DESAPROPRIAÇÃO — EXECUÇÃO ADMINISTRATIVA — DECRETO-LEI APROVADO PELA CONSTITUIÇÃO

— A administração não pode negar aplicação a decreto-lei aprovado pela Constituição de 1967 e por ela excluído da apreciação judicial.

— Interpretação do Decreto-lei n.º 251, de 1967.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

PROCESSO P. R. N.º 2.180-67

Presidência da República — Procuradoria-geral da República — E. M. N.º I-045, de 17 de junho de 1970.

"Aprovo. Ao Senhor Ministro da Saúde para adotar, com urgência, as seguintes providências:

1) assinar convênio com o Estado do Rio Grande do Sul, consubstanciando, entre outras, as seguintes medidas:
a) — destinação dos recursos financeiros federais necessários à conclusão das obras do hospital, conforme soli-

citação do Senhor Governador; b) — permissão de o Estado utilizar o hospital, por si ou através de convênios com órgãos públicos ou privados, interessados, por prazo nunca inferior a vinte anos.

2) dar-me ciência da adoção das medidas preconizadas, dentro de trinta dias. Em 18/6/70." — (Enc. ao M. Saúde, era 19/6/70).

O Senhor Governador do Estado do Rio Grande do Sul, através do ofício n.º 19/70/GE, de 4 do corrente mês, lamentando que o Hospital Maria Tereza Goulart, de Bento Gonçalves, naquele Estado, há seis anos, permaneça fechado, sofrendo a ação do desgaste que o tempo lhe impõe e privando a comunidade de tão necessários e indispensáveis serviços, solicitou ao Excelentíssimo Senhor Presidente da República, abertura de crédito Especial, destinado a execução de obras imprescindíveis à conservação e funcionamento do referido hospital.

Por igual, o Senhor Secretário de Estado da Saúde do Rio Grande do Sul, dirigiu-me ofício sob n.º 190/70-GSS, naquela mesma data, pleiteando uma solução para o assunto que se poderia alcançar através das seguintes providências, *verbis*:

> "a) liberação imediata da importância de Cr$ 55.000,00 (cinquenta e cinco mil cruzeiros), que se encontra depositada na Agência do Banco do Brasil, sediada à Avenida Farrapos, em Pôrto Alegre, desde 28-7-64;
>
> b) liberação da verba de Cr$.... 150.000,00 (cento e cinqüenta mil cruzeiros), que englobada à importância referida no item anterior, seria destinado às necessárias e urgentes reparações na estrutura do Hospital;
>
> c) entrega do Hospital, uma vez já concluídas as obras referidas, ao Govêrno do Estado do Rio Grande do Sul que por sua vez, mediante convênio, contrato ou arrendamento entregaria, a uma organização hospitalar idônea, para que se encarregasse do seu funcionamento."

2. Para o equacionamento do problema, mister se faz, um breve histórico dos fatos.

3. A "Sociedade Beneficente Maria Tereza Goulart", ultimava em 1964 a construção de um hospital na cidade de Bento Gonçalves, Estado do Rio Grande do Sul, em terreno pertencente à "União Bento Gonçalvense de Estudantes" e hipotecado ao ex-IAPC, quando. ao eclodir o Movimento Revolucionário de Março, a União Federal ocupou o imóvel, determinando abertura de inquérito policial-militar para apurar irregularidades na aplicação de recursos federais destinados à sua construção que, embora de iniciativa privada, contou com vultosos auxílios estaduais e federais.

