

DESAPROPRIAÇÃO:

ASPECTOS DESTACADOS E A INJUSTIÇA EM FACE DO EXPROPRIADO

Deusdete Feliciano de Melo¹

SUMÁRIO: 1 INTRODUÇÃO; 2 EVOLUÇÃO HISTÓRICA; 2.1 FUNDAMENTOS LEGAIS E NORMATIVOS DA DESAPROPRIAÇÃO; 2.1.1 Competência para Legislar, Desapropriar e Promover a Desapropriação; 2.1.2 Base Constitucional e Normatização Constitucional; 2.1.3 Necessidade Pública; 2.1.4 Utilidade Pública; 2.1.5 Interesse Social; 3 ESPÉCIE DE DESAPROPRIAÇÃO; 3.1 DESAPROPRIAÇÃO PARA REFORMA AGRÁRIA; 3.2 DESAPROPRIAÇÃO PARA POLÍTICA URBANA; 3.3 DESAPROPRIAÇÃO DE BENS PÚBLICOS; 3.4 DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA OU APOSSAMENTO ADMINISTRATIVO; 3.5 DESAPROPRIAÇÃO POR ZONA; 3.6 DESAPROPRIAÇÃO ORDINÁRIA VERSO DESAPROPRIAÇÃO EXTRAORDINÁRIA; 3.7 DESAPROPRIAÇÃO CONFISCATÓRIA; 4 FASES DA DESAPROPRIAÇÃO; 4.1 FASE DECLARATÓRIA; 4.2 AÇÃO DE DESAPROPRIAÇÃO, IMISSÃO PROVISÓRIA E DESAPROPRIAÇÃO AMIGÁVEL; 4.3 RETROCESSÃO; 4.4 DIREITO DE EXTENSÃO; 5 INJUSTIÇA NAS FORMAS DE PAGAMENTOS DAS DESAPROPRIAÇÕES; 6 CONCLUSÃO; REFERÊNCIAS.

RESUMO: A ideia central deste artigo é demonstrar o instituto da desapropriação desde os tempos mais remotos da humanidade, a sua importância em alguns países da Europa e os Estados Unidos da América. A evolução histórica desse instituto no ordenamento jurídico brasileiro, desde a Constituição de 1824 até a de 1988. Menciona também, além da base constitucional, as principais leis infraconstitucionais, seus pressupostos, conceito e as espécies de desapropriação, os procedimentos para efetivação, os Entes competentes para legislar e executar, as fases no processo de execução da desapropriação, sua finalidade e a importância deste instituto para o desenvolvimento e justiça social das comunidades carentes. Por fim, menciona o descontentamento com relação sua forma de pagamento e o desequilíbrio jurídico no processo desapropriatório em virtude da supremacia do interesse público sobre o privado. Para realização deste trabalho foi utilizado o método dedutivo, e como técnica de pesquisa documental, bem como revisão bibliográfica e jurisprudencial.

PALAVRAS-CHAVES: Desapropriação; Inclusão Social; Descontentamento com o pagamento.

¹ Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Direito, do Curso de Direito da Faculdade do Norte Novo de Apucarana – FACNOPAR. Orientação a cargo do Prof.Ms. Fernando Augusto Sartori.

¹ Acadêmico ou Bacharelando do Curso de Direito da Faculdade do Norte Novo de Apucarana – FACNOPAR. Turma do ano de 2012. Deusmelo1@uol.com.br

ABSTRACT:*The central idea of this article is to demonstrate the dispossession of the institute since the earliest times of humanity, its importance in some countries in Europe and the United States. The historical development of this institute in the Brazilian legal system, since the Constitution of 1824 to 1988. It also mentions, in addition to the constitutional basis, the main infra-laws, their assumptions, concept and species of dispossession, the procedures for the execution, loved competent to legislate and execute the stages in the expropriation execution process, its purpose and the importance of this institute for development and social justice for poor communities. Finally, mention discontent regarding his payment and the legal imbalance in the expropriation process by virtue of the supremacy of public interest over private. For this work we used the deductive method, and as documentary research technique as well as bibliographic and jurisprudential review.*

KEY-WORDS:*Expropriation; social inclusion; dissatisfaction with the payment.*

1 INTRODUÇÃO

O trabalho tem como objetivo demonstrar os aspectos da desapropriação, discutir as injustiças cometidas pelo Estado no processo de expropriação em face do expropriado, questionar o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado no intuito de adquirir propriedade do particular para suprir necessidades da comunidade.

O trabalho descreve ainda o instituto jurídico da desapropriação, seus aspectos positivos e negativos e a sua evolução histórica dos mais remotos tempos da humanidade, do direito de propriedade mencionado no Código de Hamurabi, a desapropriação na Idade Média e os procedimentos utilizados nos países como França, Alemanha, Inglaterra, Itália, Espanha, Estados Unidos da América e Portugal.

Ilustra a importância da evolução histórica do instituto da desapropriação no direito brasileiro, desde a primeira Constituição de 1824 até a Constituição de 1988, seus avanços e retrocessos, em poucos momentos privilegiando o privado com relação ao público, os fundamentos normativos da desapropriação, político, constitucional e legal.

O trabalho enumera ainda as competências da União, Estados, Distrito Federal e Municípios para legislar, suas fases, declaratória e executória e as suas finalidades.

Indica a base constitucional e a legislação mais importante para promover a prática da desapropriação. Os pressupostos da necessidade pública,

utilidade pública e interesse social, elementos essenciais para procedimentos da fase declaratória e executória da desapropriação.

Enuncia as espécies de desapropriações e ilustra ainda o descontentamento nos procedimentos, nas formas de pagamentos e a restringida possibilidade que o particular tem para questionar a expropriação dos seus bens junto ao Poder Público, o que desperta muita insatisfação entre os expropriados.

2 EVOLUÇÃO HISTÓRICA

O instituto desapropriação é um artifício jurídico dos mais remotos da humanidade em virtude do direito de propriedade. Nos primórdios o homem ocupava-se dos bens necessários para subsistência, tais como alimentos, vestuários e armas, apetrechos necessários para o seu cotidiano, quando cessam os costumes da caça, da pesca e dos alimentos provindos da natureza, como frutos e outras iguarias, o homem substitui sua vocação de subsistência até então desenvolvida para a produção agrícola, o que faz surgir a necessidade de apego ao solo para cultivar seus alimentos, essa técnica permite ao homem permanecer por mais tempo em uma determinada região.²

O homem sai de uma condição de dependência exclusiva da natureza para se tornar independente, ele mesmo cultiva o solo, planta, colhe, e estoca esses alimentos, o que permite com que sua comunidade fixe moradia por um período mais longo de tempo em uma determinada região. Sai da condição obrigatória de nômade para fincar raízes em determinado local e se tornar proprietário.

A desapropriação tem os mesmos preceitos doutrinários que o direito estrangeiro, principalmente nos países como o Brasil, onde tem o direito romano como origem. Na França é considerada medida administrativa, podendo ser posterior à judiciária, mediante prévia e justa indenização. Na Itália é o mesmo procedimento, o particular é privado do seu bem compulsoriamente, com uma prévia e justa indenização, motivado por interesse público. De uma forma similar também na Alemanha, por ato da autoridade pública, por interesse de utilidade pública, apodera-se do bem sem o consentimento do dono, na Espanha mediante ressarcimento, tem

² NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. **Desapropriação para Fins de Reforma Agrária**. 3ª ed. rev. e ampliada. Curitiba: Editora Juruá, 2012, p. 23-24.

o Estado o poder para tomar ou modificar o direito de outrem destinando ao interesse social.³

Contrastando o período medieval, veio ao lume, em 15.12.1215, a magna Carta, outorgado por João Sem-Terra, cujo texto em seu art. 39 limitou o domínio do eminente do soberano, exigindo-se, que a perda dos bens dos homens livres pudesse ter lugar, a antecedência de julgamento regular, a antecedência de julgamento regular, nos ditames da lei do país (*Law of The Land*).⁴

Na Inglaterra onde o direito (*common law&equity*) não tem origem romanista (escritas, *statutelaw*), leis mais recentes sobre a desapropriação de imóveis têm ampliado as prerrogativas do Poder Público para os fins mais diversos de desapropriação. Nos Estados Unidos da América, direito originário *common law*, na sua Constituição de 1787, emenda V, previa que a propriedade privada só poderia ser expropriada com um devido processo legal e uma justa indenização.⁵

O Brasil e alguns países da Europa têm como origem o Direito Romano, cujo princípio basilar da desapropriação é a necessidade e utilidade pública para justificar a aquisição da propriedade, não bastando apenas uma indenização, deve-se justificar os motivos que levaram o Estado a desapropriar.

Historicamente, pode-se dizer que a desapropriação foi introduzida no Brasil pelo direito português. O Príncipe Regente D. Pedro II, em 1821, inspirado nas ordenanças do Reino de Portugal, baixou um decreto imperial proibindo a expropriação de qualquer propriedade privada sem o consentimento do proprietário e com uma devida indenização. Esse decreto dá o surgimento da primeira regra da Constituição de 1824, nos seus artigos 22 e 179.⁶

Nesse contexto, demonstra que o bem não era simplesmente desapropriado, há uma negociação entre o expropriante e proprietário da necessidade da propriedade para o desenvolvimento da coletividade.

No Brasil, a desapropriação tem na sua primeira Constituição de 1824, artigo 179, inciso XXII, a garantia no direito à propriedade em sua plenitude, mas se o bem tiver relevância para o interesse público, esse será desapropriado e

³ARAÚJO, Edmir Neto de. **Curso de Direito Administrativo**. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p.1142.

⁴NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. **Desapropriação para Fins de Reforma Agrária**. 3ª ed. rev. e ampliada. Curitiba: Editora Juruá, 2012, p. 27.

⁵ARAÚJO, *loc. cit.*

⁶MARQUES, Benedito Ferreira. **Direito Agrário Brasileiro**. 11. ed. rev. ampl. São Paulo, Atlas, 2015, p. 136.

previamente indenizado pelo seu valor real. Já a Constituição de 1891 assegura aos proprietários a total plenitude dos seus bens, não tendo o Estado direito algum sobre a propriedade privada. Na Constituição de 1934, refere-se ao direito de propriedade como essencial, mas exclui a expressão em toda a sua plenitude. Ainda nessa Constituição, foi editado o Decreto-Lei 3.365 de 1941 que funde em uma única modalidade de desapropriação, utilidade pública e necessidade pública e as suas hipóteses previstas no art. 590 Código Civil de 1916 e na Constituição.⁷

As Constituições brasileiras têm ao longo dos tempos, períodos de grandes avanços e retrocessos em ambos os sentidos, hora favorecendo o expropriante, hora o expropriado, nesse sentido foi aprimorando esse instituto.

