DESAPROPRIAÇÃO — UTILIDADE PÚBLICA E INTERÊSSE SOCIAL

SUMÁRIO: *Exame da legislação vigente. Aspecto geral do projeto. Inovações principais. Possibilidade de discussão no juízo da desapropriação da ocorrência, ou não, da utilidade pública decretada. Orientação do direito público em outros países. Desapropriação por interêsse social. Sentido do instituto. Instrumento para realização de política econômica. Desinterêsse por sua regulamentação. Desapropriação e subsolo. Casos de caducidade da desapropriação. Considerações gerais. Conclusões.*

* PARECER

1. O ilustre deputado *João Mendes* apresentou à Câmara dos Deputados o projeto de Lei n.º 2.256, de 1960, dispondo sôbre a desapropriação por utilidade pública. Visa o projeto substituir o atual sistema legal sôbre o importante instituto, que o proponente em sua justificação critica severamente, classificando a lei vigente de "imprópria, injusta e inconstitucional". Salienta a justificação os seguintes principais aspectos, a que procura o projeto dar solução adequada: *a*) impossibilidade de exame pelo Judiciário da procedência, ou não, da declaração de utilidade pública; *b*) limitação da indenização criada pelo parágrafo único do art. 27 do Decreto-Lei n.º 3.365; *c*) falta de regulamentação da desapropriação por interêsse social; *d*) a desapropriação e o subsolo; *e*) inexistência de regulamentação sôbre a alienação de terras brasileiras a estrangeiros.

* Parecer aprovado pelo Instituto dos Advogados Brasileiros, em sessão de 31-5-1961.

O SISTEMA VIGENTE

2. Antes de entrarmos na análise do projeto, queremos frisar que nos parece injusta a crítica feita à lei de desapropriações aprovada pelo Decreto-Lei n.º 3.365. Representou a promulgação dessa lei um notável progresso técnico em relação ao sistema anterior. Nela buscou o legislador colocar-se em posição de equilíbrio entre os interêsses do Estado e os dos proprietários, e, salvo no tocante à restrição estabelecida no parágrafo único do art. 27 — sabidamente um acréscimo de última hora feito por solicitação do então Prefeito *Henrique Dodsworth* —, superou as peculiaridades do momento político-social no qual foi editada, e vem regulando satisfatòriamente o instituto por cêrca de 4 lustros. Apesar de editada em pleno Estado Nôvo, não se ressente essa lei de excessivo autoritarismo, havendo, ao contrário, colocado a desapropriação sob a égide do Poder Judiciário. Deve-se isso, certamente, à boa origem do projeto, que, como se sabe é da autoria de dois dos maiores juristas do País, os ilustres *Francisco Campos* e *Carlos Medeiros Silva*.

3. Bastará para aquilatar-se essa boa qualidade da lei e o progresso técnico que sua promulgação trouxe ao País, compará-la ao sistema anterior (Decreto n.º 4.956, de 9 de setembro de 1903). No regime da lei de 1903, perdia-se o processo num labirinto de regras e normas processuais. A fixação do preço do bem expropriado era função do laudo pericial, ficando o juiz adstrito às conclusões do perito, limitada sua discrição à aceitação de um dos critérios — máximo, médio e mínimo — dos valôres encontrados pelo técnico. Era um autômato, sem liberdade de decisão. Já a lei de 1941 entregou à decisão judiciária, ao critério do juiz, a fixação dêsse valor, funcionando o laudo pericial como peça de instrução, como elemento técnico tendente ao esclarecimento do julgador. Afastada como está, pela jurisprudência e pela promulgação da lei n.º 2.786, de 21 de março de 1956, a restrição constante do parágrafo único do art. 27, entrega o sistema vigente à decisão judiciária, ao arbítrio do juiz a fixação do preço, sem lhe impor óbices ou limitações. Exige seja motivada a sentença, e indica quais devam ser os elementos informadores da convicção do juiz quanto à fixação do preço (art. 27), mas assegura a liberdade de julgamento, o livre convencimento do juiz. As vantagens da nova lei foram desde logo constatadas pelos mais eminentes juristas do País, como se vê do comentário de *Seabra Fagundes*, em sua clássica monografia sôbre o assunto:

"O Decreto-lei n.º 3.365, de 21 de junho de 1941, veio, assim, atender a uma premente necessidade do direito processual brasileiro, e o fêz com felicidade, pois se pode dizer, sem exagêro, que 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 do 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." (*Da Desapropriação no Direito Brasileiro*, 2.ª ed. Rio, 1949, n.º 25, pág. 46.)

ASPECTO GERAL DO PROJETO

4. Examinemos agora o projeto que visa substituir o Decreto-lei n.º 3.365 e verificamos com objetividade se corresponde o mesmo a um progresso real em relação à lei anterior, e se consagra as soluções que as necessidades atuais do Direito e da Administração estão a exigir.

5. Não se caracteriza o projeto por inovações quanto aos aspectos formais e às normas processuais do instituto. Repetem os artigos iniciais os mesmos artigos do Decreto-lei n.º 3.365, com pequenas modificações redacionais, nem sempre muito felizes.

6. É assim que, fixando os sujeitos ativos do direito de desapropriar, dispõe o projeto em seu artigo 3.º:

"O direito de desapropriar compete exclusivamente às pessoas jurídicas de direito público, podendo a União desapropriar bens dos Estados, Territórios, Distrito Federal e Municípios, sendo os municipais desapropriáveis pelo Estado, precedendo autorização legislativa."

O art. 2.º do Decreto-lei n.º 3.365, versando o mesmo assunto, dispõe:

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

.....

§ 2.º — Os bens dos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios poderão ser desapropriadas pela União, e os dos Municípios pelos Estados, mas em qualquer caso, ao ato deve preceder autorização legislativa."

7. Parece-nos superior a redação vigente. O projeto define como sujeitos ati-

vos do direito de desapropriar as "pessoas jurídicas de direito público", enquanto que a lei atual indica "a União, Estados e Municípios". Ora, o conceito de "pessoas jurídicas de direito público" é bastante amplo, nêle abrangidos todos os entes coletivos de que participe o Estado, como as autarquias, os departamentos autônomos, e, mesmo, segundo alguns, as sociedades de economia mista. Existe vasta controvérsia quanto ao conceito de pessoas jurídicas de direito público, como se viu no amplo debate sôbre o SESI, produzindo-se pareceres de eminentes juristas, seja no conceituar o órgão como pessoa jurídica de direito público, seja como de dirento privado (*Revista de Direito Administrativo,* vol. 3, pág. 434; vol. 19, pág. 384). Ora, o direito de expropriar é atribuição exclusiva do Estado (*P. Carugno — L'Expropriazione per Pubblica Utilità,* Milão, 1950, n.º 13, pág. 41), admitindo-se sua extensão aos concessionários de serviços públicos e aos estabelecimentos de caráter público ou que exerçam funções delegadas do Poder Público (art. 3.º do Decreto-lei n.º 3.365), porque êsses entes exercem atividades próprias do Estado, caracterizam-se como *longa manus* da Administração. A extensão, porém, do direito de expropriar a tôdas as pessoas jurídicas de direito público parece inovação inconveniente, afastando o instituto de suas verdadeiras origens e finalidades.

