunal de Alçada de São Paulo* — Apelação n. 118.974 — Relator: juiz Martiniano de Azevedo.

OCUPAÇÃO ANTECIPADA

- (40) “É devida compensação pecuniária pela ocupação antecipada do imóvel, seja na desapropriação direta, seja na indireta” — *Supremo Tribunal Federal* — Recurso Extraordinário n. 54.129 — Relator: ministro Eloy da Rocha.

PERDA DA POSSE

- (41) “Provada a perda da posse, por ato da administração, cabe indenização em favor do proprietário do terreno” — *Supremo Tribunal Federal* — Recurso Extraordinário n. 68.776 — Relator: ministro Adauto Cardoso.

DESISTÊNCIA

- (42) “É lícito ao expropriante, a qualquer tempo, desistir da desapropriação, ressalvada ao expropriado a ação de perdas e danos” — *Supremo Tribunal Federal* — Recurso Extraordinário n. 73.048 — Relator: ministro Barros Monteiro.

CÁLCULO DE HONORÁRIOS

- (43) “O cálculo de honorários de advogado deve levar em conta a correção monetária que se integra na indenização” — *Tribunal de Alçada de São Paulo* — Apelação Civil n. 171.835 — Relator: juiz Nogueira Garcez.

HONORÁRIOS: CONCEITUAÇÃO ATUAL

- (44) “Os honorários de advogado perderam há muito tempo a significação histórica que originou a expressão, não se tratando mais de uma homenagem ou honraria,

mas sim de uma simples prestação alimentícia, tão indispensável como qualquer outra a que se há de fixar tendo em vista a norma legal da moderação, mas considerando-se também a categoria social e cultural do advogado e as suas graves responsabilidades” – *Tribunal de Alçada de São Paulo* – Agravo de Instrumento n. 171.590 – Relator: juiz Paula Bueno.

VALOR CONTEMPORÂNEO

- (45) “O valor do bem expropriado, para efeitos de indenização, deve ser contemporâneo da data da avaliação” – *Supremo Tribunal Federal* – Recurso Extraordinário n. 28.748 – Relator: ministro Adalicio Nogueira.

CORREÇÃO NA INSTÂNCIA

- (46) “Cabe a correção monetária em qualquer instância ou fase da desapropriação” – *Supremo Tribunal Federal* – Recurso Extraordinário n. 65.395 – Relator: ministro Aliomar Baleeiro.

DESTINAÇÃO

- (47) “A finalidade da desapropriação não é desviada quando destinado o imóvel a uma fundação de interesse público, ainda que pessoa jurídica de direito privado” – *Supremo Tribunal Federal* – Recurso Extraordinário n. 53.

AÇÃO DIRETA E CORREÇÃO MONETÁRIA

- (48) “Cabe o pedido de correção monetária em ação direta quando o valor do bem expropriado não foi pago oportunamente” – *Supremo Tribunal Federal* – Recurso Extraordinário n. 66.165 – Relator: ministro Adauto Cardoso.

INFLAÇÃO

- (49) “Se o pagamento se atrasou e foi feito com redução do valor real, por força da inflação, o preceito constitucional da justa indenização não se cumpriu e cabe ação ordinária de ressarcimento” – *Supremo Tribunal Federal* – Recurso Extraordinário n. 66.807 – Relator: ministro Luis Gallotti.

INTERESSE SOCIAL E CORREÇÃO

- (50) “A correção monetária aplica-se aos processos de desapropriação por interesse social” — *Supremo Tribunal Federal* — Recurso Extraordinário n. 71.032 — Relator: ministro Oswaldo Trigueiro.

ATUALIZAÇÃO DE LAUDO

- (51) “Cabe atualização do laudo de avaliação, quando os autos ficarem retidos por mais de dois anos pelo advogado do expropriante” — *Tribunal de Alçada de São Paulo* — Apelação Civil n. 158.424 — Relator: juiz Paula Bueno.

APOSSAMENTO ADMINISTRATIVO

- (52) “Não ocorre prescrição quinquenal no caso de aposseamento administrativo, também chamado de desapropriação indireta” — *Tribunal de Alçada de São Paulo* — Apelação Civil n. 178.955 — Relator: juiz Octavio Stucchi.

PRESCRIÇÃO QUINQUENAL

- (53) “A prescrição quinquenal não se aplica à desapropriação indireta” — *Supremo Tribunal Federal* — Recurso Extraordinário n. 73.683 — Relator: Oswaldo Trigueiro.

RETARDAMENTO OU DEMORA

- (54) “Se após a sentença que houver fixado a indenização, tiver ocorrido retardamento do pagamento, ou do depósito, o expropriado poderá pedir, por ação própria, correção monetária” — *Supremo Tribunal Federal* — Recurso Extraordinário n. 73.339 — Relator: ministro Eloy da Rocha.

ATUALIZAÇÃO E PRESCRIÇÃO

- (55) “Sendo pessoal, prescreve em cinco anos a ação para atualizar o valor da desapropriação, quando esta ficou paralisada por período superior àquele” — *Supremo Tribunal Federal* — Recurso Extraordinário n. 73.074 — Relator: ministro Oswaldo Trigueiro.

LEVANTAMENTO DE PREÇO

- (56) “Se o expropriado levantou o preço, sem ressalva ou protesto quanto à correção monetária, não mais poderá reclamá-la nos próprios autos da ação finda” — *Supremo Tribunal Federal* — Recurso Extraordinário n. 72.857 — Relator: ministro Bilac Pinto.

NULIDADE DE LAUDO

- (57) “É nulo o laudo que estima indenização em loteamento inexistente de área desapropriada” — *Supremo Tribunal Federal* — Recurso Extraordinário n. 73.429 — Relator: ministro Oswaldo Trigueiro.

JUROS DE MORA

- (58) “Na desapropriação indireta, os juros de mora são devidos desde a ocupação abusiva do imóvel, pelo expropriante” — *Tribunal de Alçada de São Paulo* — Embargos Infringentes n. 118.043 — Relator: juiz Nogueira Garcez.

DECISÃO FINAL

- (59) “A decisão final é a que realmente termina o processo de desapropriação, com o pagamento do expropriado e a transferência do bem objeto da ação” — *Tribunal de Alçada de São Paulo* — Agravo de Instrumento n. 119.438 — Relator: juiz Assis Moura.

FUNDO DE COMÉRCIO

- (60) “Havendo lesão do patrimônio do expropriado, ainda que para fins de utilidade, fica o expropriante obrigado a ressarcir, mesmo que a lei de desapropriações não cogite do caso” — *Supremo Tribunal Federal* — Recurso Extraordinário n. 9.557 — Relator: ministro Nelson Hungria.

COMPETÊNCIA DE PREFEITO

- (61) “O Prefeito Municipal é autoridade competente para expedir decretos de desapropriação” — *Tribunal de Justiça de São Paulo* — Mandado de Segurança n. 60.561 — Relator: desembargador Prado Fraga.
-

INCOMPETÊNCIA NA DECRETAÇÃO

- (62) “O Diretor do Departamento de Estradas de Rodagem Estadual não tem competência para decretar desapropriações” — *Tribunal de Alçada de São Paulo* — Agravo de Petição n. 3.315 — Relator: juiz Luis Morato.

JUROS DE MORA

- (63) “Os juros de mora somente são devidos nas desapropriações quando o poder público entra na posse da coisa, antes de pagar a indenização” — *Tribunal de Justiça de São Paulo* — Agravo de Instrumento n. 57.784 — Relator: desembargador Mário Masagão.

JUROS: DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA

- (64) “Aplicação do Art. 1.541 do Código Civil. Ocorrendo desapropriação indireta, os juros se contam a partir da efetiva ocupação da coisa” — *Supremo Tribunal Federal* — Recurso Extraordinário n. 53.430 — Relator: ministro Aliomar Baleeiro.

DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA

- (65) “Valor da indenização fixado motivadamente pelo juiz que não fica adstrito à conclusão da perícia (Art. 258 do CPC). Juros compensatórios a contar da ocupação do imóvel, consoante a jurisprudência dominante no STF” — *Supremo Tribunal Federal* — Recurso Extraordinário n. 78.171 — Relator: ministro Djaci Falcão.

CORREÇÃO MONETÁRIA: ÍNDICE APLICÁVEL

- (66) “A lei n. 4.686, de 1975, não diz qual o índice que deve servir de base nas desapropriações, dentre os vários publicados pelo Ministério do Planejamento. Deve, pois, ser aquele que melhor se compatibilize com a natureza da dívida” — *Tribunal de Alçada Civil* — São Paulo — Apelação n. 13.496 — Relator: juiz Kazuo Watanabe.

PAGAMENTO RETARDADO: PERDAS E DANOS

- (67) “Cabe ação de perdas e danos no caso de demora no pagamento da indenização devida ao expropriado” —

Supremo Tribunal Federal — Recurso Extraordinário n. 74.581 — Relator: ministro Oswaldo Trigueiro.

RETROCESSÃO OU RESSARCIMENTO

- (68) “Não cabe a retrocessão ou ressarcimento quando o expropriante dá ao bem destinação diversa, desde que de utilidade pública” — *Supremo Tribunal Federal* — Recurso Extraordinário n. 74.714 — Relator: ministro Thompson Flores.

IMISSÃO DE POSSE: JUROS COMPENSATÓRIOS

- (69) “Sem a imissão de posse não ocorrem os juros compensatórios, na ação de desapropriação” — *Supremo Tribunal Federal* — Recurso Extraordinário n. 75.712 — Relator: ministro Barros Monteiro.

CORREÇÃO MONETÁRIA: ATUALIZAÇÃO DO CÁLCULO

- (70) “É lícita a atualização complementar do cálculo, quando há demora no pagamento da diferença, resultante de anterior atualização, a ponto de se mostrar desatualizada a conta” — *Supremo Tribunal Federal* — Recurso Extraordinário n. 79.293 — Relator: ministro Bilac Pinto.

RETARDAMENTO CULPOSO NO PAGAMENTO DO PREÇO

- (71) “Indenização consistente na diferença entre o valor do imóvel, atualizado mediante correção monetária, a partir da sua fixação, e a quantia depositada, também corrigida monetariamente a partir do depósito. Inexistência de ofensa à lei, por ter sido determinada a correção da quantia depositada ou por não ter sido determinada nova avaliação do imóvel” — *Supremo Tribunal Federal* — Recurso Extraordinário n. 76.966 — Relator: ministro Rodrigues de Alkmin.

REVISÃO DE LAUDO SUPERADO

- (72) “Não viola a Constituição Federal nem denega vigência de dispositivos federais o acórdão que, em face da demora na ultimação do processo expropriatório, adota laudo novo ao invés da correção monetária do velho. *A plus valia* oriunda da obra no local deve ser recu-

perada por meio de contribuição de melhoria que contempla todos os proprietários beneficiados e não apenas os atingidos pela desapropriação” – *Supremo Tribunal Federal* – Recurso Extraordinário n. n. 78.506 – Relator: ministro Aliomar Baleeiro.

HONORÁRIOS E CORREÇÃO MONETÁRIA

- (73) “A correção monetária nas desapropriações incide a partir da lei n. 4.685, de 1965. Como honorários de advogado não se pode haver uma quantia que desmoraliza o exercício profissional. Interpretação da lei n. 5.670, de 1971” – *Supremo Tribunal Federal* – Embargos no Recurso Extraordinário n. 71.031 – Relator: ministro Thompson Flores.

HONORÁRIOS DE ADVOGADO

- (74) “Os honorários do advogado são calculados sobre a diferença entre o depósito inicial e o valor da indenização, sem a influência da complementação da oferta” – *Supremo Tribunal Federal* – Recurso Extraordinário n. 77.615 – Relator: ministro Bilac Pinto.

DIFERENÇA DE PREÇO: AÇÃO DE INDENIZAÇÃO

- (75) “Cabe correção monetária no caso de indenização devida ao expropriado pelo retardamento do pagamento do preço da indenização” – *Supremo Tribunal Federal* – Recurso Extraordinário n. 74.561 – Relator: ministro Rodrigues de Alckmin.

DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA: USUCAPIÃO

- (76) “Quando o Estado não houver conquistado a propriedade do imóvel por usucapião, o proprietário não perde o direito ao ressarcimento pelo desfalque sofrido em seu patrimônio, por desapropriação indireta” – *Tribunal de Justiça do Paraná* – Apelação Civil n. 92/73 – Relator: desembargador Henrique Dorfmund.

MEDIDAS PRÉVIAS LEGAIS: DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA

- (77) “Praticada a desapropriação indireta, ou seja, sem as prévias medidas legais, tem o desapropriado o direito

de pedir indenização pelo fato ilícito. Se houve convênio entre os órgãos expropriantes, atribuindo a um deles a obrigatoriedade de expropriar amigável ou judicialmente; e, no caso em contrário, a responsabilidade de indenizar o dano exclusivamente, é contra este que se propõe a ação de ressarcimento, sem necessidade de citar-se o outro, pelo desaparecimento da hipótese de litisconsorte necessário” — *Tribunal de Justiça do Paraná* — Recurso de Revista n. 24/72 — Relator: desembargador José Lemos Filho.

DIVERGÊNCIA NOS LAUDOS PERICIAIS

- (78) “Em face da divergência dos laudos dos peritos, correta é a fixação do preço com base na média aritmética, mormente quando encontra correspondência nas desapropriações procedidas amigavelmente” — *Tribunal de Justiça do Paraná* — Apelação Civil n. 707/72 — Relator: desembargador Aran Machado.

OCUPAÇÃO DE IMÓVEL: JUROS

- (79) “São devidos juros compensatórios desde a ocupação do imóvel, na chamada desapropriação indireta” — *Supremo Tribunal Federal* — Recurso Extraordinário n. 73.485 — Relator: ministro Xavier de Albuquerque.

DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA: JUROS E APOSSAMENTO

- (80) “Na desapropriação indireta, os juros compensatórios não se contam da citação do desapropriante para a demanda indenizatória, nem da perícia que se fizer no curso do seu procedimento, mas, isto sim, de quando o desapropriante se apossa do bem desapropriado” — *Supremo Tribunal Federal* — Recurso Extraordinário n. 69.323 — Relator: ministro Antonio Neder.

VENDA DE IMÓVEL NO INTERESSE SOCIAL

- (81) “Não podem ser objeto de desapropriação por utilidade pública os terrenos que se destinam a ser cedidos pelo expropriante a pessoa jurídica de direito privado, que se proponha a realizar a implantação de distrito industrial e a posterior venda dos lotes industriais. A desapropriação por interesse social é que permite a

venda ou a locação do bem expropriado (Lei n. 4.132, de 1962, Art. 4^o)” — *Supremo Tribunal Federal* — Recurso Extraordinário n. 76.296 — Relator: ministro Bilac Pinto.

VALOR DA INDENIZAÇÃO: NULIDADE DE LAUDO

- (82) “É nulo o laudo que estima indenização em loteamento inexistente de área desapropriada. Interpretação do Decreto-lei n. 271, de 1967” — *Supremo Tribunal Federal* — Recurso Extraordinário n. 73.429 — Relator: ministro Oswaldo Trigueiro.

LEVANTAMENTO DE PREÇO: CORREÇÃO MONETÁRIA

- (83) “Se o expropriado levantou o preço, sem ressalva ou protesto quanto à correção monetária, não mais poderá reclamá-la nos próprios autos da ação finda” — *Supremo Tribunal Federal* — Recurso Extraordinário n. 72.857 — Relator: ministro Bilac Pinto.

RETARDAMENTO NO PAGAMENTO

- (84) “Se após a sentença que houver fixado a indenização, tiver ocorrido retardamento do pagamento, ou do depósito, o expropriado poderá pedir, por ação própria, correção monetária” — *Supremo Tribunal Federal* — Recurso Extraordinário n. 73.339 — Relator: ministro Eloy da Rocha.

PRESCRIÇÃO: AÇÃO PESSOAL

- (85) “Sendo pessoal, prescreve em cinco anos a ação para atualizar o valor da desapropriação, quando esta ficou paralisada por período superior àquele” — *Supremo Tribunal Federal* — Recurso Extraordinário n. 73.074 — Relator: ministro Oswaldo Trigueiro.

PRESCRIÇÃO QUINQUENAL

- (86) “A prescrição quinquenal não se aplica à desapropriação indireta — *Supremo Tribunal Federal* — Recurso Extraordinário n. 73.683 — Relator: ministro Oswaldo Trigueiro.

PRESCRIÇÃO: DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA

- (87) “Não ocorre prescrição quinquenal no caso de apossamento administrativo, também chamado de desapropriação indireta” *Tribunal de Alçada de São Paulo* – Apelação Civil n. 178.955 – Relator: juiz Octavio Stucchi.

RETROCESSÃO E DOMÍNIO ÚTIL

- (88) “A expressão *domínio útil* configura um aspecto da propriedade que é protegida, na sua inteireza pela Constituição. A retrocessão pode abranger o domínio útil. O conceito constitucional de propriedade é abrangente do domínio, seja pleno, parcial ou limitado. O Art. 1.150 do Código Civil não foi revogado pela lei de desapropriação, no seu Art. 35” – *Tribunal Federal de Recursos* – Apelação Civil n. 9.586 – Relator: ministro Godoy Ilha.

DEMORA: ATUALIZAÇÃO DE CÁLCULO

- (89) “Se ocorre nova demora, agora do pagamento da diferença, produzindo desatualização subsequente, não se há de negar ao expropriado o direito à atualização complementar” – *Supremo Tribunal Federal* – Recurso Extraordinário n. 79.133 – Relator: ministro Xavier de Albuquerque.

HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS

- (90) “Calcula-se honorários de advogado, em ação de desapropriação, sobre a diferença entre a oferta e o valor da indenização, sem influência da complementação do depósito inicial, para efeito de imissão na posse” – *Supremo Tribunal Federal* – Recurso Extraordinário n. 77.866 – Relator: ministro Xavier de Albuquerque.

INDENIZAÇÃO: DIREITO DO LOCATÁRIO

- (91) “Não obstante o princípio da unicidade da indenização, adotado no Decreto-lei 3.365, de 1941, é de se reconhecer ao locatário protegido pela Lei de Luvas, o direito à ação ordinária contra o expropriante, a fim de se ressarcir de prejuízo causado pelo ato expro-

priatório” *Supremo Tribunal Federal* — Recurso Extraordinário n. 79.104 — Relator: ministro Djaci Falcão.

CORREÇÃO MONETÁRIA: ATUALIZAÇÃO

- (92) “Não infringe lei alguma a decisão que, manda atualizar tanto a indenização quanto os pagamentos intermediários, ou alternativamente, apenas o saldo em aberto” — *Supremo Tribunal Federal* — Recurso Extraordinário n. 81.302 — Relator: ministro Xavier de Albuquerque.

HONORÁRIOS: CONDENAÇÃO

- (93) “Segundo o § 1º, do Art. 27, do Dec. Lei 3.365, de 1941, a sentença que fixar o valor da indenização, quando este for superior ao preço oferecido, condenará o desapropriante a pagar honorários de advogado sobre o valor da diferença. A Lei Magna assegura ao expropriado justa indenização. Por isso, o legislador ordinário, inspirado na jurisprudência, veio a estabelecer que, se o poder público faz oferta a quem da justa indenização, impõe a condenação em honorários advocatícios calculados sobre o valor da diferença entre o preço oferecido e o valor da indenização” — *Supremo Tribunal Federal* — Recurso Extraordinário n. 77.658 — Relator: ministro Djaci Falcão.

