

HEL Y LOPES MEIRELLES

JOSÉ EMMANUEL BURLE FILHO
CARLA ROSADO BURLE
LUÍS GUSTAVO CASILLO GHIDETI
WALLACE PAIVA MARTINS JUNIOR
RICARDO DE DEO FRAGOSO

DIREITO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO

46ª edição

Revista, atualizada
e ampliada

2027



EDITORA
*Jus*PODIVM

www.editorajuspodivm.com.br



MALHEIROS
EDITORES

INTERVENÇÃO NA PROPRIEDADE E ATUAÇÃO NO DOMÍNIO ECONÔMICO

1. Considerações gerais: 1.1 Propriedade e domínio econômico – 1.2 Bem-estar social – 1.3 Competência para a intervenção – 1.4 Meios de intervenção e de atuação. 2. Intervenção na propriedade: 2.1 Desapropriação: 2.1.1 Conceito; 2.1.2 Características; 2.1.3 Requisitos constitucionais; 2.1.4 Normas básicas; 2.1.5 Casos de desapropriação; 2.1.6 Declaração expropriatória; 2.1.7 Processo expropriatório; 2.1.8 Imissão na posse; 2.1.9 Indenização; 2.1.10 Pagamento da indenização; 2.1.11 Desvio de finalidade; 2.1.12 Anulação da desapropriação; 2.1.13 Retrocessão; 2.1.14 Desistência da desapropriação – 2.2 Servidão administrativa: 2.2.1 Conceito; 2.2.2 Servidão administrativa e institutos afins; 2.2.3 Instituição; 2.2.4 Indenização – 2.3 Requisição – 2.4 Ocupação temporária – 2.5 Limitação administrativa: 2.5.1 Conceito e natureza jurídica; 2.5.2 As limitações administrativas como fonte de direito subjetivo; 2.5.3 Limitações administrativas e institutos afins. 3. Atuação no domínio econômico: 3.1 Monopólio – 3.2 Repressão ao abuso do poder econômico – 3.3 Controle do abastecimento – 3.4 Tabelamento de preços – 3.5 Criação de empresas estatais – 3.6 Outras formas de atuação no domínio econômico. 4. Declaração de Direitos de Liberdade Econômica.

1. Considerações gerais

Os Estados sociais-liberais, como o nosso, conquanto reconheçam e assegurem a propriedade privada e a livre empresa, condicionam o uso dessa mesma propriedade e o exercício das atividades econômicas ao bem-estar social (CF, art. 170).

Para o uso e gozo dos bens e riquezas particulares o Poder Público impõe normas e limites e, quando o interesse público o exige, intervém na *propriedade privada* e na *ordem econômica*, através de atos de império tendentes a satisfazer as exigências coletivas e a reprimir a conduta antissocial da iniciativa particular. Nessa intervenção estatal o Poder Público chega a retirar a propriedade privada para dar-lhe uma destinação pública ou de interesse social, através de *desapropriação*; ou para acudir a uma situação de iminente perigo público, mediante *requisição*; em outros casos, contenta-se em ordenar socialmente o seu uso, por meio de *limitações e servidões administrativas*; ou em utilizar transitóriamente o bem particular, numa *ocupação temporária*. Na ordem econômica o Estado atua para coibir os excessos da iniciativa privada e evitar que desatenda às suas finalidades, ou para realizar o desenvolvimento nacional e a justiça social, fazendo-o através da *repressão ao abuso do poder econômico*, do *controle dos mercados* e do *tabelamento de preços*.

Essa intervenção, entretanto, não se faz arbitrariamente, por critérios pessoais das autoridades. É instituída pela Constituição e regulada por leis federais que disciplinam as medidas interventivas e estabelecem o modo e forma de sua execução, sempre condicionada ao atendimento do interesse público, ao respeito dos direitos individuais garantidos pela

mesma Constituição.¹ Todavia, não há direito adquirido a regime jurídico de um instituto de Direito, por isso a lei nova modificadora do regime jurídico da propriedade aplica-se de imediato, respeitado o direito já adquirido sob o regime anterior (v. caps. III, item 8.2.4, e VII, item 1.3).²

