BIBLIOGRAFIA

EURICO SODRÉ — *Desapropriação por utilidade ou necessidade pública* — 2.ª edição — 1945 — Saraiva & Cia., editôres — S. Paulo — 358 páginas.

1. A legislação de 1903 sôbre desapropriação despertou o atenção dos estudiosos e a bibliografia jurídica nacional foi enriquecida com algumas obras notáveis sôbre o assunto.

À obra de Solidônio Leite, "Desapropriação por utilidade pública, 1.ª ed., 1903, 2.ª ed., 1921, seguiram-se as de F. Whitaker, "Desapropriação", 2.ª ed., em 1926, a de Eurico Sodré, "A desapropriação por necessidade ou utilidade pública", 1928, e a de Celso Espínola, "Desapropriação por necessidade ou utilidade pública", 1930, e a de Luís Antônio da Costa Carvalho, "Do direito da desapropriação", 1933. Além dêstes, outros trabalhos de menor tomo, versando o instituto, foram produzidos, sem contar as referências nas obras de direito administrativo e de direito civil.

2. A nova lei, de 1941, tem tido a mesma fortuna. Seabra Fagundes, em 1942, editou sólida obra, recomendável tanto pela segurança dos critérios preconizados para a exegese do direito novo, como pela documentação produzida a propósito das questões versadas ("Da desapropriação no direito brasileiro", Rio, 1942, 506 págs.).

Manuel de Oliveira Franco Sobrinho publicou "Desapropriação por utilidade pública", e J. de Oliveira Cruz, "Da desapropriação", ambos em 1942.

3. Eurico Sodré apresenta agora uma segunda edição de sua apreciada monografia, atualizada com a legislação e a jurisprudência.

Autor festejado, possuidor de estilo escorreito e atraente, versando questões sôbre as quais formou juízo à luz da experiência, não precisa de credenciais de apresentação.

O único propósito dêste registro é, pois, antecipar ao leitor alguns pontos de vista do ilustre jurista, sôbre aspectos peculiares do novo direito ou em tôrno dos quais se haja acendido a controvérsia jurisprudencial e doutrinária.

4. Depois de fazer rápido retrospecto do direito anterior sôbre a desapropriação, cuja inspiração, acentuadamente individualista, tomou corpo com a declaração de direitos da revolução francesa em 1791, e de emitir observações sôbre o direito positivo brasileiro que neste particular vinha seguindo de perto aquela linhagem, passa a comentar o instituto em face do Decreto-lei n.º 3.365, de 21-6-1941, lei que, para o autor, se possui "alguns senões, aliás fàcilmente corrigíveis", representa "um grande avanço em nossa exolução jurídica, emparelhando-se com as melhores, dos países cultos, sôbre a matéria" (pág. 35).

Lamenta, em seguida, que assuntos conexos com a desapropriação não tivessem sido regulados. Mas a requisição e a retrocessão, indicadas pelo autor, como ficou dito na exposição de motivos do Ministro Francisco Campos, devem reger-se por lei própria, como, aliás, já acontece com o primeiro insti-

tuto, dadas as suas peculiaridades (Decretos n.os 4.003, 4.599 e 4.812, todos de 1942; n.º 5.451, de 1943, n.º 7.313 A, de 1945), ou permanecer na codificação do direito civil, como convém ao último. Aliás, o próprio autor concorda, em parte, com o método adotado pelo legislador: "A retrocessão, em verdade, é o ressurgimento do direito de propriedade extinto pela desapropriação. E sendo, como é, civil êsse direito ressureto, não é errado deixar que o reja o Código Civil" (pág. 284).

Os demais assuntos referidos na obra (pág. 35), como as cessões amigáveis, a mais valiosa, e o processo administrativo para declaração da utilidade pública, são antes da competência da legislação local — estadual e municipal — que da federal. Qualquer tentativa de regulamentação do assunto na lei comentada correria o risco de invadir a esfera de competência legislativa local. É preferível, pois, que, mesmo resíduos da competência federal não utilizados, fiquem ao alcance das leis menores, com apoio no art. 18 da Constituição.

Com referência ao art. 5.º, letra *p*, onde novos casos de utilidade pública, previstos em "leis especiais", são admitidos, esclarece o autor a necessidade de lei a respeito. Mas não é só. É preciso que a lei seja *federal*.

No regime vigente, a declaração de utilidade é ato executivo por excelência, orientação que o autor louva (pág. 57).

É em confronto com um padrão legal que se há de demandar a sua nulidade quando eivado de abuso ou excesso de poder. Dentro dêste sistema, a enumeração contida no art. 5.º não se poderá considerar exemplificativa, como preceituava o Decreto-lei n.º 1.283, de 18-3-39, e entende o autor (pág. 85), mas de índole rigorosamente taxativa.

Caso contrário, a garantia constitucional do direito de propriedade ficaria, em última análise, à mercê dos agentes do poder executivo, sem possibilidade de contrôle legislativo e judiciário. Por isto, ampliou a lei os casos de utilidade, a fim de não entravar a ação administrativa.