DEPRECIAÇÃO DO REMANESCENTE

- (94) “A depreciação decorrente da desapropriação só é de ser considerada, na ação especial, relativamente ao remanescente da área objetivada pelo decreto, não podendo compreender outros imóveis contíguos, ainda que do mesmo proprietário. No tocante à esses imóveis é de se aplicar o disposto no Art. 37 do Dec. lei 3.365, de 1941” — *Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro* — Apelação Civil n. 35.088 — Relator: juiz Jalmir Gonçalves da Fonte.

TITULAR DA POSSE: INDENIZAÇÃO

- (95) “Na desapropriação por utilidade pública, que se concretiza entre o poder expropriante e o titular do

domínio, merece indenização aquele que exerce sobre a coisa direitos de posse” — *Supremo Tribunal Federal* — Recurso Extraordinário n. 70.830 — Relator: ministro Antonio Neder.

ATUALIZAÇÃO: RENOVAÇÃO DO CÁLCULO

- (96) “É devida a correção monetária até a data do efetivo pagamento, devendo proceder-se a atualização do cálculo ainda que por mais de uma vez. Se, depois de calculada a indenização, o expropriante leva anos para fazer o depósito da importância devida, já não haverá a justa indenização que a Constituição assegura e a Lei 4.686 estará burlada em seu objetivo primordial. Está comportada a interpretação de que, fixado o *quantum* o expropriante poderá omitir-se por dois, por cinco, ou por dez anos, no pagamento devido, ficando sujeito apenas à satisfação dos juros de mora. A lei manda compensar toda a demora que exceda de um ano, e não apenas a demora que se verificar entre a data da avaliação e a data do primeiro cálculo do contador. Se ocorre nova demora, agora do pagamento da diferença, produzindo desatualização subsequente, não se há de negar ao expropriado o direito à atualização complementar” — *Supremo Tribunal Federal* — Recurso Extraordinário n. 79.779 — Relator: ministro Oswaldo Trigueiro.

DESVIO DE FINALIDADE

- (97) “Legítima a utilização parcial de imóvel expropriado para outro fim de utilidade pública, desde que esteja compreendido entre aqueles mencionados pela lei como justificativos da desapropriação, sendo irrelevante o retardamento na utilização do restante do imóvel” — *Supremo Tribunal Federal* — Recurso Extraordinário n. 80.264 — Relator: ministro Rodrigues de Alckmin.

CESSÃO DO BEM EXPROPRIADO

- (98) “Cogitando-se da desapropriação de um bem, para doá-lo a uma entidade particular, cujos fins altruísticos mereceram que à entidade se atribuísse a qualificação de ser de utilidade pública, pode compreender-se na

permissão constitucional. A afirmativa terá a apoiá-la a consideração de que cabível seria a expropriação de bem a favor de pessoa jurídica privada que exerce atividade de interesse público, tal como no caso das concessionárias ou como expressamente invocado no caso da Fundação Getúlio Vargas, a cujo benefício julgado dito dissidente, deste Supremo Tribunal, entendeu legítima a desapropriação. Impõe-se, entretanto, distinguir. Para que se legitime a desapropriação, há de ocorrer caso de necessidade ou utilidade pública, ou interesse social, para cuja satisfação deva o bem ser retirado do domínio de seu proprietário. Deve apreciar-se a legitimidade da desapropriação, portanto, tendo à vista não somente a pessoa a cujo patrimônio se integrará o bem expropriado, mas também a finalidade a que destinado o próprio bem ou embora o termo possa suscitar restrições vernaculares – à *afetação* do bem a um fim de interesse público. Do ponto de vista constitucional, poder-se-ia dizer, os sujeitos da desapropriação não seriam as pessoas jurídicas, mas o interesse público, ou melhor, a necessidade e a utilidade públicas. Daí decorre, portanto, que é legítima a desapropriação, não somente a favor de pessoas jurídicas de direito privado, mas também a favor de delegados e concessionários de serviços públicos, quando o bem expropriado deva ser destinado ou *afetado* à realização desses serviços. Se às pessoas de direito privado se delega ou concede a realização de serviço público, dando-lhe o desempenho de atividade que tocara ao Poder Público, é indúvidos que, para a realização desse serviço, se lhe propiciem os meios necessários” – *Supremo Tribunal Federal* – Recurso Extraordinário n. 76.296 – Relator: ministro Bilac Pinto.

PRESCRIÇÃO: DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA

- (99) “A ação de desapropriação indireta tem caráter de ação real e só prescreve em vinte anos” – *Tribunal de Justiça do Paraná* – Apelação Civil n. 988/73 – Relator: juiz Sílvio Romero Stadler de Souza.

AÇÃO CONTRA QUEM NÃO É DONO: LEGITIMIDADE

- (100) “Constitui uma das muitas peculiaridades procedimentais da desapropriação a possibilidade de ser a ação proposta até mesmo contra quem não seja o verdadeiro dono, pois a indenização só a este será paga, mediante a prova de tal qualidade” — MS 31.212/Niterói — *Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro* — Relator: desembargador Enéas Marzano.

DESCUMPRIMENTO DE ACORDO

- (101) “Deve a ação expropriatória prosseguir, se não é cumprido pelo expropriante o acordo feito nos autos, sob condições do pagamento ou depósito do preço até 30 dias após a homologação” — *Tribunal de Justiça da Guanabara* — Apelação Civil n. 88.323 — Relator: desembargador Ivan Lopes Ribeiro.

AVALIAÇÃO DE TERRENO NÃO LOTEADO

- (102) “O Decreto-lei 271, de 1967, proíbe que se avalie terreno não loteado como se de loteamento regular se tratasse” — *Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul* — Apelação Civil n. 21.890 — Relator: desembargador José Barison.

INCONSTITUCIONALIDADE DO ATO EXPROPRIATÓRIO

- (103) “Não tem qualquer pertinência a tese de que o Poder Judiciário jamais pode apreciar a razão justificadora do ato expropriatório, devendo limitar seu mister à fixação do valor da indenização devida. Não tem, porque a tese só é verdadeira no tocante à intervenção reservada ao Judiciário na própria ação de desapropriação. Fora da ação expropriatória, na qual a lei inseriu o benefício de sua celeridade, restrição que a jurisprudência brasileira e o STF admitiram como constitucional, pode o Judiciário e deve, sempre que provocado, examinar quaisquer questões relacionadas com a legalidade do ato expropriatório. Quanto à esta questão, o fato de a desapropriação ter sido autorizada em lei, sob o aspecto formal, não lhe altera os termos, pois essa lei constitui verdadeiro ato administrativo em sua substância e, se permitiu desapropriação fora dos

pressupostos constitucionais, havia de ser declarada inconstitucional. A lei que regulamentasse a restrição ao direito de propriedade, admitida pela Constituição, deveria ter caráter geral e a Lei 3.162, de 1957, como ato materialmente administrativo, ofendeu o texto constitucional” — *Supremo Tribunal Federal* — Recurso Extraordinário n. 76.269 — Relator: ministro Bilac Pinto.

FUNDO DE COMÉRCIO DE LOCATÁRIO

- (104) “Nos casos de expropriação, o fundo de comércio só é protegido se a locação do imóvel onde funciona o estabelecimento comercial e industrial está ao abrigo da Lei de Luvas. O direito positivo brasileiro só reconhece o *fundo de comércio*, objeto de expressão jurídica autônoma, quando se configuram os requisitos do Art. 2º do Decreto 24.150, de 1934. Fora daí, na locação ordinária, de caráter pessoal, a desapropriação extingue sem indenização, de acordo com o Art. 26 do Decreto-lei 3.365, de 1941” — *Tribunal Federal de Recursos* — Apelação Civil n. 34.810 — Relator: ministro Jarbas Nobre.

MINISTÉRIO PÚBLICO

- (105) “A desapropriação, pela natureza da lide, inclui-se naquelas causas em que há interesse público e nela é obrigatória a intervenção do Ministério Público, sob pena de nulidade” — *Tribunal de Justiça do Paraná* — Apelação Civil n. 172 — Relator: desembargador Oliveira Sobrinho.

RETARDAMENTO: ATO ILÍCITO

- (106) “É ato ilícito administrativo o retardar por longos anos o pagamento do preço de coisa desapropriada. A jurisprudência e a boa doutrina já abonam a ação de perdas e danos contra o poder expropriante, pelo só retardamento do processo. Não pode o limite cronológico da Lei n. 4.686 ser um obstáculo ao justo-preço, mas tão somente uma forma de encontrá-lo” — *Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro* — Apelação Civil n. 90.140 — Relator: desembargador Hamilton de Moraes e Barros.

APOSSAMENTO ADMINISTRATIVO

- (107) “A ação de indenização por apossamento administrativo substitui a reivindicatória, eis que não podendo o proprietário reaver o que é seu — exercer o direito de sequela —, retirando-a do poder de quem injustamente a detém, reclama o preço respectivo; o valor da coisa, portanto, substitui a própria coisa. Sendo assim, inegável e manifesta é a sua natureza real, pelo que sua extinção só se verifica quando o Estado possa alegar adquiriu a coisa por força de usucapião” — *Supremo Tribunal Federal* — Recurso Extraordinário n. 79.964 — Relator: ministro Leitão de Abreu.

USO DIVERSO: PERDAS E DANOS

- (108) “Não verificada a preempção ou preferência — Art. 1.150 do Código Civil —, responderá o desapropriante pelas perdas e danos. Neles não se incluem lucros cessantes, pois a perdas e danos se limitam ao valor do bem por ocasião da execução da sentença, deduzida a importância anteriormente recebida como pagamento da indenização ou posta a disposição do expropriado para esse fim” — *Supremo Tribunal Federal* — Recurso Extraordinário n. 80.845 — Relator: ministro Cordeiro Guerra.

POLÍCIA ADMINISTRATIVA: RECUO DE PRÉDIO

- (109) “Quando a área atingida pelo recuo continua sendo utilizada pelo seu proprietário, como ocorre com o alinhamento para construção de prédios, não há desapropriação propriamente dita, mas medida de polícia administrativa. Se, pelo contrário, a área atingida pelo plano diretor é absorvida pelo Estado ou Prefeitura, restam dois caminhos: desapropriação ou concessão de alvará” — *Tribunal de Justiça de Santa Catarina* — Apelação Civil n. 10.192 — Relator: desembargador Ivo Sell.

VALORIZAÇÃO DE ÁREA REMANESCENTE

- (110) “Em ação desapropriatória, não deve ser descontado do preço da coisa expropriada valorização sofrida pela área remanescente. Na ação desapropriatória, paga-se o

preço real da coisa, cabendo ao Estado apenas o direito de cobrar a contribuição de melhoria pelos meios regulares, se for o caso” — *Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro* — Apelação Civil n. 89.971 — Relator: desembargador Gracco Aurélio.

INDENIZAÇÃO, CONGELAMENTO ECONÔMICO DO BEM

- (111) “Em termos de desapropriação, o decreto que declara a utilidade pública implica, efetivamente, certo congelamento econômico do bem. A lei manda atender apenas as benfeitorias necessárias que o proprietário venha a fazer até efetuar-se a desapropriação. As úteis serão consideradas, para efeito de indenização, se obtiverem aprovação prévia do poder desapropriante. A Administração, entre o ato declara a utilidade pública e o que efetiva, não pode, evidentemente, condenar o bem à deterioração. Se, contudo, as reparações não forem feitas, se o proprietário adota posição pessimista, a solução é a do art. 27 da Lei de Desapropriação, que focaliza o interesse existente, concreto, a situação na data do laudo de avaliação” — *Tribunal Federal de Recursos* — Apelação Civil n. 27.333 — Relator: ministro Paulo Távora.

CRITÉRIO DE FIXAÇÃO DO PREÇO

- (112) “Na desapropriação, a indenização deve corresponder ao valor real da coisa de modo a que o expropriado não sofra desfalque em seu patrimônio. Constitui dado seguro para a fixação justa do preço o valor das transações relativas a imóveis que se encontram na mesma situação e tem as mesmas características do que é objeto da expropriação. Os juros compensatórios fluem desde a data da imissão do expropriante na posse. A permanência do expropriado na coisa, por mera tolerância e já sem posse, não modifica o termo inicial de fluência dos juros” — *Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul* — Apelação n. 22.804 — Relator: desembargador Oscar Gomes Nunes.

A POSIÇÃO DO JUIZ NA FIXAÇÃO DA INDENIZAÇÃO

“O Juiz não está adstrito a nenhum laudo na fixação

- (113) do valor da indenização. Desde que, motivando o seu comportamento, toma por base a perícia e dela tira sua conclusão, nada há de censurável na fixação do valor indenizatório, no processo de desapropriação. A perícia tem como finalidade esclarecer ao Juiz para que ele possa, analisando os laudos, dar a solução justa. Os juros compensatórios são devidos desde a data da imissão de posse. Já os juros moratórios são absorvidos pela correção monetária” — *Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro* — Apelação Civil n. 414 — Relator: desembargador Plínio Coelho.

INDENIZAÇÃO PELA SIMPLES POSSE

- (114) “A posse é indenizável como qualquer bem. Ao simples possuidor, sem título de domínio de uma área ocupada pela Administração Pública, é devida uma indenização equivalente à 60% do valor da área” — *Segundo Tribunal de Alçada Civil de São Paulo* — Recurso “ex-officio” n. 28.617 — Relator: juiz Lothário Octaviano.

ACORDO QUANTO AO PREÇO

- (115) “Pode o expropriado insurgir-se contra acordo, em processo desapropriatório, eis que concluído e homologado tal acordo antes do ajuizamento da ação. Pode, assim, alegar, que o valor da propriedade é maior e que só por erro concordou com o preço oferecido” — *Segundo Tribunal de Alçada Civil de São Paulo* — Apelação Civil n. 23.096 — Relator: juiz Muniz Barreto.

ERRO QUANTO AO IMÓVEL EXPROPRIADO

- (116) “Responde o expropriante por honorários de advogado, quando culposamente chama a juízo alguém e, verificando o erro quanto ao imóvel expropriado, desiste da ação expropriatória” — *Supremo Tribunal Federal* — Agravo n. 65.450 — Relator: ministro Cordeiro Guerra.

HONORÁRIOS, BASE E PERCENTUAL

“O Art. 27, § 1º, do Dec. lei 3.365, de 1941,

- (117) acrescentado pela Lei 2.786, de 1956, determina que a sentença que fixar o valor da indenização, quando este for superior ao preço oferecido, condenará o expropriante a pagar honorários de advogado sobre o valor da diferença. Tal dispositivo legal, apenas estipulou a base sobre a qual a condenação incidirá. Não o seu percentual. Tudo aconselha que se adote como regra o critério objetivo razoável do mínimo e do máximo previstos no Art. 20, § 3º, do CPC” — *Segundo Tribunal de Alçada Civil de São Paulo* — Apelação n. 24.535 — Relator: juiz Toledo de Assumpção.

CABIMENTO DE SEGURANÇA

- (118) “Cabe mandado de segurança contra ato expropriatório. O poder público não pode desapropriar para beneficiar pessoas ou entidades privadas” — *Supremo Tribunal Federal* — Mandado de Segurança n. 19.961 — Relator: ministro Xavier de Albuquerque.

DOMÍNIO E DIREITO REAL

- (119) “Tem direito à indenização não só o titular do domínio do bem expropriado, mas, também, o que tenha sobre ele direito real limitado, bem como o direito de posse” — *Supremo Tribunal Federal* — Recurso Extraordinário n. 70.838 — Relator: ministro Antonio Neder.

CORREÇÃO ATUALIZADA

- (120) “A correção monetária deve repetir-se, no caso de demora no pagamento, para que fique atualizada” — *Tribunal de Alçada de São Paulo* — Revista n. 9.809 — Relator: juiz Carlos Antonini.

AÇÃO REDIBITÓRIA

- (121) “Não cabe ao expropriante, contra o expropriado, ação redibitória, nem a de pedir o abatimento do preço, por vício ou defeitos ocultos da coisa expropriada” — *Tribunal de Alçada de São Paulo* — Apelação n. 21.412 (Recurso de Offício) Relator: juiz Vieira de Souza.

INDENIZAÇÃO CORRIGIDA

- (122) “A indenização, para ser justa, deve ser corrigida até seu pagamento integral, procedendo-se a quantas atualizações monetárias forem necessárias, seja qual for o tempo decorrido entre um e outro pagamento; basta que tenha havido alteração no poder aquisitivo da moeda para justificar a atualização, segundo os índices trimestralmente publicados” — *Segundo Tribunal de Alçada Civil de São Paulo* — Recursos de Revista n. 9.113 — Relator: juiz Torres de Carvalho.

INDENIZAÇÃO DE BENS DE CONCESSIONÁRIA

- (123) “A justa indenização de bens de uma concessionária de serviços públicos, face aos privilégios concedidos e utilizados, reveste-se de características especiais, não devendo obedecer ao critério seguido em relação às empresas que operam na área da livre concorrência. O custo histórico atualizado é o que melhor atende à justa indenização nesse caso. Dessa indenização devem ser abatidas as reservas para depreciação e outras que hajam sido acumuladas. A verba para honorários advocatícios deve incidir sobre a diferença entre a oferta inicial e a indenização — *Segundo Tribunal de Alçada Civil de São Paulo* — Apelação n. 20.176 — Relator: juiz Marino Falcão.

INEXISTÊNCIA DE CONTESTAÇÃO

- (124) “A falta de contestação da ação de desapropriação não dá lugar à homologação da oferta, homologação que só tem cabimento quando o réu aceita expressamente a indenização oferecida liminarmente” — *Tribunal de Justiça do Paraná* — Apelação Civil n. 453 — Relator: desembargador Ronal Accioly.

LIQUIDAÇÃO DE SENTENÇA

- (125) “A expressão *correção monetária*, nos termos da lei, não pode implicar, por si, em obrigatoriedade da inclusão da mesma no cálculo da liquidação, pois conforme a redação dada ao Art. 26, § 2º, do Decreto-lei n. 3.365, de 1941, pela Lei n. 4.686, de 1965, a correção monetária do valor apurado somente terá

lugar depois de decorrido um ano a partir da avaliação, enquanto a Lei n. 5.670, de 1971, esclarece que não alcançará a mesma o período anterior à lei que a instituiu” — *Tribunal Federal de Recursos* — Agravo n. 37.257 — Relator: ministro Jorge Lafayette Pinto Guimarães.

BENFEITORIAS E FUNDO DE COMÉRCIO

- (126) “Na desapropriação envolvendo terras e benfeitorias, e obrigando o desapropriado a transferir-se para outro local, tem este direito a preço razoável, para as terras e construções, cabendo-lhe também as verbas correspondentes ao *fundo de comércio* e as que foram necessárias à transferência das instalações e maquinismos, integrando ainda o preço juros compensatórios, honorários de advogado e correção monetária” — *Tribunal Federal de Recursos* — Apelação Civil n. 34.093 — Relator: ministro Amarílio Benjamin.