Os fundamentos da intervenção na propriedade e atuação no domínio econômico repousam na necessidade de proteção do Estado aos interesses da comunidade. Os interesses coletivos representam o *direito do maior número* e, por isso mesmo, quando em conflito com os interesses individuais, estes cedem àqueles, em atenção ao direito da *maioria*, que é a base do regime democrático e do Direito Civil moderno.³

Em relação à função social da propriedade, é oportuno destacar a Lei 10.257, de 10.7.2001 (*Estatuto da Cidade*), que, regulando as disposições dos arts. 182 e 183 da CF, estabeleceu normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental, possibilitando, após a devida notificação para utilização adequada, a tributação progressiva pelo IPTU e até mesmo a desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública dos imóveis urbanos não edificados, subutilizados ou não utilizados.⁴

1. Benjamin M. Shieber, *Abusos do Poder Econômico*, Ed. RT, 1966; Seabra Fagundes, “Da intervenção do Estado na ordem econômica em face da Constituição Federal”, *RF* 201/12; Modesto Carvalhosa, *A Ordem Econômica na Constituição de 1969*, Ed. RT, 1972; Toshio Mukai, *Participação do Estado na Atividade Econômica*, Ed. RT, 1979; Alice Gonzalez Borges, *A Autonomia dos Estados Federados e a Ordem Econômica e Social*, Salvador/BA, 1983; Eros Roberto Grau, *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*, 18ª ed., São Paulo, Malheiros Editores, 2017; Paulo Guimarães Leite, “A função social da propriedade imóvel”, revista *Justitia* 63/193, São Paulo, 2001; Gilmar Ferreira Mendes, Inocêncio Mártires Coelho e Paulo Gustavo Gonet Branco, *Curso de Direito Constitucional*, 2ª ed., Saraiva, 2008 (especialmente o item 2 do cap. 6: “O Direito de propriedade na Constituição de 1988”, pp. 422-456). A propriedade tem destinação social. Ela deve sucumbir ao primado do interesse público e da necessidade social. No entanto, esta submissão observa regras inscritas na Constituição (cf. REsp 36.524-SP, referido em acórdão do STF publicado na *RTJ* 168/64, sobre desapropriação).

2. STF, RE 94.020 (*RTJ* 104/269), ERE 105.137 (*RTJ* 119/782), RE 105.322 (*RTJ* 118/709) e AI 534.924 (*DJU* 27.3.2007).

3. Georges Ripert, *O Regime Democrático e o Direito Civil Moderno*, trad. J. Cortezão, 1937, pp. 210 e ss.

4. A propósito do Estatuto da Cidade, consultem-se: *Estatuto da Cidade – Comentários*, coordenação de Odete Medauar e Fernando Dias Menezes de Almeida, 2ª ed., São Paulo, Ed. RT, 2004; *Estatuto da Cidade – Comentários à Lei Federal 10.257/2001*, coordenação de Adilson Abreu Dallari e Sérgio Ferraz, 4ª ed., São Paulo, Malheiros Editores, 2014; *Direito de Construir*, Hely Lopes Meirelles, 11ª ed., São Paulo, Malheiros Editores, 2013; e *Direito Municipal Brasileiro*, Hely Lopes Meirelles, 18ª ed., São Paulo, Malheiros Editores, 2017.

Sem embargo dos textos abaixo, solicitamos do leitor que busquem a legislação a seguir referida devidamente atualizada no site Legislação Planalto. O Conselho das Cidades tem baixado resoluções, como a de n. 34, de 1.7.2005 (*DOU* 14.7.2005, Seq. 1), alterada pela Res. 164, de 26.3.2014, estabelecendo “orientações e recomendações sobre a aplicação da Lei n. 10.257/2001” (Estatuto da Cidade) e sobre a elaboração do Plano Diretor, cujo objetivo fundamental “é definir o conteúdo da função social da cidade e da propriedade urbana, de forma a garantir o acesso à terra urbanizada e regularizada, o direito à moradia, ao saneamento básico, aos serviços urbanos a todos os cidadãos, e implementar uma gestão democrática e participativa”.

