A DESAPROPRIAÇÃO NO DIREITO COMPARADO

MANOEL DE OLIVEIRA FRANCO SOBRINHO *

1. O método comparado. 2. A sociedade e o indivíduo. 3. Funções e finalidades. 4. As iguais normas e princípios. 5. As diversas diferenciadas legislações. 6. A fonte romana. 7. A natureza do instituto expropriatório. 8. O motivo-causa no direito comparado. 9. Dois documentos históricos. 10. Nas repúblicas socialistas. 11. A carta da Alemanha Federal. 12. A noção causal na lei. 13. Os dados imediatos na desapropriação. 14. A fase administrativa no direito comparado. 15. A indenização no direito estrangeiro. 16. No direito chileno. 17. O homem e o direito. 18. Problemática não diferente. 19. A origem romanística. 20. Conclusão.

1. *O método comparado*

A expressão *comparada* é de há muito um conceito jurídico-científico. Torna-se válida para a explicação de certos fenômenos que são afins nos sistemas legais e nos direitos nacionais. Traz para a hermenêutica, no tocante ao conhecimento, elementos comuns às diferentes legislações naquilo em que elas se harmonizam ou identificam qualificativamente.

Para alguns juristas, como Brutau, a aplicação do método comparativo no estudo do direito, leva a doutrina a captar na *finalidade* uma mesma unidade de propósitos, ou, as mesmas faculdades jurídicas concedidas com objetivos semelhantes. [1]

* Professor de Direito Administrativo da Universidade Federal do Paraná.

1 BRUTAU, José Puig. *Estudios de Derecho Comparado.* La doctrina de los Atos Propios. Barcelona, 1951, p. 19

Ao estudar-se os dados jurídicos chamados *fundamentais*, na área da investigação, de imediato se encontram liames que aproximam tendências ou regras, princípios ou normas. Não é só o pensamento propriamente jurídico que interessa, mas as implicações que surgem da história, do conteúdo e forma das instituições. [2]

2. *A sociedade e o indivíduo*

Num instituto, no entanto, como o da desapropriação para onde originariamente incidem princípios políticos, normas civis e regras administrativas, maiores devem ser os cuidados de análise crítica. E isto porque jamais se pretendeu, através do direito expropriatório, ou sob a proteção dele, atentar-se contra os direitos privados.

Cabe aqui, analisando-se os diferentes textos legislativos, verificar que o sacrifício do administrado não é nem um sacrifício e nem uma perda de posição no quadro geral das garantias jurídicas.

Os abusos do poder administrativo é que, quase na constância, transformam o instituto num instrumento unilateral de opressão do particular com a descaracterização do interesse público e o desvirtuamento do mandamento constitucional.

Em todas as legislações, no direito e frente ao pensamento doutrinário, os sistemas adotam critérios harmônicos que conduzem a uma exata figuração do interesse maior público, e em razão da própria ordem jurídica privada e constituída.

Nos textos e contextos legais o Estado não tende para o desmerecimento do direito do particular, como jamais se inclina institucionalmente no sentido de violentar preceitos asseguradores dos regimes políticos marcados pelo equilíbrio entre os dois elementos reais, a sociedade e o indivíduo.

3. *Funções e finalidades*

Evidentemente que não se pode fugir de uma verdade elementar no tocante ao fenômeno expropriatório: definir funções e finalidades é o escopo do instituto no direito comparado, tal e qual em linhas gerais ficou entendido desde o Congresso, celebrado em Paris, no ano de 1900. [3]

[2] Ver a tese exposta: POUND, Roscoe. *An Introduction to the Philosophy of Law*. New Haven, 1946; GUTTRIDGE, H. C. *Comparative Law*. Cambridge, 1946; DAVID, René. *Les Grands Systèmes de Droit Contemporaines*. Paris, 1971; RIVERO, Jean. *Cours de Droit Administratifs Comparé* (notas de aula). Paris, 1954/55; quanto a GUTTRIDGE. *El Derecho Comparado*. Trad. esp. Barcelona, 1954.

[3] Congresso Internacional de Direito Comparado onde foram enormes as contribuições de Saleilles e Lambert. O primeiro sobre a influência de Stammler, procurando os pontos comuns nos sistemas jurídicos para aferimento dos princípios universais. O segundo dentro de uma concepção universalista do direito mais

Num ensaio bastante preciso pela clareza da orientação dogmática, J. Cretella Júnior enfatizando afirma que os sistemas trazem traços dominantes de confronto, inclusive o sistema administrativo quando assinala as conotações dos institutos, tipificando-os. [4]

Exato isso em termos de processo jurídico-histórico. A desapropriação, por motivo público qualificado em lei, ou por motivo de uma lei que a autorize em forma expressa, não aparece nunca no direito comparado distante da norma ordenativa que regula ou regular pode qualquer tipo de atividade de direito público. [5]

Sucede assim que, nas atividades gerais de serviço público, a permissibilidade parte de faculdades legais assentadas em normas de direito público e que se constituem como leis imperativas e proibitivas. [6] Não se dando ao Estado, destarte, livres condições de simplesmente se movimentar somente em torno de seu interesse.

Não há quem não saiba que o direito privado está intimamente ligado às realidades do direito público, como o direito público assentado em regras de ação pertinentes ao direito privado.

A existência do direito jamais se limita somente pelos seus fins, mas sobretudo no atendimento de situações que se entrelaçando correspondem à administração (Estado) e ao administrado (indivíduo).

4. *As iguais normas e princípios*

Dispensável, hoje em dia, como o fez Mario Sarfatti, buscar-se em longo escorço histórico, a justificação científica para a conceituação apropriada e positiva do direito comparado. [7]

Inclusive, sobretudo, no direito administrativo, como o sabemos, onde inúmeros são os institutos já consagrados e que se vitalizam nos sistemas nacionais de maneira a dar significação de conjunto para conceitos anteriormente sem conexão. [8]

capaz de alcançar as regras comuns a todos os sistemas (ver GUTTRIDGE. op. cit. P. 15-6).

[4] CRETELLA JÚNIOR. *Direito Administrativo Comparado.* São Paulo, 1972, p. 51. Não obstante a importância do debate a que se propõe, impropriamente usa o ilustre professor paulista da expressão "direitos administrativos locais", com a qual não concordamos (op. cit., p. 229). Não traz a citada expressão vocabular, também não necessariamente adotada por alguns outros juristas de renome, nem o sabor do científico e nem o sentido exato da realidade. Falar de *administração local* sim, está certo! Não, porém, de direito administrativo *local*, pois as duas posições que são jurídicas não se antagonizam. É de lembrar a contribuição de ZANOBINI, Guido. *L'amministrazione locale.* L'amministrazione locale governativa. Padova, 1936. p. 15-71.

[5] SILVA CIMMA, Enrique. *Derecho Administrativo Chileno y Comparado.* Tomo I. Santiago, 1962. p. 35-49.

[6] SILVA CIMMA. op. cit., T. I. p. 50

[7] Ver *Introduccion al Derecho Comparado.* Trad. esp. México, 1945.

[8] CRETELLA JÚNIOR. Op. cit. Institutos do Direito Administrativo; Comparado. p. 213-6.

Não só, como veremos, resume-se a importância comparativa no estudo dos atos e fatos administrativos. O mesmo acontece nos contratos e nos serviços públicos. No processo e na análise dos órgãos como pessoas jurídicas. Eis que, para relevo, entre as categorias institucionais administrativas, está a *desapropriação* com todos os elementos que lhe dão figuração concreta, casuística ou de caráter universal.

Analisando-se, por isso, os vários sistemas jurídicos, confrontando-os, é de se verificar que, no que diz com a desapropriação, a maioria desses elementos são comuns, semelhantes, senão iguais quanto aos fins, e sem qualquer subordinação ideológica, política, ou mesmo, de estrutura jurídica. São idênticas quase as regras normativas. São iguais, além de tudo, os princípios originários reguladores.

5. *As diversas diferenciadas legislações*

O que importa, todavia, está no método de estudo do direito comparado abrangente das diversas legislações, e método que, sem dúvida, como expõe Sarfatti, não vai somente à origem histórica das instituições, mas ao exame investigatório dos direitos nacionais. [9]

Precisamente, deste exame, deflui toda a problemática relacional e de conteúdo programático jurídico-processual. O mesmo trabalho de sistematização elaborado pelos civilistas serve de suporte para os sistemas de direito administrativo. Com maior relevância ainda no tocante à desapropriação em virtude das impostas prerrogativas públicas.

Bem analisadas, as legislações, comparadas nos seus textos, não se contradizem. Partindo da notável lei italiana n.º 2.359, de 25 de junho de 1865, a índole do instituto extroverte, de certa forma, as mesmas premissas, ou casuisticamente, quase os mesmos objetivos.

É de lembrar de passagem, para ilustrar, a assertiva de Sarfatti, quando aconselha nas investigações das leis o que chama de "ambiente jurídico" e de "estado de direito", e isso num determinado momento de vida e de desenvolvimento social. [10]

Está claro, no entanto, que os conjuntos jurídicos isolados podem apresentar dissemelhanças, conquanto leis que integram esse conjunto apresentem analogias onde a indagação comparativa torna-se mais explícita, como *in casu* nas desapropriações.