SERVIDÃO E INDENIZAÇÃO

- (127) “Em se tratando de *faixa de servidão*, a indenização deve ser paga de uma só vez, como arbitrada, e não mediante parcelas anuais, sendo inadmissível verba para a construção de cercas e mataburros, podendo o expropriado continuar a usar a faixa de servidão; se mesmo custeá-las” — *Tribunal Federal de Recursos* — Apelação Civil n. 29.173 — Relator: ministro Jorge Lafayette Pinto Guimarães.

MANDADO DE SEGURANÇA E ATO EXPROPRIATÓRIO

- (128) “Cabe mandado de segurança contra ato expropriatório. O poder público não pode desapropriar para beneficiar pessoas ou entidades privadas” — *Supremo Tribunal Federal* — Mandado de Segurança n. 19.961 — Relator: ministro Xavier de Albuquerque.

DIREITO REAL E POSSE

- (129) “Tem direito à indenização não só o titular do domínio do bem expropriado, mas, também, o que tenha sobre ele direito real limitado, bem como direito de

posse” *Supremo Tribunal Federal* – Recurso Extraordinário n. 70.838 – Relator: ministro Antonio Neder.

CORREÇÃO MONETÁRIA REPETIDA

- (130) “A correção monetária deve repetir-se, no caso de mora do pagamento, para que fique atualizada” – *Tribunal de Alçada de São Paulo* – Recurso de Revista n. 9.809 – Relator: juiz Carlos Antonini.

VALORIZAÇÃO DE ÁREA REMANESCENTE

- (131) “Tratando-se de desapropriação ou ocupação de terreno destinado à construção de estrada de rodagem ou qualquer via de comunicação pública, servindo a coletividade, a regra é a valorização dos terrenos desapropriados bem como as propriedades vizinhas ou marginais. Em tais condições, a valorização experimentada pelos terrenos desapropriados surge da própria desapropriação, em virtude do benefício levado à zona em que se situam. Mas essa valorização da área remanescente não exclui e nem impede aos autores de pleitearem indenização pela parte da propriedade, que lhes foi subtraída pelo Estado” – *Tribunal de Justiça de Santa Catarina* – Apelação Civil n. 11.328 – Relator: desembargador Rid Silva.

LOTEAMENTO: INDENIZAÇÃO

- (132) “Se se trata de desapropriação para construção de estrada de ferro em imóvel já loteado, é devida a indenização das faixas necessárias para a abertura das vias marginais, se, em virtude de desapropriação, há seccionamento do loteamento do imóvel, com evidente depreciação, deve esta ser indenizada pelo expropriante. Se, em virtude da desapropriação de imóvel loteado, há uma divisão deste, obrigando o expropriado a despesas com o remanejamento do loteamento, deve ser ressarcido das mesmas” – *Tribunal de Justiça de São Paulo* – Apelação n. 12.930 – Relator: desembargador Costa Carvalho.

FUNDO DE COMÉRCIO E COMODATÁRIO

- (133) “A posição do comodatário do titular do fundo de comércio não impede que venha a pleitear indenização do expropriante pela sua perda” — *Segundo Tribunal de Alçada Civil de São Paulo* — Apelação n. 7.098 — Relator: Juiz Márcio Sampaio.

FUNDO DE COMÉRCIO E CORREÇÃO MONETÁRIA

- (134) “Na indenização a que o comerciante faz juz pela perda do fundo de comércio, face à expropriação do imóvel onde se encontra instalado, não incidirá correção monetária” — *Primeiro Tribunal de Alçada Civil de São Paulo* — Recurso de Revista n. 170.939 — Relator: Juiz Martiniano de Azevedo.

INDENIZAÇÃO: DÍVIDA DE VALOR

- (135) “A indenização expropriatória é dívida de valor e, assim, até que seja paga, definitivamente, estará sujeita ao princípio da correção monetária, embora esta já operada com pertinência ao principal” — *Segundo Tribunal de Alçada Civil de São Paulo* — Recurso de Revista n. 11.185 — Relator: juiz Manuel Carlos.

DIREITO DO LOCATÁRIO

- (136) “O locatário obrigado a mudar-se do imóvel comercial, mesmo não sendo protegido pela Lei de Luvas, pode sofrer prejuízos, que devem ser reparados pelo expropriante” — *Primeiro Tribunal de Alçada Civil de São Paulo* — Recurso de Revista n. 183.480 — Relator: juiz Márcio Bonilha.

PODER MUNICIPAL E DESAPROPRIAÇÃO

- (137) “É possível ao poder público municipal desapropriar imóvel situado dentro do seu território, em benefício de entidade federal” — *Segundo Tribunal de Alçada Civil de São Paulo* — Recurso (ex-officio) n. 3.452 — Relator: juiz Vieira de Moraes.

IMÓVEL VINCULADO

- (138) “Tratando-se de desapropriação de imóvel vinculado, o proprietário deste pode levantar a importância relativa

a custas e honorários advocatícios” — *Tribunal de Justiça de São Paulo* — Mandado de Segurança n. 114.576 — Relator: desembargador Henrique Machado.

CADUCIDADE DE ATO EXPROPRIATÓRIO

- (139) “Não se considera como intentada a ação de desapropriação, meramente ajuizada ou paralisada por longo tempo, superior a cinco anos, revelador do desinteresse do poder público expropriante na efetivação da citação” — *Segundo Tribunal de Alçada Civil de São Paulo* — Agravo de Petição n. 9.196 — Relator: juiz Ennio de Barros.

DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA: PRESCRIÇÃO

- (140) “Tratando-se de desapropriação indireta, ou apossamento administrativo, é impossível a reivindicação do imóvel, porque prevalece o interesse público e, assim, a ação específica de defesa do domínio tem substituição na demanda indenizatória, mas subordinada à mesma disciplina, inclusive em matéria prescricional” — *Primeiro Tribunal de Alçada de São Paulo* — Apelação Civil n. 178.955 — Relator: juiz Octavio Stucchi.

PERÍCIA E LAUDO

- (141) “Se não há engenheiro em condição de ser perito e existe necessidade da perícia, a um leigo se deverá recorrer. A perícia é que não poderá ser dispensada e dela se encarregará, entre os que não são engenheiros, o que melhores condições reunir para fazê-la” — *Segundo Tribunal de Alçada Civil de São Paulo* — Apelação n. 11.588 — Relator: juiz Salles Abreu.

REVELIA

- (142) “Não é *ultra petita* a decisão que, em ação de desapropriação, em que o réu é revel, fixa a condenação, não na importância oferecida, mas naquela estabelecida em avaliação, uma vez que o preceito constitucional condiciona a expropriação à prévia e justa indenização” — *Tribunal de Alçada Civil de São Paulo* — Apelação n. 147.228 — Relator: juiz Campos Mello.

INALIENABILIDADE NA DESAPROPRIAÇÃO

- (143) “A cláusula restritiva de inalienabilidade cede diante do interesse ou da necessidade pública que expropria o imóvel, consoante dispõe o Art. 1.676 do Código Civil, pois que aí prevalece o interesse público” – *Tribunal de Justiça do Paraná* – Apelação Civil n. 358/72 – Relator: desembargador Ariel Amaral.

PROCESSO FINDO

- (144) “Desde que o processo expropriatório está findo e com o despacho para arquivamento, não se justifica qualquer nova exigência para o expropriado levantar a importância depositada pelo expropriante” – *Segundo Tribunal de Alçada Civil de São Paulo* – Correição Parcial n. 2.770 – Relator: juiz Salles Abreu.

DIREITO INTERTEMPORAL

- (145) “Desapropriação e correção monetária, aplicação em segunda instância desde que decorrido prazo superior a um ano de avaliação. Aplicação aos processos em curso, antes da decisão final” – Recurso Extraordinário n. 63.329 – *Supremo Tribunal Federal* – Relator: ministro Evandro Lins.

INTERESSE SOCIAL

- (146) “Sómente a União pode fazer desapropriação por interesse social” – Representação n. 718 – *Supremo Tribunal Federal* – Relator: ministro Thompson Flores.

CORREÇÃO: RETROATIVIDADE

- (147) “No processo de desapropriação é admissível a correção monetária retroativa, para efetivar-se na execução ou liquidação” – Recurso Extraordinário n. 63.373 – *Supremo Tribunal Federal* – Relator: ministro Aliomar Baleeiro.

DESAPROPRIAÇÃO DE AÇÕES

- (148) “Constitucionalidade do Art. 3º do Decreto-lei n. 6.953/44, quanto à forma de apuração do valor das ações. Inadmissibilidade da avaliação de todos os bens que constituíam o patrimônio para a fixação do valor

das ações. Ações estimadas pelo *preço médio de venda, vigente na ocasião*, ainda que ultrapassado o critério legal” — Recurso Extraordinário n. 33.644 — *Supremo Tribunal Federal* — Relator: ministro Rodrigues de Alckmin.

MANDADO DE SEGURANÇA: DIREITO DE CONSTRUIR

- (149) “Mera expectativa de desapropriação de terreno não pode ser óbice à concessão do alvará de licença para construção” — Recurso (ex-officio) Mandado de Segurança n. 1.021 — *Tribunal de Justiça de Santa Catarina* — Relator: desembargador Ary Pereira Oliveira.

MANDADO DE SEGURANÇA: DIREITO DE DEMOLIR

- (150) “Não pode ser obstado por simples publicação de decreto expropriatório. Na desapropriação para resguardo do patrimônio histórico, a simples publicação do decreto não pode obstar o exercício do direito de propriedade” — Recurso Extraordinário n. 61.311 (Mandado de Segurança) — *Supremo Tribunal Federal* — Relator: ministro Gonçalves de Oliveira.

URGÊNCIA E IMISSÃO DE POSSE

- (151) “Para que, na ação expropriatória por utilidade pública se atender ao caráter de urgência do respectivo decreto, com a correspondente imissão provisória, é indispensável que o pedido seja ajuizado dentro do prazo de 120 dias contado daquele decreto” — *Tribunal de Justiça de São Paulo* — Recurso n. 3.848 (Mandado de Segurança) — Relator: desembargador Toledo de Assumpção.

RIOS PÚBLICOS

- (152) “Rios públicos são considerados em sua extensão, os que, em algum trecho, sejam navegáveis por qualquer tipo de embarcação (Decreto-lei n. 852/38, Art. 3º). As margens dos rios navegáveis são de domínio público, insuscetíveis de desapropriação, e, por isso mesmo, excluídas de indenização” — *Supremo Tribunal Federal* — Recurso Extraordinário n. 76.273 — Rela-

tor: ministro Xavier de Albuquerque.

SERVIDÃO DE PASSAGEM

- (153) “Há de ser total a desapropriação de uma área se, com a parcial, o seu remanescente ficar inteiramente inaproveitável. Para o encontro do preço, nas desapropriações, dever-se-á adotar a avaliação pericial, não os valores determinados para efeito de tributação” — *Segundo Tribunal de Alçada Civil de São Paulo* — Apelação n. 4.434 — Relator: juiz Salles Abreu.

INTERESSE SOCIAL: INCONSTITUCIONALIDADE

- (154) “É inconstitucional a decretação de desapropriação, pelo Governador do Estado, por motivo de interesse social. Com tal finalidade, a expropriação é da competência exclusiva da União, dependendo de lei federal” — *Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul* — Mandado de Segurança n. 507 — Relator: desembargador Júlio Costamilan Rosa.

EXECUÇÃO DE SENTENÇA: REGRAS A OBSERVAR

- (155) “Na execução, como em qualquer processo, observa-se fielmente o que a sentença dispuser. Dadas as peculiaridades, porém, da ação desapropriatória, incidindo a *correção monetária*, o cálculo, para ser exato, deve atendê-la em todas as suas conseqüências. Para obter-se a correção monetária do preço, apura-se, primeiro, a *diferença* entre a *oferta* e o valor fixado pela sentença, corrigindo-se em seguida a importância encontrada. O *índice* aplicável é o vigente, na data do cálculo, para o trimestre da data do laudo oficial. Os *juros compensatórios* contam-se sobre a diferença simples até a data do laudo e, daí em diante, sobre a *diferença corrigida*. Já os honorários de advogado são calculados, tendo-se em vista a diferença corrigida” — *Tribunal Federal de Recursos* — Apelação Civil n. 41.685 — Relator: ministro Amarílio Benjamin.

#

DEPÓSITO NÃO COMPLETO

“A indenização, para ser justa, deve ser atualizada até

- (156) o seu pagamento, tantas vezes quantas forem necessárias” — Recurso de Revista n. 10.341 — *Tribunal de Alçada Civil de São Paulo* — Relator: juiz Torres de Carvalho.

CORREÇÃO SOBRE PAGAMENTO RETARDADO

- (157) “É admissível nova atualização da correção monetária, ante o atraso no pagamento da indenização devida ao expropriado” — Recurso de Revista n. 3.524 — *Segundo Tribunal de Alçada Civil de São Paulo* — Relator: juiz Marino Falcão.

INCONSTITUCIONALIDADE E CONTROLE JURISDICIONAL

- (158) “A desapropriação de imóvel a favor de pessoa jurídica de direito privado somente se legitima em se tratando de concessionários de serviços públicos ou delegada de função pública. Cabe ao Poder Judiciário decidir se a desapropriação corresponde à finalidade constitucional” — Recurso Extraordinário n. 78.229 — *Supremo Tribunal Federal* — Relator: ministro Rodrigues Alckmim.

NOTA: Este pequeno repertório de jurisprudência foi organizado tendo em conta principalmente a orientação doutrinária do autor. Não moveu, o seu catalogador, qualquer intenção de realizar trabalho definitivo. Buscando decisões de conteúdo, objetiva tão somente clarear situações ainda conflitantes. Embora reduzido, é esforço de adequado posicionamento jurídico. Na verdade, não poderia faltar numa obra como esta, o que os tribunais pensam e decidem. O direito expropriatório *e posto*, diante do que as leis dizem e obrigam. Em cada *verbete* há, por assim dizer, um problema de relação concreta. Afetando, sem dúvida, a propriedade, tal como ela é, ou se apresenta, no plano político e constitucional. Evidente, que o pequeno repertório, poderia apresentar, dimensões maiores. Com isso, porém, perderia o seu caráter prático. O essencial é que, nos seus propósitos, sirva a juízes e advogados, trazendo uma colaboração imediata àqueles que nos pretórios, postulam o respeito no processo, pelos mandandos constitucionais.

SEXTA PARTE

BIBLIOGRAFIA DE PESQUISA E CONSULTA
ÍNDICE ONOMÁSTICO
ÍNDICE ALFABÉTICO

BIBLIOGRAFIA DE PESQUISA E CONSULTA

Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824.

Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891.

Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934.

Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937.

Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946.

Constituição do Brasil, de 24 de janeiro de 1967.

Emenda Constitucional n. 1, de 17 de outubro de 1969.

The International and Comparative Law Quarterly, Londres, 1952.

L'Actualité Juridique, Paris, 1965.

Revista de Derecho Privado, Madri, 1922 e 1923.

Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro.

Revista dos Tribunais, São Paulo.

Revista de Direito, Rio de Janeiro.

La Ley, Buenos Aires, 1965.

Revista General de Legislación y Jurisprudencia, Madri, 1964.

Revista de Administración Pública, Madri, 1961.

Questões sobre Desapropriação, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas. Fonte: Celso Antônio Bandeira de Mello.

Revista de la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina, 1950.

Documentación Administrativa, Madri, 1966.

Estudios Dedicados al Profesor García Oviedo, Sevilha, 1954.

Revista de Administración Pública, Madri, 1961 e 1964.

Revista de Derecho Mercantil, Madri, 1962.

Anuario de Derecho Civil, Madri, 1955.

Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico, Milão, 1955.

Jurisprudência Argentina, Buenos Aires, 1959.

Revista General de Derecho, Valência, 1965.

Estudios en Homenaje al Profesor José Maria Pí Súñer, Barcelona, 1952.

Revista de Direito Público, São Paulo, 1970.

Il Foro Amministrativo, Roma, 1960.

Da Desapropriação no Supremo Tribunal Federal, Jardel Noronha e Odaléa Martins, São Paulo, 1967.

Revista Crítica de Derecho Inmobiliario, Madri, 1929.

Reforma Agrária, Senado Federal, Diretoria de Informação Legislativa, Brasília, 1969.

Expropiación Forzosa por Causa de Utilidad Pública (Ley española de 10-01-1879), *Revista de les Tribunales*, Madri, 1930.

Constitución (Ley Fundamental) *de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas*, Moscou, 1965.

Legislação brasileira e de direito estrangeiro. *Quarta Parte* deste livro (Itália, França, Portugal, Espanha, Argentina e Brasil).

Revista do Serviço Público, Brasília, 1971.

Arquivo Judiciário, Rio de Janeiro, 1944.

Temas de Direito Agrário, Arthur Pio dos Santos Filho, Recife, 1971.

A Reforma Agrária no Brasil, José Gomes da Silva, Rio de Janeiro, 1971.

Vocabulário Jurídico, De Plácido e Silva, Rio de Janeiro, São Paulo, 1963.

Enciclopédia Jurídica Omeba, Buenos Aires, 1960.

La Costituzione Italiana, Giovanni Batista Arista, Roma, 1956

Diccionario Jurídico, Ramirez Gronda, Buenos Aires, 1959.

Petit Répertoire de l'Expropriation, E. Carpentier, Paris, 1927.

Espropriazione per Causa di Pubblica Utilità (Legge n. 2.359, aggiornata con le disposizione successive).

Anais da Constituição de 1967 (quadro comparativo), Brasília, 1970.

Da Desapropriação, Yara Muller Leite, Rio de Janeiro, 1967.

La Expropiación en el Derecho Público Argentino, Joaquín V. González, discurso en el Senado Nacional, Buenos Aires, 1915.

Fundações e Empresas Públicas, Manoel de Oliveira Franco Sobrinho, São Paulo, 1972.

Alguns Aspectos do Procedimento Expropriatório face ao Estatuto da Terra, 1º Curso de Direito Agrário, Pedro Carlos Machado Peixoto, Ibra, 1965.

Direito Agrário e Reforma Agrária, Fernando Pereira Sodero, São Paulo, 1968.

Constituição da República Federativa do Brasil (quadro comparativo), Brasília, 1970.

Desapropriação no Direito Brasileiro, Celso Antônio Bandeira de Mello, I Curso de Especialização em Direito Administrativo, Documentó n. 9, São Paulo, 1972.

Superintendência Nacional do Abastecimento (antecedentes, organização, legislação correlata), Rio de Janeiro, 1963.

Justiça Federal (origens, jurisdição e competência constitucionais), Milton Luiz Pereira, São Paulo, 1969.

Lei n. 4.504, de 30 de novembro de 1964, dispondo sobre o *Estatuto da Terra*.

Sinopse de Direito Administrativo Brasileiro, Ruy Cirne Lima, Porto Alegre, 1965.

Instituições de Direito Romano, Ebert Chamoun, Rio de Janeiro, 1954.

El Derecho Privado Romano, Guillermo Floris Margadamt, México, 1968.

O Problema da Aplicação da Lei, Benjamin de Oliveira Filho, Rio de Janeiro, 1957.

Constituições do Brasil, Fernando H. Mendes de Almeida e Carlos Eduardo Barreto, São Paulo, 1967.

Doctrina Administrativa del Tribunal Supremo (Desapropriação), Facundo García Gil, Madri, 1962.