8. Repete o projeto, em princípio, as disposições da lei vigente, como já dissemos, apenas com pequenas modificações redacionais, que não correspondem, *data venia,* a qualquer aperfeiçoamento técnico. Assim, ao artigo 2.º da lei que declara expropriáveis todos os bens, mediante decreto de utilidade pública, corresponde o art. 1.º do projeto; aos arts. 12, 13 e 14 da lei, correspondem os arts. 28, 29 e 30 do projeto, sem alterações em substância, e vários outros.

INOVAÇÕES PRINCIPAIS

9. Vejamos agora as inovações principais: o § 4.º do art. 4.º do projeto torna expresso que: "Não se admitem declarações genéricas de utilidade pública, devendo o decreto especificar os bens que serão desapropriados." Êsse princípio já decorria dos arts. 2.º, 6.º e 7.º da lei, como afirmaram as Câmaras Cíveis Reunidas do então Distrito Federal, em acórdão publicado na *Revista Forense,* vol. 111, pág. 145. Exige o projeto, no § 2.º do art. 4.º, que do decreto declaratório de utilidade pública conste o prazo dentro do qual a desapropriação se efetuará, bem como a natureza e o fim da obra que o poder expropriante pretende realizar. Parece-nos vantajoso o preceito, ainda que duvidemos da viabilidade de sua primeira parte, pois dificilmente poderá a Administração Pública prefixar o prazo em que se efetivará, de fato a obra pública projetada, pois, no mais das vêzes, está ela na dependência de fatôres variáveis como o próprio processamento das desapropriações, de tramitação mais ou menos demorada. Esclarece o § 3.º ser o decreto de utilidade pública meramente autorizativo, não obrigando à efetivação da desapropriação, nem vedando a disposição do bem pelo proprietário. Êsses princípios já eram consagrados pela atual lei (arg. dos arts. 7.º e 10.º da lei), havendo no rumoroso caso da promessa de venda do "Palace Hotel", no Rio de Janeiro, ficado afirmada a possibilidade de ser vendido o bem expropriado, enquanto não efetivada esta pelo pagamento do preço (acórdão *in Revista Forense,* vol. 101, pág. 81).

A parte final dêsse § 3.º assegura ao proprietário, em caso de caducidade do decreto de utilidade pública, "o direito de pleitear a indenização dos danos sofridos pela limitação temporária do exercício o seu direito de propriedade". O princípio afirmado é útil, por tornar expresso o que já é explícito, pois direito à indenização já está consagrado, sob o regime vigente, pela jurisprudência (Conf. *Seabra Fagundes,* op. cit. n.º 189, pág. 179).

VERIFICAÇÃO PELO JUDICIÁRIO DA OCORRÊNCIA DE UTILIDADE PÚBLICA NA AÇÃO DE DESAPROPRIAÇÃO

10. Dispõe o projeto no § 5.º do art. 4.º:

"É permitido ao desapropriado promover o pronunciamento do Poder Judiciário sôbre se se verifica, ou não caso de utilidade pública."

O art. 9.º da lei vigente dispõe:

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

E o art. 20.º:

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

11. Estende-se a exposição de motivos no justificar a modificação que propõe, pretendendo que a lei vigente tenha afastado a possibilidade de exame pelo Judiciário da ocorrência, ou não, de utilidade pública. Invoca opinião de juristas como *Lewis, Pattison, Mc Clain,* e, entre nós, *Alfredo Bernardes, Rui, Mendes Pimentel* para atacar, nesse ponto, o sistema da lei vigente, afirmando mesmo: "Só uma lei de inspiração totalitária, como a que se pretende com êste objetivo revogar, diria como ela o fêz no art. 9.º (e transcreve o artigo)."

12. Ainda uma vez parece-nos injusta a crítica ao sistema do Decreto-lei n.º 3.365. É necessário distinguir. Não veda a lei atual a apreciação pelo Judicário da ocorrência, ou não, de utilidade pública, quando decretada a medida pelo Executivo. Veda-o, isso sim, que tal apreciação se faça no mesmo processo de desapropriação, cujo âmbito é restrito, e cuja finalidade é fixar o justo preço do bem particular. Remete a lei as partes para uma ação direta. Tanto assim é que a constitucionalidade do preceito já foi examinada e afirmada pelo Supremo Tribunal Federal:

"A proibição de examinar a ocorrência de utilidade pública no processo de desapropriação não fere o princípio constitucional da apreciação pelo Poder Judiciário da lesão ao direito individual, uma vez que a apreciação plena do ato administrativo expropriatório poderá ter lugar por meio de ação direta, posteriormente" (ac. *in Revista Forense,* vol. 172, pág 160).

Nenhuma lesão do direito individual pode ser subtraída ao exame do Poder Judiciário. Mas, com o declarar que as questões outras, que não as da nulidade do processo expropriatório e da impugnação do preço, devam ser discutidas em ação própria, não está a lei vedando o seu exame pelo Judiciário. O judicioso comentário de *Seabra Fagundes* a respeito espanta qualquer dúvida:

"Vedado, no processo de desapropriação, o exame dos vícios do ato declaratório, dado o seu objetivo especial (fixação do preço, pagamento e imissão na posse) nem por isso se impede o pleno exame dêles pelo Poder Judiciário. Êste terá lugar por meio de ação adequada. O âmbito das ações só o Poder Legislativo o pode traçar e se males resultam de restrições, que ponha ao objetivo de alguma delas, não há solução para isso em via judiciária. Cada ação há de ter apenas o alcance que preestabeleça a lei objetiva.

.....

"A impossibilidade de exame da questão de inexistência da utilidade pública e da ocorrência de outros motivos de invalidez do ato declaratório no curso do processo de expropriamento, não importa em vedar definitivamente a sua análise pelo Poder Judiciário. A apreciação plena do ato administrativo expropriatório terá lugar através de ação direta, como se subentende do teor do artigo ora comentado, e como ressalta da letra expressa do art. 20". (op., cit., n.ºs 170 e 171, págs. 166/167).