6. *A fonte romana*

A experiência demonstra que o direito comparado, seja público ou o privado, mantém íntimas correlações que são positivas. Basta, para isso, querendo o hermeneuta, a análise de certos textos parti-

[9] SARFATTI, Mario. op. cit. Cap. IV. p. 199-213.
[10] SARFATTI. op. cit., p. 201-2.

culares que conduzem a um espírito interpretativo comum de certas metas públicas. Como produto do tempo histórico, a fonte *romana* ainda se faz viva. [11]

A herança, que chega de um longínquo passado político-social, consolidou instituições, aglutinou princípios e normas, causas, casos e efeitos, colocando o poder administrativo a serviço do direito legal e o Estado em função das imponderáveis necessidades públicas.

Com respeito à fonte romana, ou às origens romanas, não há como entender a participação do cidadão-administrado. Não são os direitos individuais que se sub-rogam por força de um interesse maior. Nem o indivíduo que se deixa limitar na sua ação de vontade pessoal. É o Estado, na sua expressão coletiva, procurando a satisfação das necessidades sociais. [12]

O fundamento romanista está no direito que construiu as legislações modernas. Leia-se, para melhor conhecimento, a lei francesa consubstanciada no Decreto n.º 58.997 de 23 de outubro de 1958 e a lei espanhola de 16 de dezembro de 1954, ambos os diplomas não impondo sequer divergências doutrinárias ou traços obrigacionais não condizentes com a linha histórica do instituto.

As conotações refletem, não obstante, face à realidade do tempo, o equilíbrio entre o público e o privado, a harmonia entre o social e o particular, mantendo para os dogmas jurídicos influências que não chegam a conflitos quanto ao fim e os meios, às necessidades e os interesses, tudo em razão de fatores que sempre foram e são jurídicos. [13]

Continua atual o trabalho de pesquisa realizado por Alvarez Gendín ainda em 1928 em torno de problemas expropriatórios clássicos e com respeito àquilo que o jurista espanhol denominou de "introdução à doutrina da necessidade e utilidade pública na legislação", cujo fundamento se encontra depois assentado na Declaração dos Direitos do Homem, proclamada pela Revolução Francesa em 1789. [14]

Das origens romanas até a formação do pensamento doutrinário francês, os graus na evolução do instituto da desapropriação como direito, lei e processo, marcam situações jurídicas sensíveis que man-

[11] Teoricamente, em razão da história, a força da origem romana não está na legenda, mas de certa forma nas instituições. Praticamente está seu direito, apurado por gerações contínuas de grandes juristas, que o adotaram como fonte principal dos sistemas jurídicos do mundo ocidental.

[12] Transmitindo valores, o direito romano, sem dúvida, também transmitiu, mesmo após a decadência do Império, o seu espírito de organização administrativa. Jamais esqueceram os romanos a importância do estado econômico e social e não só político. Assim, simplesmente, Roma não desapareceu até hoje. Nas suas instituições buscamos ainda o melhor conceito do bem comum ou a melhor definição histórica de princípios humanos.

[13] Ver ALVAREZ GENDÍN, Sabino. *Expropiación Forzosa.* El Derecho Romano. Madrid, 1928. Cap. I, p. 5-6.

[14] ALVAREZ GENDÍN, Sabino. op. cit. p. 15.

dam respeitar a propriedade, salvo razões *ex justa causa.* [15] Quanto à doutrina, na sua evolução, apenas intimidou-se ante o conceito relativo do *ius politiae* ou do quem sabe até hoje do *plenitudo potestatis.*

7. *A natureza do instituto expropriatório*

Atente-se para as legislações modernas, e com maior atenção para a francesa. O que se verifica com tal propósito? É que ela, na sua construção expositiva, possui inúmeros pontos comuns com a espanhola e a portuguesa. Pontos que, não obstante as maneiras do proceder, encaminham o intérprete para soluções idênticas nos objetivos públicos.

As diferenças acaso existentes e que de pronto se anotam nas leis citadas outras não são que aquelas de estrutura de regime político ou de mecânica relativa à organização do Estado. No fundo e no conteúdo, como no tocante aos fins, as leis se assemelham e até se igualam. Apresentam-se, ao comparativista, como instrumentos de uma mesma ação administrativa.

Nenhuma delas, inclusive a argentina e a brasileira, deixa de atender no fenômeno expropriatório à posição do Estado e à situação do indivíduo. Administração e administrado confrontam-se por motivo de um direito e de um interesse, de uma garantia jurídica e de uma necessidade pública.

Em falando de terminologia, os vocábulos conceituais jurídicos produzem um mesmo resultado qualificativo e gramatical. Não há destaques a fazer que levem a contradições quanto à natureza do instituto. Na sua pureza, o instituto, não somente no aspecto histórico, mantém-se intangível dentro de um sistema legal de garantias jurídicas nominadas.

Não há em qualquer passagem dos referidos diplomas de lei medidas que possam infringir o direito do administrado. A cautela, está, em precisamente, resguardar a posição do particular, não obstante a premência do direito público estatal. Saliente-se, portanto, duas figurações legais como preocupação do legislador nas desapropriações:

a) a de submissão da administração ao direito;

b) a de submissão do ato expropriatório às demais determinações da lei ou do processo legal. [16]

[15] ALVAREZ GENDÍN. op. cit. Derecho Extranjero — Derecho Nacional. p. 15-21; SARFATTI. op. cit. Origem do direito comparado. p. 1-8; GUTTRIDGE, op. cit. Origem e desenvolvimento do direito comparado. Cap. II, p. 25-44.

[16] São inúmeros os pontos comuns, conforme adiante examinaremos cuidadosamente, entre as legislações estrangeiras. E pontos que oferecem melhor compreensão aos intérpretes das leis brasileiras. O problema de manter o instituto nos seus limites harmoniosos não é só do nosso tempo. Tudo vale para o Estado quando em dificuldades para o cumprimento dos seus fins públicos. Mas as leis, quando bem analisadas, dão ampla liberdade de iniciativa à adminis-

Tudo o mais daí decorre ou deflui. Os instrumentos de direito privado não se diferenciam nem por influência de atuação do direito público. Preferentemente se inclinam ante o que é reconhecido como do indivíduo, do administrado, ou do particular.

8. *O motivo-causa no direito comparado*

Já a lei italiana de 1865, dispondo sobre as desapropriações por necessidade ou utilidade públicas, impunha duas condições explícitas juridicamente com referência:

a) aos atos que devem preceder à declaração de utilidade pública;

b) à forma da declaração de utilidade pública.

A mesma é a orientação da lei francesa de 1958 com respeito à declaração ou o ato declaratório. Alterada, posteriormente, em 1959, ou então completada, estabelece condições para as operações de procedimento expropriatório e para a transferência forçada da propriedade.

A lei portuguesa, no seu contexto, não difere das demais. Ela se executa, como diz o Decreto n.º 43.587, com a intenção de garantir, em termos adequados, "a defesa dos legítimos interesses do proprietário". E se faz mediante declaração conforme o artigo 12.º da Lei n.º 2.030, fixando as competências e a responsabilidade.

Na Espanha, os requisitos de motivo-causa são prévios. De uma maneira formal diferente afirma o que as outras leis afirmam. Mas na declaração reside, tempestivamente, a finalização do procedimento administrativo anterior. Não há, por assim dizer, uma vontade que seja a legal. Como não prevalece um fim que não se imponha como legítimo. [17]

O motivo-causa nas desapropriações, em qualquer dos sistemas jurídicos, antigos, contemporâneos ou modernos, como também nas leis brasileiras a partir da lei de 9 de setembro de 1826, torna-se imperativo e não somente finalístico, eis que sem essa razão de funda-

tração. Sem prejuízo, no entanto, dos direitos individuais, ou melhor, dos valores que, em contrapartida, correspondem a esses direitos.

[17] 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 Bartulo ainda merece compreensão, pois o poder político não é um *dominius mundi*. Em linha reta foi essa a herança do direito ocidental. Chegando o instituto ao nosso tempo para definir situações excepcionais (AVAREZ GENDÍN. op. cit. Cap. I, p. 5-14; SARFATTI, Mario. op. cit. A influência romana. p. 1-10; e consultar: BERTELUCCI, Edgardo. *Espropriazione per causa di Publica Utilità. Milano*, 1954; GARSONNET. *Traité de L'expropriation*. Paris, 1900; LEGÓN, Fernando. *Tratado Integral de la Expropiación Pública*. Buenos Aires, 1934; CRETELLA JÚNIOR, J. *Tratado*. Histórico da Desapropriação. Vol. IX, p. 25-31.

mento social e ético não cabe ao poder público abrir exceções contra o direito de propriedade. [18]

Nunca será demais, portanto, na análise comparada observarmos, que em todas as legislações permanece a preocupação do Estado legal, em oposição ao arbítrio. Nos limites da lei, ou das leis expropriatórias, a amplitude não coíbe a vontade pública quando se manifesta na sua legitimidade. A lei precede ao ato, como o motivo-causa também.

9. *Dois documentos históricos*

Na comparatividade de espaço-tempo, dois documentos históricos deram conteúdo definitivo ao poder de expropriar:

a) a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão;
b) o Código de Napoleão.

De lá para cá, as legislações se fizeram mias cuidadosas, em atenção do direito do administrado. Anteciparam ambos esses documentos uma posição irreversível. Sem nenhum prejuízo para a atividade administrativa estatal, mas em favor da ordem jurídica e da harmonia social. [19]

Quanto ao processo jurídico acompanhou o processo político. Não devendo o Estado, salvo por motivos excepcionais, relevantes, indeclináveis, fugir das suas obrigações tutelares para com o administrado, ou, exercitar faculdades não legais que afetem as garantias individuais.