Nationalization and Expropriation, Institut de Droit Comparé, Belgrado, 1963.

Lex (legislação geral brasileira).

A Avenida Presidente Vargas, Henrique Dodsworth, Rio de Janeiro, 1955.

Locação e Desapropriação Parcial, E. D. Moniz de Aragão, RF n. 216, Rio de Janeiro, 1966.

Desapropriação por Utilidade Social, Ildefonso Mascarenhas da Silva, RF n. 213, Rio de Janeiro, 1966.

Imissão na Posse dos Bens Expropriados, Paulo B. de Araújo, RF n. 214, Rio de Janeiro, 1966.

Desapropriação, Utilidade Pública e Interesse Social, Luiz Gonzaga do Nascimento Silva, RDA n. 64, Rio de Janeiro, 1966.

Direito de Propriedade e Desapropriação Indireta (parecer), M. Seabra Fagundes, RDP, vol. 17/72.

Implantação de Distrito Industrial. Aquisição de Área, Desapropriação e Doação a Interessados (parecer), Antonio Augusto de Queiroz Telles, RDP, 17/72.

Desapropriação Indireta e Pressupostos da Ação Rescisória (parecer), Miguel Reale RDP, 17/72.

Interesse Social, Nova Causa de Desapropriação, Lincoln Cavalcanti, Maceió, 1957.

Essai sur la Notion de Propriété Sociale, J.P. Ferretjans, *L'Expérience Yougoslave de Socialisation de l'Agriculture*, Paris, 1963.

The Colombian Agrarian Reform: Legal Limitations on the Process of Expropriation, Joseph R. Thome, *Revista Jurídica Interamericana*, Instituto de Direito Comparado de Tulane, vol. VIII, ns. 1-2, Nova Orléans, 1966.

La Hiérarchie des Actes Administratifs Exécutoires en Droit Public Français, Jean-François Lachaume, Paris, 1966.

Il Procedimento Amministrativo nei suoi Attuali Orientamenti Giuridici e non Giuridici, Giuseppe Cataldi, Milão, 1967.

L'Expropriation et la Rénovation Urbaine, D. Champigny, *Les Personnes et les Biens Expropriés; Reconstitution des Biens*, Paris, 1968.

L'Intervention de l'État dans le Secteur Agricole, Marcel Lattigant, Paris, 1969.

O Instituto da Desapropriação, Marco Aurélio Greco, RDP, São Paulo, 1971.

Desapropriação Indireta, João Nunes Sento Sí, RDP, São Paulo, 1971.

Da Desapropriação por Utilidade Pública, por Interesse Social, Des. Vicente Sabino Jr., São Paulo, 1972.

Modificações a serem Introduzidas no Decreto-lei n. 1.075 e Modificações no Decreto-lei n. 3.365. Ver: Vicente de Almeida, *Semana de Debates sobre Desapropriações* (urgência, direitos de terceiros), São Paulo, 1972.

Revista do Supremo Tribunal Federal, vol. 43.

Espropriazione Forzata in Genere, Amedeo Travi, *Novissimo Digesto Italiano*, vol. VI, Turim, 1960.

Derecho de la Propiedad Estatal en la URSS, Zoya Mijailovna Zamengof, *Perspectivas del Derecho Público en la Segunda Mitad del Siglo XX*, tomo V, Madri, 1969.

A Desapropriação e o Problema do Valor no Direito Positivo e na Jurisprudência, Arruda Alvim, *Arquivo Forense Recife*, 1970

A Correção Monetária no Direito Administrativo, Caio Tácito, *As Desapropriações*, in *Perspectivas del Derecho Público* . . . , cit., tomo IV, Madri, 1969.

Expropiación Ilegal, Domingo Teruel Carralero, *Nueva Enciclopedia Jurídica*, tomo IX, Barcelona, 1958.

Espropriazione per Pubblica Utilità, Lucio Galaterio, *Enciclopedia Forense*, vol. III, Milão, 1958.

Expropriation pour Cause d'Utilité Publique, P. L. Josse, *Répertoire de Droit Public et Administratif*, Dalloz, tomo II, Paris, 1959.

L'Espropriazione, Alfonso Tesauro, *Il Diritto Amministrativo*, vol. II, Parte Setima, *Istituzione di Diritto Pubblico*, Turim, 1961.

La Expropiación, José-Ramon Parada-Vasquez, *Perspectivas del Derecho Público* . . . , cit., tomo V, Madri, 1969.

La Responsabilidad del Estado por Comportamiento Ilegal de sus Órganos en Derecho Español, Eduardo García de Enterría, *Ley de Expropiación Forzosa de 1954*, in *Perspectivas del Derecho Público* . . . , cit., tomo IV, Madri, 1969.

Estudos de Direito Público, Manoel de Oliveira Franco Sobrinho, *Da Desapropriação e seus Limites Jurídicos*, Serviço de Documentação, Ministério da Justiça e Negócios Interiores, Rio de Janeiro, 1966.

Régimen Constitucional de la Expropiación, German J. Bidart Campos, *La Ley*, vol. 144, Buenos Aires, 1971.

Fundamento de la Expropiación Pública Inversa o Indirecta, José Canasi, *La Ley*, vol. 142, Buenos Aires, 1971.

Accion Asistencial Sindical y Expropiación — *La Organización Sindical Española. Servicios Jurídicos* — n. 8 — Madri, 1965.

Los Caracteres de la Indemnización Expropiatária y los Criterios para Valorarla — *Juan Antonio Tamayo Isasi-Isamendi* — Revista General de Derecho, n. 248 a 250/51 — Valência, 1965, Los Criterios de Valoración Regulados en la Legislación Especial de Colonización — Revista General de Derecho, n. 265 e 266/67 — Valência, 1966; La Comisio de Expropiación de Bienes de Valor Artístico y Arqueológico — Revista de Administración Pública, 1965.

Declaración de Utilidad Pública de los Fines de las Obras y Instituciones Asistenciales de la Organización Sindical a los Efectos de la Ley de Expropiación Forzosa — *J. Solís Ruiz* — Madri, 1965.

Las Excepciones a la Ley de Expropiación Forzosa – *Mariano Baena Del Alcazar* – Revista de Administración Pública, n. 59 – Madrid, 1969.

Expropiación y Derecho Sindical – *J. Lopes Medel* – Madrid, 1965.

Expropiación Forzosa – *Francisco Pera Verdaguer* – Colección Nereo – Barcelona, 1963.

Expropiación Forzosa para Minas – *J. E. Luque* – Revista Jurídica de Cataluña, n. 3 – Barcelona, 1969.

La Expropiación Forzosa por Razones Urbanísticas – *José Martín Blanco* – “Pretor”, n. 54 – Madrid, 1969.

Expropiaciones Urbanísticas – *J. A. Manzanero Mateos* – Revista de Administración Pública, n. 60 – Madrid, 1969.

La Propiedad Mercantil y la Expropiación Forzosa – *Jaime Algarra* – Revista Crítica de Derecho Inmobiliario – 1929.

La Expropiación Forzosa en las Entidades Locales – *Carro Martínez* – Revista de Estudios de Vida Local, n. 89 – 1956.

El Delito de Expropiación Ilegal y la Formación del Tipo – *Jaime Castro Garcia* – Revista General de Legislación y jurisprudencia – 1964.

Desapropriação – Francisco Luis Cavalcanti Horta – *Arquivos do Ministério da Justiça* – n. 97 – Rio de Janeiro, 1966.

Honorários de Advogado na Desapropriação – José Aguiar Dias – *Arquivos do Ministério da Justiça* – n. 19 – Rio de Janeiro, 1946.

Notas Sobre la Evolución Doctrinal de la Expropiación Forzosa por Causa de Utilidad Pública – *Felipe Clemente de Diego* – Revista de Derecho Privado n. 9 – 1922/23.

Planes, Proyectos y Expropiación Forzosa – *Angel Sevillano Martínez* – Documentação Administrativa – julho, 1966.

Procedimientos para la Percepción del Precio en la Expropiación de Bienes Administrados por Quienes no Pueden Enajenar sin Permiso o Resolución Judicial – *J. Tome Paule* – Revista de Derecho Procesal, n. 1 – 1964.

El Justiprecio en la Expropiación y su Impugación Jurisdiccional – *José Trujillo Peña* – Revista de Derecho Judicial – 1962.

La Translación del “Justum Pretium” A la Esfera de la Expropiación Forzosa – *J.L. Villar Palasi* – Revista de Administración Pública, n. 43 – 1964.

Compatibilidad de Interés Concurrentes en el Derecho Expropiatorio – *T.O. Vivar* – Revista de Administración Pública – 1963.

Potestad Expropiatoria y Garantía Patrimonial en la Nueva Ley de Expropiación Forzosa – *Eduardo García de Enterría* – Anuario de Derecho – T. 8, Tasc. IV – 1955.

El Supuesto Derecho de Reversión en Las Expropiaciones Urbanísticas – *J.L. Gonzales Berenguer* – Revista de Administración Pública – 1963, e Parcelas Sobrantes de Vía Pública y Partes Sobrantes de Expropiaciones, 1965.

La Expropiación por Razon de Urbanismo – *Jesús Gonzales Perez* – Revista de Administración Pública – 1964.

La Determinación del Justiprecio de los Terrenos Expropiados y su Posible Impugnación Contenciosa – *N. Gomez de Enterría* – Revista de Administración Pública, n. 43 – 1964.

Responsabilidad por Demora en la Ley de Expropiación Forzosa – *J. Gonzalez Perez* – Revista de Administración Pública, n. 33 – 1960; e La Utilidad Pública y el Interés Social en la Nueva Ley de Expropiación Forzosa – Revista Crítica de Derecho Inmobiliário – 1955.

La Expropiación como Medio Hacia la Justicia Social – *Luis Jaramillo Perez* – V. “Estudios del Derecho del Trabajo y Seguridad Social” en homenaje al Professor Alberto Krotischin.

Desapropriação por Interesse Social – Oscar Barreto Filho – *Revista dos Tribunais* – n. 295/20 – São Paulo, 1960.

Da Desapropriação de Títulos de Crédito, Ações e Bens Corpóreos sitos no Estrangeiro – Amílcar de Castro – *Revista Forense* – n. 144/15 – Rio de Janeiro, 1952.

Desapropriação: Teorias, Legislação, Jurisprudência – Genésio Candido Pereira – *Revista Forense* – n. 312/314 – Rio de Janeiro, 1951.

O Direito de Desapropriação e as Concessões de Serviços Públicos – José Martins Rodrigues – *Revista Forense*, n. 48/136 – Rio de Janeiro, 1951.

Servidões Administrativas e Desapropriação – José Martins Rodrigues – *Revista de Direito Administrativo* – n. 23/8 – Rio de Janeiro, 1953.

Desapropriação para Urbanização no Direito Comparado – Hely Lopes Meirelles – *Revista de Direito Administrativo* – n. 116/1 – Rio de Janeiro, 1974.

Desapropriação de Contrato de Direito Público — Elmano Cruz — *Revista de Direito da Procuradoria Geral* — n. 4/35 — Rio de Janeiro, 1956.

Desapropriação das Terras da Zona Petrolífera — Orlando Gomes — *Revista Forense* — n. 181/39 — Rio de Janeiro, 1959.

Das Avaliações dos Imóveis Rurais Expropriados — Sebastião Lintz — *Revista Forense* — n. 54/86 — Rio de Janeiro, 1957.

A Desapropriação no nosso Direito Positivo e as Contribuições de Soriano Neto para sua Interpretação — *Estudos Jurídicos em Honra de Soriano Neto* — Recife, 1962.

O Instituto da Desapropriação e o Decreto-lei n. 3.365: O Espírito da Nova Lei — Manoel de Oliveira Franco Sobrinho — *Arquivo Judiciário* — n. 62/65 — Rio de Janeiro, 1942.

Desapropriação por Utilidade Pública — Manoel de Oliveira Franco Sobrinho — *Revista Forense* — n. 91/261 — Rio de Janeiro, 1942.

Avaliação de Bens e Capital para Efeito de Desapropriação das Entidades Delegadas de Serviços Públicos — Manoel de Oliveira Franco Sobrinho — *Direito* — Rio de Janeiro, maio-junho, 1941.

Desapropriações: Várias Disposições de Leis, Colecionadas e Adaptadas à Legislação Atual — João de Sá e Albuquerque — Rio de Janeiro, 1912.

A Justa Indenização nas Desapropriações — Odilon C. Andrade — *Revista Forense* n. 131/302 — Rio de Janeiro, 1950.

Desapropriação por Utilidade ou Necessidade Pública — Luis A. da Costa Carvalho — *Revista dos Tribunais* — n. 116/10 — São Paulo, 1938.

Dos Terceiros em Face da Desapropriação — M. Seabra Fagundes — *Direito*, Rio de Janeiro, set-outubro, 1942.

O Fundo de Comércio: Sua Desapropriação por Utilidade Pública — Guilherme Gomes de Mattos — *Revista de Jurisprudência Brasileira* — n. 52/122 — Rio de Janeiro, 1941.

Do Conceito da Indenização Justa da Desapropriação por Necessidade ou Utilidade Pública — J. M. de Azevedo Marques — *Revista de Crítica Judiciária* — n. 65/75 — Rio de Janeiro, 1937.

Los Depositos en la Expropiación Forzosa — Aurelio Joani-quet — *Revista de Derecho Privado* — Vol. 16 — 1929.

El Justiprecio en los Expedientes Municipales de Expropiación Forzosa — *Revista de Estudios de la Vida Local*, n. 85 — 1956.

Especialidades de la Expropiación Forzosa en Materia Agraria — J. M.^a Martin Oviedo — *Revista de Administración Pública* — 1965.

Declaración de Lesividad del Justiprecio Acordado por el Jurado Provincial de Expropiación — *C. Martin Retorrillo* — Revista de Administración Pública — 1959; e La Expropiación Forzosa Segun la Constitución — Revista de Derecho Privado — Vol. 19 — 1932.

La Expropiación por Causa de Interés Social en la Agricultura — *Jaime Monteiro de Garcia de Valdivia* — Anuario de Derecho Civil — T.V — Fasc. IV — 1952.

Evolución Expansiva del Concepto de Expropiación Forzosa — *A. Nieto* — Revista de Administración Pública — 1962, e Lesividad y Expropiación — Revista de Administración Pública, n. 36 — 1961.

La Iniciación del Expediente de Expropiación. Una Anomalia Acusada por la Reciente Jurisprudencia — *Salvador Ortola Navarro* — Revista de Administración Pública, n. 36 — 1961.

Consideraciones sobre los Fundamentos Economicos de Valoración em Regimenes Expropriatorios — *P.G.P.* — Documentación Administrativa — 1966.

Fundamentación del Derecho de Reversión en Materia de Expropiación Forzosa — *A. Perez Moreno* — Revista de Administración Pública — 1967.

Compatibilidad de Intereses Concurrentes en el Proceso Expropriatorio — *Tomas Pou Viver* — Revista de Administración Pública — 1963.

Expropiación Urbanistica — *Joaquim Reguera Sevilla* — Anuario de Derecho Civil — 1963.

Novas Dimensões do Direito de Propriedade — Arnaldo Wald — *Arquivos do Ministerio da Justiça* — n. 99 — Rio de Janeiro, 1966.

Da Desapropriação por Interesse Social — Euclides de Mesquita — *Arquivos do Ministério da Justiça* — n. 98 — Rio de Janeiro, 1966.

Propriedad y Expropiación — *Felipe Revidiego Guzmán* — Revista de Legislación y Jurisprudencia — Vol.IV — abril de 1961.

Mas Sobre el Problema de las Normas Aplicables en el Procedimiento Expropriatorio por las Entidades Locales — *F. Rodrigues Haro* — Revista de Estudios de la Vida Local, n. 106 — 1960.

Puede la Administración Expropiante Ocupar el Inmueble si Precio que Fijo el Jurado ha sido Impugnado por el Expropiado? — *N. Rodrigues Moro* — Revista de Administración Pública — 1959.

Expropiación Forzosa y Política del Suelo — *J. M. Romay Beccaria* — Revista de Administración Pública — 1962.

Concepto de la Expropiación Forzosa por Causa de Interés Social — *Ricardo Ruiz Serramadera* — Revista Crítica de Derecho Inmobiliario — 1958.

Procedimiento de Expropiación — Universidad Mayor de San Marcos — *Jorge A. Delgado Quispe* — trabalho monografico — Lima, 1973.

La Expropiación — Universidad Mayor de San Marcos — Tese — *Walter Tejada Zamora* — Lima, 1972.

Consideraciones Generales sobre la Expropiación — in *Justicia* — Tomo XXIV — n. 44 — *Jesús Guzmán Valdez* — Mexico, 1964.

L'Expropriation et la Rénovation Urbaine — *Daniel Champigny* — Les personnes et les biens — Reconstitution des biens — *Droit et Jurisprudence* — Paris, 1968.

Urbanistica — *Alberto Predieri* — Tutela del paesaggio — Milano, 1969.

La Presupposizione negli Accordi in Tema di Espropriazione per Pubblica Utilità — *Salvatore Piraino* — Milano, 1971.

Direito de Propriedade e Desapropriação Indireta — M. Seabra Fagundes — *Revista de Direito Público* — n. 17 — São Paulo, 1971.

Vocabulário de Derecho y Ciencias Sociales — Rogelio Moreno Rodriguez — Buenos Aires, 1974.

A Prova Administrativa — Manoel de Oliveira Franco Sobrinho — São Paulo, 1973.

Do Mandado de Segurança nas Desapropriações — Manoel de Oliveira Franco Sobrinho — São Paulo, 1976.

Da Reaquisição do Bem Expropriado — Paulo Henrique Biasi — São Paulo, 1975.

Desapropriação Indireta — João Nunes Sento Sé — *Revista de Direito Público* — n. 5 — São Paulo, 1971.

La Expropiación — Bartolome A. Fiorini — *Manual de Derecho Administrativo* — Vol. II — Buenos Aires, 1968.

Estudios de Derecho Público — Rafael Bielsa — Vol. IV — *Expropiación* — páginas 435, 509 e 510 — Buenos Aires, 1962.

A Inflação e suas Consequências sobre a Ordem Jurídica — Amílcar de Araújo Falcão — *Revista de Direito Público* — n. 1 — São Paulo, 1967.

Manual de Derecho Administrativo — Bartolome A. Fiorini — Vol. II — Buenos Aires, 1968.

Desapropriação, Indenização e Valor Corrigido — *Arruda Alvim* — *Revista de Direito Público* — n. 14 — São Paulo, 1970.

Facultad de los Jueces para Examinar la Causa de Utilidad Publica — *Juan Carlos Luqui* — Buenos Aires, 1961.

Desapropriação, Declaração de Utilidade Pública, Desvio de Poder, Mandado de Segurança — *Manoel Gonçalves Ferreira Filho* — *Parecer* — *Revista de Direito Administrativo* — Vol. 118/425 — Rio de Janeiro, 1975.

O Instituto da Desapropriação — *Marco Aurélio Greco* — *Revista de Direito Público* — n. 16 — São Paulo, 1971.

Das Servidões Administrativas — *Ruy Cirne Lima* — *Revista de Direito Público* — n. 5 — São Paulo, 1968.

Código de Processo Civil — Quadro Comparativo Anotado — Senado Federal — Brasília, 1975 — Coordenadora: Leyla Castelo Branco Rangel.