13. Mostra o ilustre jurista que o recurso ao direito comparado confirma a orientação do legislador brasileiro. Assim, na França sempre se entendeu que o Judiciário só possa conhecer da existência material das formalidades do expropriamento, não sendo juiz da validade desta (Conf. Hauriou — *Précis de Droit Admin.* pág. 706; R. Bonnard *Précis de Droit Adm.*, 1935, pág. 454). Na Espanha não há, a rigor, intervenção judiciária, circunscrevendo-se tôda a discussão à instância contencioso-administrativa. Na Itália, igualmente, o processo se limita à fixação de valor (Conf. Lucifredi — *Le Prestazioni Obbligatiorie in Natura dei Privati alle Publiche Am. "Le Prestazione di Cosi"* pág. 182 a 186; Scalvanti *Primo Trat. de Dir. Am.*, de Orlando, vol. IV, 1.ª parte, pág. 33; P. Carugno, pág. cit. n.ºs 11 e 12, págs. 156 e segs. Zanobini — *Corso di Dir. Am*, vol. IV, pág. 218). Em França, a recente Lei n.º 58.997, de 23 de outubro de 1958, dispõe expressamente no seu art. 24:

"Lorsqu'il y a litige sur le fond du droit ou sur la qualité des réclamants et toutes les fois qu'il s'élève des dificultés étrangères à la fixation du montant de l'indenité independantements de ces litiges et difficultés sur lesquels les parties sont renvoyées à se pourvoir devant qui le droit".

E os artigos seguintes—25 e 26—fixam o prazo de um mês para a desocupação dos imóveis desapropriados e o de um ano para pagamento da indenização, cujo montante será então revisto.

Posteriormente, ainda em França, os Decretos n.ºs 59.701, de 6 de julho de 1959, e 59.133 de 20 de novembro de 1959, editaram novas regras, o primeiro sôbre o processo administrativo prévio à declaração de utilidade pública e de determinação dos bens a expropriar, e o segundo sôbre a jurisdição judiciária em matéria de desapropriação por utilidade pública. No exame das disposições dêsses dois decretos verifica-se ter sido afastada do processo expropriatório a decisão sôbre qualquer questão diversa da fixação da indenização. O artigo 30 da lei de 20 de novembro de 1959 circunscreve o âmbito da discussão ao exame das peculiaridades relativas à fixação do valor do bem. O art. 41 fixa o objeto da sentença, que se limitará aos motivos de fato ou de direito porque cada parcela de indenização, principal ou accessória, é fixada ou rejeitada.

14. Assim, o princípio de que no juizo da desapropriação não se discute qualquer questão de direito, senão as da fixação do montante da indenização e de nulidade formal está consagrado em todos os países, assim como pela mais recente legislação. Comentando a lei francesa ensina A. Le Tarnec *"en cas de litige sur le fond du droit ou sur la qualité des réclamants, et lorsqu'il s'élève des dificultés étrangères à la fixation du montant de l'indemnité, le juge fixe l'indemnité independemment de ces litiges et renvoie les parties a se pourvoir devant qui de droit".* (*Manuel de l'Expropriation*, Paris, Dalloz, 1960, n.º 117, pág. 98; de acôrdo, P. L. Josse, *Traité des Travaux Publics et de l'Expropriation*, suplemento, sob o título *"La Réforme de l'Expropriation"*, Sirey, 1960, n.ºs 35 e 36, págs. 29 e 30.)

15. Não há, pois, violação ao direito individual do expropriado com o subtrair da competência do juízo da desapropriação qualquer questão estranha à fixação do montante da indenização e de nulidades formais. O contrário será consagrar a possibilidade de eternizarem-se os processos de expropriação, impedindo a realização de obras públicas e agravando o custo destas pelas demoras no início das obras.

16. A adoção dessa orientação alienígena, que sempre se impôs, torna-se agora mais imperiosa, na atual fase de dsenvolvimento econômico do nosso País. De fato, êste está a demandar a execução de grandes obras de distribuição de água, usinas elétricas, refinarias de petróleo, oleodutos, gasodutos, etc. Tais

obras exigem, não raro, o concurso do Estado e só são executáveis mediante adoção de novas técnicas de planejamento e concêrto de medidas de várias naturezas. A desapropriação é o instrumento estatal, o meio jurídico de que dispõe o Estado democrático para obter a realização dessas obras gerais. Veja-se, por exemplo, agora a realização no Brasil do projeto hidrelétrico de Furnas, que visa dotar a região Centro-Sul do País, tão ávida de energia elétrica para seu pleno aproveitamento industrial, de 1.200.000 kilowatts. Para execução do projeto deverá a emprêsa efetivar cêrca de 6.000 desapropriações, pois a zona a ser inundada pelo represamento das águas do Rio Grande, além de muito extensa, é bastante fracionada, dividida em pequenas propriedades. Se se transformar o juízo de cada uma dessas desapropriações em um contencioso ordinário, com tôda a sua gama de recursos, permitindo-se a cada um dos expropriados discutir, com suspensão do processo expropriatório, a utilidade do projeto, ter-se-á postergado indefinidamente a realização dêste. Ora, o País necessita urgentemente ter a disponibilidade de energia prevista no ano de 1963, sob pena de um colapso industrial de consideráveis conseqüências. Será justo sacrificar-se o interêsse geral do País, como o interêsse particular dos inúmeros beneficiários da obra, pelo excessivo individualismo, pela demasia do esclarecimento jurídico, em problema que não é, em seu cerne, jurídico? Será possível suspender-se a execução de obra inadiável, que beneficiará a tôda a coletividade, para discutir-se, até as últimas instâncias judiciárias, se o Estado tem razão quando quer promover uma medida de tão grande alcance coletivo? Acreditamos sinceramente que a mentalidade dos juristas do País não mais se apegue às velhas fórmulas do individualismo jurídico, e veja no Direito um meio de realização dos fins do Estado e do interêsse coletivo.

17. Em suma: o regime atual não veda a discussão judiciária da utilidade pública: afasta-a, apenas, do âmbito do processo expropriatório para a discussão em ação própria (arts. 9.º, 20 e 35 do Decreto-lei n.º 3.365). Autoriza o Estado a declarar a utilidade pública nos casos expressamente enumerados em lei. Se êle pratica abuso ou ilegalidade no uso dessa competência, verifica-se ato típico de *desvio de poder*, como tal anulável, como os demais atos administrativos, pelo Judiciário. O interêsse individual está, assim, devidamente amparado, não se registrando no País exemplo de abuso de poder não corrigido pelo Judiciário.

18. Aliás, o projeto em exame não adotou fórmula de nitidez, nesse passo, pois não consagra expressamente o princípio de que a discussão sôbre a verificação, ou não, de se tratar de caso de utilidade pública se possa travar no juízo da expropriação. O § 5.º do seu artigo 4.º sustenta apenas o permissivo da discussão, sem esclarecer se esta se dará, ou não, no próprio processo. Tal como redigido gerará infindáveis questões, e se prevalecer o entendimento de que a discussão se possa dar no processo de expropriação, ter-se-á consagrado fórmula processual que emperrará a máquina estatal, dificultando sobremodo as desapropriações, instrumento jurídico de que necessita tanto o Estado moderno para realização de seus fins.