A herança, ao que vemos, conslidou-se pelos tempos ganhando substância material nas legislações que depois vieram sob a inspiração do Código Civil francês. [20] Com respeito ao instituto expropriatório,

[18] A lei brasileira de 1826, bastante avançada para a época, desdobrou-se entre a necessidade e a utilidade públicas. Os motivos-causa seriam, portanto, dois tal e qual estavam anunciados. Como *necessidade*, considerava-se: a defesa do Estado, a segurança pública, socorro público e salubridade pública. Como *utilidade:* instituições de caridade, fundação de casas de instrução da mocidade, comodidade geral e decoração pública.

[19] "As transformações radicais operadas pela Revolução Francesa, principalmente na proclamação dos direitos do homem, assinalam o fim de uma época e o início de novos tempos com reflexos fundamentais no campo jurídico. Os direitos individuais passam a ser solenemente proclamados e juridicamente garantidos. Firmam-se de maneira plena os princípios do liberalismo, na política e na economia, refletindo-se no ordenamento jurídico, mas assim como o indivíduo é desde então o ocupante do primeiro lugar e o Estado é apenas o instrumento das garantias individuais, a desapropriação não pode ser senão um instituto excepcional de que se lança mão para os casos não de simples utilidade, mas de necessidade pública e mediante depósito preventivo da indenização" (CRETELLA JÚNIOR, J. *Tratado.* Vol. IX, p. 29).

[20] "Promulgado o Código Civil, em 21 de março de 1804, novamente é consagrado o princípio expropriatório, ressalvando o direito do expropriado à indenização prévia. Art. 545: 'Ninguém pode ser constrangido a ceder sua propriedade, a não ser em caso de utilidade pública e mediante justa e prévia indenização' " (CRETELLA JÚNIOR. op. cit. Vol. IX, p. 30).

o princípio da excepcionalidade jamais conseguiu derrrogar a norma jurídica que daí passou a ser inscrita formalmente nas cartas consticucionais.

No século XX, muito apesar dos movimentos políticos ideológicos, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, proclamada pela Assembléia Geral das Nações Unidas, em 10 de dezembro de 1948, manteve com o mesmo espírito e as mesmas reservas, duas reais imposições:

a) toda a pessoa tem direito à propriedade, individual e coletiva;

b) ninguém será arbitrariamente privado de sua propriedade. [21]

Como a propriedade é um conceito universal tanto na linha vertical da história como na linha horizontal das sociedades humanas, onde quer que apareça ou sob que aspectos se apresente mantém características inalienáveis de poder psicológico aliado a profundo sentimento fisiológico.

Eis porque é aqui que a explicação materialista no sentido político contrasta com os dados da história. No subsolo do fenômeno econômico reside a noção de posse e do direito de propriedade. Resulta pois, assim, que a evolução social pode entender-se pelo fenômeno econômico direta ou indiretamente ligado aos interesses materiais. [22]

Com isso, no entanto, não se vá dizer que o Estado *político* possa, sem maiores compromissos, romper com o que é natural na tradição. Não que o impulso econômico seja uma condição exclusiva, mas porque com o concurso de outras forças, torna o indivíduo-pessoa sujeito de direitos. A questão não é só de forma legal, mas de conteúdo de vida social.

10. *Nas repúblicas socialistas*

Por muito paradoxal que pareça, contudo, as transformações históricas sofridas pelo direito pouco atingiram o instituto da desapropriação, a não ser num sentido puramente formal.

Guardou o instituto, nas suas origens, premissas e fins, caracteres pelos quais os princípios estabelecem critérios, ou relações que os sistemas jurídicos reconhecem como de *status* social-econômico.

Jamais substituiu-se a tutela do Estado para a proteção da propriedade. Basta dizer que as cartas constitucionais de repúblicas socialistas, como por exemplo a mais recente da Bulgária, reconhece na propriedade diferentes formas como a estatal, a cooperativa, de organizações sociais e a da pessoa. [23]

[21] Artigo XVII da Declaração. Ver FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira. *O Homem na Comunidade Política Internacional*. Curitiba, 1964. p. 50.

[22] VANNI, Icilio. *Filosofía del Derecho*. Trad. de Rafael Urbano. Madrid, 1941. p. 223-4.

[23] Constituição da Bulgária de 16 de maio de 1971, artigo 14. In *Información Jurídica* n.º 311/205. Madrid, 1971. Quase de igual teor é o art. 36 da

E é assim que o Estado pode expropriar com fins estatais e sociais "os bens dos cidadãos, das cooperativas e organizações sociais, contra o pagamento da devida indenização". Quanto ao sistema expropriatório e seu processo e a fixação indenizatória, são os determinados por lei. [24]

Uma das mais importantes cartas, a da República Federal da Alemanha, consubstancia algumas determinações que, levadas ao exame de análise jurídica, não surpreendem e nem inovam em matéria de expropriação, como não deixam de marcar um passo a frente no trato de fim processual. [25]

Entretanto, na lei, está não a explicação do instituto na sua milenar história, mas o modo pelo qual o Estado se ativa e procede em termos de equilíbrio ou de comportamento social e político. Não há, de plano, outra maneira de entender o fenômeno da desapropriação, e isso nem com a diferença conjuntural que preexiste nos regimes constitucionais.

11. *A carta da Alemanha Federal*

A Constituição de Weimar, de 11 de agosto de 1919, liberal apesar de nascida de uma situação revolucionária na Europa central e oriental depois de 1918, antecipou a regra da Carta atualmente vigorante assegurando pressupostos garantidores da propriedade na vida econômica e também disposições legislativas adequadas ao procedimento expropriatório. [26]

A mesma tendência, sem dúvida, alcançou projeção no futuro hoje *presente*, repetindo-se a posição estatal em face do indivíduo e da propriedade, a mesma linha de conduta um tanto mais adiantada quanto aos conceitos de interesse geral ou de bem-estar-geral.

O Art. 14, no seu n.º 3, textua que a desapropriação só pode ser admitida no interesse geral. E que só pode efetuar-se "através de lei ou em virtude de uma lei que regule a espécie e o montante da indenização". [27]

Constituição da Romênia, de 13 de março de 1969 e que manda a "lei proteger o direito de propriedade pessoal".

[24] Art. 28 da Constituição da Bulgária de 1971.

[25] Diz, na sua primeira parte, o Art. 14 da Constituição da RFA: "A propriedade e o direito de herança são garantidos. Seu conteúdo e seus limites são aqueles determinados através de lei. A propriedade traz obrigações. Seu uso deve servir simultaneamente ao bem-estar-geral."

[26] MIRKINE-GUETZEVITCH, B. *Las Nuevas Constituciones del Mundo*. Constitución del Reich Alemán. Trad. esp. Madrid, 1931. p. 87-8.

[27] Art. 14, n.º 3: "A desapropriação só é admitida no interesse geral. Ela só pode se efetuar através de lei ou em virtude de uma lei que regule a espécie e o montante da indenização. Esta indenização deve ser determinada sob a ponderação justa dos interesses da coletividade e do particular afetado. Em caso de discordância no que toca ao montante da indenização ficará aberta a via judicial ante os tribunais ordinários."

Há que lembrar, todavia, o fim chamado de *socialização*, por onde as finalidades se tornam diversificadas, e a propriedade passível de ser convertida em propriedade coletiva. [28]

Certas peculiaridades, contudo, ressaltam uma posição jurídica totalmente diferente no seu conteúdo de expressão jurídica, não obstante o direito do Estado derivar do expresso disposto constitucional. Não existe, porém, uma lei única que vigore para todos os casos de desapropriação. [29]

O que se torna claro, aparecendo como evidente, é que na República Federal da Alemanha, comparados os textos legislativos com os textos das repúblicas populares socialistas, a desapropriação mantém intangíveis as suas regras processuais, as suas normas indicativas, os seus princípios institucionais e as obrigatórias implicações de exata natureza legal.

12. *A noção causal na lei*

Aceita a administração pública, quando delimitada no seu objeto científico, nada mais é que "um conjunto de fenômenos sociais", [30] ou melhor, fenômenos de vida coletiva e de interesse social.

Bem sentindo o Estado na sua evolução, auxiliado hoje pelos instrumentais da técnica e da ciência, a posição do poder público, e portanto, do poder administrativo, assume projeção que exige, no direito, o resguardo do administrado. Não pode mais a administração, como fenômeno-fato, manter-se alheada de problemas que são necessariamente de funcionamento, de estrutura e de organização. [31]

[28] Possui a seguinte redação o Art. 15 cuja inteligência é bastante avançada: "Com o fim de socialização e através de lei que regule a espécie e o montante da indenização, poderão ser convertidos em propriedade coletiva ou em outra forma de economia coletiva, a terra e o solo, as riquezas naturais e os mais de produção. Para a indenização aplicar-se-á o disposto no Art. 14."

[29] "Não há na República Federal da Alemanha uma lei geral de desapropriação que vigore para todos os casos e regule de modo geral o processo. Ademais existe um grande número de regulamentos especiais tanto no âmbito federal como no dos Estados federados. O direito do Estado à desapropriação provém dos Art. 14 e 15 da Constituição. Podem ser objeto da desapropriação todos os direitos patrimoniais privados. As leis especiais, que regulam a matéria em setores importantes, são a lei federal de construção e a lei do fornecimento. Ao lado dessas, existem leis que somente prevêem a possibilidade da desapropriação, sem estabelecer o respectivo processo. Como o direito expropriatório pertence só à competência legislativa da União, figuram ao lado das leis federais também leis dos estados federados em particular" (Fonte: professor R. Bernhardt. Instituto Max-Planck. *Direito Público Estrangeiro e Direito Internacional.* Heidelberg, 1972).