A Lei 12.608, de 10.4.2012, incluiu os arts. 42-A e 42-B na Lei 10.257/2001. O primeiro estabelecendo que o plano diretor dos Municípios incluídos no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos deverá conter: I – parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e a contribuir para a geração de emprego e renda; II – mapeamento contendo as áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos; III – planejamento de ações de intervenção preventiva e realocação de população de áreas de risco de desastre; IV – medidas de drenagem urbana necessárias à prevenção e à mitigação de impactos de desastres; V – diretrizes para a regularização fundiária de assentamentos urbanos irregulares, se houver, observadas a Lei 11.977, de 7.7.2009, e demais normas federais e estaduais pertinentes, e previsão de áreas para habitação de interesse social

Como política de desenvolvimento urbano (art. 182 da CF), é oportuno citar a exigência de pagamento de remuneração pela chamada “parcela de solo criado”, permitindo ao proprietário do imóvel construir além do coeficiente único não oneroso de seu aproveitamento, de competência do Município, e julgado constitucional pelo STF no RE 328.812.

1.1 Propriedade e domínio econômico

A nossa Constituição assegura o direito de propriedade, mesmo porque é um direito individual por excelência, do qual resulta a prosperidade dos povos livres. Mas a propriedade de há muito deixou de ser exclusivamente o *direito subjetivo do proprietário* para se

por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, onde o uso habitacional for permitido; e VI – identificação e diretrizes para a preservação e ocupação das áreas verdes municipais, quando for o caso, com vistas à redução da impermeabilização das cidades. O segundo dispozo que os Municípios que pretendam ampliar seu perímetro urbano após a data de publicação da lei deverão elaborar projeto específico que contenha, no mínimo: I – demarcação do novo perímetro urbano; II – delimitação dos trechos com restrições à urbanização e dos trechos sujeitos a controle especial em função de ameaça de desastres naturais; III – definição de diretrizes específicas e de áreas que serão utilizadas para infraestrutura, sistema viário, equipamentos e instalações públicas, urbanas e sociais; IV – definição de parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e contribuir para a geração de emprego e renda; V – a previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, quando o uso habitacional for permitido; VI – definição de diretrizes para instrumentos específicos para proteção ambiental e do patrimônio histórico e cultural; e VII – definição de mecanismos para garantir a justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização do território de expansão urbana e a recuperação para a coletividade da valorização imobiliária resultante da ação do Poder Público. O § 3º desse artigo condiciona a aprovação de projetos de parcelamento do solo no novo perímetro urbano à existência do projeto específico, sendo obrigado o respeito às suas disposições.

Para os efeitos da Lei 12.651/2012, que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa, entendem-se por *área verde urbana* os espaços, públicos ou privados, com predomínio de vegetação, preferencialmente nativa, natural ou recuperada, previstos no Plano Diretor, nas leis de zoneamento urbano e uso do solo do Município, indisponíveis para construção de moradias, destinados aos propósitos de recreação, lazer, melhoria da qualidade ambiental urbana, proteção dos recursos hídricos, manutenção ou melhoria paisagística, proteção de bens e manifestações culturais (art. 3º, XX). Essa lei prevê o “Regime de Proteção das Áreas Verdes Urbanas”, estatuinto seu art. 25 que o Poder Público Municipal contará, para o estabelecimento de áreas verdes urbanas, com os seguintes instrumentos: I – o exercício do direito de preempção para aquisição de remanescentes florestais relevantes, conforme dispõe a Lei 10.257/2001; II – a transformação das Reservas Legais em áreas verdes nas expansões urbanas; III – o estabelecimento de exigência de áreas verdes nos loteamentos, empreendimentos comerciais e na implantação de infraestrutura; e IV – a aplicação em áreas verdes de recursos oriundos da compensação ambiental. A respeito, v., ainda, o art. 4º dessa lei.

Merece consideração, por fim, a Lei 13.089, de 12.1.2015, que instituiu o Estatuto da Metrópole, estabelecendo diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas instituídas pelos Estados, normas gerais sobre o plano de desenvolvimento urbano integrado e outros instrumentos de governança interfederativa e critérios para o apoio da União a ações que envolvam governança interfederativa no campo do desenvolvimento urbano, com base nos incs. XX do art. 21, IX do art. 23 e I do art. 24, no § 3º do art. 25 e no art. 182 da CF. Nos termos da lei, consideram-se: a) aglomeração urbana: unidade territorial urbana constituída pelo agrupamento de dois ou mais Municípios limítrofes, caracterizada por complementaridade funcional e integração das dinâmicas geográficas, ambientais, políticas e socioeconômicas; b) função pública de interesse comum: política pública ou ação nela inserida cuja realização por parte de um Município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em Municípios limítrofes; c) governança interfederativa: compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum; d) metrópole: espaço urbano com continuidade territorial que, em razão de sua população e relevância política e socioeconômica, tem influência nacional ou sobre uma região que configure, no mínimo, a área de influência de uma capital regional, conforme os critérios adotados pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística/IBGE; e) plano de desenvolvimento urbano integrado: instrumento que estabelece, com base em processo permanente de planejamento, as diretrizes para o desenvolvimento urbano da região metropolitana ou da aglomeração urbana; f) região metropolitana: aglomeração urbana que configure uma metrópole.