DESAPROPRIAÇÃO POR INTERÊSSE SOCIAL

19. O projeto, que se mostrou tão severo na censura à lei vigente, revela certa timidez no trato de importante inovação consagrada pela Constituição de 1946 — a desapropriação por interêsse social. No art. 3.º adianta que na declaração de utilidade pública estão compreendidos o bem estar ou *interêsse social*. E no art. 22 procura regular a desapropriação por interêsse social.

20. Originou-se o dispositivo constitucional permissivo dessa desapropriação de uma emenda do Senador Ferreira de Sousa, que assim a justificou:

"Devemos estabelecer, também, a possibilidade de uma desapropriação que não seja nem por necessidade do Estado, em si, como órgão diretor da sociedade em geral, nem mesmo por utilidade pública, para qualquer serviço do Estado. Mas devemos também possibilitar a desapropriação sempre que necessária à ordem social, à vida social. Vamos citar dois casos: na sociedade puramente individualista, que compreende a propriedade como um direito absoluto, admite-se a propriedade dos bens que não produzem e recebem valorização do próprio Estado ou do trabalho coletivo. Evidentemente, essa propriedade improdutiva que o proprietário não explora no sentido de transformá-la numa utilidade geral, criando riquezas para a coletividade, é um pêso para a sociedade. O proprietário tem, em seu favor, tôda a proteção da lei e da autoridade, recebe as conseqüências do enriquecimento resultante do trabalho geral e da própria ação do Estado e nada lhe dá em virtude dêsse mesmo direito. Deve ser possível ao Estado, em casos especiais, desapropriá-la, a fim de tornar a propriedade uma utilidade, uma riqueza social, seja porque vá dividi-la entre os que pretendem cultivá-la, seja para outro fim de ordem coletiva" (*Anais da Comissão da Constituição*, vol. III, pág. 116/117).

Seabra Fagundes, como sempre, dá ao nôvo instituto sua perfeita caracterização:

"A menção do *Interêsse Social*, se bem que desnecessária, encontra explicação no seu sentido programático. O que quis o legislador constituinte ao mencioná-lo foi acentuar o relêvo da expropriação como meio de atingir as finalidades sociais da Constituição. Foi mesmo *insinuar* ao legislador ordinário a utilização do expropriamento como fator útil à composição dos conflitos coletivos de interêsses, latentes no campo social e econômico, através da justa distribuição da propriedade (33 B), da repressão ao abuso do poder de indivíduos, uniões ou agrupamentos de emprêsas (33 C), da intervenção com finalidade social, em certos setores de atividades industriais, comerciais, etc., inclusive monopolizando indústrias (33 D)." (op. cit. n.º 12-B, pág. 23).

21. Apesar do imperativo constitucional, até hoje o Congresso não incorporou à nossa legislação preceitos reguladores de desapropriação por interêsse social. O projeto em exame busca suprir essa lacuna. No art. 22.º prevê apenas um caso de desapropriação por interêsse geral, a das terras "cujos proprietários comprovadamente deixem em estado de abandono, por incapacidade ou impossibilidade de fazê-las produzir". Só a êsse caso se circunscreveria a desapropriação por interêsse social — a de terras improdutivas. A solução adotada para essa hipótese de desapropriação, não é também feliz. Pretende o projeto que, ocorrendo interêsse social, possa o Govêrno desapropriar as terras improdutivas, fazendo sua avaliação, e efetivando a desapropriação no prazo de 5 anos. Concluída a avaliação, poderá êle promover a divisão do bem em áreas, que se destinariam a ser ocupadas por pequenos proprietários, os quais se comprometeriam a adquiri-las em 5 anos. O preço só seria pago pelo expropriante ao fim de 5 anos, também, acrescido dos juros de 6% ao ano (§§ 3.º e 4.º), podendo ainda o expropriado requerer reavaliação do bem, antes do seu pagamento (§ 5.º). Não sendo vendidas, as áreas seriam levadas a leilão público (§ 6.º).

22. Como se vê, pretende o projeto que as áreas consideradas de interêsse social para o fim de expropriamento sejam divididas e ocupadas *antes do pagamento do preço*. Por cinco anos ficará o expropriado sem qualquer direito às suas terras e sem receber o preço. Se o imóvel fôr o seu único bem patrimonial, durante cinco anos ficará sem o menor recurso, seja de moradia e ocupação, seja de obtenção de aluguel, preço de venda, etc. A solução assim buscada parece-nos inconveniente a tôda a vista, além de atentar contra o princípio constitucional que

assegura dever ser *prévia* a indenização (*Constituição Federal* art. 141, § 16).

23. A desapropriação por interêsse social justifica-se como instrumento de certo tipo de política governamental, possibilitando a adoção de medidas econômicas ou sociais, tais como reforma agrária, fixação do trabalhador à área de terra por êle cultivada, luta contra o latifúndio, e outras. Fala-se muito no País em "reforma agrária", em "conceito de propriedade como função social", em "luta contra o latifúndio", mas na realidade as classes dirigentes não têm a menor sinceridade, o menor propósito em efetivar qualquer nova estruturação do regime agrário no País. A Comissão Nacional de Política Agrária apresentou, em 8 de setembro de 1953, ao Ministro da Agricultura, então o Dr. João Cleofas, um anteprojeto de lei de Exploração de terras que o Ministro encaminhou ao Presidente da República, merecendo dêste aprovação, mas sem qualquer providência útil para sua transformação em lei. Também no Senado, foi pelo Senador Gomes de Oliveira apresentado um projeto regulando a desapropriação por interêsse social (Projeto n.º 17 de 1952), sem aprovação parlamentar. Anteriormente, projeto do Senador Adalberto Ribeiro, que pretendeu também regular a desapropriação por interêsse social (Projeto 38, de 1948), foi rejeitado, concorrendo para tanto o voto do próprio Senador Ferreira de Sousa, autor da emenda que se converteu em regra constitucional, e que se opôs ao projeto alegando apenas que o nôvo instituto só deveria ser usado com muita cautela, após votação pelo Congresso de uma lei geral (*Revista de Direito Administrativo* vol. 17, pág. 473).