Já a Constituição de 1946 exigia para efetivação da desapropriação, uma indenização prévia, justa e em dinheiro, e institui a desapropriação por interesse social, previsto na Lei 4.132/62. Na Constituição de 1988 mantém o que continha na Constituição de 1967, acrescentou novas modalidades previstas nos arts. 182, §4º, inciso III, de competência do município e desapropriação confiscatória prevista no art. 243, disciplinada pela Lei 8.257 de 1991.⁸

A Constituição de 1988 recepciona as conquistas das demais constituições e amplia o rol de desapropriações.

O Código Civil de 2002 traz uma novidade com relação à desapropriação rural, possibilitando ao Poder Judiciário desapropriar imóveis ocupados ou reivindicados por um grupo grande de pessoas, não necessariamente uma nova modalidade do ponto de vista técnico.⁹

2.1 FUNDAMENTOS LEGAIS E NORMATIVOS DA DESAPROPRIAÇÃO

A Constituição do Brasil indica como pressupostos da desapropriação, a necessidade pública, a utilidade pública e o interesse social no seu art. 5º, inciso XXIV, e art. 184.¹⁰

Pode-se dizer que são três os fundamentos da desapropriação: político, constitucional e legal. O Político interliga a supremacia do interesse público

⁷DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 24ª ed. São Paulo: Atlas, 2011, p. 160-161.

⁸DI PIETRO, *loc. Cit.*

⁹MARQUES, Benedito Ferreira. **Direito Agrário Brasileiro**. 11. ed. rev. ampl., São Paulo, Atlas, 2015, p. 139.

¹⁰*Ibidem*, p.171.

sobre o privado. O Constitucional pode ser genérico ou específico. O Genérico é fundamentado nos artigos 5º, XXIII e 170 III e o específico no art. 5º, XXIV, 182, §4º, III e 184 e parágrafos da Constituição Federal. O legal consubstancia-se em vários diplomas expedidos pela União que regulam a disciplina, não colidindo com os dispositivos constitucionais. Desses diplomas citam-se os essenciais: a Lei 3.365/41, chamado Lei Geral das Desapropriações e suas alterações, Lei 4.132 de 1962 que cuida da desapropriação por interesse social, Lei 8.629/93 que regulamenta os dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, Decreto-lei 1075 de 1970 que dispõe sobre a emissão da posse dos imóveis urbanos, Lei 9785/99 que além da Lei Geral de Desapropriação altera outras leis e Medida Provisória 2.183-56 de 2001.¹¹

São esses os fundamentos que permitem ao Estado justificar porque a desapropriação se torna necessária.

Com efeito, para Pontes de Miranda, “o fundamento da expropriação esta em que, havendo conflito entre interesse público e o interesse privado, que não se previu em lei, se há de atender àquele, dando-se satisfação a esse, indiretamente”.¹²

Há outras regras além do art. 170, a primeira regra está contida no artigo 182, §4º, inciso III, desapropriação urbanística. A segunda regra está no art. 184, desapropriação rural, por interesse social, competência exclusiva da União. E a terceira regra contida no art. 243 da Constituição Federal, modalidade confiscatória, aplicada às propriedades onde se desenvolvem culturas ilegais de plantas psicotrópicas, venda, exploração de trabalho escravo, ou todo e qualquer bem de valor econômico adquirido com essa atividade.¹³

A diversidade de fundamento constitucional e infraconstitucional dá ao Estado possibilidade ampla para permitir que essa modalidade de aquisição seja concretizada sem que o proprietário seja totalmente desprovido de uma indenização justa.

2.1.1 Competência Legislativa, Desapropriar e Promover a Desapropriação

¹¹GASPARIN, Diorge. **Direito Administrativo**. 14 ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 889-890.

¹²SALLES, José Carlos de Moraes. **A Desapropriação à Luz da Doutrina e da Jurisprudência**. São Paulo: 6ª ed. ver. atual. ampl. Editora Revista dos Tribunais, 2009, p. 75.

¹³ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 22ª ed. São Paulo: Método, 2014, p. 1037.

A competência para desapropriar deve levar em conta as seguintes frentes: competência legislativa, competência declaratória e a competência executória.

A competência para legislar sobre desapropriação é exclusiva da União (art. 22, II da CF), mas também cabe à União disciplinar o processo administrativo e o processo judicial, ressalvando as possibilidades que o Estado-membro e o Distrito Federal têm para legislar sobre procedimento em matéria processual, art. 24, XI da Constituição Federal, ressalvado ainda a possibilidade que os Estados, Distrito Federal e Municípios para legislar sobre procedimento administrativo, contemplam no art. 18 da CF, observados as mesmas regras ditadas pela União.¹⁴

Essa competência para legislar é una, somente a União, mas pode criar novas regras ou ampliá-las e delegar essa competência para outros Entes.

Já competência para declarar utilidade pública ou interesse social é da União, dos Estados, Distrito Federal e Municípios, pois cabe a eles fazer esse juízo de valoração que justifique a desapropriação. Há casos que compete somente a União fazer essa declaração, como a desapropriação por interesse social para fins específicos de reforma agrária, art. 184 da Constituição Federal.¹⁵

A fase declaratória cabe a todos os Entes Públicos fazê-la, pois cada um tem a sua particularidade, cabe somente aos interessados fazer um juízo daquilo que realmente é interessante para suprir suas necessidades.

A competência executória além da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, foi estendida às Administrações direta, indireta e as entidades delegados pelo poder público, as concessionárias, as autarquias, fundações públicas, sociedades de economia mistas e empresas públicas de acordo a lei.¹⁶

A fase executória, além dos Entes Públicos, pode ser estendida às outras entidades conforme preceitua a lei, para cada caso específico deve haver uma lei autorizando tal procedimento e impondo seus limites.

A competência para produzir normas é exclusiva da União, portanto sua execução é distribuída entre os Entes e ainda fica autorizado o Estado delegar

¹⁴GASPARIN, Diorge. **Direito Administrativo**. 14 ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 890.

¹⁵MAZZA, Alexandrino. **Manual de Direito Administrativo**. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 784.

¹⁶ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 22 ed. São Paulo: Método, 2014, p. 1037.

essa competência a outras entidades, podendo ser as empresas públicas e concessionárias em virtude de lei.

2.1.2 Base Constitucional e Normatização Constitucional

A Constituição Federal contém dispositivos legais que abordam o tema desapropriação com muita propriedade e profundidade, onde se considera o artigo 5º como uma fonte primária para o desenvolvimento desse instituto.¹⁷

O art. 5º, XIV define quais são os fundamentos necessários para efetivar a desapropriação: necessidade pública, utilidade pública e interesse social e ainda define como regra principal que a indenização deve ser prévia, justa e em dinheiro. O art. 22, II da CF, fixa como competência privativa da União para legislar sobre desapropriação.¹⁸

O art. 184 da CF 88 define competência exclusiva da União para desapropriar por interesse social, imóvel rural para fins de reforma agrária que não cumpre sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária. No seu artigo 182,§4º, III permite que o município promova a desapropriação urbana para os imóveis não edificados, não utilizados ou subutilizados com pagamento dos títulos da dívida pública.¹⁹

A competência é exclusiva da União do artigo 182, porém permite a participação dos municípios nesse processo, facilitando, descentralizando competência para agilizar o bem estar das comunidades.

O art. 185, I, II da CF proíbe a desapropriação para fins de reforma agrária sobre os imóveis da pequena e média propriedade rural, sendo um único imóvel e produtivo. No art. 243 conceitua a possibilidade de confisco das glebas utilizadas para o plantio ilegal de plantas psicotrópicas para a produção de drogas, trabalho escravo, sem qualquer indenização ao proprietário e outras sanções previstas na lei.²⁰

¹⁷ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Direito Administrativo**. 28ª ed. ver. ampl. atual. 31.12.2014. São Paulo: Atlas, 2015, p. 854.

¹⁸ SALLES, José Carlos de Moraes. **A Desapropriação à Luz da Doutrina e da Jurisprudência**. São Paulo: 6ª ed. ver. atual. ampl. Editora Revista dos Tribunais, 2009, p. 72.

¹⁹ MAZZA, Alexandrino. **Manual de Direito Administrativo**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 557

²⁰ SALLES, José Carlos de Moraes. **A Desapropriação à Luz da Doutrina e da Jurisprudência**. São Paulo: 6ª ed. ver. atual. ampl. Editora Revista dos Tribunais, 2009, p. 73.

O art. 185 da CF tem como finalidade proteger o pequeno agricultor ou o proprietário que detém um único imóvel a sua perda. O art. 243 tem como finalidade penalizar proprietário que utiliza a sua propriedade para fins ilícitos.

No ordenamento há outras leis infraconstitucionais consideradas importantes como: Decreto-Lei 3.365/41 que disciplina a desapropriação por utilidade pública; considerado lei geral de desapropriações; Lei 4.132/62 que define os casos de desapropriação por interesse social; Lei 8.629/93 que regulamenta os dispositivos constitucionais sobre desapropriação para reforma agrária; Lei Complementar 76/93 que disciplina o procedimento especial e o rito sumário para fins de desapropriação para reforma agrária; Lei 10.257 de 2001 que regulamenta a desapropriação urbanística e a Lei 10.406 de 2002, Código Civil, possui diversos dispositivos tratando o tema como, art. 519, art. 1228, §3º e o art. 1.275.²¹

São Leis e Decretos que regulamentam, definem os procedimentos a serem aplicados em cada modalidade, e em cada caso concreto, sem os quais não haveria possibilidade de promover a desapropriação.

2.1.3 Necessidade Pública

A necessidade pública só existe quando a Administração está diante de um problema de grande magnitude, inadiável e premente, as providências devem ser instantâneas, cuja solução é incorporar o bem do particular ao domínio do Estado com o propósito de atender as necessidades das comunidades carentes afetadas por esse evento.²²

O fundamento da necessidade pública deve ser utilizado somente quando houver uma situação inesperada, inadiável, o caos pode tomar proporções imagináveis, e o meio plausível para minimizá-las é a desapropriação. São argumentos que justificam o Estado adquirir propriedade com ou sem consentimento do proprietário mediante as hipóteses de: segurança nacional; defesa do Estado; salubridade pública; abertura e melhoramento de vias e outro eventos naturais ou provocados pelo homem.²³

²¹ MAZZA, Alexandrino. **Manual de Direito Administrativo**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 557.

²² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 24ª ed. São Paulo: Atlas, 2011, p. 171.

²³ MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 5ª ed. Niterói: Impetus, 2011, p. 877.

O argumento da necessidade pública busca reparar ou minimizar um mal que não era previsto pelo Poder Público e muito menos pelos afetados, portanto visa uma solução imediata sem que ambas as partes possam sofrer ainda mais os efeitos destrutivos.