[30] Ver BAENA DEL ALCÁZAR, Mariano. Perspectivas y Tendencias de los Estudios sobre la Ciencia de la Administración. *In Perspectivas del Derecho Público en la Segunda Mitad del Siglo XX.* Tomo IV. Madrid, 1969. p. 27.

[31] Anote-se, para mais ampla análise, as contribuições de: CATALDI, Giuseppe. *L'organizzazione della Amministrazione Pubblica e la Scienza della Ammi-*

A noção finalista, de que fala M. Martinez Gonzalez com respeito à atividade administrativa, não é, por exemplo, para o instituto da desapropriação, a mais aceitável na prática ou na doutrina.[32]

Peca pela base quando pretende que esse tipo singular de atividade esteja alheio ao mundo do direito. Admitir tal hipótese, e isso para justificar atos de gestão, será quase o mesmo que negar *a priori* qualquer cujo suporte assente na realidade das garantias jurídicas.

Quanto ao conceito função-finalidade, como elemento constitutivo essencial de cada manifestação concreta de ação administrativa, assenta ele em três condições, uma de natureza política, a segunda de individualização do fim e a outra pública de lei ou de legalidade.

Evidentemente que a política pode marcar os fins, conquanto a administração possa escolher os meios, conforme lembra com sutileza García-Trevijano Fos em tratando do princfpio jurídico da organização administrativa na sua melhor compreensão como fenômeno-fato-político.[33]

A noção causal não se faz nova no direito administrativo. É categoria de valor para o cenceito relativo ou absoluto de interesse público, ou de serviço público. Identifica-se, naturalmente, com o fim e o objeto do ato. E com o significado, quem sabe, tanto psicológico como jurídico-subjetivo.[34]

Por sua significação política, a desapropriação na história e na atualidade, no direito comparado é possível afirmar, aproxima a noção finalista e causal da lei e da regra jurídica, harmonizando sistemas ou integrando princípios numa mesma esfera de condicionamentos compulsórios.

Basta a simples análise da legislação comparada e das cartas constitucionais para, numa evidência que se torna flagrante, chegar-se a uma mesma conclusão: o instituto, em que pesem os regimes, protege a propriedade e assegura ao indivíduo o direito daquilo que é seu, respeitando o patrimônio de cada um mesmo em conflito com o interesse coletivo.

nistrazione; PUGET, Henry. *L'adaptation de L'administration Publique à L'évolution Sociale;* GIORGI, Hector. Administración: instrumento de desarrollo (*In Perspectivas.* op. cit. Parágrafos 98, 100 e 101. p. 51, 137 e 149).

32 Ver *La individualización de cada una de las diversas manifestaciones del actuar administrativo. In Perspectivas.* op. cit. Tomo IV, p. 512.

33 "A política marca os fins e a administração escolhe os meios" (TREVIJANO-FOS, García. *Principios Jurídicos de Organización.* Madrid, 1957, p. 281).

34 BODDA, P. *Opinioni Sulla Causa Dell'atto Amministrativo.* Scritti in Onore di Santi Romano. Vol. II. Padova, 1940; VEDEL, Georges. *Essai sur la Notion de Cause Dans le Droit Administratif.* Paris, 1934; GASPARRI, Pietro. *La Causa Degli Atti Administrativi.* Vol. I. Milano, 1958, p. 113 e seg.; e de ALESSI, Renato. *Principii di Diritto Amministrativo.* Vol. I. Milano, 1966. p. 314 e seg. A noção-causa, ou causal, sem dúvida continua um dos temas mais fascinantes, e por vezes, controvertido, no estudo do ato administrativo.

13. *Os dados imediatos na desapropriação*

Indubitavelmente dados imediatos modelam o instituto da desapropriação no direito comparado. Nos seus aspectos exteriores não prevalecem elementos comparativos que não sejam afins e não conflitantes. No conteúdo vingam os elementos de substância histórica. Quanto ao processo, aproximados os textos legais, as regras são as comuns ao direito privado.

A lei italiana, por exemplo, de 25 de junho de 1865, muito tem de semelhança com a francesa de 23 de outubro de 1958. De igual maneira a lei portuguesa de 22 de junho de 1948 e a espanhola de 16 de dezembro de 1954. [35]

Na doutrina, não acontece diferente. O pensamento se inclina para uma mesma situação relacional-jurídica. Após a fase administrativa, todo o processo é montado, e em torno da compensação indenizatória. No seu exercício, o poder de expropriar nada mais é que um poder legal, entrosado num sistema de garantias, manifestamente constitucional.

Aliás, basta considerar, no que tange à orientação doutrinária, a identidade dos conceitos, ou então, para melhor entendimento, a semelhança das posições assumidas, a similitude dos textos legislativos com suporte na evolução sem distorções do conhecimento histórico.

Todos os juristas, é possível dizer, que se preocuparam com a problemática expropriatória em nossa época, continuam mantendo nas suas áreas geográficas de influência nacional, as mesmas tônicas preceituais tanto com respeito à formação da vontade pública como também com as resultantes que se impõem ao que pode ser chamado de direito do administrado. [36]

Na Alemanha, todavia, a perda da propriedade pela desapropriação, segundo a definição dominante para as diversas expressões expropriatórias, conduz a doutrina a aceitar uma possível desigualdade de tratamento legal, não somente em relação ao regime político-federativo, mas também com respeito ao processo nas esferas da atividade administrativa federada. [37]

[35] Recomenda-se a análise dos textos legais estrangeiros transportados para o nosso trabalho. 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 legislativos como elemento de informação para a aferição dos valores que pesam nos conflitos já na fase processual e decisória.

[36] Consultar para concluir: VIRGA, Pietro. op. cit.; LE TARNEC, Alain. op. cit.; LOUREIRO, José Pinto. op. cit.; GARCÍA DE ENTERRÍA. op. cit.; LEGÓN, Fernando. op. cit.; SEABRA FAGUNDES. op. cit.; e isto na Itália, na França, em Portugal, na Espanha, na Argentina e no Brasil.

[37] A contribuição informativa que recebemos do Instituto Max Planck re-

No entanto, é na lei fundamenta que os propósitos públicos se concretizam, tomam forma inicial, e apresentam, nas variadas manifestações volitivas, uma mesma fonte de defesa da propriedade privada. Assim não fosse, inócuas se tornariam as garantias individuais qualificadas. Como inúteis os mandamentos constitucionais e o que eles exatamente representam.

14. *A fase administrativa no direito comparado*

É a mais importante, por assim dizer. Preparatória do ato declaratório e do fato-causal. Além do mais, enquadradora dos planos públicos, fixadora da finalidade essencial. Por onde se afasta, no interesse das leis fundamentais, o possível antagonismo entre a administração e a legalidade.

A autoridade administrativa pode até possuir o poder de não executar uma lei. Não possui, no entanto, o privilégio-poder de ignorá-la ou de não cumpri-la na exata proporção do que ordena e regula. Em matéria administrativa, nos regimes constitucionais, o arbítrio é exceção, não basta por si mesmo, violenta a aplicação efetiva da lei.

Na velha lei italiana, ainda agora na sua atualização a mais realista, o anterior procedimento administrativo obriga a uma série de trâmites antes e depois da declaração, eis que o ato declaratório por si mesmo não conduz ao pronunciamento expropriatório.[38]

Em Portugal, a prévia documentação, a qualificação e a identificação do que se pretende expropriar, constitui na sua forma um plano particularizado inclusive contendo a descrição pormenorizada do que

comenda obras que merecem menção para uma pesquisa de maiores proporções pelo simples motivo de não haver na Alemanha federal uma única lei unitária em matéria de desapropriação. A contribuição recebida através do professor R. Bernhardt a título de valiosa colaboração, é a seguinte: REINHARD, Rudolf e SCHEUNER, Ulrich. *Verfassungsschutz des Eigentums.* Tübingen, *Möhr-Verlag,* 1954; KROENER, Herbert. *Die Eigentumsgarantie in der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofes.* Köln-Berlin-Müchen-Bonn, Heymann-Verlag, 1961; SIEBER, Horst Ludwig. *Die Junktin in-Klausel in Artikel 14 des Grungesetzes.* München, Schön-Verlag, 1968; KREFT, Friedrich. *Aufopgerung und Enteignung.* Begriffe und Grundsatzliches in der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofes. Müller-Verlag, *Karlsruhe,* 1968; POHL, Werner. *Die Rechtschung des Bundesgerichtshofes zur Klassischenenteignung.* Bonn, Domus-Verlag, 1969. Recomenda-se, ainda, face a indicação recebida, o vol. 34 da *Beiträge zum Ausländischen Öffentlichen Recht und Völkerecht,* publicado por este Instituto, sob o título *Staat — Un Privateigentum, Öffentlich — Rechtliche Gewährleistung, Beschränkung und Inanspruchnahme Privaten Figentums in Sechs Staaten Rechtsvergleichend Dargestellt (Bundesrepublik Deutschland, Schweiz, Frankreich, Grobbritannien, Vereinigte Staaten von Amerika und Australien).*

[38] Art. 4.º e 5.º da Lei de 1865. BERTELUCCI, Edgardo. *Legge Fontamentali.* Com os comentários apostos à evolução do texto legal e sua aplicabilidade no tempo aos casos concretos.

pretende o ato declaratório e nas suas necessárias e permitidas manifestações. [39]

Ainda que a lei não diga em qualquer legislação fica subentendido a existência de um processo anterior de planos ou de obras que na fase subseqüente litigiosa encareça a responsabilidade da administração e também justifique as possíveis medidas urgentes de exceção. [40]

Verifica-se do exame dos textos legislativos que o poder expropriante há sempre de ter um plano. Ou que o poder administrativo não age ao sabor de soluções coletivas não programadas. Mas ao contrário, resguarda-se a si próprio, antes da iminência do processo judicial.