transformar na *função social do detentor da riqueza*, na expressão feliz de Duguit.⁵ É um direito individual, mas um direito individual condicionado ao bem-estar da comunidade. É uma projeção da personalidade humana e seu complemento necessário, mas nem por isso a propriedade privada é intocável.⁶ Admite limitações ao seu uso e restrições ao seu conteúdo em benefício da comunidade. Diante dessa realidade, a Constituição da República garante a propriedade (art. 5º), mas permite a *desapropriação*, mediante prévia e justa indenização (art. 5º, XXIV), autoriza a *requisição* em caso de perigo público iminente e em tempo de guerra, com indenização *a posteriori* (arts. 5º, XXV, e 22, III), e lhe atribui *função social* (arts. 5º, XXIII, e 170, III).

No domínio econômico – conjunto de bens e riquezas a serviço de atividades lucrativas – a Constituição assegura a liberdade de iniciativa, mas, no interesse do desenvolvimento nacional e da justiça social, impõe a valorização do trabalho, a harmonia e solidariedade entre as categorias sociais de produção e a expansão das oportunidades de emprego produtivo (art. 170), admitindo que a União intervenha nesse domínio para reprimir o abuso do poder econômico.

Evidencia-se, portanto, que o nosso ordenamento jurídico-constitucional distingue as duas formas de intervenção: na propriedade e no domínio econômico. A intervenção na propriedade incide sobre os *bens*; a intervenção no domínio econômico incide sobre a *atividade lucrativa*, exercida pela *empresa*, como instrumento da iniciativa privada. Desde que o uso dos bens seja feito de maneira antissocial ou a atividade da empresa se realize com abuso do poder econômico, rendem ensejo à intervenção estatal na propriedade em si mesma, ou na atividade empresarial. Pode, ainda, o Estado conjugar essas duas modalidades de intervenção, realizando-as concomitantemente nos bens e na empresa, tal como ocorre quando intervém numa indústria controlando sua administração e requisitando seus produtos ou serviços e, subsequentemente, desapropriando seu acervo. Em qualquer caso, porém, o fundamento da intervenção há de ser o interesse público; e seu objetivo final, o bem-estar social.

1.2 Bem-estar social

O *bem-estar social* é o bem comum, o bem do povo em geral, expresso sob todas as formas de satisfação das necessidades comunitárias. Nele se incluem as exigências materiais e espirituais dos indivíduos coletivamente considerados; são as necessidades vitais da comunidade, dos grupos, das classes que compõem a sociedade. O bem-estar social é o escopo da *justiça social* a que se refere nossa Constituição (art. 170) e só pode ser alcançado através do *desenvolvimento nacional*.

Para propiciar esse bem-estar social o Poder Público pode intervir na propriedade privada e nas atividades econômicas das empresas, nos limites da competência constitucional atribuída a cada uma das entidades estatais, através de normas legais e atos administrativos adequados aos objetivos da intervenção. O que se exige é que essa intervenção se contenha

5. Léon Duguit, *Las Transformaciones Generales del Derecho Privado*, trad., Posada, 1931, p. 37. Na doutrina pátria, v.: A. Machado Paupério, “A concepção cristã da propriedade e sua função social”, *RIL* 93/213; Luiz Edson Fachin, “Da propriedade como conceito jurídico”, *RT* 621/16; Celso Antônio Bandeira de Mello, “Novos aspectos da função social da propriedade no Direito Público”, *RDP* 84/39.

6. Benjamin Villegas Basavilbaso, *Derecho Administrativo*, VI/11, Buenos Aires, 1956.

nos lindes constitucionais e legais que amparam o interesse público e garantem os direitos individuais.