Portanto, são hipóteses de desapropriações entre outras: assistência pública, obras de higiene, exploração ou conservação de serviços públicos, melhoramento de vias e logradouros, divulgação de obras ou inventos conforme art. 5º do Decreto-Lei 3.365/41.²⁴

A desapropriação por necessidade pública ou utilidade pública corresponde a uma necessidade geral, sua finalidade é cumprir funções estatais no intuito de adquirir o domínio dos bens conforme preceitua a Decreto-Lei 3.365/41.²⁵

A finalidade principal é buscar o bem comum, que a sociedade viva uma sensação de comodidade, salubridade e segurança social em geral.

2.1.4 Utilidade Pública

Utilidade pública, quando o bem é conveniente, vantajosa e traz benefícios sociais à comunidade, mas não se trata de uma necessidade imperativa, irremovível, urgente, há tempo para arranjos, negociações entre as partes, o Poder Público e o particular tem possibilidade para negociar o bem pretendido.²⁶

A desapropriação por utilidade pública visa dar um destino mais eficiente, adequado à propriedade conforme sua potencialidade, ou seja, uma propriedade agrícola que está dentro da área urbana de um município, sua capacidade contributiva social será proveitosa se ali forem construídas moradias populares. O Poder Público pode dar uma finalidade mais apropriada para o bem.²⁷

São hipóteses de desapropriação por utilidade pública: segurança nacional, salubridade pública, assistência pública, exploração ou conservação de

²⁴MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Direito Administrativo**. 26ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 866.

²⁵JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 8.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 603.

²⁶GASPARIN, Diorge. **Direito Administrativo**. 14 ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 895.

²⁷*Ibidem*, p. 895.

serviços públicos, invento de natureza científica, preservação e conservação de monumentos históricos e artísticos, entre outros.²⁸

Essa modalidade dá ao Poder Público um prazo mais elástico, uma possibilidade de negociar com mais tranquilidade com o expropriado, não há uma urgência, o bem é essencial, mas poder percorrer todos os trâmites necessários, inclusive para uma desapropriação amigável.

A desapropriação por ser de utilidade pública está prevista no art. 5º da Constituição federal, inciso XXIV. Essas são hipóteses previstas também no art. 5º do Decreto-Lei 3.365/41, e os demais casos previstos em leis especiais que servem de fundamento para desapropriações, são dispositivos taxativos em lei, não permitindo o Poder Executivo criar novas leis sobre este fundamento, mesmo amparados em conceitos doutrinários que vislumbram esta possibilidade.²⁹

2.1.5 Interesse Social

O interesse social surge quando o Estado está diante de situações nas quais as camadas mais pobres da sociedade necessitam de melhores condições de vida, possibilitando uma melhor distribuição de riquezas, atenuando a desigualdade social.

Os fundamentos estão previstos no artigo 5º, XXIV, disciplinado pela Lei 4.132 de 1962, art. 2º. O art. 182 do CF de 1988, hipóteses previstas para atender a função social no plano diretor das cidades, embora a Constituição não fale em interesse social, mas são as hipóteses que enquadram no conceito doutrinário.³⁰

O art. 182 no seu §4º prevê o que é cabível, quando o solo urbano não é edificado, não utilizado ou subutilizado, e as medidas dos incisos I e II, já foram tomadas e não houve resultados satisfatórios, cabendo ao Poder Público, tomar as medidas sancionatórias previstas no Estatuto da Cidade, Lei 10.257 de 2001, art. 8º. O art. 184 da Constituição prevê desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária, com o intuito de assegurar a função social da propriedade rural, disciplinada pela lei complementa 76 de 1993, alterada pela Lei 88

²⁸ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Direito Administrativo**. 26ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 866.

²⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 24ª ed. São Paulo: Atlas, 2011, p. 171-172.

³⁰ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 24ª ed. São Paulo: Atlas, 2011, p. 172.

de 96, nos artigos 18 a 23 do Estatuto da Terra, Lei 4.504 de 1964 e pela Lei 8.629 de 1993, alterada pela Medida Provisória 2.027-42 de 2000.³¹

Essa modalidade busca um aproveitamento das propriedades cujo potencial econômico, subutilizados ou não utilizados que dificultam o desenvolvimento do município ou da comunidade em virtude da sua inoperância.

O interesse social visa realçar a função social da propriedade, o poder público tem o objetivo de amenizar a desigualdade entre as pessoas, conforme a Constituição Federal no seu art. 3º, III, são objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais, essa afirmativa garante ao Estado proporcionar a uma vida melhor a todos. Um exemplo eficiente é a reforma agrária ou assentamento de colonos.³²

São hipóteses de desapropriação por interesse social, consoante dispõe o art. 2º da Lei 4.132, entre outras: aproveitamento de todo bem improdutivo ou explorado sem correspondência com as necessidades de habitação, trabalho e consumo dos centros de população a que deve servir ou possa suprir por seu destino econômico; o estabelecimento e a manutenção de colônia ou cooperativas de povoamento e trabalho agrícola, a construção de casas populares, a proteção do solo e a proteção de cursos e mananciais de água e de reservas florestais.³³

A propriedade particular tem uma função social, deve buscar satisfazer os interesses de uma coletividade, quando não cumpre esses requisitos passa ser passível de ser submetida à desapropriação.

A desapropriação por interesse social tem o objetivo de promover a reforma agrária, sua finalidade precípua é que o proprietário cumpra a função social da propriedade, assim sendo a propriedade fica imune da desapropriação. O objetivo é que esses bens tenham uma utilidade social positiva e que contribuam para o desenvolvimento da coletividade.³⁴

A finalidade de toda propriedade é promover o bem social geral.

³¹DI PIETRO, *loc. Cit.*

³²CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Direito Administrativo**. 28ª ed. ver. ampl. atual. 31.12.2014. São Paulo: Atlas, 2015, p. 854.

³³MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Direito Administrativo**. 26ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 866- 867.

³⁴JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 8.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p.603.

3 ESPÉCIES DE DESAPROPRIAÇÃO

A desapropriação é um procedimento de Direito Público pelo qual o Poder Público transfere compulsoriamente para si a propriedade de terceiro, por razões de utilidade pública, necessidade pública, ou interesse social, mediante pagamento de justa e prévia indenização em dinheiro conforme preceitua o artigo 5º, inciso XXIV da Constituição Federal.³⁵

Como preceituam vários autores a desapropriação ou expropriação como uma forma mais agressiva de intervenção do Estado na propriedade privada, é um procedimento excepcional de aquisição de bens privados para o patrimônio público, no qual o Estado transforma compulsoriamente o bem de terceiro em propriedade pública, mediante pagamento de indenização prévia, justa e em dinheiro.³⁶

É uma forma sucinta e originária de aquisição da propriedade não vinculada a nenhuma situação jurídica anterior, uma aquisição compulsória pelo Estado, o bem ingressa no patrimônio público livre de ônus e gravames para o Poder Público, qualquer contenda deve sub-rogar na indenização paga pela administração, art. 31 do Decreto-Lei de 1941.³⁷

A desapropriação busca um equilíbrio entre aquele que tem um bem que pode atender uma necessidade coletiva, mas que em virtude da sua exclusividade, não permite que os demais usem ou gozem desse bem, portanto esse instituto busca restaurar a sua finalidade social da propriedade.

A desapropriação não é apenas um instituto genericamente de Direito Público, pois situa no Direito Constitucional, seu fundamento é disciplina legal, no Direito Administrativo um ato administrativo, uma fase administrativa. Esta se completa no Direito Processual Civil e no Registro Público com a escritura pública para indenizar e efetuar na transferência.³⁸

A expropriação é instituto de fato e direito, pois situa no plano Constitucional e Infraconstitucional, não deriva da vontade de um Poder Público

³⁵ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 22 ed. São Paulo: Método, 2014, p. 1035.

³⁶MAZZA, Alexandrino. **Manual de Direito Administrativo**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 555.

³⁷ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Curso de Direito Administrativo**. 2ª ed. ver. atual. ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 241.

³⁸ARAÚJO, Edmir Netto de. **Curso de Direito Administrativo**. 6. ed. ver. atual. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 1150.

qualquer, possui uma sólida e vasta fundamentação jurídica que prevê esse procedimento para todos os Entes da Administração Pública.

3.1 DESAPROPRIAÇÃO PARA REFORMA AGRÁRIA

A Desapropriação para a reforma agrária é um dos institutos mais importantes para distribuição de riquezas entre as comunidades camponesas, pois promove o bem estar a muitas famílias que vivem da exploração da terra, mas que não detêm a posse da mesma.

A competência para promover a desapropriação rural é da União, conforme preceitua o art. 184 da Constituição Federal e os requisitos da Lei 4.504/64 tem finalidade sancionatória servindo de punição para os proprietários rurais que não cumprem a sua função social.³⁹

O artigo 184 da Constituição Federal dá a mesma sistemática aos critérios de exigência, apenas com algumas variações terminológicas se comparado com a Lei 4.504/64, a disciplina constitucional se completa por meio de duas leis. A Lei nº 8.629/93 com alteração introduzida pela Lei nº 10.279/01, dispõe sobre vários aspectos da desapropriação, e a Lei Complementar 76/93, alterada pela Lei Complementar nº 88/93, regulamenta o art. 184 da Constituição Federal, onde preceitua o processo contraditório especial e o rito sumário nos processo de desapropriação rural por interesse social.⁴⁰

A desapropriação agrária tem algumas peculiaridades se comparada às outras modalidades, voltadas ao interesse social, o seu prazo de pagamento é mais longo de todas as modalidades, de dois a vinte anos, seu objetivo fazer cumprir a função social da propriedade.

O orçamento da União prevê um valor anualmente para pagamento dos títulos da dívida agrária, isenta a operação de transferência dos impostos federais, estaduais, municipais, assim determinando qual deve ser o caminho legal para que esse procedimento possa ao seu final cumprir seu objetivo dentro das formalidades legais.⁴¹

³⁹MAZZA, Alexandrino. **Manual de Direito Administrativo**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 567.

⁴⁰CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Direito Administrativo**. 25ª ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 812.

⁴¹MAZZA, Alexandrino, **Manual de Direito Administrativo**. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 777.

Quando concretizada a desapropriação, o montante da indenização é convertido em títulos das dívidas agrárias, os quais são reajustados anualmente conforme índices oficiais, com juros de mora caso haja atraso nas parcelas acordadas.

3.2 DESAPROPRIAÇÃO PARA POLÍTICA URBANA

A desapropriação para urbanização é uma necessidade diária, as cidades conforme vão se desenvolvendo, ampliando sua industrialização e o comércio, as demandas por prestação de serviços e bens em todas as outras áreas vão exigir do município decisões estratégicas para suprir essas necessidades.