4. Essa situação perdurou até 1967, quando

> "Considerando que a Sociedade Beneficente Maria Tereza Goulart, de Bento Gonçalves, Estado do Rio Grande do Sul, deixou de desempenhar, efetivamente, as atividades assistenciais previstas em seus Estatutos;
>
> Considerando a necessidade de ultimar as obras do Hospital de que a referida entidade é mantenedora na Cidade de Bento Gonçalces, Estado do Rio Grande do Sul, e pô-lo em funcionamento para atender às necessidades da população local:
>
> Considerando que as obras e serviços realizados foram custeados, preponderantemente, com recursos públicos que devem ser resguardados"

o Govêrno Federal baixou o Decreto-lei n.º 251 consubstanciando as seguintes providências:

a) desapropriação por utilidade pública, do imóvel destinado ao Hospital, bem como dos materiais e bens móveis existentes;

b) constituição de Comissão Especial para promover as medidas decorrentes do Decreto-lei, objetivando a conclusão das obras do Hospital e seu funcionamento mediante convênio entre o Ministério da Saúde e os órgãos federais, estaduais, municipais e privados interessados;

c) liberação de verbas bloqueadas, em nome da Sociedade de que se trata, quanto da "Sociedade Beneficente Vânia Medeiros Mincarone", destinadas às obras do Hospital, em causa;

d) abertura de crédito especial de 150 mil cruzeiros, para atender às despesas de conclusão da obra em referência;

e) extinção da "Sociedade Beneficente Maria Tereza Goulart", na forma do disposto no Decreto-lei n.º 41, de 18/11/66; e

f) imissão imediata na posse do imóvel e demais bens desapropriados pela Comissão Especial referida.

5. A Comissão Especial constituída na forma do art. 2.º, do citado Decreto-lei n.º 251, e instalada a 6/11/67, desincumbindo-se de sua missão — em 24/1/68 — apresentou relatório de seus trabalhos ao Sr. Ministro da Saúde, concluindo por que fôsse aceita proposta da "Sociedade Dr. Bartolomeu Tachini", para operar o Hospital, mediante convênio, por ajustar-se à situação econômico-financeira do País, ser prática e oferecer condições de bem servir à comunidade local, pois:

a) se obrigava a concluir as obras do Hospital e proceder aos reparos das partes danificadas, por conta própria; e

b) colocá-lo, bem como o hospital de propriedade da proponente, à disposição das Faculdades de Medicina do Rio Grande do Sul, para fins de estágio e estudo dos respectivos alunos.

6. No Ministério da Saúde, o assunto foi submetido à apreciação de sua Consultoria Jurídica que, depois de tecer comentários acêrca da desapropriação em geral, concluiu pela impossibilidade de aceitar-se a conclusão do relatório da Comissão Especial, tornando-se inadmissível a hipótese do convênio, em razão de que o Decreto-lei n.º 251 era injurídico e através dêle não se poderia processar a desapropriação, por descumprimento da legislação pertinente (Decreto-lei número 3.365-41, alterado pela Lei número 2.786-66). A Consultoria-Geral da República, através do Parecer número 651-H, perfilhou a mesma tese.

7. Em virtude dos óbices jurídicos levantados contra a desapropriação prevista no Decreto-lei n.º 251, por parte dos órgãos de assessoramento jurídico da Administração, foram adotadas providências para dissolução judicial da "União Bento Gonçalves de Estudantes" e da "Sociedade Beneficente Maria Tereza Goulart", com a medida preventiva de seqüestro e depósito do Hospital e dos bens móveis, nêle existentes, e a nomeação do Estado do Rio Grande do Sul como depositário, única solução possível para salvaguarda dos bens em poder da União, imposta, aliás, pela orientação administrativa adotada, no caso (Pareceres da Consultoria Jurídica do Ministério da Saúde e da Consultoria-Geral da República. Exposição de Motivos n.º 9 e Aviso n.º 790, do Ministério da Saúde, ambos aprovados pelo Sr. Presidente da República). As ações de dissolução, propostas em obediência a essa orientação, seguem seu rito normal.

8. As medidas preventivas de seqüestro e depósito, dado o caráter de provisoriedade, impedem sejam tomadas as providências necessárias à so-

lução do problema, vez que nenhuma entidade, pública ou privada, empenhar-se-ia na tarefa de fazer operar o hospital (que demandaria vultosos recursos e cuja complexidade é fácil entender-se) nessa situação de precariedade.

9. As providências solicitadas pelo Executivo do Rio Grande do Sul, através de seu Secretário da Saúde, no sentido do pronto funcionamento do hospital em aprêço, são as preconizadas no Decreto-Lei n.º 521, e sòmente produzirão os efeitos desejados com o cumprimento pleno do que foi preceituado no referido diploma legal.