24. Carlos Medeiros Silva constitui voz quase que isolada, propugnando, com autoridade e veracidade, pela efetivação do mandamento constitucional. Em conferência proferida no Instituto Brasileiro de Direito Público e de Ciência Política, em agôsto de 1952, e publicada na *Revista Forense,* vol. 144, pág. 7, afirma ser o instituto decidido instrumento para solução pacífica de sérios problemas sociais da Nação. Não hesita em acentuar a tendência individualista do Judiciário, assim dos membros do Congresso, pessoalmente, dando-a como responsável pelo ter-se tornado letra-morta a verdadeira conceituação social da propriedade. Clama a Nação contra dificuldades para solução de problemas coletivos. Reclamam-se medidas para o bem-estar da população. Mas, a conceituação dos direitos individuais, a limitação do conceito de um *jus utendi et abutendi* para a propriedade, não se altera de um milímetro. São dessa conferência os seguintes e expressivos trechos:

"Assim, adia-se indefinidamente, a satisfação de interêsses de tôda a poulação, porque alguns de seus componentes não podem sofrer qualquer restrição em seu patrimônio. As nossas grandes cidades estão assoberbadas com problemas cruciantes devidos à deficiência de transportes e das vias de acesso adequadas aos novos veículos; ou motivadas pela falta de água, de energia elétrica, de telefones, etc. Constitui entrave gravíssimo à solução dêstes problemas o montante a pagar por motivo de desapropriação, vitoriosa como está nos tribunais a tendência ao repúdio a tôda e qualquer restrição no pagamento dos bens expropriados por necessidade ou utilidade públicas.

Admite-se o sacrifício da saúde e da vida de tôda uma coletividade, que fica privada indefinidamente do gôzo de obras públicas essenciais, por falta de receita fiscal, mas não se tolera que os proprietários A, B e C possam sofrer quanto à indenização de seus bens, atingidos pela desapropriação, as restrições estabelecidas, não arbitràriamente, mas em lei votada pelo Congresso Nacional, órgão representativo da Nação, depois de levar em conta os fatôres ponderáveis."

25. Antônio Calado, lúcido intelectual, de visão aguda para os problemas sociais do País, em série de reportagens para o

Correio da Manhã, depois reproduzida em livro, denuncia o sistema social do latifúndio no Nordeste. Seus artigos interessaram a opinião pública, mas efetivamente nenhuma ação eficaz a êles se seguiu.

26. Assim, a desapropriação por interêsse social está fadada a ser apenas mais uma norma programática, sem eficácia normativa, a exemplo do que ocorre em outros Países, como acentua, a propósito da Constituição italiana, Vezio Crisafulli em sua monografia *La Costituzione e le sue Disposizioni di Principio*, Milão, 1952, págs. 27 e 51.

27. Se o Congresso quiser trabalhar sôbre um texto equilibrado, que busca encontrar justa solução entre os interêsses privatistas e sociais em jôgo, poderá restabelecer o exame do anteprojeto de lei de exploração de terras da Comissão Nacional de Política Agrária, publicado no Jornal do Comércio de 19-9-1952, e aprovado pelo Presidente da República (*Diário Oficial* de 20-9-52, pág. 14.777). O artigo 3.º dêsse anteprojeto enumera os casos de desapropriação por interêsse social. O art. 5.º dispõe sôbre normas de procedimento, e no fixar a indenização distingue entre imóveis improdutivos e os explorados, tomando para aquêles, como base de indenização, o valor histórico, mais despesas e juros (§ 1.º) e para êstes últimos calculando-a à base da rentabilidade (§ 2.º). O anteprojeto necessitará de aperfeiçoamento, é certo, mas constitui explêndida base para estudo parlamentar.

28. A desapropriação por interêsse social não se circunscreve, porém, à questão agrária, à luta contra o latifúndio, a resolver o problema das terras improdutivas. Não, ela constitui um poderoso instrumento de ação estatal na realização de qualquer programa econômico-social. Como acentua Hellers.

"The divergence of the axis of economic power from the axis of political power is the source of the most characteristic tension of present day capitalistic democracy" (*Encycl. of Social Sciences* — verbete *Political Power*, vols. XI, XII, pág 303).

Por isso, o alargamento do conceito de utilidade pública, ou a adoção de um nôvo conceito de interêsse social, constitui fenômeno de geral constatação. A princípios só se enxergava uma *utilidade pública* na realização dos fins nitidamente estatais, das obrigações do Estado; êsse conceito evoluiu decididamente de sorte a abranger objetivos de realização de política econômico-social (verificar essa evolução de conceito em Ripert *Le Régime Democratique et le Droit Civil Moderne*, págs. 230 e segs.; P. Carugno, *L'Expropriazione per Publica Utilità*, cit. págs. 32 e segs.; Pugliati — *La Proprietà*, pág. 34 e seg.).

29. Para execução de uma política de planejamento econômico em regime democrático, como por exemplo, a desenvolvida na Inglaterra, sob o Govêrno trabalhista, a desapropriação por interêsse social representa instrumento indispensável. Constatada a antítese entre a política econômica sustentada pelo Estado e o interêsse de grupos privados controladores de vastas áreas de produção nacional com influência na massa, o Estado moderno, que hoje se qualifica em todos os países como Estado "Social", ou Estado do "bem-estar coletivo", ou *Welfare State*, precisa de instrumentos para afirmação de seus fins. E a desapropriação tem sido o instituto que tem permitido essa intervenção estatal no interêsse público (Conf. Waline, *Les Nationalisations in "Droit Social"*, 2945, pág. 85; Lavergne, *L'Expérience des Nationalisations*, pág. 11 e seg.; Puget, *Les Nationalisations en France et à l'Étranger*, pág. 3).

30. A importância dêsse instrumento de realização de uma política econômico-social tem sido posta em relêvo em outros países. Assim, na Itália, o art. 43 da Constituição declara:

"A fin di utilità generale la legge pùo reservare originariamente o transferir, mediante expropriazione e salvo indenizzo, allo Stato, ad enti pubblici o a comunità di lavoratori o di utenti determinate imprese o categorie di imprese, che si referiscano a servizi pubblici essenciali ou a fonti di energia o a situazioni di monopolio ed abbiano carattere di preeminente interesse generale."

Os trabalhos preparatórios da Constituinte Italiana deixam claro o intuito do legislador de dotar o Estado de meios de agir em casos em que, não se verificando a rigor necessidade pública, haja um *interêsse* coletivo a zelar. Determinados setores da economia influem grandemente na vida coletiva; logo, não podem ser deixados ao arbítrio dos interêsses de grupos privados, sem que o Estado disponha de meios de coibir abusos sobrelevando dentre tais meios a expropriação. Em atividades econômicas de influência decidida na vida coletiva, a transferência de emprêsas para o Estado pode se constituir em recurso técnico para evitar abusos (ver sôbre a discussão constituinte italiana o resumo feito por Vicenzo Spagnuolo Vigorita, *L'Iniziativa Economica Privata nel Diritto Pubblico*, 1959, págs. 296 e 300 e seguintes). Indica, portanto, o art. 43 algumas atividades, cujo exercício se faz sempre *"sob reserva de expropriação"* (Vigorita, op. cit. pág. 296) ou, como a atual Constituição de Bonn prefere dizer, para a Alemanha — *"sob reserva de socialização"* (art. 12).