A desapropriação para política urbana está prevista no art. 182, § 4º, III da Constituição Federal, motivada por interesse social para política urbana e de competência exclusiva do município, com função sancionatória sobre os imóveis que não cumprem sua função social. O § 2º do art. 182 da CF diz que a propriedade urbana cumpre sua função social, quando cumpre as normas do plano diretor da cidade, art. 41 da Lei 10.257 de 2001.⁴²

A desapropriação por interesse social tem a finalidade de suprir necessidades urbanas e contribuir para a coletividade, gera empregos e cria novas oportunidades para a sociedade.

A previsão genérica de parcelamento, edificação ou utilização compulsória no plano diretor da cidade, somente terá validade se cada ato de expropriação for aprovada por uma lei específica. Na expropriação, em cada caso concreto, a lei determinará as condições, prazos de constituição e a realização da obrigação⁴³.

O fato de cada ato da desapropriação urbana ser necessário criar uma nova lei torna o instituto mais relevante e atualizado, cada situação exige uma condição diferenciada para sua aprovação.

Sua natureza é sancionatória e se dá em virtude da indenização não ser paga em dinheiro, mas em título da dívida pública, a emissão deve ser aprovada pelo Senado Federal, o prazo de pagamento é de dois a dez anos, iniciando a partir

⁴²MAZZA, Alexandrino. **Manual de Direito Administrativo**. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 779.

⁴³ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 22ª ed. São Paulo: Método, 2014, p. 1.163.

do segundo ano ,sendo o valor a ser pago corresponde ao valor venal do imóvel .A base de cálculo é o índice cobrado no IPTU e o valor de mercado, não computando as expectativas de ganhos, lucros cessantes e juros compensatórios. A desapropriação será permitida após três tentativas infrutíferas de orientação ao proprietário que o imóvel deve atender a sua função social.⁴⁴

Diferentemente das demais modalidades, além de ser paga em título da dívida pública, sua autorização deve ser apreciada pelo Congresso Nacional, uma forma de dar mais coesão na fiscalização da real necessidade.⁴⁵

3.3 DESAPROPRIAÇÃO DE BENS PÚBLICOS

A desapropriação dos bens públicos acontece em virtude da necessidade da União ou dos Estados para o desenvolvimento de macro região, sendo necessário ultrapassar limites fronteiriços de um Estado para outro ou dos Municípios, ou um bem qualquer que seja de grande importância para a Administração Pública. A União e os Estados devem buscar sempre soluções que sejam viáveis para o País, preponderando sempre pelo bom entendimento entre esses Entes.

A desapropriação de bens públicos está prevista no art. 2º do Decreto-Lei 3.365/41, as entidade federativas maiores desapropriam bens dos Entes menores, ou seja, a União desapropria os Estados, Distrito Federal, Territórios e os Municípios, os Estados desapropriam os Municípios. Esses procedimentos devem ser apreciados e autorizados pelo Poder Legislativo, aos Entes menores não é permitido instaurar procedimento desapropriatório aos maiores. A Lei ainda estabelece que os Estados, Distrito Federal, Territórios e Município não podem promover a desapropriação sobre ações, contas de empresas cujo funcionamento dependa de autorização do Governo Federal, salvo se mediante autorização e decreto do Presidente da República.⁴⁶

Embora possa desapropriar bens públicos, a lei geral de desapropriação impõe limites, essa possibilidade direciona na vertical, apesar de não existir uma hierarquia entre os Entes, esse procedimento é possível sempre do

⁴⁴ *Ibidem*. **Manual de Direito Administrativo**. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 780.

⁴⁵ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Direito Administrativo**. 25ª ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 811.

⁴⁶ MAZZA, Alexandrino. **Manual de Direito Administrativo**. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 781.

maior para o menor, sobre o argumento da preponderância do interesse público sobre o privado, a União desapropria os demais Entes, Estados, Distrito Federal, Territórios e Municípios, os Estados e o Distrito Federal desapropriam os Municípios e os Entes paritários não desapropriam entre si.⁴⁷

Uma forma que a União, Estados e o Distrito Federal têm para poder programar o desenvolvimento geral, se assim não fosse não teria como construir as rodovias federais, ferrovias, obras estaduais que abrangem mais que um município, sem essa possibilidade ficaria muito difícil à implementação de projetos que abrangeria região interestadual e municipal.

Apesar da amplitude dessa regra, não se desapropriam bens de direito personalíssimos, tais como a honra, a dignidade, a honestidade, liberdade, cidadania, o pátrio poder e os títulos em gerais (advogado, médico, cidadão honorário), pois são bens intrínsecos dos cidadãos, faz parte da essência de cada ser humano, particularidade somente da sua gênese, da sua formação, foge da esfera de outras entidades. Também não se desapropria a moeda corrente do país, é um meio próprio de pagamento, como também as pessoas jurídicas e físicas e os bens que podem ser adquiridos livremente no mercado.⁴⁸

3.4 DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA OU APOSSAMENTO ADMINISTRATIVO

A desapropriação indireta ou apossamento administrativo é um esbulho possessório do bem particular pelo Estado, sua aquisição não respeita nenhum princípio constitucional, há uma invasão do Poder Público à propriedade particular sem dar o direito ao contraditório e a ampla defesa. É uma forma de aquisição considerado ilegal, mesmo não estando prevista no ordenamento jurídico, tornou-se uma prática comum entre os administradores inescrupulosos, no intuito de fazer obras eleitoreiras justificam esse tipo de arbitrariedade.⁴⁹

A desapropriação indireta é uma prática vedada constitucionalmente, mas que o Estado costumeiramente usa desse expediente para se apropriar dos bens dos particulares, mesmo estando proibida no ordenamento jurídico, art. 46 da

⁴⁷CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Direito Administrativo**. 25ª ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 814.

⁴⁸GASPARIN, Diorge. **Direito Administrativo**. 14 ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 908.

⁴⁹SALLES, José Carlos de Moraes. **A Desapropriação à Luz da Doutrina e da Jurisprudência**. São Paulo: 6ª ed. ver. atual. ampl. Editora Revista dos Tribunais, 2009, 2009, p. 729.

Lei Complementar 101 de 2001. Trata-se de uma desapropriação de fato, e não de direito, um esbulho possessório praticado pelo Estado quando invade a propriedade do particular sem atender preceitos legais que justifiquem tal agressão, sem o devido processo legal, sem uma prévia e justa indenização.⁵⁰

Geralmente são Administradores desprovidos de um bom senso jurídico que utilizam desse expediente, não há uma justificativa plausível para essa modalidade de intervenção. Há outras espécies possíveis de intervenção, essa é uma das formas mais odiosas de aquisição que o Estado pode fazer.

Sua natureza jurídica é de fato administrativa, materializada pela afetação fática com intuito de utilidade pública sem o devido processo legal conforme previsto no art. 5º, LIV da CF. O bem, uma vez incorporado ao patrimônio público, mesmo de forma irregular, fica impossibilitado sua reivindicação pelo expropriado, art. 35 do Decreto-Lei de 41.⁵¹

Mesmo o Estado cometendo uma atrocidade contra o expropriado, sem um devido processo legal, afrontando todos os preceitos legais previstos constitucionalmente, não há uma previsão legal para que o proprietário possa reaver o bem.

Desapropriação indireta é um ato abusivo e irregular de apossamento do bem particular pelo Poder Público. Sua integração ao patrimônio público, sem um devido processo legal, fere o direito de propriedade e tira a oportunidade das partes interagirem nesse ato de império. Ao expropriado é permitido apenas socorrer pelas vias judiciais para preterir uma indenização pelos danos causados, seguindo os trâmites legais de um processo de desapropriação.⁵²

Essa modalidade demonstra uma total falta de consideração pelas normas legais e a pessoa do expropriado, não permitindo sequer que os direitos constitucionais consagrados sejam respeitados.

3.5 DESAPROPRIAÇÃO POR ZONA

A desapropriação por zona permite abranger áreas contíguas que não serão utilizadas momentaneamente, visando uma futura ampliação da obra,

⁵⁰ MAZZA, Alexandrino. **Manual de Direito Administrativo**. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 781.

⁵¹ MAZZA, *loc. cit.*

⁵² MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Direito Administrativo**. 26ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 882.

uma possível valorização futura da área em virtude de realização de obras de infraestrutura ou investimentos, esse procedimento tem por finalidade evitar que os particulares possam tirar proveito dessa valorização.⁵³

Essa modalidade permite ao expropriante, prevendo uma futura valorização, ampliar suas expectativas em relação à desapropriação, vê nessa aquisição possibilidade de atender necessidades de uma comunidade e promover uma valorização conjunta do imóvel e as demais circunvizinhas.

A desapropriação por zona em qualquer caso, conforme preceitua o art. 4º da do Decreto-Lei 3.365, a sua declaração por utilidade pública, deve especificar a área que será utilizada para obra, serviço ou futuras ampliações, e a área destinada à revenda em virtude de ulterior valorização.⁵⁴

Na desapropriação por zona, o domínio do expropriante será provisório, durante um determinado período de tempo, até que ele possa efetuar a revenda a terceiros.⁵⁵

Sua provisoriedade justifica no sentido que a propriedade pode ser utilizada para uma futura ampliação ou colocá-la no mercado no intuito de reaver o investimento da Administração.

A desapropriação por zona é também chamada extensiva, sua finalidade é fazer com que áreas estratégicas posteriores à obra sejam incorporadas no patrimônio público para o aproveitamento da valorização e dos serviços de contribuição de melhorias, especificando a área para continuidade da obra.⁵⁶

O fato de a Administração Pública investir em obras de contribuição de melhorias em determinadas áreas, e havendo uma substancial valorização dessa área em face dos valores investidos, justifica a desapropriação para evitar o enriquecimento ilícito do particular com os atos da Administração Pública.

3.6 DESAPROPRIAÇÃO EXTRAORDINÁRIA

A desapropriação extraordinária é revestida de natureza sancionatória, traduzindo em uma pena para aquele que não cumpre a função social

⁵³MAZZA, Alexandrino. **Manual de Direito Administrativo**. 5ª ed. São Paulo: Saraiva 2015, p. 782-783.

⁵⁴MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Direito Administrativo**. 26ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 881.

⁵⁵CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Direito Administrativo**. 25ª ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 823.

⁵⁶DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 24ª ed. São Paulo: Atlas, 2011, p. 185.

da propriedade. Por essas características sua indenização é prévia, justa, mas não em dinheiro. Competência da desapropriação extraordinária é privativa da União para os imóveis rurais e do Município para os imóveis urbanos.⁵⁷

Uma espécie dividida entre União e Municípios, sua primazia está no fato da competência, uma se responsabiliza pela desapropriação da propriedade rural e outra pela desapropriação dos imóveis urbanos, delimitando os espaços geográficos.