Desapropriação e Valor no Direito e na Jurisprudência — *Arruda Alvim* — *Revista de Direito Administrativo* — n. 107 — Rio de Janeiro, 1970.

Función Social de la Propiedad Urbano en el Derecho Español — *Sabino Alvarez Gondin* — *Revista de Direito Público* — n. 5 — São Paulo, 1968.

Comentários às Leis de Desapropriação — *J. Cretella Júnior* — São Paulo, 1973.

Desapropriação por Zona — Retrocessão — *Vicente Ráo* — *Revista de Direito Público* — n. 7 — São Paulo, 1969.

Desapropriação Indireta e Pressupostos da Ação Rescisória — *Miguel Reale* — *Revista de Direito Público* — n. 17 — São Paulo, 1971.

Apontamentos sobre a Reforma da Lei de Desapropriações — *Celso de Albuquerque Barreto* — II Congresso Brasileiro de Direito Administrativo — Rio de Janeiro, 1976.

Apontamentos sobre a Desapropriação no Direito Brasileiro — *Celso Antônio Bandeira de Mello* — *Revista de Direito Público* — Vol. 23/18 — São Paulo, 1973.

Régimen Jurídico de la Expropiación — *A. Walter Villegas* — Buenos Aires, 1973.

Problemas Atuais da Desapropriação — *Caio Tácito* — I Congresso Brasileiro de Direito Administrativo — Curitiba, 1975.

Manual Prático das Desapropriações — R. Limongi França — São Paulo, 1976.

Corso Di Diritto Amministrativo — Milão, 1948

Corso Di Diritto Amministrativo — Milão, 1958 — Vol. I.

Processo de Desapropriação e Procedimentos da Desapropriação Consensual, Antonio Carlos Costa e Silva, São Paulo, 1975.

Evolução do Instituto da Desapropriação e suas Repercussões no Âmbito Municipal, M. Seabra Fagundes — *Anais do I Encontro de Procuradores Municipais do Brasil*, Recife, 1974.

Do Controle da Constitucionalidade das Desapropriações, Rubem R. Nogueira, *Revista de Direito Administrativo*, Vol. 124, Rio de Janeiro, 1976.

NOTA — Não concorrem os *subsídios* com a bibliografia. Apontam, em particular, o auxílio de certos trabalhos importantes, e indispensáveis, não raras vezes, à compreensão do instituto da desapropriação em áreas diferentes de procedimento jurídico. Na intenção do autor, enumerando as várias fontes subsidiárias, está a preocupação de dar aos estudiosos maior visão das possibilidades de estudo. Impossível, na verdade, fazer um trabalho completo em matéria tão sujeita à evolução do tempo histórico. Só no indicar das *fontes* está um enorme esforço de coordenação intelectual. Não há, hoje em dia, problema de direito interno, que não busque suporte no direito comparado. Ao lado, portanto, da bibliografia, os *subsídios*, servem para auxiliar a pesquisa ou a investigação. É o que espera o autor.

ÍNDICE ONOMÁSTICO

ÍNDICE ONOMÁSTICO

- ABELLA (Fermín) — EXPROPIACIÓN FORZOSA Y OBRAS PÚBLICAS — Madrid, 1894.
- ALCÂNTARA MACHADO — HONORÁRIOS MÉDICOS — São Paulo, 1919.
- ALCINDER (Léon) — ESSAI D'UNE THÉORIE DES NULLITÉS EN DROIT ADMINISTRATIF — Paris, 1912.
- ALESSI (Renato) — LA RESPONSABILITÀ DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE — Milão, 1951.
— SISTEMA ISTITUZIONALE DEL DIRITTO AMMINISTRATIVO — Milão, 1953.
— PRINCIPII DI DIRITTO AMMINISTRATIVO — Vol. I — Milão, 1966.
- ALLARD (R.) — LE DROIT ADMINISTRATIF DE L'EXPROPRIATION ET DES MARCHÉS DE TRAVAUX PUBLICS — Paris, 1971.
- ALMAZOR NOGUEIRAS (Alberto) — e RAFAEL PAERSIVA (Julio) — EXPROPIACIÓN FORZOSA Y URBANISMO — Barcelona, 1959.
- ALTAMIRA (Pedro G.) — CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO — Buenos Aires, 1971.
— RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO — Córdoba, 1941.
- ÁLVAREZ (Walter T.) — INSTITUIÇÕES DE DIREITO DA ELETRICIDADE — Belo Horizonte, 1962.
- AMORTH (Antonio) — IL MERITO DELL'ATTO AMMINISTRATIVO — Milão, 1939.
- ANSPACH (Lionel) — DES EXPROPRIATIONS POUR CAU-

- SE D'UTILITÉ PUBLIQUE — Bruxelas, Paris, 1912.
- ARCE (José) — PROPIEDAD Y EXPROPIACIÓN — Buenos Aires, 1951.
- ARZUA (Guido) — HONORÁRIOS DE ADVOGADO — São Paulo, 1956.
- ATALIBA (Geraldo) — NATUREZA JURÍDICA DA CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA — São Paulo, 1964.
- AUBY (J.M.) e DUCOS ADER (R.) — L'EXPROPRIATION — Paris, 1967.
- BAENE DE ALCAZAR (Mariano) — PERSPECTIVAS Y TENDENCIAS DE LOS ESTUDIOS SOBRE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN — Madrid, 1969 — Tomo IV.
- BARBALHO (João) — CONSTITUIÇÃO FEDERAL BRASILEIRA (Comentários) — Rio de Janeiro, 1924.
- BARBOSA DE CAMPOS FILHO (Paulo) — OBRIGAÇÕES DE PAGAMENTO EM DINHEIRO — Rio de Janeiro, São Paulo, 1971.
- BARNES (I.R.) — CASES ON PUBLIC UTILITY REGULATION — Nova York, 1938.
- BARRIOS DE ANGELIS (Dante) — EL JUICIO DE EXPROPIACIÓN — Montevideú, 1951.
- BARTELUCCI (Edgardo) — ESPROPRIAZIONE PER CAUSA DI PUBBLICA UTILITÀ — Milão, 1954.
— LEGGE FONTAMENTALLI — Lei de 1.865.
- BARTOLOMEI FRANCO — L'ESPROPRIAZIONE NEL DIRITTO PUBBLICO — Milão, 1965.
— ESPROPRIAZIONE, LA LEGGE, LA PROCEDURA, LA GIURISPRUDENZA — Milão, 1954.

- BASAVILBASO (R. Villegas) — DERECHO ADMINISTRATIVO — Buenos Aires, 1951.,
- BAUDRY (G.) — L'EXPROPRIATION POUR CAUSE D'UTILITÉ PUBLIQUE — Paris, 1947.
- BELVA (Lucien) — L'EXPROPRIATION POUR CAUSE D'UTILITÉ PUBLIQUE — Bruxelas, 1955.
- BERTHÉLEMY (H.) — TRAITÉ ÉLÉMENTAIRE DE DROIT ADMINISTRATIF — Paris, 1933.
- BETTI (Emilio) — INTERPRETAZIONE DELLA LEGGE E DEGLI ATTI GIURIDICI — Milão, 1949.
- BEVILÁQUA (Clovis) — CÓDIGO CIVIL COMENTADO — Rio de Janeiro, 1932.
- BIELSA (Rafael) — RELACIONES DEL CODIGO CIVIL CON EL DERECHO ADMINISTRATIVO — Buenos Aires, 1933.
— CARACTERES Y EXTENSIÓN DEL DERECHO DE PROPIEDAD — Buenos Aires, 1933.
— CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN — Buenos Aires, 1937.
— DERECHO ADMINISTRATIVO — Buenos Aires, 1939.
— RÉGIMEN JURÍDICO DE LA EXPROPIACIÓN. LA DOGMÁTICA CONSTITUCIONAL — Buenos Aires, 1965.
- BILAC PINTO — CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA — Rio de Janeiro, s/d.
- BISCARETTI DI RUFIA (Paolo) — LINEAMENTI GENERALI DELL'ORDINAMENTO COSTITUZIONALE SOVIETICO — Milão, 1956
- BLASI (Paulo Henrique) — DA DESAPROPRIAÇÃO E DA REVERSÃO DO BEM EXPROPRIADO — Florianópolis, 1967.

BODDA (F.) — OPINIONI SULLA CAUSA DELL'ATTO AMMINISTRATIVO — Padova, 1940.

BOECHAT RODRIGUES (Leda) — A CORTE SUPREMA E O DIREITO CONSTITUCIONAL AMERICANO — Rio de Janeiro, 1953.

BONNARD (F. Roger) — PRÉCIS DE DROIT ADMINISTRATIF — Paris, 1935.
— LES DROITS PUBLICS SUBJECTIFS DES ADMINISTRÉS — Paris, 1956.

BORSI (Umberto) — ESECUTORIETÀ DEGLI ATTI AMMINISTRATIVI — Turim, 1901.

BREWER CARIAS (Allan) — L'EXPROPIACIÓN POR CAUSA DE UTILIDAD PÚBLICA O INTERÉS SOCIAL — Caracas, 1966.

BRUTAU (Jose Puig) — ESTUDIOS DE DERECHO COMPARADO — Barcelona, 1951.

CAETANO (Marcello) — A CONSTITUIÇÃO DE 1933 — Coimbra, 1957.
— MANUAL DE DIREITO ADMINISTRATIVO — Lisboa, 1937 e Rio de Janeiro, 1970.

CAMACHO-ARAUJO (J. Cipriano) — LA EXPROPIACIÓN POR CAUSA DE UTILIDAD PÚBLICA Y SOCIAL — Mérida, 1957.

CAMARGO DE LA TORRE (Alvaro) — LA EXPROPIACIÓN EN EL DERECHO COLOMBIANO — Bogotá, 1955.

CAMBRA (Raul C.) — LA PEQUEÑA O MEDIANA PROPIEDAD AGRICOLA EN RELACIÓN A LA EXPROPIACIÓN — Macaray, 1953.

CANASI (José) — EL JUSTIPRECIO EN LA EXPROPIACIÓN PÚBLICA — Buenos Aires, 1952.
— TRATADO TEORICO PRÁCTICO DE LA EX-

- PROPIACIÓN PÚBLICA — Buenos Aires, 1967.
— EL CONCEPTO DE URGENCIA EN LA EXPROPIACIÓN PÚBLICA — 1970.
— LA RETROCESIÓN EN LA EXPROPIACIÓN PÚBLICA — Buenos Aires, — 1964 — Comentada por Rafael Bielsa.
— LA NO ACTUALIZACIÓN DE VALORES EN LA RETROCESIÓN DEL BIEN EXPROPIADO — 1970.
- CANTUCCI (Michele) — L'ATTIVITÀ DE DIRITTO PRIVATO DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE — Pádua, 1942.
- CARPENTIER (Etienne) — LE DROIT COMMUN ET QUELQUES REGLES EXCEPTIONELLES DE L'EXPROPRIATION POUR CAUSE D'UTILITÉ PUBLIQUE — Paris, 1949.
- CARUGNO (Pasquale) — L'ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITÀ — Milão, 1967.
- CASTROVERDE (Salvador W. de) — LA EXPROPIACIÓN FORZOSA EN NUESTRO DERECHO POSITIVO Y EN LA JURISPRUDENCIA — Havana, 1943.
- CATALDI (Giuseppe) — LINEAMENTI GENERALI DE SCIENZA DELL'AMMINISTRAZIONE — Milão, 1969.
— L'ORGANIZZAZIONE DELLA AMMINISTRAZIONE PUBBLICA E LA SCIENZA DELLA AMMINISTRAZIONE.
- CHACEL (Julian) — SIMONSEN (Mário Henrique) e WALD (Arnoldo) — A CORREÇÃO MONETÁRIA — Rio de Janeiro, 1970.
- CHAMOUN (Ebert) — DA RETROCESSÃO NAS DESAPROPRIAÇÕES — Rio de Janeiro, 1959.
- CIMMINO (Salvatore) — LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN SU CONTEXTO SOCIAL — Madrid, 1965.

CINO VITTA – DIRITTO AMMINISTRATIVO – Turim, 1959.

COCO (Giovanni Silvio) – SULLA VOLONTÀ COLLETIVA IN DIRITTO PRIVATO – Milão, 1967.

COLOMBRE UGARTE (Dario) – LA INDEMNIZACIÓN Y SU JUSTIPRECIO EN LA LEY NACIONAL N. 13.264 – Córdoba, 1950.

CORTESE (Nilo) – INTRODUZIONE ALLE COSTITUZIONI ITALIANE DE 1848/49 – Nápoles, 1946.

CRETELLA JÚNIOR (José) – DESAPROPRIAÇÃO NO DIREITO BRASILEIRO (Tratado) – Vol. IX – Rio de Janeiro, 1971.
– DIREITO ADMINISTRATIVO COMPARADO – São Paulo, 1972.

CRUZ (Alcides) – DIREITO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO – Rio de Janeiro, 1914.

DAVID (René) – LES GRANDS SYSTEMES DE DROIT CONTEMPORAINES – Paris, 1971.

DE VALLES (A.) – LA VALIDITÀ DEGLI ATTI AMMINISTRATIVI – Roma, 1916.

DELFINO (Pedro) – ADMINISTRACIÓN Y DESARROLLO – La Plata, 1970.

DIEZ (Manuel Maria) – EL ACTO ADMINISTRATIVO – Buenos Aires, 1956.

DROMI (José R.) – EL JUICIO DE EXPROPIACIÓN Y LA PROCEDENCIA DE LA PERENCIÓN DE INSTANCIA – 1969.

DUEZ (Paul) – LA RESPONSABILITÉ DE LA PUISSANCE PUBLIQUE – Paris, 1927.

- DUQUE PALMA (Max) – LA EXPROPIACIÓN EN LA REFORMA SOCIAL AGRARIA – Bogotá, 1962.
- ENTRENA CUESTA (Rafael) – CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO – Madrid, 1970.
- ERRERA (Paul) – TRAITÉ DE DROIT PUBLIC BELGE – Bruxelles, 1909.
- FERNANDES DEL CASTILLO (Germán) – LA PROPIEDAD Y LA EXPROPIACIÓN EN EL DERECHO MEXICANO – México, 1939.
- FEBRAZ (Sérgio) – DESAPROPRIAÇÃO – Rio de Janeiro, 1970.
- FLEINER (Fritz) – INSTITUCIONES DE DERECHO ADMINISTRATIVO – trad. esp. – Madrid, 1935 e 1933.
– LES PRINCIPES GÉNÉRAUX SU DROIT ADMINISTRATIF ALLEMAND – Paris, 1933. *
- FOS (García-Trevijano) – PRINCIPIOS JURIDICOS DE ORGANIZACIÓN – Madrid, – 1957.
- FRAGA (Gabino) – DERECHO ADMINISTRATIVO – México, 1968.
- FRIEDMAN (S.) – EXPROPRIATION IN INTERNATIONAL LAW – Londres, 1953.
- GACÓN Y MARÍN – TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO – Madrid, 1950.
- GALARCE (Rogelio) – LA EXPROPIACIÓN EN EL CODIGO CIVIL ARGENTINO – Buenos Aires,
- GAMERO (Alberto Martín) – EXPROPIACIONES URBANISTICAS – Madrid, 1967.
- GARCIA GIL (Facundo) – DOCTRINA ADMINISTRATIVA DEL TRIBUNAL SUPREMO (EXPROPIACIÓN FORZOSA) – Madrid,

GARCIA OLANO (Fernando) – ACERCA DE LA EXPROPIACIÓN DE EMPRESAS DE SERVICIOS PÚBLICOS.

GARRIDO FALLA (Fernando) – LAS TRANSFORMACIONES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO – Madrid, 1954.

– TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO – Madrid, 1962.

GARRIGA (Roman) – EXPROPIACIÓN – 1960.

GARSONNET – TRAITÉ DE L'EXPROPRIATION – Paris, 1900.

GASPARRI (Pietro) – LA CAUSA DEGLI ATTI AMMINISTRATIVI – Pisa, 1942.

GENDÍN (Sabino Alvarez) – EXPROPIACIÓN FORZOSA – Madrid, 1926.

– EXPROPIACIÓN – EL DERECHO ROMANO – Madrid, 1928.

GIANNINI (Massimo S.) – L'INTERPRETAZIONE DELL'ATTO AMMINISTRATIVO – Milão, 1939.

GIORGI (Giorgio) – DELLA ESPROPRIAZIONE PER CAUSA DI UTILITÀ PUBBLICA IN RELAZIONE AL BENI DEL PUBBLICO DEMANIO – Florença, 1913.

GIORGI (Hector) – ADMINISTRACIÓN – INSTRUMENTO DE DESARROLO – Madrid, 1965.

GONZÁLES PÉREZ (Jesús) – LA EXPROPIACIÓN FORZOSA POR RAZONE DE URBANISMO – Madrid, 1965.

GORDILLO (Agustin A.) – EXPROPRIATION IN THE AMERICAS – Argentina – COMPARATIVE LAW STUDY – University Press of Cambridge – New York, 1971.

