

Desapropriação por utilidade pública

Uma das limitações tradicionalmente impostas ao pleno exercício do direito de propriedade é a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização ao expropriado.

A invariável reprodução, nos textos constitucionais que regem a matéria, dos dois vocábulos — necessidade e utilidade — tem servido para que se faça uma distinção entre essas duas formas determinantes do direito que assiste ao poder público de absorver legitimamente o domínio privado. Os juristas têm discutido as diferenças entre necessidade e utilidade pública. Para uns, a distinção é perfeita. Para outros, ela não existe.

A lei de 9 de setembro de 1826 foi a primeira, em nosso país, a marcar "os casos de desapropriação da propriedade particular por necessidade e utilidade pública, e as formalidades que devem preceder à mesma desapropriação".

Segundo ela, os casos de necessidade, são os seguintes :

- 1.º — Defesa do Estado.
- 2.º — Segurança pública.
- 3.º — Socorro público em tempo de fome, ou outra extraordinária calamidade.
- 4.º — Salubridade pública.

E os de utilidade :

- 1.º — Instituições de caridade.
- 2.º — Fundações de casas de instrução da mocidade.
- 3.º — Comodidade geral.
- 4.º — Decoração pública.

O Decreto n. 353, de 12 de julho de 1845, ao designar os casos de desapropriação por utilidade pública geral, ou municipal da Corte, não menciona os de defesa, segurança, calamidade ou salubridade e, tão somente prescreve os de me-

lhoramentos urbanos e de construções e obras destinadas à comodidade ou servidão pública.

Em 1903, pelos decretos ns. 1.021, de 26 de agosto, e 4.956, de 9 de setembro, foram consolidadas as disposições relativas ao instituto e ao processo das desapropriações por necessidade ou utilidade pública, consagrando-se, então, a distinção característica entre as duas causas determinantes da desapropriação.

De um modo geral, pode-se dizer que os antigos Códigos de Processo dos Estados, ao tratarem da matéria, mantinham aquela distinção.

O Código Civil Brasileiro, em seu art. 590, também distinguiu os casos de necessidade dos de utilidade.

Para se observar essa diferença, seria interessante conceituar, antes de tudo, a desapropriação.

Eurico Sodré começa o seu notável trabalho sobre "A Desapropriação" com um paradoxo muito curioso :

"instituto de Direito Público, a desapropriação é uma das garantias constitucionais da propriedade".

Parece difícil conciliar essa afirmativa com a disposição do Código Civil que a define como um dos meios de extinção da propriedade. Ora, si ela é um meio legal de perder-se a propriedade, como pode ser uma garantia da mesma propriedade?

A explicação é fácil.

A Constituição, ao assegurar a plenitude do direito de propriedade, restringe-o unicamente à desapropriação decretada pelo poder público, mediante indenização ao proprietário. Opera-se então um fenômeno que se caracteriza pela conjugação dos seguintes elementos :

1.º, *superposição do interesse público ao interesse privado; e*

2.º, *conversão da propriedade expropriada em seu justo valor monetário.*

Julgada de seu interesse, pelo poder público, a prática de uma atividade benéfica à coletividade, ele não pode deixar de executá-la pela simples oposição de um direito individual.

Mas, uma vez que esse direito foi assegurado como um dos fundamentos do regime político, não pode violá-lo sem uma satisfação àquele que se sacrifica em proveito do bem estar coletivo. Então constrange o indivíduo apenas a transferir-lhe esse direito, indenizando-o.

Assim, a desapropriação não é uma violência ao direito individual. É um meio de ajustar esse direito a um direito maior, que é a segurança ou o progresso do ambiente social em que ele foi instituído.

Sendo, portanto, um meio de extinção do direito de propriedade, no tocante às relações de ordem civil, é a desapropriação, igualmente, um meio assecuratório desse direito, nas relações do indivíduo para com o Estado que o garante em sua plenitude.

E tanto isto é certo que o Estado não deixa de atribuir ao expropriado o direito de discutir e obter o preço da indenização pelos prejuízos que sofrer em virtude da desapropriação.

O Estado é o único juiz da utilidade justificativa da desapropriação. A nenhum Tribunal é lícito apreciar si a utilidade é legítima ou não.

Dest'arte, não há razão para distinguir os casos em que se torna patente a oportunidade da desapropriação, em casos de necessidade pública e casos de utilidade pública.

Clovis Bevilacqua, ao explicar a distinção desses casos consagrada pelo Código Civil, sustenta que ela realmente não existe. "Todavia — diz o eminente jurista (Código Civil Comentado, vol. III, pág. 122) — é incontestável que os casos mencionados como necessidade apresentam um caráter de maior gravidade e urgência que os de utilidade, e esta consideração justifica a distinção tradicional do direito pátrio".