Essa espécie de desapropriação está fundada no art. 182, § 4º, II e 184 e seus parágrafos da Constituição Federal, difere a extraordinária da ordinária: a extraordinária é destinada para fins de reforma agrária, já a ordinária é destinada para fins de urbanização, rito ordinário e pode fundar sobre qualquer bem, respeitando as exceções legais. Para fins de reforma agrária os imóveis rurais que não cumprem sua função social e na urbanização o solo não edificado, subutilizado, ou não utilizado.⁵⁸

Uma espécie que visa o interesse social, sua finalidade é fazer com que os imóveis subutilizados ou não utilizados cumpram a sua função social.

Na desapropriação ordinária possuem competência todos os entes e as outras pessoas delegadas e reconhecidas por lei. Na desapropriação extraordinária somente pela União e as entidades delegadas, na urbana os Municípios e o Distrito Federal conforme preceitua o art. 32, § 1º da CF 88.⁵⁹

Portanto, na ordinária a União é predominante e as entidades ligadas diretamente à União e na extraordinária todos os Entes possuem competência.

A desapropriação extraordinária está veiculada aos atos administrativos unilaterais, competência do Poder Executivo, mas a exceção é o Poder Legislativo declarar a expropriação, considera-se uma anomalia no ordenamento jurídico, é o caso ainda de outros órgãos previstos na Lei 10.233 de 2001, art. 82, IX.⁶⁰

Sua natureza vinculada a atos unilaterais, e de competência do Poder Executivo, mas a exceção é o Poder Legislativo, também outras entidades

⁵⁷ MAZZA, Alexandrino. **Manual de Direito Administrativo**. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 783.

⁵⁸ GASPARIN, Diorge. **Direito Administrativo**. 14ª ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 886.

⁵⁹ *Ibidem*, p. 887.

⁶⁰ ARAÚJO, Edmir Neto de. **Curso de Direito Administrativo**. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 1083-1084.

podem promovê-la, tem natureza sancionatória, visa o cumprimento da função social das propriedades, permitindo aos Entes tipificados na Lei executá-las no intuito de uma sociedade mais igualitária.

3.7 DESAPROPRIAÇÃO CONFISCATÓRIA

Desapropriação confiscatória é uma forma punitiva que o Estado aplica aos proprietários sem o devido pagamento de indenização por desenvolver atividades ilegais ou culturas de plantas psicotrópicas não autorizadas por lei e exploração de trabalho escravo, essas propriedades serão expropriadas e destinadas à reforma agrária ou construção de casas populares, sem qualquer indenização e sem prejuízo de outras sanções, administrativas, disciplinares, civil e penal.⁶¹

Sua principal característica em combater o crime organizado no sentido de inviabilizar suas atividades ilícitas, busca enfraquecer criminosos com o confisco desses bens.

O regime jurídico da desapropriação confiscatória está prevista no art. 243 da CF, cuja redação foi modificada pela EC n. 81/14, onde prevê o confisco de propriedades rurais, urbanas ou bens móveis onde estejam sendo desenvolvidas atividades criminosas, culturas ilegais de plantas psicotrópicas, ou exploração do trabalho escravo, as quais serão destinadas à reforma agrária ou à construção de habitação popular, sem indenização, e sem prejuízo de outras penalidades previstas art. 5º CF 88.⁶²

A finalidade é que a perda seja tão onerosa que os criminosos não recorram a essa prática com habitualidade e despudor que há décadas vem acontecendo.

Portanto, existem duas possibilidades para desapropriação confiscatória, para as propriedades rurais e urbanas, os imóveis rurais serão destinados à reforma agrária, e o solo urbano destina-se à construção de habitações populares, os bens móveis e os utensílios serão revertidos a um fundo especial com destinação específica, na forma da lei. A Lei 8.257/91 define o procedimento judicial

⁶¹ARAÚJO, Edmir Neto de. **Manual de Direito Administrativo**. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 734.

⁶²ARAÚJO, *loc. cit.*

da desapropriação confiscatória. Após o trânsito em julgado da sentença que incorpora ao patrimônio da União, que dispõe de um prazo de cento e vinte dias para dar uma destinação, se não o fizer, esse bem fica definitivamente incorporado ao patrimônio da União.⁶³

Na lei já define quais são os destinos dessas propriedades e bens, o que de certa forma vincula os bens provenientes dos atos ilícitos a uma finalidade específica, não permitindo o Poder Público desfazer ao bel prazer.

A desapropriação confiscatória também há uma transitoriedade da propriedade, obrigatoriamente passa para o Poder Público seu domínio, obedecendo assim os procedimentos legais para depois ser transferida aos particulares credenciados para o seu recebimento, art. 243 da Constituição Federal.⁶⁴⁶⁵

4. FASES DA DESAPROPRIAÇÃO

As fases da desapropriação são uma sequência de atos, procedimento que devem ser rigorosamente obedecidos, caso não sejam cumpridos esses requisitos, o processo pode ser invalidado, prejudicando a praticidade de uma ação que deveria atender objetivos sociais importantes à sociedade.

Pode-se constar, então, que a desapropriação judicial se desenvolve nas seguintes fases: instauração com a petição inicial nos termos do art. 319 do Novo CPC, e com a indicação do indiciado ou de quem o sucedeu ou ainda citação

⁶³SANTOS, Mauro Sérgio dos. **Curso de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2012, p. 794.

⁶⁴CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Direito Administrativo**. 25ª ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 824.

⁶⁵Desapropriação Quilombola

A Constituição Federal de 1988 faz referência expressa às comunidades quilombolas em dois dispositivos: art. 215, §1º, que diz que o Estado protegerá as culturas afro-brasileiras, e o art. 216, § 5º que estabelece tombamento de documentos e sítios históricos dos quilombos. Por sua vez, o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, prescreve que os remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras, que seja reconhecida propriedade definitivas, devendo o Estado emitir seus títulos (SANTOS, 2012, p. 795).

Além das normas de índole constitucional mencionada, a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho de 27 de junho de 1989, que se aplicam aos povos tribais cujas condições sociais, econômicas e culturais sejam diferenciadas dos demais nacionais, que sejam regidos por seus costumes e tradição e por uma legislação especial, ratificada pelo Estado brasileiro em 19.06.2002, e também pelo Decreto Legislativo nº 142, que entrou em vigor 25.02.2003 (SANTOS, 2012, p. 795).

Importante salientar que a expressão quilombo não se refere apenas por comunidades de escravos, mas também por uma complexa diversidade étnico-cultural, e outros processos como herança, doação de terras para pagamento de serviços prestado ao Estado, os posseiros que trabalham a terra. (SANTOS, 2012, p. 796).

por editais; depósito provisório do preço da avaliação, que poderá ser levantado pelo expropriado até 80% do valor caso ele concorde, ou mesmo que discorde com a desapropriação, mediante prova que justifica que a propriedade é sua, e os demais requisitos previstos no art. 34 do Decreto-Lei 3.365 de 1941.⁶⁶

Essas fases permitem ao Poder Público seguirem uma ordem cronológica dos atos, não deixando dúvida quanto aos princípios a serem obedecidos para a desapropriação.

A fase probatória é a qual faz a perícia para avaliação dos bens existentes na propriedade nos termos do arts. 23 e 27 do Decreto-Lei 3.365 de 1941. O juiz necessariamente não vincula esses laudos à sentença, decide de acordo com o seu convencimento e fixará uma indenização, além desses artifícios jurídicos, o juiz pode e deve analisar outros parâmetros que não são abrangidos na avaliação. De posse dessas informações, o juiz definirá uma sentença indenizatória mais apropriada ao caso concreto.⁶⁷

O juiz não é obrigado a valer dos laudos técnicos, perícias, mas é de bom grado que na dúvida utilize de todos os recursos disponíveis, prática que sustenta a credibilidade da sentença indenizatória.

Pode haver ainda fase recursal de acordo com art. 28 do Decreto-Lei 3.365 de 1941, que obriga o duplo grau de jurisdição nas sentenças, determinando que o Estado efetue o pagamento de certa quantia que pode ser superior ao dobro do ofertado, por meio de ofício ao Presidente do respectivo Tribunal determina o pagamento do precatório pela Fazenda Pública, efetivada o pagamento, expede-se o mandado de imissão da posse definitiva, valendo-se da sentença com título capaz para transcrição no registro de imóveis.⁶⁸

Há um interesse mútuo das partes, podendo chegar a um consenso sem a intervenção do judiciário, o que de certa forma é salutar para dirimir a questão.

O procedimento se divide em duas fases: declaratória que se consubstancia na utilidade pública, e fase executória com fulcro na declaração de

⁶⁶ MAZZA, Alexandre. **Curso de Direito Administrativo**. 6. ed. ver. atual. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 1.160.

⁶⁷ MAZZA, *loc. cit.*

⁶⁸ MAZZA, Alexandrino. **Curso de Direito Administrativo**. 5ª. ed. ver. atual. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 1.160.

utilidade pública. A segunda fase pode ser extrajudicial ou judicial; extrajudicial quando o expropriante e o expropriado podem acordar entre si.

Neste caso pode ser considerada uma desapropriação amigável, o Estado faz uma proposta de aquisição e o proprietário aceita, fica conveniente para as partes, não há litígio, o negócio se concretiza sem intervenção do judiciário.

Já a desapropriação judiciária não há possibilidade de acordo, o expropriante ingressa com ação expropriatória, podendo ser de dois tipos: homologatória quando o expropriado concorda em juízo com a oferta, o ato homologa o acordo judicial ou contencioso quando o proprietário e o expropriante não chegam a um acordo, condições em que o juiz após o arbitramento fixa uma sentença.⁶⁹

4.1 FASE DECLARATÓRIA

A fase declaratória é o momento em que a Administração Pública torna público seu interesse por um determinado bem, adquiri-lo, inviabilizando que outros interessem pela propriedade.

A declaração de utilidade pública é o ato por meio do qual o Poder Público manifesta sua intenção de adquirir compulsoriamente um bem determinado e submete a sua avaliação expropriatória. Tem competência para tal as seguintes entidades: União, Estados, Distrito Federal, Territórios e Municípios, além desses entes, podem ser delegados a outras entidades de acordo com a Lei 9.074/95 com redação dada pela Lei 9.648/98.⁷⁰

A declaração é feita por decreto pelo Presidente da República, Governador, Prefeitos e de iniciativa do poder Legislativo, art. 8º do Decreto em última hipótese excepcional do Decreto Lei de 1941.⁷¹

Observar que além dos poderes constituídos constitucionalmente, os Poderes com prerrogativas podem delegar suas competências conforme preceitua a lei, desonerando assim uma obrigação para facilitar sua aplicabilidade de acordo com os interesses específicos.