O que se faz, na fase preliminar, a administrativa, não é mais que atender o fim causal-legal, e isto antes que seja decretada definitivamente a desapropriação, pois os critérios são os estabelecidos e os pressupostos só aqueles permitidos por determinação expressa de lei.

15. *A indenização no direito estrangeiro*

Está regulada de maneira positiva e adequada. Para refletir, na sua expressão de valor, o que se tira forçadamente do particular, limitando o poder público e a vontade administrativa, impedindo que o arbítrio ou a descricionaridade não intervenham para distorcer a norma legal ou o mandamento constitucional.

A indenização, ou melhor, a compensação indenizatória, não é apenas um critério de parte, mas uma imposição compulsória que obriga a administração. De mais a mais, pagar o justo-preço não constitui jamais uma liberalização administrativa, pois na fixação dos valores que se apreciam está o Estado vinculado à ordem das garantias que ele mesmo assegura e protege.

A indenização e o modo de determiná-la mereceu da lei italiana de 1865 a melhor consideração de natureza jurídica e conceitual. Com o tempo, a experiência havida na Itália deu ao particular ou ao expropriado a orientação de que a propriedade se faz valor patrimonial mesmo que sobre ela recaiam quaisquer ônus de interesse público, social ou coletivo. [41]

No direito francês, o símbolo da integralidade compensatória na indenização é o que vale para os efeitos expropriatórios. Não precisou a lei dizer além do indispensável. Eis que as indenizações concedidas

[39] Art. 2.º e 3.º do Decreto n.º 43.587 (Regulamento das Expropriações), de 8 de abril de 1961.

[40] A lição é do clássico F. Whitaker. *Desapropriação*. Capítulo I. Processo Administrativo. p. 35-9. E de BONNARD, Roger. *Précis*. La procedure de l'expropriation — La phase administrative. p. 453.

[41] Capítulo IV, do art. 24 até o art. 46, da lei de 1865.

devem cobrir integralmente o dano direto, material e certo causado pela desapropriação. [42]

Em Portugal, estabelecendo a lei a premissa de que a utilidade pública só poderá ser declarada se o expropriante tiver capacidade financeira para o pagamento das indenizações, não se precisou outras regras que não aquelas consubstanciadas indiretamente no sistema que depois de adotado marcou uma situação jurídica relacional positiva e induvidosa. [43]

Na Espanha, a determinação do justo-preço, até o pagamento e a tomada de posse, e nas diferentes espécies permitidas, alcança na sua globalidade níveis que passam necessariamente a corresponder a todos os direitos reconhecidos. Tais direitos, sejam quais forem, se se fazem numa soma que nada exclui e tudo computa na aferição dos valores patrimoniais. [44]

A Argentina, com uma lei simples de poucos artigos, no todo 34, dedicou grande parte à indenização, não obstante o caráter discricionário que influiu na elaboração legislativa, deixando o expropriado, o que não acontece nos outros direitos, numa situação de limitação que não se coaduna com qualquer sistema ajustado de garantias jurídicas. [45]

Não é só o mandamento, inscrito nas cartas constitucionais, que faz da compensação indenizatória uma unidade substancial de valores reais e correspondentes ao desapossamento, mas também a natureza do instituto gravada historicamente através de garantias que permanecem atuais para o necessário equilíbrio na ordem jurídica, social e humana.

16. *No direito chileno*

Não importa, para o direito comparado, como na prática de procedimento o instituto se apresente. As variações não alteram a substância do motivo expropriatório. Nada há de impróprio em leis que não sejam maneirosamente autônomas, eis que a desapropriação é uma só nas dimensões de fim.

O exemplo do Chile é correto e flagrante. No caminho de uma socialização forçada, a matéria expropriatória está regulada com

[42] Capítulo II, do art. 10 até o art. 26, da lei de 1958.

[43] Art. 13, da lei de 1948. As regras estão contidas no art. 14 e incisos.

[44] Capítulo II, da lei de 1954. Do art. 24 até o art. 47.

[45] A tendência de Fernando Legón para um sistema complexo na fixação jurídica da indenização, imposta por comissões especiais arbitrais, ou formadas por peritos árbitros, ou ainda por magistrados peritos, reflete a imprecisão do direito argentino. Há na atitude aprovatória, porém, uma profunda indecisão com respeito à natureza da instituição. Indecisão, no entanto, que felizmente, não atinge a obra do jurista.

exação, no *Codigo de Procedimiento Civil,* marcando-se através de alguns poucos artigos que dizem o que preciso ser dito e normatizado. [46]

O fundamento, como nas demais legislações, porém, assenta no Art. 10, n.º 10 da Constituição. A autorização é a *constitucional.* As premissas correspondem à tradição dos *direitos,* na história universal do instituto, assim devidamente expressadas:

a) *inviolabilidad de todas las propriedades, sin distinción alguna;*

b) *nadie puede ser privado de la de su dominio, ni de una parte de ella, o del derecho que a ella tuviera, sino en virtud de sentencia judicial o de expropiación por razón de utilidad pública, calificada por una ley.* [47]

Quanto ao processo é sumário e não se prevê o anterior procedimento administrativo. Uma vez autorizada vai à peritagem. Os bens são avaliados globalmente somando os danos e os prejuízos causados ao proprietário. Para o resultado da indenização, não havendo concordância entre os peritos, passam a valer os laudos que estejam "conformes". [48]

[46] República do Chile. *Código de Procedimiento Civil.* Edição Oficial. Decreto n.º 1.093, de 9 de julho de 1970. Santiago, 1970.

[47] *Constituição Política da República do Chile.* Promulgada em 18 de setembro de 1925 e modificada pela Lei n.º 7.727, de 23 de novembro de 1943.

[48] *Codigo Proc. Civil.* Libro IV. Titulo XV. De la expropiación por causa de utilidad pública. "Art. 915 — Autorizada la expropriación en la forma que dispone el número 10 del artículo de Constitución, el juez letrado dentro de cuya jurisdición se encontraren los bienes que han de expropiarse, a solicitud escrita del pida la expropiación, citará a éste y al proprietario de los bienes a un comparendo, con el fin de nombrar peritos que hagan el justiprecio ordenado por dicho artículo." "Art. 916 — El comparendo tendrá lugar aun cuando sólo concurra el que pide la expropiación. Cada parte nombrará un perito, y de común acuerdo al que debrá hacer las veces de tercero en discordia. No rabiendo acuerdo para éste nombramiento, lo hará el juez, al cual corresponderá también designar perito a nombre del proprietario de los bienes, si éste no concurre al comparendo." "Art. 917 — Reunidos los peritos y el tercero en el día y hora que designe el tribunal, bajo una multa de cuarenta escudos en caso de inasistencia, harán un avalúo circunstanciado de los bienes que se trata de expropiar y de los daños y prejuicios que con la expropiación se causen al proprietario. No se tomará en cuenta para éste avalúo el mayor valor que pueden obtener los bienes expropiados a consecuencia de las obras a que esté destinada la expropiación." "Art. 918 — Si la estimación de los peritos es idéntica, o si lo es la de uno de los peritos y la del tercero, se aceptará como valor de los bienes el que estabelezcan las dos avaluaciones conformes. No existiendo esta conformidad, se tendrá como valor de los bienes el tercio de la suma de las tres operaciones; pero si entre ellas hay notable diferencia, podrá el tribunal modificar prudencialmente ese valor." "Art. 919 — Declarado por el tribunal el valor de los bienes y prejuicios con arreglo al artículo anterior, se mandará publicar esta declaración por medio de cinco avisos que se insertarán de tres en tres días, a lo menos, en un periódico del departamento, si lo hay, o de la cabecera de la provincia, en caso contrario, a fin de que los terceros a que se refieren los artículos 923 y 924 puedan solicitar las medidas precau-

As apelações possuem só o efeito devolutivo. Mas em segunda instância, como fica taxativo, poder-se-ão fazer novas estimações periciais, caso necessário. Os trâmites incidentais são rápidos e simples, como explícitas são as normas reguladoras. No seu cumprimento, a desapropriação no direito chileno, via de regra não apresenta complexidades processuais.

O conceito e o fundamento se identificam com o pensamento argentino clássico.[49] Isso provando que, mesmo nos regimes que se pretendem socializar, o instituto não se corrompeu. Mantendo, na sua especialidade, as mesmas premissas e os mesmos fins. Idênticas regras e quase iguais normas, não obstante a política dando figuração nova à propriedade.