Pode-se argumentar que nos casos de necessidade, especificados no art. 590 do Código Civil, a ocupação do bem desapropriado far-se-ia imediatamente, com indenização posterior. Mas, para admitir essa hipótese, o Código Civil se re-

porta ao art. 80 da Constituição de 1891, que autorizava a suspensão das garantias constitucionais pela declaração do estado de sítio, diante de emergência grave. Ora, suspensas as garantias constitucionais, inclusive a do direito de propriedade, evidentemente, por força das exigências da defesa das instituições, do território nacional e da ordem pública, é curial que o Estado poderia imediatamente usar dos bens particulares, sem cuidar de pagamento prévio da indenização, reservando aos respectivos proprietários o direito de reclamar, posteriormente, o preço dos danos causados pela ocupação de emergência.

Não há dúvida de que aquela preocupação de conceituar nitidamente as "duas ordens de causas que autorizam a desapropriação" provinha das velhas teorias, determinadas pelo liberalismo econômico e individualista, que circunscreviam o poder do Estado ao de uma entidade metafísica, policiadora das atividades particulares.

A esse Estado policial, além das suas funções essenciais de defesa, segurança e socorros em calamidade, eram atribuídas, secundariamente, funções civilizadoras de caráter estético, educacional e progressista.

No exercício das primeiras funções a ação do Estado, expropriando o particular, seria ditada por imperativos de necessidade pública. A emergência justificava a violência. Na segunda hipótese, isto é, no exercício das funções secundárias, em período de paz e de normalidade interna, o Estado, para absorver a propriedade privada, precisaria, preliminarmente, discutir e pagar o preço da expropriação ao expropriado.

Essa concepção do Estado, porém, já não prevalece em nossos dias. Hoje é manifesto e indiscutível o predomínio dos interesses da coletividade sobre os do indivíduo. Enquanto, nestes particular, os "sagrados direitos do homem" outrora impunham restrições ao bem estar coletivo, hoje é este que restringe aqueles direitos, quando ocorre qualquer oposição entre eles.

De modo que, si o Estado é o supremo representante do bem estar coletivo e o único poder competente para ajuizar das razões de ordem administrativa que reclamem uma desapropriação, não há lugar para aquela distinção específica entre os casos de necessidade e de utilidade pública.

O Decreto-lei n. 3.365, de 21 de junho do corrente ano, veio uniformizar em todo o territó-

rio nacional o instituto e o processo da desapropriação. Esse decreto-lei não adota aquela distinção tradicional, empregando apenas a expressão utilidade pública para subordinar os casos em que todos os bens podem ser desapropriados pela União, pelos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios.

Estes casos são os seguintes:

- a) a segurança nacional;
- b) a defesa do Estado;
- c) o socorro em caso de calamidade;
- d) a salubridade pública;
- e) a criação e melhoramento dos centros de população, seu abastecimento regular de meios de subsistência;
- f) o aproveitamento industrial das minas e das jazidas minerais, das águas e da energia hidráulica;
- g) a assistência pública, as obras de higiene e decoração, casas de saúde, clínicas, estações de clima e fontes medicinais;
- h) a exploração ou a conservação dos serviços públicos;
- i) a abertura, conservação e melhoramento de vias ou logradouros públicos; a execução de planos de urbanização; o loteamento de terrenos edificados ou não para a sua melhor utilização econômica, higiênica ou estética;
- j) o funcionamento dos meios de transporte coletivo;
- k) a preservação e conservação dos monumentos históricos e artísticos, isolados ou integrados em conjuntos urbanos ou rurais, bem como as medidas necessárias a manter-lhes e realçar-lhes os aspectos mais valiosos ou característicos e, ainda, a proteção de paisagens e locais particularmente dotados pela natureza;
- l) a preservação e a conservação adequada de arquivos, documentos e outros bens moveis de valor histórico ou artístico;
- m) a construção de edifícios públicos, monumentos comemorativos e cemitérios;
- n) a criação de estádios, aeródromos ou campos de pouso para aeronaves;

o) a reedição ou divulgação de obra ou invento de natureza científica, artística ou literária;

p) os demais casos previstos por leis especiais.

A declaração de utilidade pública será feita por decreto. O Poder Legislativo poderá tomar a iniciativa da desapropriação mas, nesse caso, ao Executivo é que cumpre efetivá-la. O Judiciário não poderá decidir si se verificaram ou não os casos de utilidade pública.

O preço da indenização poderá ser estabelecido por acordo entre o expropriante e o expropriado. Na impossibilidade de chegar-se a um perfeito acordo nesse sentido, intentar-se-á o processo judicial, em regra, no foro em que estiverem situados os bens e de preferência em juízo privativo, salvo quando a autora for a União, hipótese em que a ação será processada no Distrito Federal ou na Capital do Estado onde for domiciliado o réu.

O referido decreto-lei estabelece o rito processual da desapropriação, completando, assim, o Código de Processo Civil que vigora em todo o país.