Mas, só um texto novo e da mesma hierarquia poderá ampliar as hipóteses previstas. Ao legislador estadual e municipal falta competência para editar normas sôbre o direito de propriedade, as formas de sua perda e aquisição.

A questão não pode hoje ser encarada do mesmo ângulo por que era no direito anterior. Como observou Seabra Fagundes, o dispositivo questionado "encerra em verdade uma norma restritiva."

Parece-me exorbitante a faculdade que o autor entende possa ser conferida, por lei geral ou especial, ao Presidente da República e aos Governadores dos Estados de "declarar desapropriações estaduais e municipais" (pág. 77). Em verdade, tal procedimento importaria em subtrair do julgamento dos órgãos locais matéria de sua competência privativa (Constituição, arts. 21 e 26). O interêsse local poderá mover a administração regional ou nacional a provê-lo. Mas, ainda neste caso, a obra terá o caráter da agência que dela se incumbir.

A fusão dos casos de necessidade com os de utilidade é louvada (pág. 82). Tal critério já tinha por si opiniões conspícuas, como as de Clóvis Beviláqua (*Cód. Civ. Com.*, art. 590) e de Carlos Maximiliano, apoiado êste na lição do direito comparado e de autores estrangeiros (Discurso na Ass. Const. de 1934, *Anais*, vol. XIV, pág. 133).

Seabra Fagundes deu, aliás, a razão histórica da distinção que figurava nas leis anteriores (ob. cit., pág. 91; *"O Contrôle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário*, pág. 271, nota 2).

Censura o autor a iniciativa de desapropriar associada ao espírito de lucro e de especulação (pág. 86). Com relação à desapropriação de móveis, afirma que a lei nova "consagra a melhor doutrina" (pág. 172).

Equivocou-se o autor quando diz que a lei (art. 15) abriu "uma exceção em favor da União, dando-lhe o fôro do Distrito Federal ou da Capital da Estado onde fôr domiciliado o réu" (pág. 152). Não há tal. O preceito é de ordem constitucional (Const., art. 108), com relação à União. Quanto aos demais autores, mandou que propusessem a ação no fôro da situação dos bens, medida esta ditada no interêsse do aparelho judiciário e da defesa do expropriado, considerando que o objetivo principal da ação é a fixação do preço da coisa expropriada. O juiz mais próximo é tido por mais idôneo para essa tarefa, desde que goze das garantias constitucionais (art. 12). O recente Decreto-lei n.º 7.313-A é que abriu uma exceção a esta norma.

Entende ser "inteiramente desarrazoada" a exigência de comprovação do ato expropriatório. E invoca o dispositivo da Introdução do Código Civil, antiga e moderna, que declara a ninguém aproveitar a ignorância da lei (pág. 153). Mas, hoje, a desapropriação não se reveste, em regra, de forma legislativa. É ato executivo (art. 6.º), que não tem o cunho de generalidade peculiar aos emanados do poder legislativo. Há, ainda, a considerar as hipóteses de delegações permitidas no art. 3.º. Seria, em verdade, dificultar a ação do juiz e dos peritos, bem como a defasa do expropriado, obrigá-los a pesquisar nos arquivos os textos pertinentes a cada caso concreto. Aliás, quando as desapropriações se revestiam de forma *legal*, a exigência era feita, como informa o autor.

A alegação de urgência (art. 15) deveria constar dos atos relativos à declaração de utilidade pública; a faculdade "é, no fundo, legislativa", observa o comentador (pág. 183). Parece-me que não. Não só a urgência poderá sobrevir àquela declaração, como a alegação nada tem de *legal*. Hoje, que nem o ato principal participa desta natureza, não seria coerente que o acessório o tivesse.

Com relação ao entendimento do art. 27 e de seu parágrafo único, adere à corrente jurisprudencial que procura harmonizá-los com o propósito de aniquilar a limitação contida neste último (págs. 194-195). A argumentação, *data venia*, não convence. Sôbre o assunto, manifestei-me longamente nesta Revista, vol. I, pág. 85.

Entende justa, em tese, a indenização do fundo do comércio (pág. 197), a despeito da restrição contida no art. 26, de excluir do valor a pagar os "direitos de terceiros contra o expropriado".

Aconselha mesmo que se tome por base para avaliação o valor das *luvas* pagas. Tal recomendação, se observada, viria fomentar uma prática condenável, calcada em prova aleatória e insuscetível de contrôle.

Reclama "boa e humana justiça" na aplicação do art. 26, que manda aferir o valor ao tempo da declaração de utilidade pública (pág. 210).

Com relação ao pagamento de honorários do advogado do expropriado, entende que não são devidos (pág. 261-264).

Trata, ainda, a obra, dos institutos afins, e contém em anexo legislação nacional sôbre a matéria.

5. A admiração e o aprêço que dispensamos ao autor e à obra inspiraram estas observações, feitas com propósito de colaboração. Que a presente edição tenha a merecida fama desfrutada pela anterior, são os nossos ardentes votos.

Carlos Medeiros da Silva