- GUTTERIDGE (H.C.) – COMPARATIVE LAW – Cambridge, 1946.
– EL DERECHO COMPARADO – trad. esp. – Barcelona, 1954.
- GUTTERIDGE (Joyce) – EXPROPRIATION AND NATIONALIZATION IN HUNGARY, BULGARIA AND RUMANIA – Londres, 1952.
- JÈZE (Gaston) – PRINCIPIOS GENERALES DE DERECHO ADMINISTRATIVO – trad. esp. – Buenos Aires, 1950.
- JIMENEZ NIETO (Juán Ignacio) – POLITICA Y ADMINISTRACIÓN – Madrid, 1970.
- JORGE DE LIMA (Paulo) – DESAPROPRIAÇÃO POR INTERESSE SOCIAL – São Paulo, 1965.
- JOSSE (Louis P.) – LES TRAVAUX PUBLICS ET L'EXPROPRIATION – Paris, 1958.
- KREFT (Friedrich) – AUFOPERUNG UND ENTEIGNUNG – Karlsruhe, 1968.
- KROENER (Herbert) – DI EIDENTUMSGARANTIE IN DER RECHTSPRECHUNG DES BUNDESGERICHTSHOFES – Köln, Berlin, München, Bonn, 1961.
- LABAUDÈRE (André de) – TRAITÉ ÉLÉMENTAIRE DE DROIT ADMINISTRATIF – Paris, 1953.
- LARGU (Wladimiro) – IL DIRITTO DI PROPRIETÀ NELLA LEGISLAZIONE CIVILE SOVIETICA – Turim, 1932.
- LE TARNEC (Alain) – MANUEL DE L'EXPROPRIATION – Paris, 1960.
- LEGÓN (Fernando) – TRATADO INTEGRAL DE LA EXPROPIACIÓN PÚBLICA – Buenos Aires, 1934.
– COMO EVITAR NORMATIVAMENTE QUE SE

- DESVIRTÚE LA EXPROPIACIÓN (Examen crítico de la constitución y la ley nacional) — Córdoba, 1950.
- LEITE (Solidônio) — DA DESAPROPRIAÇÃO — Rio de Janeiro, 1930.
- LEMONS BRITO — A NOVA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA — Rio de Janeiro, 1934.
- LEMONS PICAÑO (Macário de) — DA DESAPROPRIAÇÃO — Rio de Janeiro, 1943.
- LENTINI (Arturo) — L'ESPROPRIAZIONE PER CAUSA DI PUBBLICA UTILITÀ — Milão, 1936.
- LINARES (Juan Francisco) — PODER DISCRICIONAL ADMINISTRATIVO — Buenos Aires, 1958.
- LOPES MEIRELLES (Hely) — DIREITO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO — São Paulo, — 1966.
- LOPES RODO (L.) — LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LAS TRANSFORMACIONES SOCIO-ECONÓMICAS — Madrid, 1963.
- LORDELLO DE MELLO (Diogo) — A MODERNA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL — Rio de Janeiro, 1960.
- MACDONALD (Austin F.) — AMERICAN CITY GOVERNMENT AND ADMINISTRATION — Nova York, 1941.
- MALEZIEUX (Raymond) — MANUEL DE DROIT ADMINISTRATIF — Paris, 1954.
- MANCUSO (Francisco) — LEY GENERAL DE EXPROPIACIÓN DE LA PCIA. DE BUENOS AIRES — Anotada y comentada y concordada con la ley nacional — Córdoba, 1950.
- MARIENHOFF (Miguel) — EXPROPIACIÓN — Vol. VI —

- Buenos Aires, 1956.
— EXPROPIACIÓN POR LAS PROVINCIAS DE BIENES DEL DOMINIO PÚBLICO DE LA NACIÓN, SITUADOS EN EL TERRITORIO DE AQUELLAS, — Buenos Aires, 1965.
— EXPROPIACIÓN. JUSTA INDEMNIZACIÓN: CONCEPTO Y FUNDAMENTO, Buenos Aires, 1965.
— EXPROPIACIÓN — Buenos Aires, 1959.
— TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO — T. IV — Buenos Aires, 1973.
- MARQUES DOS REIS (Antonio) — CONSTITUIÇÃO FEDERAL BRASILEIRA DE 1934 — Rio de Janeiro, 1934.
- MARTÍN GAMERO (Alberto) — EXPROPIACIONES URBANÍSTICAS — Madrid, 1967.
- MASCARENHAS DA SILVA (Ildefonso) — DESAPROPRIAÇÃO POR NECESSIDADE E UTILIDADE PÚBLICA — Rio de Janeiro, 1947.
- MATTA (Caieiro da) — O DIREITO DE PROPRIEDADE E A UTILIDADE PÚBLICA — Rio de Janeiro, 1947.
- MATTOS DE VASCONCELLOS (José) — DIREITO ADMINISTRATIVO — Rio de Janeiro, 1936.
- MAXIMILIANO (Carlos) — COMENTÁRIOS À CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA — Rio de Janeiro, 1923.
- MAYER (GAETANO) — STUDIO SULLA LEGISLAZIONE DELLA ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITÀ — Nápoles, 1912.
- MAYER (Otto) — DERECHO ADMINISTRATIVO ALEMÁN — trad. esp. — Buenos Aires, 1951.
- MEIRA (Octávio) — DO DIREITO DE DESAPROPRIAR — Belém, 1934.
- MENDES DE ALMEIDA (Fernando Henrique) — OS ATOS

ADMINISTRATIVOS NA TEORIA DOS ATOS JURÍDICOS — São Paulo, 1969.

MIRKINE-GUETZEVITCH (B.) — LAS NUEVAS CONSTITUCIONES DEL MUNDO — trad. esp. Madrí, 1931.

MIRANDA (Pontes de) — COMENTÁRIOS À CONSTITUIÇÃO DE 1967.

MORAES SIQUEIRA (Hélio) — A RETROCESSÃO NAS DESAPROPRIAÇÕES — São Paulo, 1964.

MORALES SAENZ (Julios César) — LA EXPROPIACIÓN — Panamá, 1964.

NICOLAS (Ives) — LE NOUVEAU REGIME DE L'EXPROPRIATION — Paris, 1961.

NICOLINI (Ugo) — LA PROPRIETÀ, IL PRINCIPIO E L'ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITÀ — Milão, 1952.

OLIVEIRA E CRUZ (J. de) — DA DESAPROPRIAÇÃO — Rio de Janeiro, s/d.

OLIVEIRA FRANCO SOBRINHO (Manoel de) — DESAPROPRIAÇÃO POR UTILIDADE PÚBLICA — Curitiba, 1942.

— A ILEGALIDADE DO ATO ADMINISTRATIVO NAS DESAPROPRIAÇÕES — Curitiba, 1944.

— COMPETÊNCIA DO JUDICIÁRIO PARA CONHECER DA ILEGALIDADE DO ATO ADMINISTRATIVO — Curitiba, 1945.

— O HOMEM NA COMUNIDADE POLÍTICA INTERNACIONAL — Curitiba, 1964.

— HISTÓRIA BREVE DO CONSTITUCIONALISMO NO BRASIL — Curitiba, 1970.

— INTRODUÇÃO AO DIREITO PROCESSUAL ADMINISTRATIVO — São Paulo, 1971.

— A PROVA NO PROCESSO ADMINISTRATIVO — Curitiba, 1971.

- OLIVER (Buquera) — DERECHO ADMINISTRATIVO Y SOCIALIZACIÓN — Madrid, 1965.
- PLLERO (Carlos) — INTRODUCCIÓN AL DERECHO POLÍTICO — Barcelona, 1948.
- PANTOJA BAUZÁ (Rolando) — CONCEPTO DEL ACTO ADMINISTRATIVO — Santiago do Chile, 1960.
- PERA VERDAGUER (Francisco) — EXPROPIACIÓN FORZOSA — Barcelona, 1963.
- PEREIRA (Antonio Manuel) — As CONSTITUIÇÕES POLÍTICAS PORTUGUESAS — Porto, 1961.
- PEREIRA (Sílvio)⁹ — O PODER DE DESAPROPRIAR — Rio de Janeiro, 1948.
- PÉREZ MORENO (Alfonso) — LA REVERSIÓN EN MATERIA DE EXPROPIACIÓN FORZOSA — Sevilha, 1967.
- PICARDI (Leopoldo) — QUESTIONI DI COMPETENZA EN MATERIA DE ESPROPRIAZIONE PER UTILITÀ PUBBLICA — Milão, 1937.
- PIETRI (Alejandro) — LA CITACIÓN EN LOS JUICIOS DE EXPROPIACIÓN — Caracas, 1965.
- PIMENTA BUENO (José Antonio) — DIREITO PÚBLICO BRASILEIRO E ANÁLISE DA CONSTITUIÇÃO DO IMPÉRIO — Rio de Janeiro, 1958.
- PINILLA (Antonio) — ADMINISTRACIÓN, CIENCIA DE ACCIÓN DIRECTRIZ — Lima, 1969.
- PINTO PEREIRA — A INFLAÇÃO — Rio de Janeiro, 1967.
- PINTO GOMES (Fernando) — e GAMA PRAZERES (Manuel Augusto) — DESAPROPRIAÇÕES POR UTILIDADE PÚBLICA — Braga, 1961.

PINTO LOUREIRO (José) — EXPROPRIAÇÕES POR UTILIDADE PÚBLICA — Coimbra, 1945.

POHL (Werner) DIE RECHTSCHUNG DES BUNDESGERICHTSHOFES ZUR KLASSENENTEIGNUNG — Bonn, 1969.

POUND (Roscoe) — AN INTRODUCTION TO THE PHILOSOPHY OF LAW — New Haven, 1946.

PRAT (Julio) — DE LA DESVIACIÓN DEL PODER — Montevideo, 1957.

PRATES DA FONSECA (Tito) — AS NULIDADES EM FACE DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL — São Paulo, 1941.

PRECHT PIZARRO (Jorge) — FUNDAMENTO TEÓRICO DE LAS LIMITACIONES IMPUESTAS AL DERECHO DE PROPIEDAD EN RAZÓN DE INTERÉS PÚBLICO — Santiago de Chile, 1968.

PUGET (Henry) — L'ADAPTATION DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE À L'ÉVOLUTION SOCIALE.

RANELLETI (Oreste) — TEORIA GENERALE DEGLI ATTI AMMINISTRATIVI — Milano, 1945.

RAVINOVICH (Hector) — LA DESVALORIZACIÓN DE LA MONEDA EN LA EXPROPIACIÓN — 1959.

REINHARD (Rudolf) — e ULRICH SCHEUNER — VERFASSUNGSSCHUTZ DES EIGENTUMS — Tübingen, 1954.

REQUIÃO (Rubens) — CURSO DE DIREITO COMERCIAL — São Paulo, 1971.

RIVALTA (M.) — LA MOTIVAZIONE DEGLI ATTI AMMINISTRATIVI — Milano, 1960.

RIVERO (Jean) — DROIT ADMINISTRATIF — Paris, 1960.

- COURS DE DROIT ADMINISTRATIFS COMPARÉ
— Notas de aula — Paris, 1954/ 55.
- RODRIGUES (Silvio) — DIREITO CIVIL — São Paulo, 1972.
- RODRIGUES ELIZONDO (José A.) — PROTECCIÓN JURIS-
DICIONAL DE LOS ADMINISTRADOS — Santiago
do Chile, 1961.
- RODRIGUES MORO (Nemesio) — LA EJECUTIVIDAD DEL
ACTO ADMINISTRATIVO — Madrid, 1949.
- ROLLAND (Louis) — PRÉCIS DE DROIT ADMINISTRATIF
— Paris, 1938.
- ROMANELLI (Vincenzo) — L'ANULLAMENTO DEGLI ATTI
AMMINISTRATIVI — Milão, 1939.
- ROSSANO (Michele) — L'ESPROPRIAZIONE PER PUBBLI-
CA UTILITÀ — Turim, 1964.
- ROTHE (TANCRÉDE) — DE L'EXISTENCE DE LA PRO-
PRIÉTÉ — Paris, 1930.
- RUBIO (Isaac) — PROCEDIMIENTO DE FORMACIÓN DEL
ACTO ADMINISTRATIVO — Santiago do Chile,
1960.
- SABBATTINI (P.) — DEGLI AMICHEVOLI ACCORDI
NELLE ESPROPRIAZIONE PER CAUSA DI PUBBLI-
CA UTILITÀ — Roma, 1886.
- SALAZAR MORAN (Jorge A.) — REGIMEN DE LA EXPRO-
PRIACIÓN EN COLUMBIA — Bogotá, 1965.
- SANDULLI (Aldo M.) — IL PROCEDIMIENTO AMMINIS-
TRATIVO — Milão, 1942.
— MANUALE DI DIRITTO AMMINISTRATIVO —
Nápoles, 1954.
- SANTI ROMANO — FRAMMENTI DI UN DIZIONARIO

GIURIDICO — Milão, 1947.

SANTOS (Oliveira) — DIREITO ADMINISTRATIVO E CIÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO — Rio de Janeiro, 1919.

SCALVANTI (Oscar) — L'ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITÀ (PRIMO TRATTATO) Vol. IV — 1a. Parte.

SCHOO (Alberto) — LA EXPROPIACIÓN POR CAUSA DE UTILIDAD PÚBLICA Y LA DEPRECIACIÓN MONETARIA — 1965.

SCHWARTZ (Bernard) — LE DROIT ADMINISTRATIF AMÉRICAIN — trad. franc. — Paris, 1952.
— DIREITO CONSTITUCIONAL AMERICANO — trad. bras. — Rio de Janeiro, 1966.

SEABRA FAGUNDES (Miguel) — DA DESAPROPRIAÇÃO NO DIREITO BRASILEIRO — Rio de Janeiro, 1949.
— O CONTROLE DOS ATOS ADMINISTRATIVOS PELO PODER JUDICIÁRIO, Rio de Janeiro, 1957.

SERRA PIÑAR (Antonio) — LA EXPROPIACIÓN FORZOSA EN LOS MODERNOS TEXTOS CONSTITUCIONALES — Sevilla, 1954.

SIEBER (Horst Ludwig) — DIE JUNKTIN-KLAUSEL IN ARTIKEL 14 DES GRUNDESETZES — München, 1968.

SILVA (José Afonso da) — APLICABILIDADE DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS — São Paulo, 1968.

SILVA CIMMA (Enrique) — DERECHO ADMINISTRATIVO CHILENO Y COMPARADO — Santiago do Chile, 1969 e 1962 — Vol. I.
— INTRODUCCIÓN AL DERECHO COMPARADO — trad. esp. — México, 1954.
— PANORAMA Y PERSPECTIVAS DE LA CRISIS INSTITUCIONAL CHILENA in Perspectivas — Vol. IV.

- SODRÉ (Eurico) — A DESAPROPRIAÇÃO POR NECESSIDADE OU UTILIDADE PÚBLICA — São Paulo, 1928.
- SPIEGEL (Ludwig) — DERECHO ADMINISTRATIVO — trad. esp. — Barcelona, 1933.
- SPINOLA (Celso) — DESAPROPRIAÇÕES — Rio de Janeiro, 1925.
- STASSINOPOULOS (Michel) — TRAITÉ DES ACTES ADMINISTRATIFS — Paris, 1954.
- TEIXEIRA VIEIRA (Dorival) — EVOLUÇÃO DO SISTEMA MONETÁRIO BRASILEIRO — São Paulo, 1962.
- TIVARONI (Carlo) — TEORIA DEGLI ATTI AMMINISTRATIVI — Turim, 1939.
- TOVAR (Silvester) — LA EXPROPIACIÓN POR CAUSA DE UTILIDAD PÚBLICA — Caracas, 1941.
- RURCHIARULO (Giuseppe) — L'ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITÀ — Como, 1947.
- VANNI (Icilio) — FILOSOFIA DEL DERECHO — trad. de Rafael Urbano — Madrid, 1941.
- VEDEL (Georges) — ESSAI SUR LA NOTION DE CAUSE EN DROIT ADMINISTRATIF FRANÇAIS — Paris, 1934.
— (Essai sur la notion de cause dans le Droit Administratif).
- VELASCO (RECAREDO F. de) — EL ACTO ADMINISTRATIVO — Madrid, 1929.
- VERNENGO PLACK (Romulo E. M.) — NATURALEZA DE LA EXPROPIACIÓN — Buenos Aires, 1959.
- VILLEGA (A. W.) — EXPROPRIACIÓN POR CAUSA DE

UTILIDAD PÚBLICA — Buenos Aires, 1939.

VIRGA (Pietro) — L'ESPROPRIAZIONE — Palermo, 1962.

VIVEIROS DE CASTRO (Augusto Olympio) — TRATADO
DE CIENCIA DA ADMINISTRAÇÃO E DIREITO
ADMINISTRATIVO — Rio de Janeiro, 1906.

VON IHERING (Rudolf) — POSSE E INTERDITOS POSSES-
SÓRIOS — trad. bras. — Salvador, 1959.

WALINE (Marcel) — TRAITÉ ÉLÉMENTAIRE DE DROIT
ADMINISTRATIF — Paris, 1952.

WHITAKER (F.) — DESAPROPRIAÇÃO — São Paulo, 1927.

WILKIN (Robert) — L'EXPROPRIATION POUR CAUSE
D'UTILITÉ PUBLIQUE — Bruxelas, 1953.

WORTLEY (B. A.) — EXPROPIACIONES Y CONFISCACIONES
A LA LUZ DEL DERECHO INTERNACIONAL
PÚBLICO Y PRIVADO — Buenos Aires, 1958.

ZANOBINI (Guido) — L'AMMINISTRAZIONE LOCALE —
Pádua, 1936.

ÍNDICE ALFABÉTICO

ÍNDICE ALFABÉTICO

AÇÃO DE DESAPROPRIAÇÃO

	Página
— V. tb., PROCEDIMENTO JUDICIAL	
— Por interesse social:	
— de imóveis rurais; processo - art. 5º, DL 554/69	273
— processo - art. 5º, L 4.132/62	360
— Por utilidade pública - DL 3.365/41:	
— atos praticados dependentes de ratificação ou impugnação - artigo 21, § único	296
— audiência - art. 24	300
— autos suplementares: dispensa - art. 13, § único	277
— avaliação - art. 14	280
— citação - art. 16	285
— citação por edital - art. 18	290
— citação por precatória - art. 17	289
— concordância no preço; homologação - art. 22	298
— contestação - art. 20	292
— curador à lide - art. 21 final	296
— custos - art. 30	313
— emissão provisória na posse — art. 15 e §§ ...	283
— férias forenses - art. 39	327
— foro - art. 11	273
— interrupção da instância - art. 21	296
— laudo; apresentação pelo perito - art. 23 ..	298
— mandado de emissão de posse - art. 29 ...	312
— petição inicial - art. 13	277
— recurso - art. 28	309
— rito - art. 19	291
— sentença - art. 27	307
— valor da indenização - art. 26	304

AÇÕES

— Não desapropriáveis - art. 2º, § 3º, DL 3.365/41	240

ACORDO

- V. tb., PROCESSO
- E processo - 15 59
- Ou Convenção amigável - 16 60

ADVOGADOS

- V. HONORÁRIOS PROFISSIONAIS

ALEGAÇÃO

- De urgência, pelo expropriante - DL 3.365/41:
 - depósito ou quantia - art. 15 283
 - não pode ser renovado - art. 15, § 2º ... 284
 - obriga seja requerida a emissão provisória da posse art. 15, § 2º 284

ÁREAS

- prioritárias para fins de reforma agrária - art. 1º DL 554/49 363
- que poderá abranger - art. 4º DL 3.365/41 244

ATO ADMINISTRATIVO

- Ato declarativo vinculado - 8 70
- Conciliação dos contrários - 11 73
- Condicionante imperativa do ato - 12 74
- Controle jurisprudencial - 13 75
- Declarar e determinar - 10 72
- Direito administrativo - 15 76
- Direito da posse material - 2 66
- Direito de ambas as partes - 20 82
- Elementos de validade - 9 71
- Experiência francesa - 16 78
- Idéia da proteção possessória - 3 67
- Influência da doutrina privatista - 14 75
- Intangibilidade não absoluta - 6 69
- O Estado responde - 7 70
- Posse e propriedade - 1 65
- Princípios informadores - 4 68
- Princípios normativos - 17 79
- Regras jurídicas harmônicas - 19 82

ATO ADMINISTRATIVO (Cont.)

- Submissão à lei - 18 80
- Verificação da não legalidade - 5 69

ATO EXPROPRIATÓRIO

— V. tb., DECRETO EXPROPRIATÓRIO

- Efeitos da declaração - 6 133
- Exclusividade - 4 131
- Exigências formais - 8 135
- Incompetência e nulidade - 12 141
- Origem administrativa - 5 132
- Recurso de anulação - 14 144
- Recursos possíveis - 7 134

AUDIÊNCIA DE INSTRUÇÃO E JULGAMENTO

- Procedimento - 9 163
- Idem - art. 24, DL 3.365/41 300
- Sentença - art. 24, DL 3.365/41 300

AVALIAÇÃO

- Como meio de prova para efeito de remaci-
mento - 12 165
- Dos bens:
 - assistentes técnicos do perito; indicações -
art. 14, § único DL 3.365/41 280
 - imóveis rurais para fins de reforma agrária;
bases art. 3º, § 2º, DL 554/69 369
- Laudo; regras - 13 166
- Valor dos prejuízos - 14 167

BENS

- Desapropriados por interesse social - L.
4.132/62:
 - aproveitamento; prazo - art. 3º 359
 - venda ou locação - art. 4º 359
- Do domínio dos Estados, Municípios, Distrito
Federal e Territórios; desapropriação pela
União - art. 2º, § 2º, DL 3.365/41 239
- Do domínio dos Municípios; desapropriação
pela União e pelos Estados - art. 2º, § 2º,

BENS (Cont.)