Modernamente, o *Estado de Direito* aprimorou-se no *Estado de Bem-Estar (Welfare State)*, em busca de melhoria das condições sociais da comunidade. Não é o *Estado Liberal*, que se omite ante a conduta individual, nem o *Estado Socialista*, que suprime a iniciativa particular. É o Estado orientador e incentivador da conduta individual no sentido do bem-estar social. Para atingir esse objetivo o *Estado de Bem-Estar* intervém na propriedade e no domínio econômico quando utilizados contra o bem comum da coletividade.

Discorrendo sobre essa concepção estatal, afirma Agustín Gordillo: “A nuestro juicio, la noción de *Estado de Bienestar* ha venido a operar como un correctivo para la noción clásica de *Estado de Derecho*, revitalizándola, pero en modo alguno suprimiéndola o sustituyéndola”.⁷

1.3 Competência para a intervenção

A competência para intervir na propriedade e atuar no domínio econômico não se distribui igualmente entre as entidades estatais. A legislação sobre *direito de propriedade e intervenção no domínio econômico* é privativa da União (arts. 22, II e III, e 173). Aos Estados, Distrito Federal e Municípios só cabem as medidas de *polícia administrativa*, de *condicionamento do uso da propriedade* ao bem-estar social e de *ordenamento das atividades econômicas*, nos limites das normas federais. A intervenção no domínio econômico pelos Estados e Municípios só poderá ser feita por *delegação* do Governo Federal, que é o detentor de todo o poder nesse setor.

Não se confunda, porém, a legislação civil sobre o direito de propriedade e sobre os atos de intervenção no domínio econômico (privativos da União) com as normas administrativas e as medidas regulamentares de condicionamento do uso da propriedade e de ordenamento das atividades econômicas, que são da competência concorrente dos três níveis de governo. Tais normas e tais atos administrativos decorrem do poder de polícia, inerente a todas as entidades estatais, para a regulamentação das atividades que se realizam em seus territórios e sob sua fiscalização.

O Poder federal regula materialmente o direito de propriedade e dispõe sobre a intervenção no domínio econômico; os Poderes estadual e municipal apenas exercem o policiamento administrativo do *uso da propriedade* e da *atividade econômica dos particulares*, segundo as normas substantivas editadas pela União. Nem por isso fica excluída da competência do Estado, do Distrito Federal e do Município a regulamentação adjetiva do uso da propriedade e das atividades econômicas que se realizam em seus territórios, afetando o bem-estar da comunidade regional ou local. Essa regulamentação é tanto mais necessária quanto maior for a implicação do uso da propriedade e do exercício da atividade econômica com a higiene e a saúde públicas, com a segurança e a ordem públicas, e especialmente com o abastecimento da população local.

7. Agustín A. Gordillo, *Introducción al Derecho Administrativo*, Buenos Aires, 1966, p. 54. No mesmo sentido, v.: William A. Robson, *The Welfare State*, Londres, 1957; Giuseppino Treves, “El Estado de Bienestar”, *Revista del Trabajo* 18/5, Buenos Aires, 1959.

1.4 Meios de intervenção e de atuação

A multiplicidade das exigências sociais e a variedade das necessidades coletivas impõem ao Poder Público a diversificação dos *meios de intervenção* na propriedade e de *atuação* no domínio econômico, variando desde o apoderamento de bens e serviços particulares através da *desapropriação* ou da *requisição* até as medidas mais atenuadas da *servidão administrativa*, da *limitação administrativa* e da *ocupação temporária*, além da *repressão ao abuso do poder econômico* e das medidas de *controle de abastecimento* e de *fixação de preços*.

Estes instrumentos de intervenção é que constituem o objeto do presente capítulo, a começar pela *desapropriação*, que examinaremos a seguir.

2. Intervenção na propriedade

Entende-se por *intervenção na propriedade* privada todo ato do Poder Público que, fundado em lei, compulsoriamente retira ou restringe direitos dominiais privados ou sujeita o uso de bens particulares a uma destinação de interesse público.