⁶⁹MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Direito Administrativo**. 26ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 870.

⁷⁰MELLO, *op. cit.* p. 871-872.

⁷¹ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 22ª ed. São Paulo: Método, 2014, p. 1044.

A simples declaração de utilidade pública não dá ao Estado a transferência do bem, apenas manifesta oficialmente a intenção de expropriar esse bem. O proprietário pode usar, gozar e dispor do bem se quiser, esse procedimento não impede o proprietário de fazer benfeitorias, melhoria, desde que cumpra os requisitos legais, mas uma vez declarado o bem de utilidade pública, o Estado não se compromete a pagar essas benfeitorias executadas, conforme Súmula 23 do STF.⁷²

A declaração, em qualquer momento, cria certa garantia para o Estado que o bem não pode alterar o seu estado de ser, devendo qualquer ampliação, modificação, utilização, alteração de finalidade ser informado ao expropriante, sob pena de ser responsabilizado pelos atos e não ser indenizado pelas melhorias executadas.

A declaração de utilidade pública tem prazo de validade, após determinado prazo inspira sua eficácia, caduca em virtude do decurso do tempo que o Poder Público tem para concretizar seus atos. A desapropriação por utilidade pública é de cinco anos e por interesse social de dois anos. Ocorrendo à caducidade, após um ano, a mesma propriedade poderá ser objeto da declaração utilidade pública ou interesse social, portanto não é definitiva, pode ser declarada outras vezes.⁷³

Fica evidente, apesar do interesse público de sobrepor ao interesse privado, há que se cumprirem certos requisitos para que não venha tornar esses atos nulos, não basta a vontade do expropriante, tem que haver motivos que justifiquem tal atitude.

4.2 AÇÃO DE DESAPROPRIAÇÃO, IMISSÃO PROVISÓRIA E DESAPROPRIAÇÃO AMIGÁVEL

Na ação de desapropriação o sujeito ativo será sempre o Poder Público ou as pessoas delegadas por lei ou contrato, portanto a autor da ação poderá ser a União, Estados, Distrito Federal, Municípios, concessionário ou

⁷²MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Direito Administrativo**. 26ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 872.

⁷³ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO Vicente. op. cit., p. 1045.

permissionário serviços públicos, autarquias e empresas públicas. O Sujeito passivo será sempre o proprietário do bem a ser desapropriado.⁷⁴

A descentralização da competência para outras pessoas com a intenção de agilizar, facilitar com que esse processo seja mais eficiente para as partes.

A contestação somente pode versar sobre vícios dos processos ou impugnação do preço, questões processuais (ilegitimidade da parte, falta de interesse da agir, inépcia da petição inicial, litispendência, existência de coisa julgada), qualquer outra reclamação, desvio da finalidade, a inexistência de interesse social e outros, deve ser proposta em ação autônoma, a qual vai discutir o seu mérito.⁷⁵

A imissão provisória da posse é a transferência do bem expropriado para o expropriante, de início deve ser concedida pelo juiz, declarando urgência desse bem para o Poder Público, determinando o depósito de até 80% do valor do bem em favor do expropriado, podendo demonstrar que o argumento da urgência é inverídico, e o juiz pode negar a emissão provisória da posse. Argumento da urgência inverídica pode ser utilizando a qualquer momento depois declarado utilidade no prazo de cento e vinte dias improrrogáveis art. 15 § 2º e § 3º do Decreto-lei 194.⁷⁶

A legislação sobre desapropriação admite a figura da imissão da provisória da posse, ou seja, a situação jurídica em que o expropriante passa a ter a posse provisória do bem antes da finalização da ação expropriatória. Na lei geral, a imissão provisória na posse está prevista n art. 15. Entretanto, o Decreto-lei nº 1.075, de 22.1.1970, contemplou a hipótese para as desapropriações de prédios residenciais urbanos, estabelecendo inclusive, rito especial.⁷⁷

Todo esse procedimento deve ser registrado no cartório de registro de imóveis, esse procedimento foi de suma importância, pois possibilita o expropriado comprovar que de fato sua propriedade sofreu restrições quanto ao uso,

⁷⁴ ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 22ª ed. São Paulo: Método, 2014, p. 1046-1047.

⁷⁵ ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO Vicente, *loc. cit.*

⁷⁶ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Direito Administrativo**. 26ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 875.

⁷⁷ CARVALHO FILHO, **Direito Administrativo**. 28ª ed. ver. ampl. atual. 31.12.2014. São Paulo: Atlas, 2015, p. 880.

gozo, podendo alegar tais fatos em outras ações caso não se sinta confortável com a desapropriação.⁷⁸

A desapropriação amigável é um instrumento muito favorável para celeridade e eficácia da desapropriação, pouparia tempo desnecessário do judiciário para intervir em transação que poderia ser consensual, mais célere, eficiente e vantajosa para a administração. Quando a negociação antecede o processo administrativo da desapropriação, o particular tem a oportunidade de discutir, participar, ainda que de uma forma restrita, o que de certa forma dá mais segurança jurídica a desapropriação.⁷⁹

Não há no ordenamento jurídico nenhum dispositivo legal que impeça que a Administração firme um acordo com objeto de desapropriar, o procedimento viabiliza para as partes uma forma que atenda melhor suas necessidades de forma livre, mas dentro da legalidade. O art. 10 da Lei Básica da Desapropriação para informar ao proprietário o interesse pela propriedade e o conhecimento do preço, caso não concorde era lavrado o termo de recusa para compor o processo administrativo.⁸⁰

Nesse contexto, fica claro que o instituto da desapropriação deve ser repensado uma forma jurídica administrativa que permita a Administração agir com celeridade, eficiência e responsabilidade para atingir o principal objetivo, uma desapropriação que além de ser justa na indenização, valorize a relação humana para sua concretude.

4.3 RETROCESSÃO

A retrocessão é um direito que o proprietário tem de reivindicar uma propriedade adquirida pelo Poder Público, que na qual não foi empregada uma finalidade pública. É o meio pelo qual o expropriado tem para resgatar seu bem quando essa desapropriação tende a beneficiar terceiros, motivado por perseguição, cercear direito do expropriado, evitando que as Autoridades Públicas beneficiem interesses escusos à coletividade.

⁷⁸ CARVALHO FILHO, 2015, p. 881

⁷⁹ PORTELA, Felipe Mêmolo. Desapropriação Amigável: Revisitação do Tema à Luz do Direito Administrativo Contemporâneo. **Revista Argumenta Journal Law**. 28/01/2016, p. 116. Disponível em: http://seer.uenp.edu.br/index.php/argumenta/article/view/498/pdf_70. Acesso em 12/04/2016.

⁸⁰ HARADA, kiyoshi. **Desapropriação Doutrina e Prática**. 11ª ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 84-85.

Esse direito de retrocessão diz respeito aos bens desapropriados e destinados aos interesses particulares, mesmo assim, comprovando essa irregularidade, não cabe reivindicar bens expropriados que foram destinados a outros órgãos públicos e utilizados para finalidade pública qualquer, mesmo que não tenha relação com a declaração que motivou sua desapropriação.⁸¹

A retrocessão, portanto, é a obrigação imposta ao expropriante de oferecer o bem objeto de desapropriação pretérita ao expropriado, pelo seu preço atual em decorrência de desvio de finalidade perpetrado pelo Poder Público (tredestinação ilícita), sob pena de indenização por perdas e danos.⁸²

Esse instituto frequentemente era objeto de muita polêmica anteriormente do Código Civil de 2002. A primeira corrente entendia que no direito brasileiro não existia mais o direito real de reivindicar o imóvel de volta, apenas perdas e danos como explicitado no art. 1.150 CC de 1916.

Já a segunda corrente entendia que permanece à retrocessão e o direito real, direito de reivindicar, adquirir o imóvel de volta, baseado no preceito constitucional que o bem desapropriado deve ser utilizado em benefício da coletividade, assim não sendo, tem seu proprietário anterior o direito de retrocessão e que o artigo 1.156 do Código Civil de 1916.⁸³

A terceira corrente que afirma ser um direito de natureza mista, pessoal e real, cabendo ao proprietário à ação de preempção ou preferência, ou perdas e danos caso o bem estivesse deteriorado, alterado sua natureza. O art. 519 do Código Civil de 2002 não fala mais na obrigação de oferecer o imóvel ao antigo proprietário, apenas assegura ao expropriado o direito de preferência.⁸⁴

A três correntes são muito sugestivas, a primeira diz que no direito brasileiro não cabe mais a retrocessão, apenas perdas e danos, a segunda diz que o direito ainda existe, pois o proprietário o tem reavido quando o ato expropriatório não cumpre sua finalidade, e por fim a terceira tem direito de ação preempção ou preferência, mas não obrigação oferecer o bem ao seu antigo dono.

⁸¹DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 24ª ed. São Paulo: Atlas, 2011, p. 188-189.

⁸²SANTOS, Mauro Sérgio dos. **Curso de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2012, p. 801.

⁸³DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 24ª ed. São Paulo: Atlas, 2011, p. 189-190.

⁸⁴*Ibidem* p. 189-190.

4.4 DIREITO DE EXTENSÃO

O direito de extensão é facultado ao proprietário exigir que a desapropriação atinja a sua totalidade ao indenizar, bem quanto à parte remanescente desse bem perde seu valor econômico, parte fica de difícil utilização, em virtude da desapropriação parcial.⁸⁵

O proprietário não pode suportar o ônus de uma parte da sua propriedade que perdeu sua finalidade, a exploração financeira muitas vezes era a única justificativa da sua posse, nada mais justo que o seu atual proprietário indenize-a por completo.

O direito de extensão está prevista no art. 12 do Decreto Lei Federal 4.956 de 1903, legislação posterior não se refere, mas também não contraria em nada o Decreto-Lei 3.365 de 1941, subtende que o preceito está em vigência. Para fins de reforma agrária a Lei consignou expressamente o direito de extensão aos proprietários rurais que tiverem terras parcialmente desapropriadas, inviabilizando a área remanescente para a sua exploração econômica art. 19, § 1º da Lei 4.504 de 1964. O expropriado que desejar exercitar o direito de extensão deverá fazer no acordo administrativo ou na ação judicial que impetrar para fixar a indenização.⁸⁶

Portanto, o reconhecimento existindo, deve ao proprietário, caso se sinta prejudicado, solicitar através de acordo administrativo ou via judicial, exigir que seu direito seja reconhecido.