Dimensionando a desapropriação na sua problemática histórica até hoje, ela, a bem dizer, manteve no seu espírito jurídico:

a) a origem de mandamento político;
b) o interesse imediato maior e público;
c) a compensação indenizatória;
d) o respeito pela natureza da propriedade;
e) o procedimento processual adequado.

torias que en dichos artículos se mencionan. Transcurridos tres días después del último aviso y no habiendo oposición de terceros, el tribunal ordenará que el precio de la expropiación se entregue al proprietario, o si está él ausente del departamento o se niega a recibir que se consigne dicho valor en un establecimiento de crédito. Verificado el pago o la consignación, se mandará poner inmediatamente al interesado en posesión de los bienes expropiados, si son muebles, y si son raíces, se ordenará el otorgamiento dentro del segundo día de la respectiva escritura, la cual será firmada por el juez a nombre del vendedor, si éste se niega a hacerlo o está ausente del departamento." "Art. 920 — Las notificaciones en esta gestión se harán en la forma que establece el artículo 48." "Art. 921 — Las apelaciones se interpongan se concederán sólo en el efecto devolutivo." "Art. 922 — En segunda instancia podrá hacerse nueva estimación pericial en la forma dispuesta por los artículos 915 a 918 inclusive, si el tribunal lo juzga necesario." "Art. 923 — Los juicios pendientes sobre la cosa expropiada no impedirán el procedimento que éste Título establece. En éste caso, el valor de la expropiación se consignará a la orden del tribunal, para que sobre él se hagan valer los derechos de los litigantes. Aun cuando el actual poseedor de los bienes expropiados resulte vencido en el juicio de propriedad, se considerará firme la enajenación a favor del expropiante, pudiendo el que se declarado dueño ejercer los derechos a que se refiere, el inciso anterior y las demás acciones que le correspondan." "Art. 924 — Tampoco será obstáculo para la expropiación la existencia de hipotecas o otros gravámenes que afecten a la cosa expropiada; sin prejuicio de los derechos que sobre el precio puedan hacer valer los interesados. Las gestiones a que dé lugar el ejercicio de estos derechos se tramitarán como incidentes en ramo separado y no entorpecerán el cumplimiento de la expropiación." "Art. 925 — Las gestiones para reclamar la expropiación deberán iniciarse dentro de los seis meses subsiguientes a la ley que la autorice, salvo que la misma ley fije un plazo diverso."

[49] MARIENHOFF, Miguel. Expropiación. Justa Indemnización: concepto y fundamento. *Jurisprudencia argentina*, vol. VI. Buenos Aires, 1956.

Não há regime, em política, inclusive das repúblicas soviéticas, pelo menos entre os mais importantes, que não resguarde plenamente a propriedade, pois o Art. 10 da Carta russa abrindo regras limitativas não desfaz o que o processo econômico na sua evolução atribui ao indivíduo como resultado do seu trabalho pessoal. [50]

Até certo ponto a legislação brasileira é das mais avançadas, sobretudo para fins de reforma agrária. Quanto às leis do Brasil, basta que as comparemos, para concluir com respeito à ilimitada capacidade expropriatória estatal. Não se permitindo, no entanto, ao poder administrativo excessos que contrariem o imperativo constitucional, isto é, político.

17. *O homem e o direito*

Convém não esquecer que a vasta bibliografia argentina em matéria expropriatória, fruto natural e lógico de origem institucional no conhecimento histórico, chega para demonstrar com exuberância de trabalhos que a desapropriação não é um fenômeno dos nossos tempos, mas uma imposição de todas as épocas de progresso social e de desenvolvimento econômico.

Não são os autores argentinos apenas nacionais, mas senhores de um profundo sentimento universal de origem e formação jurídicas. A eles não bastou, como no que diz com a literatura brasileira, estudos legislativos e de doutrina da desapropriação no direito peculiar. Foram muito mais longe, tal e qual aconteceu na Espanha, inovando posições e dirimindo controvérsias, equacionando tendências e possibilitando soluções viáveis.

Assim o fazendo a contribuição existente tornou-se abundante e valiosa, com menção certa nas obras que se pretendem completas e científicas, ou que objetivarem o equilíbrio no mundo dos fenômenos jurídicos, e dentro de uma filosofia melhor condizente com o homem e a sua natureza humana, com o indivíduo relativamente à sua participação na sociedade.[51]

[50] *"La ley protege el derecho de los ciudadanos a la propriedad personal sobre los ingresos y ahorros procedentes de su trabajo, sobre la vivienda y la hacienda doméstica auxiliar, sobre los objetos de uso doméstico y sobre los objetos de consumo y comodidad personal, lo mismo que el derecho de herancia de la propiedad personal de los ciudadanos"* (*Constitución.* Ley Fundamental. Trad. esp. Moscú, 1965, p. 13).

[51] Bibliografia sobre *expropriação*, na Argentina: CANASI, Jorge. Tratado Teórico Práctico de la Expropiación Pública. *La ley*, Buenos Aires, 1967; COLOMBRES UGARTE, Darío. La Indemnización y su Justiprecio en la Ley Nacional n.º 13.264. Publicado en *Rta. Universidad Nacional de Córdoba*, 1950; LEGÓN, Fernando. Como evitar normativamente que se desvirtue la expropiación (examen crítico de la constitución y la Ley Nacional). Publicado en *Revista de la Universidad Nacional de Córdoba*, 1950; MANCUSO, Francisco. *Ley General de Expropiaciones de la Pcia. de Buenos Aires.* Anotada y comentada y concordada con la Ley Nacional n.º 13.264. Ed. Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1963; GALARCE,

A referência à Espanha também serve de suporte à pesquisa jurídica ou à investigação de caráter legislativo e doutrinário. As fontes espanholas doutrinárias são numerosas nas diversas formas por que se anuncia a desapropriação. Dificilmente um jurista espanhol deixou de considerar o instituto no plano dos interesses privados e individuais.

E isto porque, sem dúvida, no homem, em princípio, está o direito. Não como uma simples manifestação do Estado. Mas na sua tônica histórica e natural. Esse direito, o da propriedade, a que aludimos como fisiológico nas suas conseqüências jurídicas. Aparecendo a tutela aqui na sua força de autotutela pública das leis que o próprio Estado edita e faz respeitar.

Analisando, em termos concretos, o direito expropriatório espanhol, as sem número de contribuições dão ao estudioso a segurança de que o instituto continua vivo na sua conceituação clássica, mas todavia sofrido na adaptação ao tempo com o aparecimento de outras formas para outros casos emergentes nascidos não de progresso jurídico, mas da evolução social. [52]

Rogelio. *La Expropiación en el Código Civil Argentino.* Ed. Facultad de Derecho, Buenos Aires; BIELSA, Rafael. Caracteres y Extensión del Derecho de Propiedad. Ed. *Revista de la Facultad de Derecho y Cs. Sociales, Buenos Aires;* BIELSA, Rafael. Régimen Jurídico de la Expropiación. La dogmática constitucional. *Revista Jurídica La Ley.* Abril-junio 1965, Buenos Aires; MARIENHOFF, Miguel. Expropiación por las provincias de bienes del dominio público de La Nación, situados en el territorio de aquellas. *Revista Argentina de Ciencias Políticas.* Buenos Aires, 1965; MARIENHOFF, Miguel. Expropiación. Justa indemnización: concepto y fundamento. *Jurisprudencia Argentina.* 1956-VI, Buenos Aires; CANASI, José. El concepto de urgencia en la expropiación pública. Public. *Jurisprudencia Argentina,* 1970; CANASI, José. *La Retrocesión en la Expropiación Pública.* Buenos Aires, Editorial Depalma, 1964. Comentada por Rafael Bielsa en *Rev. Jurídica La Ley.* T. 115, p. 1.161; GARRIGA, Román. Expropiación. Public. en *Jurisprudencia Argentina,* 1960-II; RAVINOVICH, Héctor. La desvalorización de la moneda en la expropiación. *Jurisprudencia Argentina,* 1959-V. Secc. Doctrina Conteporánea; CANASI, José. La no Actualización de valores en la retrocesión del bien expropriado. *Revista de Jurisprudencia Argentina.* Secc. Doctrina. 1970, p. 723; SCHOO, Alberto D. La expropiación por causa de utilidad pública y la depreciación monetaria. *Revista de Jurisprudencia Argentina,* 1965-V; DROMI, José R. El juicio de expropiación y la procedencia de la perención de instancia. *Revista de Jurisprudencia Argentina.* Secc. Doctrina, 1969; MARIENHOFF, Miguel. Expropiación. Public. en *Jurisprudencia Argentina.* Buenos Aires, 1959; BARRIOS DE ANGELIS, Dante. *El Juicio de Expropiación.* Montevideo, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, 1951; BIELSA, Rafael. Consideraciones sumarias sobre el carácter jurídico de la expropiación por utilidad pública. La cuestión de urgencia. Ed. *Revista Jurídica La Ley.* T. XLII; GARCÍA OLANO, Fernando. Acerca de la expropiación de empresas de servicios públicos. *Revista Jurídica La Ley.* T. XL. Expropiación — Referencias legislativas: Primera ley sobre expropiación: Ley n.º 189. Promulgada el 13 de nov. de 1866. Título: Régimen de expropiación; em seu artigo 1.º expressava: "Están sujetos a expropiación aquellos bienes del dominio provincial o de particulares cuya ocupación se requiera para ejecutar obras de utilidad nacional"; Ley nacional básica: Ley n.º 13.264/48 sobre Régimen de Expropiación; Ley de la Provincia de Buenos Aires n.º 5.141.