A intervenção na propriedade particular pode ter fundamento na necessidade ou na utilidade pública, ou no interesse social, mas esse fundamento há de vir expresso em lei para autorizar o ato interventivo, que tanto pode ser praticado pela União como pelos Estados-membros e Municípios. Não há confundir, portanto, a competência para elaborar a norma autorizadora da intervenção com a competência para praticar o ato de intervenção, ou a medida simplesmente condicionadora do uso da propriedade ao bem-estar social, já autorizada pelo art. 170, III, da CF. Algumas normas de intervenção na propriedade são privativas da União; os atos executivos ou regulamentares do uso da propriedade podem ser do Estado-membro ou do Município, nos limites de sua competência territorial e institucional.

Neste item examinaremos os meios específicos de intervenção na propriedade privada, a saber: a) *desapropriação*; b) *servidão administrativa*; c) *requisição*; d) *ocupação temporária*; e) *limitação administrativa*.

2.1 Desapropriação

Dentre os atos de intervenção estatal na propriedade destaca-se a *desapropriação*,⁸ que é a mais drástica das formas de manifestação do *poder de império*, ou seja, da Soberania interna do Estado no exercício de seu *domínio eminente* sobre todos os bens existentes no território nacional.

Mas o poder expropriatório, conquanto discricionário nas opções de utilidade pública e de interesse social, só é legitimamente exercitável nos limites traçados pela Constituição e nos casos expressos em lei, observado o devido procedimento legal.

2.1.1 *Conceito* – *Desapropriação* ou *expropriação* é a transferência compulsória da propriedade particular (ou pública de entidade de grau inferior para a superior) para o

8. V. na “Bibliografia” a doutrina sobre desapropriação no Direito pátrio e no Direito estrangeiro.

Poder Público ou seus delegados, por utilidade ou necessidade pública ou, ainda, por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro (CF, art. 5º, XXIV), salvo as exceções constitucionais de pagamento em *títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal*, no caso de área urbana não edificada, subutilizada ou não utilizada (CF, art. 182, § 4º, III), e de pagamento em *títulos da dívida agrária*, no caso de Reforma Agrária, por interesse social (CF, art. 184).

Com essa conceituação, a desapropriação é o moderno e eficaz instrumento de que se vale o Estado para remover obstáculos à execução de obras e serviços públicos; para propiciar a implantação de planos de urbanização; para preservar o meio ambiente contra devastações e poluições; e para realizar a justiça social, com a distribuição de bens inadequadamente utilizados pela iniciativa privada. A desapropriação é, assim, a forma conciliadora entre a garantia da propriedade individual e a função social dessa mesma propriedade, que exige usos compatíveis com o bem-estar da coletividade.

2.1.2 Características – As *características* da desapropriação, no plano teórico e prático, são muitas e diversificadas, pelo quê só nos ateremos às mais relevantes para a Administração e para os administrados.

A *desapropriação é forma originária de aquisição da propriedade*, porque não provém de nenhum título anterior, e, por isso, o bem expropriado torna-se insuscetível de reivindicação e libera-se de quaisquer ônus que sobre ele incidissem precedentemente, ficando os eventuais credores sub-rogados no preço.

A *desapropriação é um procedimento administrativo* que se realiza em duas fases: a primeira, de natureza *declaratória*, consubstanciada na indicação da necessidade ou utilidade pública ou do interesse social; a segunda, de caráter *executório*, compreendendo a estimativa da justa indenização e a transferência do bem expropriado para o domínio do expropriante. É um procedimento administrativo (e não um ato), porque se efetiva através de uma sucessão ordenada de atos intermediários (*declaração de utilidade, avaliação, indenização*), visando à obtenção de um ato final, que é a adjudicação do bem ao Poder Público ou ao seu delegado beneficiário da expropriação.

Toda desapropriação deve ser precedida de *declaração expropriatória regular*, na qual se indique o bem a ser desapropriado e se especifique sua destinação pública ou de interesse social. Não há, nem pode haver, *desapropriação de fato*, ou *indireta*.

A *desapropriação indireta* não passa de esbulho da propriedade particular e, como tal, não encontra apoio em lei. É situação de fato que se vai generalizando em nossos dias, mas que a ela pode opor-se o proprietário até mesmo com os interditos possessórios. Consumado o apossamento dos bens e integrados no domínio público, tornam-se, daí por diante, insuscetíveis de reintegração⁹ ou reivindicação (v. item 2.1.13), restando ao particular espoliado haver a indenização correspondente, da maneira mais completa possível, inclusive correção monetária, juros moratórios, compensatórios a contar do esbulho e honorários de advogado, por se tratar de ato caracteristicamente ilícito da Administração.