Com efeito, o art. 4º do Dec.-Lei 3.365/1941preceitua o seguinte: Art. 4º. A desapropriação poderá abranger a área contígua necessária ao desenvolvimento da obra a que se destina, e as zonas que se valorizarem extraordinariamente, em consequência da realização do serviço. Em qualquer caso, a declaração de utilidade pública deverá compreendê-las, mencionando-se quais as indispensáveis à continuação da obra e as que se destina a revenda.⁸⁷

O direito de extensão previsto na Lei Complementar nº 76/93, no seu art. 4º que na expropriação parcial o expropriado poderá requerer na contestação que a área remanescente seja inclusa na desapropriação, em virtude da sua

⁸⁵ ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 22ª ed. São Paulo: Método, 2014, p. 1055.

⁸⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 41ª ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2015, p. 729-730.

⁸⁷ SALLES, José Carlos de Moraes. **A Desapropriação à Luz da Doutrina e da Jurisprudência**. São Paulo: 6ª ed. ver. atual. ampl. Editora Revista dos Tribunais, 2009, p. 140.

redução inferior à pequena propriedade rural, prejudicando sua exploração econômica.⁸⁸

5 INJUSTIÇA NAS FORMAS DE PAGAMENTOS NAS DESPROPRIAÇÕES

O descontentamento na desapropriação é uma temática sistemática, pois na maioria desses procedimentos não há um interesse do proprietário desfazer do bem, mas sim mantê-lo em virtude de especulação financeira, apego da família pela propriedade, ou a inconformidade com a oferta do Poder Público ao bem pretendido, pelas formas de pagamento diferenciadas em virtude das espécies de desapropriação, a exemplo da reforma agrária pagos em título da dívida agrária, no prazo de dois até vinte anos.⁸⁹

A desapropriação deixa sempre um vazio de expectativa no expropriado, quando se trata de propriedades de cunho familiar, não pelo simples fato de gerar riquezas, mas pela sua afinidade íntima gerada ao longo dos tempos.

Na regra geral, as desapropriações, conforme art. 5º, XXIV da CF, a indenização tem que ser prévia e justa e em dinheiro, prévia significa que antes da transferência do bem do proprietário ao expropriante, deve ser indenizado, o que não acontece na desapropriação agrária e na desapropriação urbana, sendo paga em título da dívida agrária e título da dívida pública, sendo em dinheiro apenas as benfeitorias úteis e necessárias.⁹⁰

Não existindo benfeitorias úteis ou necessárias após a decretação de utilidade pública ou interesse social, sua construção ou reparos devem ser autorizados pelo expropriante sob pena de não poder receber indenização pelo feito.

Sua forma é diferenciada, o que deixa o expropriado sem uma perspectiva imediata de investimento, depende dessa consignação de pagamento ao longo do tempo, mesmo com as devidas correções, não gera ao proprietário uma possibilidade de empreender o seu capital.⁹¹

⁸⁸ CUNHA JÚNIOR, Dirleida. **Curso de Direito Administrativo**. Ed. Salvador: PUDIVM, 2009, p. 41.

⁸⁹ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 41ª ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2015, p. 730-734).

⁹⁰ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Direito Administrativo**. 28ª ed. ver. ampl. atual. 31.12.2014. São Paulo: Atlas, 2015 p. 888-889.

⁹¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Direito Administrativo**. 28ª ed. ver. ampl. atual. 31.12.2014. São Paulo: Atlas, 2015, p. 891-928.

Devem ser levados em conta vários aspectos na desapropriação para reforma agrária e urbanística, para uma justa indenização, sua localização, seu valor real, danos emergentes, lucros cessantes, juros compensatórios, moratórios. A indenização não pode apenas repor o valor do bem expropriado, mas devem ser reparados todos os prejuízos que os proprietários tiverem com a desapropriação art. 27 do Dec.-Lei nº 3.365/41.⁹²

A desapropriação justa proporciona um equilíbrio entre as partes de forma que ambas saiam satisfeitas com a negociação.

Os juros compensatórios provenientes das rendas da propriedade eram de 6% sobre a diferença entre o valor da sentença e o depósito prévio da imissão provisória da posse. O STF em liminar deferida a ADIN n. 2.332 o considerou inconstitucional por violar a exigência da indenização, voltando valer os juros de 12% ao ano. O juro moratório no atraso do pagamento deve ser cobrado no ano seguinte à desapropriação, e a correção monetária deve ser feita anualmente até o efetivo pagamento.⁹³

A indenização deve ser em dinheiro, moeda corrente, com exceção para a reforma agrária e a urbanística. Em acordo pode ser estabelecido outra forma de pagamento. O valor pago em dinheiro será através de precatório se o expropriante for pessoa jurídica de direito público art. 100 da CF/88.⁹⁴

4. A Primeira Seção, no julgamento do Recurso Especial nº 1.118.103/SP, da relatoria do Ministro Teori Albino Zavaski (DJe: 8.3.2010), submetido ao regime dos recursos repetitivos do art. 543-C do Código do Processo Civil e da Resolução /STJ nº 8/2008, firmou entendimento no sentido de que “não ocorre no atual quadro normativo, hipótese de cumulação de juros moratórios e juros compensatórios, eis que se tratam de encargos que incidem em períodos diferentes: os juros compensatórios tem incidência até a data da expedição de precatório, enquanto que os moratórios somente incidirão se o precatório expedido não for pago no prazo constitucional.” (...) AgRg no REsp 1113343/SC, STJ – Primeira Turma, Rel. Min. Hamilton Carvalhido, Julgamento: 19.10.2010, DJe: 03.12.2010).⁹⁵

⁹² ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Curso de Direito Administrativo**. 2ª ed. ver. atual. ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 260-261.

⁹³ ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Curso de Direito Administrativo**. 2ª ed. ver. atual. ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 260-261, p. 261-262.

⁹⁴ ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Curso de Direito Administrativo**. 2ª ed. ver. atual. ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 264.

⁹⁵ BRASIL, Tribunal Regional Federal, 1ª Região – **Embargo de Declaração na Ação Civil**: 31941 PA 2006.01.00.031941-9, Relator: Desembargador Federal Hilton Queiroz, data de julgamento: 13/03/2007, quarta Turma, Data de Publicação: 28/03/2007 DJ p.32). Disponível em: <http://trf-1.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/2212766/embargos-de-declaracao-na-apelacao-civel-edac-31941-pa-20060100031941-9>. Acesso em: 01/05/2016.

Também os honorários advocatícios ao expropriado é calculado sobre o valor ofertado e da indenização, incluindo juros compensatórios, moratórios e correção monetária, súmulas do STJ 131 e 141, sobre o valor apurado, art. 27, § 1º, Decreto-Lei 3.365 de 1941, redação dada pela Medida Provisória nº 2.183/2001, fixado entre meio e cinco por cento do da diferença entre o valor ofertado e pago por decisão judicial, não podendo ultrapassar R\$ 151.000,00, observado o disposto no art. 20, § 4º do CPC, aplicável o parágrafo 3º aos casos de reforma agrária e apossamento administrativo ou desapropriação indireta, valor atualizado a partir de 2000, no dia 1º de cada ano, com base IPCA.⁹⁶

Demonstra-se o descontentamento através dos recursos de apelação, mandado de segurança, embargos de declaração, ações direta de inconstitucionalidades, recursos extraordinários e outros, e as diversas decisões jurisprudenciais dos tribunais superiores, hora decidindo em favor do expropriante, hora decidindo em favor do expropriado.

Demonstra ainda que há um questionamento muito árduo com relação aos procedimentos e as formas utilizadas, tanto nos quesitos dos processos de desapropriação, quanto nas formas de pagamentos, índices de correções, critérios utilizados nas avaliações, desvios de finalidade no uso desses bens desapropriados produzindo uma sensação de impotência do particular com relação ao Estado.⁹⁷

A desapropriação por necessidade pública, utilidade pública e interesse social, ainda não consegue formar uma cultura compreensível, que realmente convença aos expropriados que a desapropriações é uma forma justa de aquisição de propriedade, e que possa realmente promover a paz social e o desenvolvimento sócio econômico da comunidade.

Essa prática ainda produz reação muito impactante aos expropriados, gera uma sensação de insegurança com relação aos seus bens em virtude do poder que o Estado detém sobre o particular.⁹⁸

A citação demonstra claramente que o poder pode apoderar da propriedade particular não respeitando critérios essenciais para sua legalidade,

⁹⁶ARAÚJO, Edmir Neto de. **Curso de Direito Administrativo**. 6. ed. ver. atual. São Paulo:Saraiva, 2014, p. 1.163 -1.164.

⁹⁷SALLES, José Carlos de Moraes. **A Desapropriação à Luz da Doutrina e da Jurisprudência**. São Paulo: 6ª ed. ver. atual. ampl. Editora Revista dos Tribunais, p. 753-774.

⁹⁸SALLES, José Carlos de Moraes. **A Desapropriação à Luz da Doutrina e da Jurisprudência**. São Paulo: 6ª ed. ver. atual. ampl. Editora Revista dos Tribunais, p. 753-774.

constata a existência de vícios julgando procedente a ação de nulidade do ato jurídico.

AÇÃO DE NULIDADE DE ATO JURÍDICO, CUMULADA COM INDENIZAÇÃO. DECRETO DE DESAPROPRIAÇÃO DE ÁREAS RURAIS. DESVIO DE FINALIDADE COMPROVADA. PROCEDÊNCIA PARCIAL. DECISÃO CONFIRMADA. 1. Restando demonstrado que, na desapropriação de terras rurais, para fins de ampliação de distrito industrial, ocorreu desvio de finalidade (houve permissão provisória para empresa adentrar em parcela da área, que, posteriormente, a "vendeu" a terceiro; não foram implantadas indústrias e, decorridos mais de quatro (4) anos, o imóvel foi transformado em depósito de lixo), viável a ação direta para invalidar aquele ato administrativo. 2. Nesse caso, sendo comprovada a existência do apontado vício, julga-se procedente a ação para decretar a nulidade do ato de desapropriação, reintegrar os autores na posse do imóvel e condenar o réu a indenizar lucros cessantes.

(TJ-PR - APCVREEX: 646580 PR 0064658-0, Relator: Accácio Cambi, Data de Julgamento: 24/06/1998, 6ª Câmara Cível, Data de Publicação: 5202).⁹⁹ (PARANÁ, Tribunal de Justiça, 1998).

A indenização no processo de desapropriação é de fato um momento muito importante nessa seara, é nesse momento que configura uma grande insatisfação ou não pelos desapropriados.