31. A fórmula de desapropriação por interêsse social constituiu solução adequada para a política de nacionalização trabalhista seguida pela Inglaterra, onde a estatização de determinadas emprêsas se deu sempre mediante *prévia indenização*, fixada esta com relativa eqüidade. Também as nacionalizações francesas foram sempre precedidas de indenização, nem sempre julgada integral. Aceitam êsses países, para as desapropiações feitas no interêsse social, uma indenização mitigada (ver *Vigorita* op. cit., pág. 328 e segs.; Vedel, *La Technique des Nationalisations* cit., pág. 55 e segs.).

32. Assim, parece-nos que o estudo das desapropriações por interêsse social deverá ser feito em maior profundidade do que o faz o atual projeto, sendo certo que a elas tem-se consagrado o Direito Público de outros países, como fórmula de importância na fixação de política econômico-social por métodos democráticos.

A DESAPROPRIAÇÃO E O SUBSOLO

33. O artigo 9.º do projeto cria regra nova quando dispõe:

"Quando a desapropriação fôr decretada para instalação de exploração econômica do subsolo, por parte do Estado ou de Emprêsa que organize, o superficiário, se lhe convier, será indenizado com determinada participação nos lucros do empreendimento, que compense o seu direito decorrente do § 1.º do art. 153 da *Constituição federal*."

Não parece justificar-se o preceito. A Constituição federal, repetindo princípio recebido em nossa organização constitucional desde 1934, enuncia em seu art. 152:

"As minas e demais riquezas do subsolo, bem como as quedas dágua, *constituem propriedade distinta da do solo* para o efeito de exploração ou aproveitamento industrial."

34. O sistema do Código de Minas assenta-se nesse mesmo princípio da independência entre a propriedade do solo e a do subsolo, esta sujeita ao regime da concessão federal para os feitos de exploração industrial. Não se vê, portanto, porque agora se vá dar ao proprietário de superfície um direito a participar nos lucros da exploração industrial que se venha a fazer no subsolo. O § 1.º do art. 153 da *Constituição federal*, invocado para motivar a solução, assegura apenas ao proprietário do solo *preferência* para a exploração do subsolo. Nada justifica a extensão de tal direito, criando-se, uma participação no empreendimento indus-

trial para o qual não concorre o superficiário. A reparação de qualquer prejuízo que êste possa ter com a exploração do subsolo já se assegura pela norma do § 1.º do art. 2.º do Dec.-lei n.º 3.365:

"A desapropriação do espaço aéreo ou do subsolo só se tornará necessária, quando de sua utilização resultar prejuízo patrimonial do proprietário do solo."

DISPOSIÇÕES DIVERSAS

35. Suprime o projeto a enumeração dos casos de utilidade pública, que o Dec.-lei n.º 3.365 enunciava no art. 5.º. Fá-lo justificadamente:

"Admitindo o projeto a intervenção do Poder Judiciário afim de que decida se o caso objeto do ato expropriatório é ou não de utilidade pública, não se justifica tal enumeração."

Já indicamos acima nossa opinião decididamente contrária a que a desapropriação se transforme em infindável discussão judiciária, apurando-se no processo de desapropriação se ocorre, ou não, utilidade pública. A lei deve fixar os casos de utilidade pública, de forma genérica, como o faz o estatuto vigente.

36. O art. 26 do projeto cria nôvo caso de desapropriação: a das terras de área superior a 10.000 hectares vendidas a estrangeiros desde que o Conselho de Segurança Nacional opine em contrário à operação. Parece duvidosa a constitucionalidade do preceito, uma vez que a desapropriação não pode distinguir entre proprietários, qualificações ou característicos dêstes e tem sempre como pressuposto que o bem vá ser utilizado para um fim de utilidade pública (art. 141, § 16 da *Constituição federal*). Impossível estender-se a ação expropriatória a casos outros, como o de propriedade pertencente a estrangeiros, distinguir entre nacionais e estrangeiros para efeito de propriedade.

37. O artigo 18 regula a retrocessão. A lei vigente deixara de fazê-lo, por entender já ser o instituto objeto do art. 1.150 do Código Civil (Exposição de Motivos do Ministro Francisco Campos, item VIII). Resolve o projeto alguns dos problemas existentes em tôrno da tormentosa questão: em primeiro lugar fixa o prazo de 5 anos, a partir da "desapropriação efetivada" sem que o Poder Público haja dado a utilização prevista, para fazer nascer o direito do expropriado a reaver o seu bem. A inexistência, no art. 1.150 do Código Civil, de um prazo para utilização da coisa expropriada gerou um sem número de questões judiciais. O preceito as afastará, sem dúvida. Depois, ao invés de reservar um papel passivo para o proprietário — como o faz o art. 1.150 que cria para o ente público *a obrigação de oferecer o imóvel ao expropriado* — admite o projeto a ação do proprietário para o fim de reaver o imóvel. Resolve ainda a questão do "quantum" da restituição, deixada em aberto pelo Código Civil: deve o expropriado restituir o mesmo preço recebido no ato da expropriação, acrescido dos juros de 12% ao ano, ao invés de submeter o bem a uma avaliação para apuração do valor atual. Essa solução é a que melhor condiz com a natureza da retrocessão, possibilitando o seu exercício efetivo, como o nota Lucifredi, *Le Prestazione di Cose* — cit. pág. 174/175. Admite o projeto ainda, a transmissão do direito de retrocessão aos sucessores do expropriado (solução preconizada, por exemplo, por Sabbatini no direito italiano). Rejeita, pois, o conceito de ser a retrocessão um direito personalíssimo, e como tal intransmissível mesmo aos herdeiros, princípio que é vigorante no nosso direito atual (Código Civil — art. 1.157) sendo acolhido por alguma doutrina (Conf. P. Carugno, op. cit., pág. 317). Opta ainda entre duas correntes no tocante à utilização do bem expropriado: para alguns, basta que êste tenha uma utilização de interêsse público, ainda que diversa da prevista no decreto, para que se não admita o exercício da retrocessão (Nesse sentido: Lucifredi, op. cit., pág. 174; Seabra Fagundes, op. cit., n.º 487, pág. 400;

Supremo Tribunal Federal — ac. in *Arq. Jud.*, vol. 25, pág. 16); para outros, ainda que o imóvel seja utilizado para outro fim de utilidade pública, justifica-se a retrocessão desde que não tenha êle tido o destino previsto no decreto expropriatório (Carugno — op. cit., pág. 317). O projeto optou por esta última solução, como o fêz também o legislador francês na recente Ordenação n.º 58.997, de 23 de outubro de 1958, art. 54.