9. STJ, EDiv nos REspS 901.319 e 922.786: a desapropriação indireta pressupõe três situações: (a) “apossamento do bem pelo Estado, sem prévia observância do devido processo legal”; (b) “afetação do bem, isto é, sua destinação à utilização pública”; e (c) “impossibilidade material da outorga de tutela específica ao proprietário, isto é, irreversibilidade da situação resultante do indevido apossamento e da afetação”; 1ª TACivSP, RT 668/103; TJSP, ApCiv 105.533-5, rel. Des. Paulo Shintate.

Convém distinguir, todavia, os casos de apossamento sem declaração de utilidade pública dos regularmente decretados, mas em que, por tolerância do particular, fica retardada a indenização, a despeito de utilizado o bem pelo expropriante. No primeiro caso há esbulho manifesto; no segundo não se configura ato ilícito da Administração, mas simples irregularidade no processo expropriatório, sem acarretar as consequências da ilicitude civil, embora devida a indenização.

Todos os bens e direitos patrimoniais prestam-se a desapropriação, inclusive o espaço aéreo e o subsolo. Excluem-se desse despojamento compulsório os direitos personalíssimos, indistacáveis do indivíduo ou irretiráveis de sua condição cívica. Também não se desapropria a moeda corrente do País, porque ela constitui o próprio meio de pagamento da indenização, mas podem ser expropriadas moedas raras, nacionais ou estrangeiras. Como se vê, as restrições à desapropriação constituem exceção à regra da liberdade expropriatória.

A desapropriação da propriedade é a regra, mas a *posse* legítima ou de boa-fé também é expropriável, por ter valor econômico para o possuidor, principalmente quando se trata de imóvel utilizado ou cultivado pelo posseiro. Certamente, a posse vale menos que a propriedade, mas nem por isso deixa de ser indenizável, como têm reconhecido e proclamado os nossos Tribunais.¹⁰

A desapropriação de ações, quotas ou direitos de qualquer sociedade vem sendo admitida de há muito pela doutrina¹¹ e pela jurisprudência de nossos Tribunais,¹² embora a legislação só a tenha consagrado recentemente, para condicioná-la à autorização do Presidente da República, quando o funcionamento da empresa dependa de aquiescência do Governo Federal (Dec.-lei 3.365/41, art. 2º, § 3º, acrescentado pelo Dec.-lei 856, de 11.9.69).¹³ Nos demais casos a desapropriação é livre, seguindo os trâmites da legislação pertinente.

Os bens públicos são passíveis de desapropriação pelas entidades estatais superiores desde que haja autorização legislativa para o ato expropriatório e se observe a hierarquia política entre estas entidades (Dec.-lei 3.365, § 2º do art. 2º). Admite-se, assim, a expropriação na ordem descendente, sendo vedada a ascendente, razão pela qual a União pode desapropriar bens de qualquer entidade estatal; os Estados-membros podem expropriar os de seus Municípios; os Municípios não podem desapropriar os de nenhuma entidade política. Também poderão promover a desapropriação, mediante autorização expressa constante de lei ou contrato, os concessionários de serviços públicos e os estabelecimentos de caráter público ou que exerçam funções delegadas de poder público (art. 3º do Dec.-lei 3.365/41). A Lei 14.620, de 13 de julho de 2023, promoveu alterações no Dec.lei 3.365: a) exigência de autorização legislativa para a desapropriação dos bens de domínio dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal pela União e dos bens de domínio dos Municípios pelos Estados (art. 2º, § 2º), dispensada quando a desapropriação for realizada

10. STF, *RDA* 123/283; STJ, REsp 276.708, *DJU* 6.3.2002; TJSP, *RT* 221/188; TASP, *RT* 481/154.

11. Cf. “Pareceres” de Seabra Fagundes, in *RDA* 65/358; Washington de Barros Monteiro, in *RT* 315/615; Sylvio Marcondes, in *RT* 315/620; Miguel Reale, in *RT* 315/631; Vicente Ráo, in *RT* 315/643; Orozimbo Nonato, in *RT* 315/656; Waldemar Ferreira, in *RT* 315/674; Caio Tácito, “Problemas atuais de desapropriação”, *RDA* 120/1; do Autor (parecer), “Desapropriação de ações no Direito Brasileiro”, *RDA* 126/1 e 154/248; e Carlos Eduardo Thompson Flores Lenz, “A justa indenização na desapropriação de ações”, *RT* 664/97.