A limitação da indenização conflita com a indenização justa, contida na constituição, seja no artigo 5º, XXIV e seja no artigo 182, §3º. O caráter sancionatória apenas impõe o pagamento em título da dívida pública, mas não afeta a exigência de indenização justa, sub pena de a desapropriação adquirir, nesse caso, uma feição confiscatória. A indenização só é justa quando recompõe inteiramente o patrimônio desapropriado, abrangendo todos os eventuais prejuízos que decorram da perda da propriedade.¹⁰⁰

A fixação da indenização pode ser feita por acordo administrativo ou por avaliação judicial. É pacífico que a administração acerte amigavelmente o quantum da justa indenização, mas havendo controvérsia de valor ofertado pelo Poder Público e a pretensão do proprietário, pendência se resolvera em juízo, nomeando um perito de livre escolha do juiz, para aferir conforme art. 14 do Dec.-Lei 3.365/41.¹⁰¹

⁹⁹PARANÁ, Tribunal de Justiça – **Apelação Cível e Reexame Necessário**: 646580 PR 0064658-0, Relator: Accácio Cambi, Data de Julgamento: 24/06/1998, 6ª Câmara Cível, Data de Publicação: 5202). Disponível em: <http://tj-pr.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/6497644/apelacao-civel-e-reexame-necessario-apcvreex-646580-pr-0064658-0>. Acesso em: 30/04/2016. (PARANÁ, Tribunal de Justiça, 1998).

¹⁰⁰DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito Administrativo**. 24ª ed. São Paulo: Atlas, 2011, p. 179.

¹⁰¹ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 41. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2015, p. 732.

A indenização justa é aquela que deixa expropriado sem dano. Deve corresponder o valor real do bem e os prejuízos causados pela desapropriação, levando em conta os laudos periciais, o valor de mercado, correção monetária a contar do laudo pericial, devendo incidir sobre as parcelas devidas e não sendo mais necessário aguardar um ano para aplicar a correção monetária, Lei 6.899/81.¹⁰²

O lucro cessante, juros compensatórios somente são compreendidos quando comprovada que a exploração econômica foi restringida, obstada pelos efeitos da declaração expropriatória. Meras hipóteses ou meras potencialidades, não contemplam indenizações. As regras legais oscilam conforme as necessidades, as jurisprudências, não restando aos Tribunais Superiores editar súmulas vinculantes que possam uniformizar um entendimento no intuito de padronizar, aprimorar decisões futuras, pacificando um entendimento que não gere tantas insatisfações com os julgados das instâncias inferiores.¹⁰³

Indenizar é fazer justiça àquele que perde a propriedade para suprir uma necessidade maior, mas para que seu objetivo seja alcançado há sopesar todas as possibilidades, dentro de um critério justo e legal.

CONCLUSÃO

O trabalho teve como cunho principal demonstrar injustiças no processo de desapropriação em face do expropriado quando comparado com o Poder Público expropriante, a evolução histórica do instituto de desapropriação dos mais remotos tempos da humanidade, os procedimentos utilizados nos países como, Itália, Alemanha, França, Inglaterra, Espanha, Estados Unidos e Portugal para desapropriar os bens de interesse do Estado.

Ilustrou a importância histórica e evolução da desapropriação no direito brasileiro no período da primeira Constituição de 1824 até a Constituição de 1988, seus progressos e retrocessos, suas espécies, sua finalidade, os entes públicos e entidades competentes para promovê-la, os procedimentos, os fundamentos, seus princípios e os pressupostos que permitem o Estado promover a desapropriação.

¹⁰² NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. **Desapropriação para Fins de Reforma Agrária**. 3ª ed. rev. e ampliada. Curitiba: Editora Juruá, 2012, p. 189-190.

¹⁰³ NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. **Desapropriação para Fins de Reforma Agrária**. 3ª ed. rev. e ampliada. Curitiba: Editora Juruá, 2012, p. 189-190.

Verificou-se ainda o impacto negativo que essa forma de aquisição produz ao expropriado, em virtude da falta de amplitude para litigar os fatos, permitindo ao Estado agilidade nesse procedimento, o que de certa forma se não houvesse ficaria inviável uma negociação, em virtude dos mais variados recursos que os expropriado poderia impetrar, inviabilizando os casos realmente urgentes.

Constatou-se que o Estado utiliza de medidas predominantemente conservadoras com relação à desapropriação, apesar da importância para promover o equilíbrio das necessidades sociais, não há uma legislação que realmente permita uma ampla defesa e o contraditório que satisfaça o expropriado como preceitua o art. 5º, LV da Constituição Federal. Há pouca matéria a ser alegada pelo proprietário por ocasião da contestação, ficando restrita somente aos vícios do processo ou a insuficiência do preço, não restando outra opção caso entenda que está sendo prejudicado, buscar sua reparação por meio de outras ações independentes.

Demonstrou ainda este, que as ações mais recorrentes nas desapropriações são as contestações em virtude do inconformismo com relação à forma de pagamento, insuficiência nos preços ofertados ou pagos, índices de correção dos juros moratórios, compensatórios, vícios do processo, no intuito de compensar a perda da propriedade em prol do Poder Público.

Conclui-se que a demora no pagamento nas modalidades rural e urbana deveriam ser repensadas, uma vez que o prazo de vinte anos e dez anos é demasiado, não permitindo ao expropriado um investimento viável desses títulos em virtude de vários fatores econômicos e sociais que podem acontecer ao longo do tempo.

Detectou que o instituto desapropriação deve ser aprimorado, pois ao longo de várias décadas houve uma evolução cultural e tecnológica muito acentuada. Portanto, fica claro que é necessária a evolução desses institutos, a fim de que acompanhem as novas tendências de mercado e as necessidades da sociedade, pois não há motivo plausível para que o expropriado aguarde tanto tempo para ser ressarcido de um direito que lhe foi conferido pelo próprio Estado.

REFERÊNCIAS

ADRIEL SÁ, Cyonil Borges. **Direito Administrativo Facilitado**. São Paulo: Método, 2015.

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 22 ed. São Paulo: Método, 2014.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Curso de Direito Administrativo**. 2ª ed. ver. atual. ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

ARAÚJO, Edmir Neto de. **Curso de Direito Administrativo**. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

_____. **Curso de Direito Administrativo**. 6. ed. ver. atual. São Paulo: Saraiva, 2014.

BARROS, Lucas Abre; MIRANDA, Alcir Gursen de; SOARES, Mário Lúcio Quintão. **O Direito Agrário na Constituição**: 3ªed. rev. atual. ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da Republica Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Organização do texto por Juarez de Oliveira. 4. Ed. São Paulo: Saraiva 1990. 168 p. (Série Legislação Brasileira).

------. **Decreto Lei Nº 3.365**, de 21 de junho de 1941. Dispõe sobre desapropriação por utilidade pública. **Diário Oficial da União** - Seção 1 - 18/7/1941, Página 14427. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del3365.htm. Acesso em: 16 fev. 2016.

_____. **Lei Nº 8.629**, de 25 de Fevereiro de 1993: Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo II, Título VII, da Constituição Federal. **Diário Oficial da União** - Seção 1 - 26/2/1993, Página 2349. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8629.htm. Acesso em: 16 fev. 2016.

_____. **Lei Nº 10.257**, de 10 de Julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelecem diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União** - Seção 1 - Eletrônico - 11/7/2001, Página 1. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 17 fev. 2016.

_____. Tribunal Regional Federal, 1ª Região – **Embargo de Declaração na Ação Civil**: 31941 PA 2006.01.00.031941-9, Relator: Desembargador Federal Hilton Queiroz, data de julgamento: 13/03/2007, quarta Turma, Data de Publicação: 28/03/2007 DJ p.32). Disponível em: <http://trf-1.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/2212766/embargos-de-declaracao-na-apelacao-civil-edac-31941-pa-20060100031941-9>. Acesso em: 01/05/2016.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Direito Administrativo**. 25ª ed. São Paulo: Atlas, 2012.

_____. **Direito Administrativo**. 28ª ed. ver. ampl. atual. 31.12.2014. São Paulo: Atlas, 2015.

CUNHA JÚNIOR, Dirleida. **Curso de Direito Administrativo**. Ed. Salvador: PUDIVM, 2009.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 24ª ed. São Paulo: Atlas, 2011.

GALLANTE, Marcelo. **Direito Administrativo**. v.1. São Paulo: Atlas, 2010.

HARADA, kiyoshi. **Desapropriação Doutrina e Prática**. 11ª ed. São Paulo: Atlas, 2015.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 8ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

LOPES, Jecson Girão, A Desapropriação da Propriedade da Terra no Brasil, **Revista OKARA**: Geografia em Debate. 16/01/2013. Disponível em: <http://www.okara.ufpb.br/ojs/index.php/okara/article/viewFile/12311/9132>. Acesso em: 23/02/2016.

MAZZA, Alexandrino. **Manual de Direito Administrativo**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

_____. **Manual de Direito Administrativo**. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 5ª ed. Niterói: Impetus, 2011.

MARFFINI, Rafael. **Direito Administrativo**. 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

MARQUES, Benedito Ferreira. **Direito Agrário Brasileiro**. 11. ed. rev. ampl., São Paulo, Atlas, 2015.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Direito Administrativo**. 26ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 41. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2015.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueredo. **Curso de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: 16ª ed. ver. atual. Forense, 2014.

NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. **Desapropriação para Fins de Reforma Agrária**. 3ª ed. rev. e ampliada. Curitiba: Editora Juruá, 2012.

PARANÁ, Tribunal de Justiça – **Apelação Cível e Reexame Necessário**: 646580 PR 0064658-0, Relator: Accácio Cambi, Data de Julgamento: 24/06/1998, 6ª Câmara Cível, Data de Publicação: 5202). Disponível em: <http://tj-pr.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/6497644/apelacao-civel-e-reexame-necessario-apcvreex-646580-pr-0064658-0>. Acesso em: 30/04/2016.

PORTELA, Felipe Mêmolo. Desapropriação Amigável: Revisitação do Tema à Luz do Direito Administrativo Contemporâneo. **Revista Argumenta Journal Law**. 28/01/2016. Disponível em: http://seer.uenp.edu.br/index.php/argumenta/article/view/498/pdf_70. Acesso em 12/04/2016.

PIRES, AntonioCecilioMoreira. **Direito Administrativo**. São Paulo: 2ª ed. Atlas, 2013.

SALLES, José Carlos de Moraes. **A Desapropriação à Luz da Doutrina e da Jurisprudência**. São Paulo: 6ª ed. ver. atual. ampl. Editora Revista dos Tribunais, 2009.

SANTOS, Mauro Sérgio dos. **Curso de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

SILVA, Rebeca Souza Henriques. Desapropriação Rural: Fundamentos e Procedimentos Jurídicos. **Evocati Revista**. 25/03/2014. Disponível em: http://.evocati.com.br/evocati/artigos.wsp?tpm_codartigo=601>. Acesso em: 20/02/2016

TRENTINI, Flavia. **Teoria Geral do Direito Agrário Contemporâneo**. São Paulo: Atlas, 2012.