10. Ocorre, entretanto, que o esvaziamento do mesmo, retirando-lhe a fôrça expropriatória para transferência do domínio do imóvel e anulando-lhe a eficácia quanto à imissão na posse, que ordena, fêz depender da aleatória dissolução judicial da Sociedade Beneficente e da União Estudantil, a solução do problema. A posse, entretanto, é matéria de fato e existia desde a ocupação do imóvel em 1964, ao eclodir o Movimento Revolucionário, como já explicado, não tendo, por essa razão, necessidade a Comissão Especial de imitir-se nela, como lhe ordenava o art. 6.º do Decreto-Lei n.º 251. A posse da União preexistia ao Decreto-Lei.

11. Vale salientar que o Decreto-Lei em questão (baixado em 28 de fevereiro de 1967) legitimou medidas tìpicamente revolucionárias. Em conseqüência, ficou aprovado pela Constituição de 1967 (art. 173) que o tornou, até, insusceptível de apreciação judicial (inc. III), não podendo, portanto, sofrer contestação através de pareceres normativos, que, por mais respeitáveis não se podem sobrepor à norma constitucional. A Administração, *data venia*, não pode furtar-se a dar conseqüência às medidas nêle preconizadas, já que correspondem a ato revolucionário com a chamada constitucional.

12. A *desapropriação* é um procedimento administrativo que envolve uma fase *declaratória* e outra *executória*. A primeira, no sentido da indicação da necessidade ou utilidade pública, ou do interêsse social; e, a segunda, compreendendo a estimativa da indenização e a transferência da propriedade do bem expropriado. A *declaração expropriatória* — esclarece Hely Lopes Meirelles — pode ser feita por lei ou decreto, muito embora a lei, aí, não se revista de caráter normativo. Vale dizer, portanto, pode ser feita mediante Decreto-lei.

A *imissão na posse*, quando *definitiva* é precedida do pagamento integral do preço do bem expropriado; e, quando *provisória* (nos casos de urgência, mediante *depósito prévio* da indenização, segundo o critério legal.

Casos há, entretanto, em que o apossamento dos bens e sua integração no domínio público, excepcionalmente, ocorrem através de *desapropriação de fato* ou *indireta*. Na hipótese, cabe ao ex-proprietário indenização por perdas e danos. Nesse sentido, é vasta a jurisprudência do Egrégio Supremo Tribunal Federal.

Embora sem defender a *desapropriação de fato* que, em condições de normalidade é indefensável, no presente caso, não poderia a Administração agir de outra forma, vez que não seria lícito depositar indenização relativa a patrimônio que decorreu em grande parte de recursos seus, e, mais, em favor de Sociedade que mandou dissolver (Decreto-Lei n.º 251, art. 5.º).

13. Assim sendo, poderia o Decreto-Lei n.º 251, fazer a *declaração expropriatória*, no presente caso, e, o apossamento do bem, integrou-o no domínio público. Trata-se, na hipótese, pelas circunstâncias especialíssimas que a envolveram, de *desapropriação indireta*, razão pela qual pode a Administração dispor do hospital expropriado, urgindo, portanto, promover-se, pelos meios próprios, o levantamento do se-

qüestro e depósito dos bens, a esta altura, desnecessários.

Em face do interêsse demonstrado pelo Govêrno do Estado do Rio Grande do Sul sugere-se que o Govêrno Federal, através do Ministério da Saúde, em consonância, com o disposto no artigo 2.º, do Decreto-Lei n.º 251, por meio de convênio (independentemente do levantamento judicial do seqüestro e depósito, dado que é o próprio Estado o depositário), diligencie no sentido de transferir a utilização do hospital ao Estado, a fim de que se tomem as necessárias providências para seu funcionamento, pela forma que mais convenha ao interêsse público, sem prejuízo das medidas adotadas para dissolução das sociedades envolvidas.

Sub censura.

Brasília, 17 de junho de 1970. — *Romeo de Almeida Ramos*, Consultor-Geral da República.