A imissão de posse dos bens expropriados far-se-á mediante depósito ou pagamento do preço arbitrado. Em casos de urgência poderá a imissão de posse ser autorizada, em caráter provisório, pelo juízo competente, desde que o expropriante deposite a quantia arbitrada como medida preventiva da ação.

Os prazos para solução do processo foram sensivelmente encurtados, embora o mesmo, após a citação, siga o rito ordinário. É que não só o atual rito ordinário é rápido, como também as citações se tornaram mais fáceis pela impossibilidade de se verificarem as procrastinações que, antigamente, podiam ser praticadas, tais como a falta da citação da mulher, em se tratando de imóveis, e a do gerente, em se tratando de sociedade comercial, que hoje são dispensadas pela simples citação do marido e de qualquer dos sócios ou administrador.

O valor da indenização será o contemporâneo da declaração de utilidade. Quando a propriedade estiver sujeita ao imposto predial, a indenização será calculada em base "nunca inferior, a 10, nem superior a 20 vezes o valor locativo, deduzida, previamente, a importância do imposto",

que será considerado segundo o respectivo lançamento procedido no ano anterior ao decreto da desapropriação.

Em linhas gerais, eis aí um ligeiro esboço dessa importante figura jurídica, que é a Desapropriação por utilidade pública, a qual reclamava um comentário, não só em virtude da nova lei

que a disciplinou, como também pelo interesse que suscita nos estudos dos problemas de Administração.

Trata-se, como se vê, de um tema singulárrimo que, simultaneamente, pode ser encarado sob diferentes aspectos do direito: constitucional, administrativo, civil e processual. (A. V.)

A fusão dos quadros do Ministério da Educação e Saúde

Quando, em 1936, foi promulgada a Lei 284, a situação em que se encontrava o Serviço Público Federal não permitia que os quadros ministeriais fossem organizados de forma diferente da que então se adotou.

O princípio da formação de carreiras e o reajustamento dos tipos de remuneração dos funcionários constituíam, naquela época, as medidas fundamentais da reforma administrativa que, sistematicamente, se iniciava.

Evidentemente, essas decisivas providências reformadoras não podiam ser retardadas ou anuladas pela presença de obstáculos que, embora importantes, em face de circunstâncias momentâneas, dificilmente poderiam ser removidos e, portanto, deveriam ser considerados em segundo plano, a fim de que não se sacrificasse o objetivo principal e imediato a atingir. De modo que todos os esforços foram desviados das questões secundárias e concentrados na concretização daquelas medidas fundamentais: a formação de carreiras e o reajustamento dos vencimentos.

Mas, sem perder de vista a unidade do sistema projetado, os orientadores da reforma procuraram, desde logo, resolver em definitivo, onde as dificuldades fossem menores, o problema da unificação dos quadros em que se deviam agrupar as carreiras profissionais.

Assim, apenas os Ministérios da Agricultura, das Relações Exteriores e do Trabalho, Indústria e Comércio passaram a constituir pela Lei 284, cada qual um Quadro Único.

Em obediência, porém, à orientação de reduzir ao mínimo o número de quadros dos demais ministérios, o DASP conseguiu, gradativamente, com os estudos a que procedeu das condições peculiares

a cada um deles, facilitar-lhes a adoção daquele critério.

Assim aconteceu, sucessivamente, com os Ministérios da Fazenda, Guerra, Marinha e Viação e Obras Públicas (este último na parte referente ao Departamento dos Correios e Telégrafos) que simplificaram, consideravelmente, os seus problemas de administração de pessoal, reduzindo a variedade de quadros que possuíam a dois, apenas: Permanente e Suplementar.

Agora, chegou a vez do Ministério da Educação e Saúde que também acaba de fundir, pelo Decreto-lei n. 3.422, de 12 de julho p. findo, os seus antigos quadros em um Quadro Permanente e um Quadro Suplementar.

Esse critério dual de composição dos quadros visa distinguir em dois grandes conjuntos os cargos em comissão, isolados e de carreira, de natureza permanente, dos cargos de existência transitória, a fim de facilitar a extinção destes à medida que se vagarem, respeitado, porém o direito à promoção.

Em várias carreiras consideradas extintas e que figuram no Quadro Suplementar, depois de feitas regularmente as promoções, serão suprimidos os cargos de menor vencimento e oportunamente admitidos extranumerários para preencher as funções até então inerentes a esses cargos. São, por exemplo, as carreiras referentes a diversas profissões de artífices, (Lustrador, Maquinista, Pedreiro, etc.), a de atendente, auxiliar de ensino, etc.

Também alguns cargos, como os de Assistente de várias Faculdades, considerados extintos quando se vagarem, darão ensejo a que se proceda à admissão de extranumerários para desempenhar as funções que justificavam a sua existência.