DL 3.365/41	239
– Expropriados que não serão objetos de reindicação - art. 35, DL 3.365/41	321
– Não desapropriáveis - art. 2º, DL 3.365/41 ..	236
– Prejudicados em sua destinação econômica; perdas e danos - art. 37, DL 3.365/41	324

CADUCIDADE E DESISTÊNCIA

– Da desapropriação - 11	183
– Da desapropriação não efetivada; prazo - art. 10, DL 3.365/41	271

CALAMIDADE PÚBLICA

– Ocupação temporária - 14	186

CARTAS CONSTITUCIONAIS DO BRASIL

– A desapropriação não é um fim - 20	124
– A propriedade ante o Estado - 1	105
– Alcidez Cruz - 4	108
– Carlos Maximiliano - 6	111
– Código Civil - 8	112
– De 1934 - 9	114
– De 1937 - 10	116
– De 1946 - 14	120
– De 1967 - 16	121
– Duas Questões - 13	119
– Emenda Constitucional n. 1 - 19	124
– Emenda Constitucional n. 10 - 15	121
– Garantia Constitucional da propriedade - 17 ..	122
– Interesse Social - 18	123
– João Barbalho - 5	109
– José Antonio Pimenta Bueno - 3	107
– Lei ainda vigente - 12	118
– Motivo causal - 2	106
– Oliveira Santos - 7	112
– Texto Legislativo Atual - 11	117

CASOS

– De interesse social - 14	58
– idem - art. 2º, DL 4.132/62	346

CASOS (Cont.)

– De utilidade pública - 11	56
– idem:	
– relação - art. 7º, DL 3.362/62	263
– verificação ou não, pelo Poder Judiciário - art. 9º DL 3.362/62	266
– Desapropriatórios - 5	52
– Estado responsável - 8	54
– Imposição legal - 6	53
– Interesse público qualificado - 13	58
– Legais específicos - 9	55
– Lei nº 4.132/62	345
– Tradição do Sistema - 10	56
– Vínculo entre sujeitos - 7	54

CAUSAS

– Da desapropriação - 4	52
– Decreto -lei nº 3.365 - 2	50
– Prerrogativa Soberana - 1	49
– Público e Privado - 3	51

CITAÇÃO

– Para a ação - DL 3.365/41	
– por edital - art. 18	290
– por mandado - art. 16	285
– por precatória - art. 19	291

CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL –

– Aplicação Supletiva e Complementar à ação expropriativa - 19	171
– idem art. 42, ao DL nº 3.365	329

COMOÇÃO INTESTINA

– Ocupação temporária - 14	186

COMPENSAÇÃO INDENIZATÓRIA

– V. JUSTO-PREÇO NA COMPENSAÇÃO INDE- NIZATÓRIA	

COMPETÊNCIA

– Expropriante - 7	40

COMPETÊNCIA (Cont.)

- Soberana - 10 41

CONCESSIONÁRIOS

- De serviços públicos; promoção de desapropriações - art. 3º DL 3.365/41 241

CONCEITO

- De indenização - 7 210
- De utilidade pública - Capt. V. - 1a. P. 85
- De retrocessão - 2 174
- De reversão - 4 177
- De requisição - 6 179

CONSTITUIÇÃO

- V. CARTAS CONSTITUCIONAIS DO BRASIL

CONTESTAÇÃO

- Restrições - 6 159
- Sobre o que poderá versar - art. 30, DL 3.365/41 313

CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA

- Como fator de valorização de áreas - 18 226

CONTROLE JURISDICIONAL

- Alcance - 7 160

CORREÇÃO MONETÁRIA

- Aplicação nas desapropriações - 15, 16 222
- Do valor da indenização; na desapropriação:
 - por interesse social de imóveis rurais - art. 3º, § 1º DL 554/69 368
 - por utilidade pública - art. 26, § 2º, DL 3.365/41 304

COTAS

- De capital; desapropriação vedada - art. 2º § 3º, DL 3.365/41 240

CURADOR À LIDE

- Nomeação - art. 21, final, DL 3.365/41 296
- Ratificação ou impugnação de seus atos - art. 21, § único DL. 3.365/41 296

CUSTAS

- Pagamento - art. 30, DL 3.365/41 313

DECLARAÇÃO

- De utilidade pública - DL 3.365/41:
 - como se fará - art. 6º 263
 - prédios nela compreendidos; penetração pelas autoridades - art. 7º 263
- De utilidade pública ou de interesse social; condições - 18 150

DECRETO EXPROPRIATÓRIO

- Importância - 9 136

DEMORA

- Nas desapropriações; efeitos - 20 197

DEPÓSITO

- Na desapropriação por interesse social de imóveis rurais - DL 554/69:
 - do valor da terra nua, em títulos - art. 4º, § único 372
 - do valor das benfeitorias, em moeda corrente - art. 4º § único 372
 - não havendo acordo - art. 4º 371
- Na desapropriação por utilidade pública - DL 3.365/41:
 - quantia arbitrada, se o expropriante alegar urgência para ser emitido na posse - art. 15 283
 - do preço fixado na sentença - art. 33 317
 - levantamento - art. 33, § 2º 317
 - levantamento; condições para ser deferido - art. 34 320
 - onde deverá ser feito - art. 33, § 1º 317
- Na imissão de posse "initio litis", em imóveis residenciais urbanos - DL 1.075/70:

DEPÓSITO (Cont.)

– complementação do valor - art. 3º	384
– do preço oferecido - art. 1º	381
– levantamento - art. 5º	386
– máximo a que está obrigado o expropriante art. 4º	385

DESAPROPRIAÇÃO

– V. tb., EVOLUÇÃO CONSTITUCIONAL – FI-
GURAS PARA-INSTITUCIONAIS – INDE-
NIZAÇÃO – PAGAMENTO INDENIZATÓRIO
– PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO –
PROCEDIMENTO JUDICIAL

– Agrária - 18	192
– Caducidade e desistência - 11	183
– Condicional - 7	180
– De zona - 13	185
– Demora - 20	197
– Extensão à fração restante e inútil - 15	187
– Fases necessárias - 15	145
– Importância do instituto da - 1	155
– Indireta - 3	176
– Intervenção do judiciário - 17	148
– Legislação atual e vigente - 11 e 12	117
– Motivo Causal - 2	106
– Na Constituição:	
– de 1934 - 9	114
– de 1937 - 10	116
– de 1946 - 14	120
– de 1967 - 16	121
– Na Emenda Constitucional:	
– nº 10 - 15	121
– nº 01 - 19	124
– Não é um fim - 20	124
– No Código Civil - 8	112
– Nosso ordenamento jurídico - 5	27
– Parcial de imóvel; inclusão da fração restante e inútil - 15	187
– Privilégio - 12	184
– Retrocesso - 2	174

DESAPROPRIAÇÃO (Cont.)

– Reversão - 4	177
– Revenda do bem expropriado - 9	181
– Servidão - 5	178
– Tácita - 8	180
– Urbana - 19	194
– Zonas prioritárias - 17	191

DESAPROPRIAÇÃO POR INTERESSE SOCIAL

– De imóveis rurais, para fins de reforma agrária - DL 554/69:	
– ação foro - art. 5 ^o	373
– áreas prioritárias - art. 1 ^o	363
– ato expropriatório - art. 1 ^o , § 2 ^o	364
– avaliação - art. 3 ^o § 2 ^o	369
– bens expropriados, reivindicação não permitida - art. 14	379
– citação do expropriado - art. 8 ^o	375
– contestação - art. 9 ^o	375
– correção monetária do valor indenizatório - art. 3 ^o § 1 ^o	368
– deferimento e expedição de mandados; prazos - art. 7 ^o	374
– depósito do valor - art. 4 ^o	371
– imóveis não expropriáveis - art. 2 ^o	366
– indenização justa - art. 3 ^o	367
– levantamento do depósito - art. 13	377
– petição inicial e documentação - art. 6 ^o ..	373
– prazos; descumprimento - art. 15	379
– revisão do valor da indenização - art. 11 ..	376
– reto, se contestada a ação art. 10	376
– sabe o que é vedado ao Poder Judiciário decidir - art. 12	377
– transcrição da propriedade; prazo - art. 7 ^o , § único	374
– valor da terra nua; depósito em títulos - art. 4 ^o , único	372
– valor das benfeitorias; depósito em moeda corrente - art. 4 ^o § único	372
– Regulada pela Lei 4.132/62:	
– aproveitamento do bem expropriado - art. 3 ^o	359

DESAPROPRIAÇÃO POR INTERESSE SOCIAL

(Cont.)

— casos - art. 2º	346
— efetivação; prazo - art. 3º	359
— finalidade - art. 1º	345
— indenização - art. 5º	360
— processo - art. 5º	360
— venda ou locação dos bens expropriados - art. 4º	359

DESAPROPRIAÇÃO POR UTILIDADE PÚBLICA

— V. tb., AÇÃO DE DESAPROPRIAÇÃO

— Para execução de obras no Polígono das Secas - Lei 3.833/60:	
— despesas - art. 7º	341
— edital - art. 2º	331
— escritura de venda e pagamento - art. 3º	335
— indenização - art. 1º	331
— interveniência de terceiros contra presumíveis proprietários - art. 4º e 5º	336
— Regulada pelo DI 3.385/41:	
— área e zonas que abrange - art. 4º	244
— bens do domínio dos Estados, Municípios, Distrito Federal e territórios - art. 2º, § 2º	239
— bens que poderão ser objeto - art. 2º	236
— casos - art. 5º	246
— do espaço aéreo ou do sub-solo - art. 2º, § 1º	238
— efetivação por acordo ou judicialmente; prazo - art. 10	271
— iniciativa - art. 8º	265
— por concessionária de serviços públicos e por estabelecimentos de caráter público - art. 3º	241
— processo judicial - arts. 11 a 30	273
— proibida - art. 3º, § 3º	240

DESPACHO SANEADOR

— Na ação expropriatória - 8	162

DIREITO PRIVADO

- V. tb., PROPRIEDADE
- Efeitos de - 20 64
- Limite - 7 28

DISTRITO FEDERAL

- Bens que poderá desapropriar e os de seu domínio, desapropriáveis - art. 2º e § 2º, DL 3.365/41 239

ESPAÇO AÉREO

- Desapropriação - art. 2º § 1º - DL 3.365/41 . . . 238

ESTADOS

- Bens que poderá desapropriar e os de seu domínio, desapropriáveis - art. 2º e § 2º, DL 3.365/41 239

EVOLUÇÃO CONSTITUCIONAL

- apreciação do fim legal - 20 35
- ato do poder público - 10 29
- Dois elementos fundamentais - 18 34
- É preciso que a lei o diga - 2 25
- Fato fenomeno - 9 29
- História e conceito atual - 15 32
- Idéia fundamental - 6 27
- Interesses a conciliar - 4 26
- Limite do direito privado - 7 28
- Linha de evolução - 16 33
- Natureza da desapropriação - 12 30
- Nosso ordenamento jurídico - 5 27
- Ordem jurídica - 8 28
- Orientação da lei - 11 30
- Perda da propriedade - 3 26
- Princípio histórico - 19 35
- Propriedade - 1 25
- Relação jurídica - 14 31
- Supremacia estatal - 17 33
- Transferência de direitos - 13 31

EXCEÇÕES

– De suspeição - 15, A	167
– De incompetência - 15,B	168

FIGURAS PARA-INSTITUCIONAIS

– Caducidade e desistência - 11	183
– Demora nas desapropriações - 20	197
– Desapropriação:	
– agrária 18	192
– condicional - 7	180
– de zona - 13	185
– do privilégio - 12	184
– indireta - 3	176
– tácita - 8	180
– urbana - 19	194
– Extensão - 15	187
– Figuras afins - 1	173
– Fundo de comércio - 16	188
– Ocupação temporária - 14	186
– Perigo iminente - 10	182
– Requisição - 6	179
– Retrocessão - 2	174
– Revenda - 9	181
– Reversão - 4	177
– Servidão - 5	178
– Zonas prioritárias - 17	191

FUNÇÃO

– Do judiciário - 4	158

FUNDO DE COMÉRCIO

– Critério indenizatório - 16	188

HONORÁRIOS PROFISSIONAIS

– De advogados; condenação do desapropriante - art. 27, § 1º, DL 3.365/41	307

IMISSÃO DE POSSE

– “Initio litis” em imóveis residenciais urbanos - DL 1.075/70:	
– depósito do preço oferecido pelo expropri-	

IMISSÃO DE POSSE (Cont.)

ante - art. 1 ^o	381
— fixação do valor provisório pelo juiz; prazo - art. 2 ^o	383
— impugnação da oferta; prazo - art. 1 ^o	381
— laudo; prazo - art. 2 ^o , § único	383
— levantamento da importância depositada - art. 5 ^o	386
— máximo do valor do depósito - art. 4 ^o	385
— valor arbitrado - art. 3 ^o	384
— Mandado - art. 29, DL 3.365/41	312
— Provisória - DL 3.365/41:	
— alegação de urgência - art. 15, § 2 ^o	284
— Condições para ser feita independentemente ou citação do réu - art. 15, § 1 ^o	283
— quando não será concedida - art. 15, § 3 ^o	284
— se o expropriante alegar urgência a depositar a quantia arbitrada - art. 15	283

IMÓVEL

— Não desapropriável para fins de reforma agrária - art. 2 ^o , DL 554/69	366
— Parcialmente desapropriado; extensão, incluindo-se a fração restante e inútil - 15	

IMPUGNAÇÃO

— Dos atos praticados até a investidura do curador à lide - art. 21, § único, DL 3.365/41 ..	296
— Do preço oferecido, no caso de imissão de posse "initio litis"; prazo - art. 1 ^o , DL 1.075/70	381

INCOMPETÊNCIA

— Da autoridade signatária do ato expropriatório - 12	141

INDENIZAÇÃO

— V. tb., JUSTO-PREÇO NA COMPENSAÇÃO INDENIZATÓRIA - PAGAMENTO INDENIZATÓRIO	
— Conceito - 7	210

INDENIZAÇÃO (Cont.)

– Conteúdo - 10	216
– O que deve compreender - 8	212
– Contribuição de melhoria, como fatos de valorização - 18	226
– idem, na desapropriação por:	
– interesse social - art. 5º, L 4.132/62	360
– interesse social de imóveis rurais para fins de reforma agrária - art. 3º, § 1º, DL 554/69	368
– utilidade pública - art. 26, § 2º DL 3.365/41	304
– Fator “inflação” - 9	214
– Fundo de comércio - 16	188
– Honorários profissionais - 19	228
– Juros:	
– compensatórios - 13	219
– moratórios - 14	221
– Lucros cessantes - 12	217
– Medidas econômicas corretivas, 11	217
– Na desapropriação por :	
– interesse social - art. 5º, L 4.132/62	360
– interesse social por imóveis rurais para fins de reforma agrária - art. 3º, DL 554/69 ...	367
– utilidade pública - art. 26, DL 3.365/41 ...	304

INFLAÇÃO

– Consequência na fixação da indenização e do justo-preço - 9	214

INTERESSE SOCIAL

– V. tb., DESAPROPRIAÇÃO POR INTERESSE SOCIAL	
– Casos - 14	58
– Condições para a declaração - 18	150

JUIZES

– Descumprimento dos preços - art. 15, DL 554/69	379
– O que indicarão na sentença - art. 27, DL 3.365/41	307

JUIZES (Cont.)

- Que conhecerão os processos - art. 12, DL 3.365/41 275

JURISPRUDÊNCIA**— AÇÃO:**

- contra quem não é dono; legitimidade - 100 673
- direta e correção monetária - 48 661
- redibitória - 121 678
- Ações: desapropriação - 148 684
- Acordo
 - descumprimento - 101 673
 - quanto ao preço - 115 677
- Aposseamento administrativo - 107 675
- Área; valorização - 3 653
- Área remanescente; valorização - 110 675
- Idem - 131 681
- Ato expropriatório:
 - caducidade - 139 683
 - inconstitucionalidade - 103 673
 - mandado de segurança - 128 680
- Atualização:
 - da correção monetária - 120 678
 - da indenização - 9 654
 - de laudo - 51 662
 - e prescrição - 55 662
 - renovação de cálculo - 96 671
- Avaliação de terreno não loteado - 102 673
- Benfeitorias e fundo de comércio - 126 680
- Bem expropriado; cessão - 98 671
- Caducidade - 7 654
- Idem; de ato expropriatório - 139 683
- Cálculo de honorários - 43 660
- Cessação de efeitos - 14 655
- Cessão do bem expropriado - 98 671
- Comodatário; fundo do comércio - 133 682
- Competência
 - de prefeito - 61 663

JURISPRUDÊNCIA (Cont.)

— municipal - 39	660
— Contestação; inexistência - 124	679
— Correção monetária - 27	658
— Correção monetária:	
— atualização - 92	670
— idem; - 121	678
— idem; do cálculo - 70	665
— de ofício - 33	659
— e avaliação - 28	658
— e cálculo - 31	658
— e contagem de data - 8	654
— e depósito - 32	658
— e efeitos pendentes - 29	658
— fundo de comércio - 134	682
— índice aplicável - 66	664
— na execução - 30	658
— na instância - 46	661
— repetição - 130	681
— retroatividade - 149	685
— sobre pagamento retardado - 157 ¹	687
— Critério de fixação de preço - 112	676
— Decisão final - 5	653
— Idem - 59	663
— Decretação; incompetência - 62	664
— Demora - 1	653
— Idem; ação própria - 2	653
— Idem; atualização de cálculo - 89	669
— Depósito não completo - 156	686
— Depreciação do remanescente - 94	670
— Desapropriação:	
— de ações - 148	684
— indireta - 20	656
— idem - 65	664
— Desapropriação indireta:	
— ação real - 21	656
— medidas prévias legais - 77	666
— juros - 64	664
— juros e apossamento - 80	667
— prescrição - 23	657

JURISPRUDÊNCIA (Cont.)

idem - 87	669
idem - 99	672
idem - 140	683
– usucapião - 76	666
– Descumprimento de acordo - 101	673
– Desistência - 42	660
– Desistência:	
– e honorários de advogado - 11	654
– e indenização - 12	655
– Destinação - 47	661
– Destino do imóvel desapropriado - 16	655
– Desvalorização da moeda - 4	653
– Desvio de finalidade - 97	671
– Diferença de preço; ação de indenização - 75	666
– Direito:	
– de construir: mandado de segurança - 149	685
– de demolir: mandado de segurança - 150	685
– intertemporal - 145	684
– real e posse - 129	680
– Divergência nos laudos periciais - 78	667
– Domínio e direito real - 119	678
– Erro quanto ao imóvel desapropriado - 116	677
– Execução de sentença regras a observar - 157	687
– Finalidade da desapropriação - 17	656
– Fundo de comércio - 60	663
– Fundo de comércio:	
– de locatário - 104	674
– e comodatário - 133	682
– e correção monetária - 134	682
– Honorários advocatícios - 90	669
– Honorários de advogado - 74	666
– Honorários de advogado:	
– base e percentual - 117	677
– cálculo - 43	660
– conceituação atual - 44	660
– condenação - 93	670
– correção monetária - 73	666
– fixação - 26	657
– juros - 25	657
– Imissão de posse:	

JURISPRUDÊNCIA (Cont.)