38. Mantém o projeto em aberto uma importantíssima questão: fixado o preço da desapropriação em decisão transitada em julgado, deixa freqüentemente o Poder Público de pagar por anos a fio o preço, ficando o expropriado no desembôlso de seu valor e não podendo, por outro lado, dispor do imóvel senão com considerável prejuízo, pois a venda de imóvel desapropriado só se faz, òbviamente, com redução de preço. Não estando o Estado sujeito a execução política, não raro expropria êle além de suas fôrças financeiras, deixando os planos sem execução por largo trato de tempo Todo perdem com essa inércia: o particular porque não mantém a livre disponibilidade de seu bem, não recebendo desde logo seu equivalente em dinheiro, só vindo a recebê-lo em moeda desvalorizada; o próprio Estado porque, impedindo a livre utilização do imóvel, não permite faça dêle o proprietário o melhor aproveitamento, o que redunda em perda de crescimento vegetativo dos impostos; perde, ainda, porque só vai executar a obra pública ao fim de tantos anos, com custos naturalmente aumentados. Êsse estado de coisas, que espelha aspecto de ineficiência administrativa e descoordenação de planos, revela-se de excepcional gravidade em país como o nosso, sujeito a violenta depreciação monetária. Começam a surgir no Judiciário demandas tendentes a obter reavaliação dos imóveis expropriados, de sorte a compor uma indenização pela diferença entre o valor fixado na desapropriação e o do imóvel à data em que ela se efetiva pelo pagamento.

39. Todos êsses inconvenientes serão evitados pela adoção de uma regra nítida que fixe a peremptoriedade de um prazo para pagamento do preço fixado. O projeto fixa os seguintes prazos: *a)* o de dois anos, a partir do decreto de utilidade pública, para *efetivação da desapropriação* (art. 16.º); êsse prazo corresponde ao do atual art. 10.º, com sua redução de 5 anos para 2 anos; *b)* de 5 anos, a partir da efetivação da desapropriação, para que o bem tenha a utilização que motivou a medida, sob pena de retrocessão (art. 18.º), dispositivo que substitui o atual art. 1.150 do Código Civil.

40. A expressão *efetivação da desapropriação* usada pelo projeto não tem nitidez suficiente. Quando se entenderá efetivada a desapropriação, em caso de desacôrdo? Pelo início do processo expropriatório? Pelo pagamento final do preço? Neste último caso o prazo de dois anos contados do decreto de utilidade pública, como previsto no art. 16 do projeto, revela-se insuficiente para dentro dêle tomar o expropriante tôdas as medidas necessárias à efetivação do ato, tentar acôrdo amigável, ajuizar o processo judicial, levá-lo a seu têrmo e ainda pagar o preço. Parece, portanto, que o que se pretende no art. 16.º com a menção à *efetivação da desapropriação* é, tal como se entende quanto ao atual artigo 10.º, o início do processo judicial. E, nesse caso, não contém o projeto regra própria para evitar a procrastinação do pagamento do preço, solução que se não deve confundir com a retrocessão.

41. Seria mais útil a formulação de normas distintas, assim se redigindo o artigo:

"Art.: A desapropriação caducará:

a) se não se efetivar mediante acôrdo, ou intentar-se judicialmente no prazo de dois anos, contados da data do respectivo decreto;

b) se, fixado o preço por decisão transitada em julgado, não fôr êle pago no prazo de dois anos a contar do trânsito em julgado.

A caducidade da desapropriação acarreta a cessação de todos os efeitos do decreto expropriatório, voltando o bem à livre disposição do proprietário, que poderá ainda pleitear indenização pelos eventuais danos decorrentes da medida não efetivada.

Parágrafo único — Verificada caducidade, sòmente após o decurso do prazo de dois anos poderá o bem vir a ser objeto de nova declaração de utilidade pública."

CONSIDERAÇÕES GERAIS

42. São êsses os principais aspectos do projeto. Como se vê, apesar do louvável interêsse do ilustre proponente, não parece venha a futura lei a contribuir decisivamente para o melhor funcionamento do instituto que visa regular. Voltando a algumas fórmulas de individualismo jurídico, afasta-se da tendência do atual Direito Público, que em todos os Países, busca imprimir maior celebridade à ação estatal. Preocupado em garantir em todos os detalhes o direito do expropriado, inclusive o de discutir amplamente a utilidade pública decretada pelo Estado, esquece-se de conceder a êste os meios necessários a uma mais eficaz atuação. Algumas soluções já encontradas pelo legislador estrangeiro são negligenciadas. Assim, a promulgação de regras facilitando a realização de grandes obras públicas que se estendam sôbre vastas áreas, bem como a aglutinação dos vários interêsses atingidos. Na lei francesa de 23 de outubro de 1958, todo o capítulo VI (artigos 39 a 47) é consagrado a soluções destinadas a possibilitar essas operações complexas, tais como: *a*) o remembramento obrigatório das propriedades interessadas; *b*) o agregamento, em associação sindical, dos proprietários beneficiários da obra, tendo por objetivo sua participação nos trabalhos dêste; *c*) a possibilidade de cessão a entidades ou pessoas, sob certas condições, de áreas resultantes ou atingidas parcialmente pela desapropriação, para nelas serem construídos grandes conjuntos de habitação; *d*) a reorganização dos territórios atingidos pelos trabalhos, quando dêstes resulte dispersão de população, supressão de um núcleo populacional (Veja-se o exame dessas medidas e sua oportunidade na obra recente de P. L. Josse *La Réforme de l'Expropriation*", cit., ns. 60 a 66, págs. 46 e segs.). Os problemas que uma obra complexa e extensa acarretam podem ser postos em evidência, por exemplo, com o exame do projeto de Assuan, no Egito, havendo mesmo se constituído uma sociedade de âmbito internacional para proteger os tesouros de arte, os antigos templos que serão submergidos pela colossal represa projetada. Não se cogita de opor obstáculos à extraordinária obra, nem de discutir judicialmente sua utilidade, avaliando suas vantagens em contraposição aos danos que acarretará imediatamente, mas sim de compor e preservar os demais interêsses possìvelmente atingidos pela realização. Também em França, a construção da barragem de Tigne ocasionou o desaparecimento de uma comuna — de Tigne —, e a submersão, na bacia de retenção, de sua sede, de uma igreja, etc... Os interessados atingidos pela obra recorreram ao Judiciário, questionando-se se a desapropriação poderia atingir e suprimir uma circunscrição político-administrativa. E o Conselho de Estado, em decisão de 30 de outubro de 1959 (*Commune de Tignes, esposos Raymond* e *outros*), sustentou a validade da medida administrativa, com habilíssima construção jurídica, mostrando que a criação e manutenção de circunscrições políticas é resultante das condições de meio, território, população, etc., não podendo constituir obstáculo às realizações de interêsse geral, e, se por efeito da realização de uma obra de utilidade pública, é atingida e até suprimida uma circunscrição política, cumpre às autoridades administrativas interessadas adotar as providências normais à recomposição da situação:
"que si l'éxécution des travaux déclarés d'utilité publique a crée une situation de fait rendant nécessaires la désaffectation