[52] Referências bibliográficas sobre "Expropiación Forzosa" existentes na Biblioteca del Ministerio de Justicia, na Espanha: *Acción Asistencial Sindical y*

BIBLIOTECA MARIO HENRIQUE SIMONSEN
FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS

Flagram-se, sem dúvida, não como situações opostas, as posições da administração e do administrado. Não precisando que a lei diga o que diz pormenorizadamente. Nos litígios entre o sujeito ativo e o sujeito passivo, a lei recomenda, obriga e prevê. Não força situações equívocas, desigualando as partes no desentendimento por falta de acordo.

Quanto às figuras, já definidas no direito comparado expropriatório, quando aparecem trazem no seu bojo os requisitos legais ordenados compulsoriamente. Sem que se permita ao Estado exorbitar,

Expropiación, por La Organización Sindical Española. Servicios Jurídicos. N.º 8. Madrid; Sucessores de Rivadenera, 1965. Los Caracteres de la Indemnización Expropiatoria y los Criterios para Valorarla, por ISASI-ISAMENDI, Juan Antonio Tamayo. *Revista General de Derecho*, n.º 248 a 250-1. Valencia, 1965; Los criterios de valoración regulados en la legislación especial de colonización, por ISASI-ISAMENDI, Juan Antonio Tamayo. *Revista General de Derecho*, n.º 265 y 266-7. Valencia, 1966; *Declaración de Utilidad Pública de los Fines de las Obras e Instituciones Asistenciales de la Organización Sindical a los Efectos de la Ley de Expropiacion Forzosa* (Véase: Acción Asistencial Sindical y Expropiación) N.º 8, por SOLIS RUIZ, J. Sucessores de Rivadenera, Madrid, 1965; Las excepciones a la Ley de Expropiación Forzosa, por BAENA DEL ALCÁZAR, Mariano. *Revista de Administración Pública*, N.º 59. Madrid; Instituto de Estudios Políticos, mayo-agosto 1969; *Expropiación y Derecho Sindical* (Véase: Acción Asistencial Sindical y Expropiación), por LÓPEZ MEDEL, J. Madrid, Sucessores de Rivadenera, 1965; *Expropiación Forzosa*, por PERA VEDAGUER, Francisco. Colección Nereo, Barcelona, 1963; Expropiación Forzosa para Minas, "Dictamen de la Abogacía del Estado de Barcelona, a petición del Distrito Minero de esta Región", por LUQUE, J. E. *Revista Jurídica de Cataluña*, N.º 3. Barcelona, Imprenta Altés, julio-septiembre 1969; La expropiación forzosa por razones urbanísticas, por MARTÍN BLANCO, José. *Pretor*, N.º 54. Madrid, noviembre-diciembre, 1969; *Expropiaciones Urbanísticas*, por MARTÍN GAMERO, Alberto. Madrid, Montecorvo, 1967; Expropiaciones urbanísticas, por MANZANERO MATEOS, I. A. *Revista de Administración Pública*, N.º 60. Madrid; Instituto de Estudios Políticos, septiembre-diciembre 1969; *La Reversión en Materia de Expropiación Forzosa*, por PÉREZ MORENO, Alfonso. Sevilla, Universidad de Sevilla. 1967: La propiedad Mercantil y la expropiación Forzosa, por ALGARRA, Jaime. *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*. 1929; La expropiación Forzosa en las entidades locales, por MARTÍNEZ, Carro. *Revista de Estudios de la Vida Local*. N.º 89, septiembre-octubre, 1956; El delito de expropiación ilegal y la formación del tipo, por CASTRO GARCÍA, Jaime. *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, Abril de 1964; Notas sobre la Evolución Doctrinal de la Expropiación Forzosa por causa de Utilidad Pública, por CLEMENTE DE DIEGO, Felipe. *Revista de Derecho Privado*, N.º 9-10. 1922-1923; Potestad expropiatoria y garantía patrimonial en la nueva ley de expropiación forzosa, por GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. *Anuario de Derecho Civil*. T. 8. Fasc. IV. Octubre-diciembre 1955; *Los Principios de la Nueva Ley de Expropiación Forzosa*, por GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. Madrid, 1956; El supuesto derecho de reversión en las expropiaciones urbanísticas, por GONZÁLEZ BERENGUER, J. L. *Revista de Administración Pública*. Mayo-agosto, 1963: Parcelas sobrantes de via pública y partes sobrantes de expropiación, por GONZÁLEZ BERENGUER, J. L. *Revista de Administración Pública*. Mayo-agosto, 1965; La expropiación por razón de urbanismo, por GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. *Revista de Administración Pública*. Septiembre-diciembre, 1964; *Doctrina Administrativa del Tribunal Supremo (Expropiación Forzosa)* por GARCÍA GIL, Facundo. Madrid; La determinación del justiprecio de los terrenos expropiados y su posible impugnación contenciosa,

exceder-se no seu poder, ou, então, criar o que legalmente previsto não é. Nisso vai a proteção que o poder público deve ao administrado-particular.

18. *Problemática não diferente*

Sabemos que a administração ativa, não em poucas situações, desenvolve um controle sempre imbuída de um zelo excessivamente formalista e resultando inevitável que em conseqüência se multiplique

por GÓMEZ DE ENTERRÍA, N. *Revista de Administración Pública*. N.º 43, enero-abril, 1964; Responsabilidad por demora en la ley de expropiación forzosa, por GONZÁLEZ PÉREZ, J. *Revista de Administración Pública*. N.º 33, septiembre-diciembre, 1960; La utilidad pública y el interés social en la nueva ley de expropiación forzosa, GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. *Revista Crítica de Derecho inmobiliario*. 1955; La expropiación como medio hacia la justicia social, por JARAMILLO PÉREZ, Luis. *Estudios del Derecho del Trabajo y Seguridad Social* en homenaje al Profesor Alberto Krotischin; Los depósitos en la expropiación forzosa, por JOANIQUET, Aurelio. *Revista de Derecho Privado*. Vol. 16, 1929; El justiprecio en los expedientes municipales de expropiación forzosa, por MARÍN TEJERIZO, C. *Revista de Estudios de la Vida Local*. N.º 85, enero-febrero, 1956; Especialidades de la expropiación forzosa en materia agraria, por MARTÍN OVIEDO, J. M.ª. *Revista de Administración Pública*. Mayo-agosto, 1965; Declaración de lesividad del justiprecio acordado por el jurado provincial de expropiación, por MARTÍN-RETORTILLO, C. *Revista de Administración Pública*. 1959; La expropiación forzosa según la Constitución, por MARTÍN RETORTILLO, C. *Revista de Derecho Privado*. Vol. 19, 1932; La expropiación por causa de interés social en la agricultura, por GARCÍA DE VALDIVIA, Jaime Montero de. *Anuario de Derecho Civil*. T. V. Fasc. IV. Octubre-diciembre, 1952; Evolución expansiva del concepto de expropiación forzosa, por NIETO, A. *Revista de Administración Pública*. Mayo-agosto, 1962; Lesividad y expropiación, por NIETO, Alejandro. *Revista de Administración Pública*. N.º 36, septiembre-diciembre, 1961; La iniciación del expediente de expropiación. Una anomalía acusada por la reciente jurisprudencia, por ORTOLA NAVARRO, Salvador. *Revista de Administración Pública*. N.º 36, septiembre-diciembre, 1961; Consideraciones sobre los fundamentos económicos de la valoración em regimenes expropiatorios, por G. P., P. *Documentación Administrativa*. Mayo-junio, 1966; Fundamentación del Derecho de reversión en materia de expropiación, forzosa, por PÉREZ MORENO, A. *Revista de Administración Pública*. Septiembre-diciembre, 1967; Compatibilidad de intereses concurrentes en el proceso expropiatorio, por POU VIVER, Tomas. *Revista de Administración Pública*. Mayo-agosto, 1963; Expropiación forzosa (procedimientos comunes). Praxis (Administrativo, N.º 7); Expropiación forzosa (*Procedimientos especiales*). Praxis (Administrativo, N.º 8); Expropiación urbanística, por REGUERA SEVILLA, Joaquim. *Anuario de Derecho Civil*. Octubre-diciembre, 1963; Propriedad y expropiación, por REVIDIEGO GUZMÁN, Felipe. *Revista de Legislación y Jurisprudencia*. Vol. IV. Abril 1961; Mas sobre el problema de las normas aplicables en el procedimiento expropiatorio por las entidades locales, por RODRIGUEZ HARO, F. *Revista de Estudios de la Vida Local*. N.º 106, julio-agosto, 1960; ¿Puede la administración expropiante ocupar el inmueble si el precio que fijo el jurado ha sido Impugnado por el expropiado? por RODRIGUEZ MORO, N. *Revista de Administración Pública*. 1959; Expropiación forzosa y política del suelo, por ROMARY BECCARIA, J. M. *Revista de Administración Pública*. Mayo-agosto, 1962; Concepto y fundamento de la expropiación forzosa por causa de interés social, por RUIZ SERRAMADERA, *Ricardo*. Revista *Crítica de Derecho Inmobiliario*. 1958; Planes, proyectos y expropiación forzosa, por SEVILLANO MARTÍNEZ. *Documentación Administrativa*. Julio, 1966; La comisión de expropiación de bienes de valor artístico y arqueológico, por ISASI-

o repúdio de atos administrativos por circunstâncias das mais variadas naturezas. [53]

Nem por isso, em se tratando de desapropriação, é possível falar de crise institucional, como o faz Silva Cimma. [54] O fato da administração sair dos limites legais é que torna polêmica a visão do direito aplicado. Várias são as implicações que surgem do ato administrativo declaratório. Todas elas, porém, fundadas:

a) na dúvida quanto à correta aplicação da lei;
b) no justo pagamento indenizatório;
c) na exação com respeito ao fim-legal;
d) na legalidade ou na legitimidade do ato.