– juros compensatórios - 69	665
– urgência - 151	685
– Imóvel desapropriado:	
– destino - 16	655
– erro 116	677
– Imóvel vinculado - 138	682
– Inalienabilidade na desapropriação - 143	684
– Incompetência na decretação - 62	664
– Inconstitucionalidade e controle jurisdicional - 158	687
– Indenização:	
– atualização - 9	654
– congelamento econômico do bem - 111 ..	676
– corrigida - 122	679
– de bens de concessionária - 123	679
– direito do locatário - 91	669
– dívida de valor - 135	682
– loteamento - 132	681
– pela simples posse - 114	677
– posição do juiz na fixação - 113	676
– Inflação - 49	661
– Interesse social - 146	684
– Interesse social:	
– e correção - 50	662
– inconstitucionalidade - 154	686
– Juros:	
– compensatório - 18	656
– de mora - 58	663
– idem - 63	664
– e honorários de advogado - 25	657
– na desapropriação indireta - 19	656
– idem - 22	657
– idem - 64	664
– Laudo:	
– atualização - 51	662
– nulidade - 57	663
– idem - 82	668
– superado; revisão - 72	665
– Laudos periciais; divergência - 78	667
– Levantamento de preço - 56	663

JURISPRUDÊNCIA (Cont.)

– idem; correção monetária - 83	668
– Liquidação de sentença 125	679
– Livros e documentos - 6	654
– Locatário:	
– direito - 136	682
– fundo de comércio - 104	674
– indenização - 91	669
– Loteamento; indenização - 132	681
– Lucros cessantes - 15	655
– Mandado de segurança:	
– ato expropriatório - 128	680
– cabimento - 118	678
– direito de construir - 149	685
– direito de demolir - 150	685
– Medidas prévias legais; desapropriação indireta - 77	666
– Ministério Público - 105	674
– Modificação na finalidade - 38	659
– Moeda; desvalorização - 4	653
– Nulidade de laudo - 57	663
Idem - 82	668
– Ocupação antecipada - 40	660
– Ocupação de imóvel; juros - 79	667
– Pagamento retardado:	
– correção monetária - 157	687
– perdas e danos - 67	664
– Perda da posse - 41	660
– Perdas e danos - 34	659
– Perdas e danos:	
– e desistência - 36	659
– e locatário - 37	659
– por pagamento retardado - 67	664
– por uso diverso - 108	675
– Perícia e laudo - 141	683
– Poder municipal e desapropriação - 137	682
– Prefeito; competência - 61	663
– Preço:	
– acordo - 115	677
– critérios para a fixação - 112	676

JURISPRUDÊNCIA (Cont.)

– levantamento - 56	663
– Prescrição:	
– ação pessoal - 85	668
– desapropriação indireta - 87	669
– idem - 99	672
– idem 140	683
– quinquenal - 53	662
– idem - 86	668
– Polícia administrativa; Recuo de prédio - 109	675
– Processo findo - 144	684
– Recuo de prédio; polícia administrativa - 109	675
– Remanescente; depreciação - 94	670
– Retardamento:	
– ato ilícito - 106	674
– culposo no pagamento do preço - 71	665
– no pagamento - 84	668
– ou demora - 54	662
– Retrocessão - 13	655
– Retrocessão e domínio útil - 88	669
– Retrocesso ou renascimento - 68	665
– Revelia - 142	683
– Revisão de laudo superado - 72	665
– Rios públicos - 152	685
– Sentença:	
– execução; regras - 155	686
– liquidação - 125	679
– Servidão:	
– de passagem - 153	686
– indenização - 127	680
– Tabelamento de preços e avaliação - 10	654
– Terreno não loteado; avaliação - 102	673
– Titular da posse; indenização - 95	670
– Valor:	
– contemporâneo - 45	661
– da indenização; nulidade de laudo - 82	668
– Valorização:	
– de área - 3	653
– de área remanescente - 110	675
– Venda de imóvel no interesse social - 81	668

JURISPRUDÊNCIA (Cont.)

- Urgência e imissão de posse - 151 685
- Uso diverso; perdas e danos - 108 675

JUROS

- Compensatórios - 13 219
- Moratórios - 14 221

JUSTO-PREÇO NA COMPENSAÇÃO INDENIZATÓRIA

- Correção:
 - monetária - 15 222
 - nas desapropriações - 16 223
 - no processo judicial - 17 225
- Contribuição de melhoria - 18 226
- Fator “inflação” - 9 214
- Honorários profissionais - 19 228
- Indenização:
 - conceito - 7 210
 - conteúdo - 10 216
 - o que deve compreender - 8 212
- Juros:
 - compensatórios - 13 219
 - moratórios - 14 221
- Lucros cessante - 12 217
- Mandado de Segurança nas desapropriações - 20 230
- Medidas econômicas corretivas - 11 217
- Sistema:
 - administrativo - 3 203
 - complexo - 6 208
 - de júri - 4 205
 - determinante - 2 202
 - judicial - 5 207
- Valor na sua unidade - 1 201

LEGISLAÇÃO COMPARADA

- Alemanha Federal:
 - Lei para a aquisição de terras, de 23.2.1957 523
 - Lei Estadual de Desapropriações, de

LEGISLAÇÃO COMPARADA (Cont.)

22.4.1966	576
– Argentina - Lei nº 13.264, de 22.9.1948 ...	513
– Brasil:	
– Lei de 9.9.1926	617
– Lei nº 57, de 18.3.1836	618
– Decreto nº 353, de 12.7.1845	620
– Decreto nº 1.664, de 27.10.1855, Regula- mento da lei nº 816, de 10.7.1855	627
– Decreto nº 602, de 24.7.1890	633
– Decreto nº 1.021, de 26.8.1903	634
– Decreto nº 4.956, de 9.9.1903	637
– Decreto nº 1.283, de 18.5.1939	649
– Espanha - Lei de 16.12.1954	475
– França - Decreto nº 58.997, de 23.10.1958 .	431
– Itália - Lei nº 2.359, de 25.6.1865	393
– México - Lei de 23.11.1963	611
– Portugal:	
– Lei nº 2.030, de 22.6.1948	453
– Decreto nº 43.587, de 8.4.1961	464

LUCROS CESSANTES

– Cômputo no preço - 12	217

MANDADO DE SEGURANÇA

– Nas desapropriações - 20	230

MUNICÍPIOS

– Bens que poderá desapropriar e os, de seu do- mínio, desapropriáveis - Art. 2º § 2º, DL 3.365/41	236

NULIDADE

– Do ato expropriatório - 12	141
– Processual:	
– alegação - 17	169
– quando pode ocorrer - 16	169
– Recurso de Anulação - 14	144

OCUPAÇÃO TEMPORÁRIA

– Nos casos de perigo iminente, comoção intes-	

OCUPAÇÃO TEMPORÁRIA (Cont.)

- tina ou da calamidade pública - 14 186

PAGAMENTO INDENIZATÓRIO**– V. tb., INDENIZAÇÃO**

- Préviamente e em dinheiro - art. 32, 33, DL 3.365/41 316
- Sistema:
- administrativo - 3 203
 - complexo - 6 208
 - de júri - 2 205
 - determinante - 4 202
 - judicial - 5 207

PARTES

- Posição, no processo administrativo - 2 128

PERDAS E DANOS

- Bem prejudicado em sua destinação econômica pela desapropriação das áreas contíguas - art. 37, DL 3.365/41 324
- Por excesso ou abuso de poder - art. 7º final, DL 3.365/41 263

PERÍCIA

- Na fase judicial - 11 164

PERIGO IMINENTE

- Ocupação temporária - 14 186

PERITOS**– V. tb., HONORÁRIOS PROFISSIONAIS**

- Apresentação do laudo; prazo - art. 23, DL 3.365/41 298
- Assistentes técnicos - art. 14, § único, DL 3.365/41 280
- Designação - art. 23, § 1º, DL 3.365/41 299
- Despesas - art. 23, § 1º, DL 3.365/41 299
- Requisição de esclarecimentos ou documentos - art. 23, § 1º, DL 3.365/41 299

PERMISSIBILIDADE

- Expropriatória; princípio - I 127

PETIÇÃO INICIAL

- Na ação expropriatória - 5 158
- Na desapropriação por:
 - interesse social de imóveis rurais - art. 6º, DL 554/69 373
 - utilidade pública; requisitos - art. 13, DL 3.365/41 277

PODER DESAPROPRIANTE E SUJEITO PASSIVO

- Casos distintos e variáveis - 14 43
- Classificação aceitável - 13 43
- Compensação indenizatória - 20 47
- Competência expropriante - 7 40
- Competência Soberana - 10 41
- Comunhão de interesses - 19 46
- Controvérsia no processo - 17 45
- Declaração dos direitos - 2 38
- Estrutura política e administrativa - 11 42
- Lição clássica - 1 37
- O espírito e a letra das leis - 8 41
- O fato na ordem jurídica - 4 38
- O fato que está na lei - 5 39
- O que se desapropria e de quem - 12 42
- Orientação brasileira - 15 44
- Poder desapropriante - 6 39
- Quem paga é o Poder Público - 18 46
- Sistema de garantias - 9 41
- Só quem garantiu pode derrogar - 3 38
- Sujeito passivo da desapropriação - 16 44

PODER JUDICIÁRIO

- O que lhe é vedado decidir no processo de desapropriação por:
 - interesse social de imóveis rurais - art. 12, DL 554/69 377
 - utilidade pública - art. 9º, DL 3.365/41 .. 266

PODER LEGISLATIVO

- Iniciativa da desapropriação - art. 8º, DL 3.365/41 265

PRAZOS

- Na desapropriação por interesse social – L. 4.132/62:
 - para ser efetivada – art. 3º 359
 - para ser iniciado o aproveitamento do bem expropriado - art. 3º 359
- Na desapropriação por interesse social de imóveis rurais - DL 554/69:
 - descumprimento: sanção - art. 15 379
 - para a transcrição da propriedade no registro de imóveis - art. 7º, § único 374
 - para deferimento da inicial e expedição de mandatos - art. 7º 374
- Na desapropriação por utilidade pública - DL 3.365/41:
 - para a realização de nova audiência - art. 24, § único 302
 - para o perito apresentar o laudo - art. 23 298
 - para ser efetivada - art. 10 271
 - para ser requerida a imissão provisória na posse - art. 15; § 2º 284
- Na imissão de posse “Initio litis” em imóveis residenciais urbanos - DL 1.075/70:
 - para impugnação do preço - art. 1º 381
 - para o juiz fixar o valor provisório - art. 2º 383
 - para o perito apresentar o laudo - art. 2º, § único 383

PREÇO

- V. INDENIZAÇÃO – JUSTO-PREÇO NA COMPENSAÇÃO INDENIZATÓRIA – VALOR

PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO

- Atos exclusivos - 4 131
- Condições da declaração - 18 150

PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO (Cont.)

– Conexação entre o público e o privado - 20 .	152
– Decreto expropriatório - 9	136
– Efeitos:	
– da declaração - 6	133
– e conseqüências no processo - 19	151
– Exigências formais - 8	135
– Fases necessárias - 15	145
– Incompetência e nulidade do ato - 12	141
– Intervenção do judiciário - 17	148
– Lição da França - 11	139
– Lição da Itália - 10	137
– Origem administrativa do ato - 5	132
– Plano administrativo - 16	146
– Posição das partes no processo - 2	128
– Princípio da personalidade expropriatória - 1 .	127
– Processo - 3	130
– Recurso:	
– contra o ato - 13	142
– de anulação - 14	144
– possível - 7	134

PROCEDIMENTO JUDICIAL

– V. tb., AÇÃO DE DESAPROPRIAÇÃO	
– Alcance do controle jurisdicional - 7	160
– Alegação de nulidade - 17	169
– Arbítrio do juiz - 18	170
– Audiência - 9	163
– Avaliação - 12	165
– Caráter - 3	157
– Contestação - 6	159
– Despacho Saneador - 8	162
– Exceções - 15	167
– Função do Judiciário - 4	158
– Importância crescente do Instituto - 1	155
– Laudo - 13	166
– Não há direito ilimitado - 2	156
– Nulidades processuais - 16	169
– O art. 42, do Decreto-lei n. 3.365 - 19	171
– Perfícia - 11	164
– Petição inicial - 5	158

PROCEDIMENTO JUDICIAL (Cont.)

- Sentença - 10 163
- Valor dos prejuízos - 14 167

PROCESSO

- V. tb., PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO
- PROCEDIMENTO JUDICIAL

- Acordo - 15 59
- Acordo ou Convenção amigável - 16 60
- Condições legais - 19 63
- Efeitos de direito privado - 20 64
- Índole Sumária - 18 62
- Judicial - 17 61

PROPRIEDADE

- Ante o Estado - 1 105
- Garantia Constitucional - 17 122
- É uma condição natural do homem - 1 65
- Perda - 3 26

RECURSO

- Da sentença que fixar o preço da indenização
– art. 28, DL 3.365 309
- De anulação do ato expropriatório - 14 144

RÉU

- Citação - DL 3.365/41:
 - por edital - art. 18 290
 - por mandado - art. 16 285
 - por precatória - art. 17 289
- Contestação - art. 20, DL 3.365/51 292
- Falecimento ou perda de sua capacidade ci-
vil; curador à lide - art. 21, DL 3.365/41 296
- Remissão ou sonegação de informações - art.
38, DL 3.365/41 326

SECAS

- No Nordeste brasileiro; regime especial de de-
sapropriação por utilidade pública - L
3.833/60 331

SENTENÇA

– Expropriatória; efeitos - 10	163
– Honorários de advogado - art. 27, § 1º, DL 3.365/41	307
– Fixando o preço da indenização - art. 24, DL 3.365/41	300
– O que deverá indicar - art. 27, DL 3.365/41 ..	307
– Publicação - art. 24, § único, DL 3.365/41 ..	302
– Que condenar a Fazenda Pública; duplo grau de jurisdição - art. 28, § 1º, DL 3.365/41 ..	311
– Que fixar o preço indenizatório; apelação - art. 28, DL 3.365/41	309
– Título hábil para a transcrição no registro de imóveis - art. 29, DL 3.365/41	312

SUBSOLO

– Desapropriação - art. 2º, § 1º, DL 3.365/41 ..	238

SUJEITO PASSIVO

– V. PODER DESAPROPRIANTE E SUJEITO PASSIVO	
– Da desapropriação - 16	44

RETROCESSÃO

– Definição - 2	174

REVENDA

– Do bem expropriado - 9	181

REVERSÃO

– Conceito - 4	177

TERRENOS

– Não edificadas vizinhos; ocupação temporária; indenização - art. 36, DL 3.365/41	323

TERRITÓRIOS

– Bens que poderá desapropriar - art. 2º, DL 3.365/41	236
– Bens que poderá desapropriar e os, de seu domínio, desapropriáveis: - art. 2º e § 2º, DL 3.365/41	236

UNIÃO

- Bens que poderá desapropriar — art. 2º, DL 3.365/41 236

URGÊNCIA

- V. ALEGAÇÃO

UTILIDADE PÚBLICA

- Casos assim considerados - 11 56
 - Idem - art. 5º, DL 3.365/41 246
 - Idem; verificação ou não pelo Poder Judiciário - art. 9º, DL 3.365/41 266
- Conceito objetivo:
 - Administração e arbítrio - 1 85
 - Alain le Tarnec - 6 88
 - André de Labandère - 18 97
 - B. Villegas Basavilbaso - 12 92
 - Eduardo Garcia Esterria - 9 90
 - Estados Unidos - 20 100
 - Fernando Garrido Falla - 16 95
 - Fritz Fleiner - 19 99
 - G. Bandry - 2 86
 - Garsonnet - 10 90
 - Giuseppe Turchiarulo - 7 88
 - Jean Rivero - 15 94
 - Marcel Waline - 11 91
 - Marcello Caetano - 14 93
 - Michele Rossano - 3 86
 - Pietro Virga - 5 87
 - Raymondo Malezienx - 17 96
 - Robert Wilkin - 4 87
 - Roger Bonnard - 13 93
 - Sabino Alvarez Gendín - 8 89
- Declaração:
 - Como se fará - art. 6º, DL 3.365/41 263
 - Condições - 18 150
- Regime especial de desapropriação — L 3.833/60 331

VALOR DA INDENIZAÇÃO

- V. tb., INDENIZAÇÃO — JUSTO-PREÇO

VALOR DA INDENIZAÇÃO (Cont.)**NA COMPENSAÇÃO INDENIZATÓRIA —
PAGAMENTO INDENIZATÓRIO**

— Na desapropriação por interesse social - art. 5º, L. 4.132/62	360
— Na desapropriação por interesse social de imóveis rurais - DL 554/69:	
— considerado justo - art. 3º	367
— correção monetária - art. 3º, § 1º	368
— depósito - art. 4º	371
— Na desapropriação por utilidade pública - DL 3.365/41:	
— avaliação - art. 26	304
— correção monetária - art. 26, § 2º	304
— direitos não incluíveis - art. 26	304
— fixação na sentença - art. 24	300
— principal e dos acessórios; cômputo - art. 25	303

ZONAS

— Prioritárias, para fins de reforma agrária - 17 .	191
— Que poderão ser abrangidas - art. 4º, DL 3.365/41	244

Exemplar n. **0956**

(Lei n. 5.988/73 – Art. 64)

Espaço destinado à assinatura opcional do autor



Diagramado – Composto – Impresso
em equipamentos de

VANER BÍCEGO

C.G.C. 62.099.650/0001-93

04140 – Rua Quatinga, 12

Telefones: 275-3910 e 275-7620 – São Paulo

"Desapropriação", livro excepcional sob todos os ângulos, impondo colocações que afetam o Direito Constitucional e o Direito Civil, inclusive regras de Direito Processual, sensível às modernas correntes doutrinárias, não se afirma apenas como manual prático, mas como um repertório preñado de valores históricos e legais, de posições que asseguram a garantia dos direitos.

Neste livro vai a experiência de um jurista, magistrado e parlamentar, professor e advogado, estudioso e profundo pesquisador. Jurista, de formação político-filosófica, que deu ao Brasil uma monografia pioneira, como seja "*O Controle da Moralidade Administrativa*", editado por volta de 1974.

Preocupado sobretudo com as práticas instrumentais administrativas, com a problemática da chamada "boa administração", os temas abordados pelo ilustre professor Oliveira Franco, entre eles o do *direito processual administrativo* e o da *prova administrativa*, embora tenham entre nós poucos estudiosos, abriram clareiras para um entendimento mais positivo das instituições públicas.

Lançando "*Desapropriação*", na doutrina, na legislação, no direito comparado e na jurisprudência, "*Resenha Universitária*", além de cumprir um dever editorial, procurou resumir num único volume toda a importante matéria expropriatória, oferecendo aos interessados ensinamentos que hão de contribuir para o aperfeiçoamento de um instituto, eterno nos seus pressupostos de harmonia jurídica.