d'un édifice du culte, le transfert du chef-lieu de la commune de Tignes et, le cas echéant, la modification de la circonscrition territoriale de celle-ci, les dispositions susmentionées du cahier des charges n'ont eu ni pour but, ni pour effet de faire obstacle à ce que fussent pris, par les autorités compétantes et dans les formes prevues par les lois et reglements applicables, les actes administratifs qui pouvaient seuls édicter de telles mesures; que, dès lors, le moyen susénoncé ne saurait être retenue" (Apud. Josse, op. cit. n.º 66, pág. 49).

43. Cada época histórica produz um tipo característico de Administração. Parece-nos necessário que os juristas do País compreendam que, sem fornecer meios técnicos, políticos e jurídicos à Administração, não poderá esta realizar a tarefa dela esperada. O centro de gravidade das funções estatais, nos nossos dias, deslocou-se decididamente para a Administração. Enquanto o processo legislativo evolui com relativa lentidão, trazendo a lei a marca de permanência, a Administração, que se encontra mais próxima às necessidades práticas, é obrigada a sofrer mais rápida mutação, de sorte a atender às solicitações da vida coletiva. De uma posição passiva ante o livre jôgo dos vários interêsses que compõem a vida de uma Nação, e especialmente das fôrças econômicas, passou a Administração a exercer um papel ativo (Heller — *Teoria del Estado,* 1955, pág. 246). A moderna realidade social, resultante do progresso técnico, da economia, da interpenetração de relações sociais, impõe ao Estado o dever de planificar e dirigir, de exercer uma atividade estabilizadora e controladora dos múltiplos interêsses coletivos em jôgo. A crescente *intervenção estatal,* com a obrigação de velar e cuidar do bem-estar econômico, constitui característica do Estado contemporâneo (Biscaretti di Ruffia — *Lo Stato Democratico Moderno,* Milão, 1944, pág. 438 e seguintes; Burdeau — *Traité de Science Politique,* Paris, 1957, vol. 7, pág. 464).

44. Se assinalamos ao Estado tão importantes tarefas, se a vida coletiva no Estado moderno organiza-se à base de planificação, dirigismo ou intervenção estatal no domínio da economia, não podemos recusar à Administração os meios de exercer eficazmente o extenso papel que lhe é reservado. E entre êsses meios está, indubitàvelmente, a desapropriação, como forma jurídica do atuar estatal, como instrumento adequado à realização de seus fins. Coartar a ação estatal nesse setor com uma excessiva proteção dos interêsses individuais, criando-se, por exemplo, para o Estado a obrigação de ir a Juízo discutir a utilidade pública, de empreendimentos que realiza no interêsse geral, será indubitàvelmente reduzir a eficiência das soluções administrativas, dificultar a realização das obras de grande alcance coletivo. Imagine-se, no exemplo acima lembrado, da realização de Furnas, se a cada um dos milhares de pequenos proprietários atingidos pela gigantesca obra fôr dado discutir sua utilidade em juízo com paralização da efetivação do empreendimento, qual o retardamento que sofrerá a obra. Entretanto, para sua realização foi necessário recorrer-se a um empréstimo de 74 milhões de dólares de organismo financeiro internacional. Êsse empréstimo, como os demais, está subordinado a prazo e condicionado à não interrupção da obra. Calcule-se, pois, o prejuízo que para todo o País resultará duma possível paralisação, enquanto se discute, com suspensão das desapropriações indispensáveis ao prosseguimento da obra, a utilidade desta. E , em 1963, quando sobrevier nova crise de energia elétrica, todos reclamaremos do Estado sua incúria...

CONCLUSÃO

45. Voltando ao exame do projeto em si, assinalaremos as seguintes conclusões:

a) não inova, de forma assinalável o processo das desapropriações, limitando-se a reproduzir as regras da lei vigente com pequenas variações verbais, sem lhe atingir o conteúdo;

b) entre as inovações, salientamos como vantajosas:

I — a do § 2.º do art. 4.º, que torna expresso que do decreto de utilidade pública conste o prazo dentro do qual a desapropriação se efetivará, bem como a natureza e o fim da obra;

II — o art. 18, que tratando de retrocessão, resolve alguns dos problemas desta, que geram discussões judiciárias.

c) entre as inovações, reputamos altamente inconveniente a do § 5.º do art. 4.º, em que se pretende restabelecer, ainda que não de forma nítida, a discussão judicial prévia e suspensiva, da utilidade pública, ao invés de remeter para outra ação e sem paralisação da medida, nos casos de desvio de poder ou de nulidade, discussão;

d) busca o projeto regular a desapropriação por interêsse social: fá-lo, porém, de forma incompleta e insatisfatória; merece o novel e importante instituto maior meditação e a adoção de fórmulas genéricas que assegurem a utilização eficaz dêsse importante instrumento de realização de uma política econômico-social de interêsse coletivo;

e) ainda inconvenientes:

I — a supressão do atual art. 5.º do Decreto-lei 3.365, que enumera os casos de utilidade pública;

II — o art. 26, que cria um nôvo caso de desapropriação: a venda a estrangeiros de áreas superiores a 10.000 hectares, que não hajam obtido parecer favorável do Conselho de Segurança Nacional;

III — a falta de preceito que assegure a caducidade da desapropriação se não houver pagamento em prazo fixado, ou admita, como a recente lei francesa, reavaliação do bem;

IV — a inovação do art. 9.º, que cria para o proprietário do solo um direito a participar nos lucros da exploração do subsolo, sem que contribua êle para o empreendimento solução retrógrada, em face do sistema do Código de Minas, aceito entre nós desde a *Constituição* de 1934 e consagrado no art. 152 da atual *Constituição;*

V — a não adoção de novas soluções facilitando e regulando os vários interêsses quando se trate de grandes obras, atingindo extensas áreas, desenvolvendo-se entre municípios ou entre Estados.

São essas as conclusões a que chegamos do exame do projeto n.º 2.256, de 1960, da autoria do ilustre deputado João Mendes.

Rio de Janeiro, 13 de dezembro de 1960. — *Luiz Gonzaga do Nascimento e Silva*
Relator