As distorções não pertencem a qualquer direito em particular. Podem ser analisadas no amplo quadro do direito comparado da desapropriação. Eis o motivo por que sempre será válido ao hermeneuta recorrer ao pensamento estrangeiro para justificar pontos conflitantes no tocante a conceitos que são comuns a todas as legislações na espécie.

Eis que a problemática não difere de legislação para legislação, nem nos direitos nacionais. Se há crise, a crise é de evolução no conhecimento jurídico dos conceitos. Principalmente no que diz com o fenômeno expropriatório, bastante sensível nos regimes legais ou de realidade conjuntural.

A chamada faculdade expropriatória, quando derivada da lei, assinala-se por objetivos próprios limitados na prática por disposições de normatividade jurídica cujo alcance não permite alterar ou modificar a relação de direito, ou o vínculo relacional que se afirma do ato que levou o Estado a buscar do indivíduo a sua propriedade particular.

Duas situações ficam sempre atuais e presentes:

a) a da extensão exata da lei;
b) a da limitação imposta pelas Constituições.

No tocante às cartas constitucionais todas elas, sem reservas, regulam originariamente a matéria estabelecendo pressupostos concretos da maior nitidez de interpretação jurídica e doutrinária:

ISASMENDI, J. A. Tamayo. *Revista de Administración Pública.* Mayo-agosto, 1965; Procedimientos para la percepción del precio en la expropiación de bienes administrados por quienes no pueden enajenar sin permiso o resolución judicial, por TOME PAULE, J. *Revista de Derecho Procesal.* N.º 1, 1964; El justiprecio en la expropiación y su impugnación jurisdiccional, por TRUJILLO PEÑA, José. *Revista de Derecho Judicial.* Julio-septiembre, 1962; La translación del *justum pretum* a la esfera de la expropiación forzosa, por VILLAR PALASI, J. L. *Revista de Administración Pública.* N.º 43, enero-abril, 1964; Compatibilidad de intereses concurrentes en el derecho expropiatorio, por O. VIVAR, T. *Revista de Administración Pública.* Mayo-agosto, 1963.

[53] SILVA CIMMA, Enrique. Panorama y prespectivas de la crisis institucional chilena. *In Perspectivas.* op. cit. Vol. IV, p. 545.

[54] *In Perspectivas.* op. cit. Vol. IV, p. 545.

a) de finalidade ou de objeto sem forçar a natureza da instituição;

b) de meio ou de processo sem violentar o regime jurídico estabelecido;

c) de emergência econômica condicionada a leis que são permanentes.

Em especial, a nominada situação de privilégio da administração não é senão aquela nascida dos atos que realiza o poder público levado à atividade formal e normativa na jurisdição e dentro da garantia dos direitos como princípio e como regra que se afirma pela legitimidade ou legalidade.

19. *A origem romanística*

A ação e efeito de desapropriar, a privação da propriedade, o ato da administração pública, ou das entidades a quem tenha sido delegado esse poder, não é uma atitude meramente formal para o direito comparado.

Reflete essa atitude o motivo preponderante causal. Como sistema de base romanística passou a todas as legislações não obstante os vários modelos, conservando técnica, processos e instrumentos adequados.

Por esse motivo, na verdade, sempre o instituto procurou o equilíbrio entre o que é público e o que é privado, não admitindo nas suas origens a predominância da administração sobre o direito do particular.

Não se venha a afirmar que, com isso, possa haver caracterizada influência privatística. Avaliar as instruções desde o seu nascimento e nas suas fontes constitui trabalho de alta indagação científica.

Prevalece, contudo, em qualquer hipótese, a assertiva de Fleiner, quando afirma ser a desapropriação ou partir ela de um ato de direito público com efeitos de direito privado.[55]

Não se quer com tal afirmação dizer que o sujeito passivo se veja impedido de contestar o ato ou que os casos não possam ser apreciados, pois somente através da correta aplicação da lei se podem extinguir todos os direitos reais anteriormente incorporados ao domínio efetivo do expropriado.

Impossível desconhecer que os princípios de direito administrativo resultam na sua expressão das mesmas fontes das demais normas jurídicas.[56] Fontes que estão necessariamente na lei, no costume e nas correspondentes práticas peculiares aos institutos básicos.

Demonstra o direito comparado expropriatório que não é de hoje o respeito pelo patrimônio particular. Ou que as legislações atuais nada

[55] FLEINER, Fritz. *Instituciones de Derecho Administrativo*. Trad. esp. Madrid, 1933, p. 248.

[56] FLEINER. *Les Principes Généraux du Droit Administratif Allemand*. Paris, 1933, p. 48.

mais fizeram que naturalmente manter uma herança que se explica pela influência do direito romano e mantida no entendimento histórico da legalidade.

Em linhas gerais, todavia, as regras herdadas sofreram a influência das transformações sociais. Contudo, nas fontes, nas origens, as instituições apresentam traços comuns. E preservaram o patrimônio do homem intacto nas suas formas mais elementares de convencimento natural. [57]

Basta a leitura das leis expropriatórias para uma conclusão: *o direito de expropriar não é ilimitado.* Titularizando os interesses da administração o Estado não acolhe a ilegalidade, pois é sempre, a cada passo, com a pessoa jurídica maior, o responsável pela tutela dos direitos.

Não transpondo o direito individual na desapropriação o poder público se realiza dentro da lei e da ordem jurídica. Confrontando legislações e sistemas, verifica-se uma única preocupação que é aquela de assegurar garantias aos administrados. E garantias para aqueles direitos que o Estado ao outorgar reconhece como naturais, legítimos e até inalienáveis.

20. *Conclusão*

Qualificada em lei, eis a expressão para a figura jurídica da desapropriação na sua conceituação institucional. [58] Neste ponto é que as legislações se identificam e o direito comparado atua para determinar as situações de relacionamento jurídico.

Mas qualificada como? A resposta é uma só: pelos fins e não pelos meios de procedimento. Mesmo na esfera do direito público, a administração e os órgãos estatais hão de atuar quando expressamente permitidos on facultados por lei. Jamais será lícito ao poder administrativo exceder-se quaisquer que sejam as circunstância.

O exemplo é de Silva Cimma: *"no puede el ejecutivo ordenar una expropiación por causa de utilidad pública, sin la existencia de una ley que lo autorice en forma expresa".* [59] As condições são, portanto, duas uma de lei anterior e outra de forma exata, inequívoca, taxativa, expressa.

No Brasil, onde as leis são várias, os pressupostos ordenativos são os mesmos. Não importa, todavia, que a regra de atividade de direito público seja distinta da regra de direito privado. Resulta per-

[57] O direito de expropriar precisa da justificação de uma causa. A tese é de Bartulo na lembrança S. A. Gendín. Não é tão certo, para Gendín, que o princípio da soberania do Estado estivesse arraigado na consciência jurídica de Roma (Ver *Expropiación Forzosa.* op. cit., p. 5).

[58] SILVA CIMMA, Enrique. op. cit. Vol. I, p. 35.

[59] SILVA CIMMA, Enrique. op. cit. Vol. I, p. 49.

feitamente explicável porque a administração e Estado de direito se confundem.

Na França, a tradição é a legalista, de respeito à lei e não simplesmente de processo. Todo o direito privado francês vem intimamente ligado ao direito público. Como na Itália, também o direito privado descansa sobre princípios de direito público que fazem a ordem jurídica constituída. [60]

A própria noção do direito positivo, nascida da força das prescrições obrigatórias, não esquecendo, inclusive no direito comparado civil e administrativo, a verdade das regras jurídicas que internacionalmente se igualam com idêntico objetivo: o do equilíbrio entre o público e o privado. Equilíbrio praticamente inamovível nas sociedades políticas naturais organizadas.

No ato de função administrativa, pois, ordem pública e legalidade se confundem. Quanto à função administrativa é aquela que, por excelência, garante a ordem jurídico-pública. Não se pode, assim, dar à desapropriação, nos direitos nacionais, uma conceituação teoremática. E nela as relações jurídicas não surpreendem como relações hipotéticas.

Avaliar através do direito universal os traços comuns no instituto da desapropriação não é simplesmente procurar a uniformidade nos textos legais, mas estabelecer nas diferenças acaso existentes quais os elementos que se tornaram permanentes e respeitáveis.

Finalizando, uma conclusão se impõe. Há na natureza constitucional do Estado mais funções ou órgãos do que poderes. A sociedade só existe pela multiplicidade dos elementos individuais de que é a soma final. No homem, portanto, está o direito. Na sociedade, a regra de ordem, de harmonia no desacordo, e, assim, portanto, a instituição jurídica.

[60] Consultar AUBY, J. M. e ADER, R. Ducos. *L'expropiation.* Paris, 1967; LE TARNEC, Alain. *Manuel de L"expropiation.* Paris, 1960; NICOLAS, Ives. *Le Nouveau Régime de L'expropiation.* Paris, 1961; ROSSANO, Michele. *L'espropriazione per Pubblica Utilità.* Turim, 1964; VIRGA, Pietro. *L'espropriazione.* Palermo, 1962; FRANCO, Bartolomei. *L'espropriazione nel Diritto Pubblico.* Milano, 1965.