12. STF, *RTJ* 47/688; *RDA* 57/262, 67/382, 76/211, 97/165; Súmula 476; TJSP, *RT* 315/703, 325/124.

13. STF, Súmula 157, e TFR, Súmula 62.

mediante acordo entre os entes federativos, no qual serão fixadas as respectivas responsabilidades financeiras quanto ao pagamento das indenizações correspondentes (art. 2º, § 2º-A); b) faculdade de promoção de desapropriação, mediante autorização legal ou contratual, aos concessionários (inclusive aqueles contratados nos termos da Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004 – Lei de Parceria Público-Privada), permissionários, autorizatários, arrendatários, às entidades públicas, às entidades que exerçam funções delegadas do poder público, e aos contratados pelo poder público para fins de execução de obras e serviços de engenharia sob os regimes de empreitada por preço global, empreitada integral e contratação integrada.

Os bens de autarquias, de fundações públicas, empresas estatais, concessionários e demais delegados do serviço público são expropriáveis, independentemente de autorização legislativa. Mas entendemos que a desapropriação de bens vinculados a serviço público, pelo princípio da continuidade do próprio serviço, dependerá sempre de autorização da entidade superior que os instituiu e delegou, porque sem essa condição a atividade dos entes maiores seria tolhida, e até mesmo suprimida, pelos menores, por via expropriatória.¹⁴ Bem por isso, o Dec.-lei 856, de 11.9.69, acrescentou ao art. 2º da lei geral das desapropriações (Dec.-lei 3.365/41) o § 3º, vedando a expropriação, pelas entidades menores, de ações, quotas e direitos de instituições ou empresas que funcionem com autorização e sob fiscalização do Governo Federal, salvo com aquiescência do Presidente da República (STJ, RDA 187/249). Esse diploma amplia, aliás, restrição já estabelecida pelo Dec.-lei 7.062, de 22.1.44, para os “bens e instalações” das empresas de energia elétrica, sujeitos a idêntica autorização presidencial para se tornarem passíveis de desapropriação pelos Estados-membros e Municípios (art. 2º).

As áreas de jazidas com autorização, concessão ou licenciamento de pesquisa ou lavra não podem ser desapropriadas pelas entidades menores, para dar-lhes outra destinação, sem prévia e expressa concordância da União, porque isto importaria suprimir a atividade minerária, cuja ordenação é da exclusiva competência federal, e, por outro lado, o Código de Mineração (Dec.-lei 227/67) proíbe que se impeça por ação judicial “o prosseguimento da pesquisa ou lavra” (art. 87). Por isso sustentamos, em estudo anterior, que a desapropriação de jazida ou da área que a envolve, pelo Estado-membro, para dar-lhe outra destinação importaria impedir a exploração concedida pela União. Estaria, assim, o Governo Estadual cassando, por via oblíqua, o ato de concessão de lavra expedido pelo Governo Federal, numa inversão inaceitável da hierarquia federativa.¹⁵

A desapropriação de áreas de jazidas de petróleo e minérios nucleares deve ser precedida de ocupação provisória, nos termos dos Decs.-leis 1.864, de 25.2.81, e 1.865, de 26.2.81. Não havendo a autorização de lavra não cabe indenização por jazidas de minério existentes no subsolo do imóvel desapropriado, pois a lavra, em si, é um bem de domínio da União.¹⁶

Os destinatários dos bens expropriados são, em princípio, o Poder Público e seus delegados, como detentores do interesse público justificador da desapropriação. Mas casos

14. STF, RT 707/221; STJ, RT 727/148.

15. Hely Lopes Meirelles, “Jazida e concessão de lavra”, RDA 109/283 e RDP 18/94; TJSP, AI 248.969, j. 23.5.2002.

16. STF, RE 222.368, Informativo 266.

há em que os bens desapropriados podem ser traspassados a particulares, por ter sido essa, precisamente, a finalidade expropriatória, como ocorre na *desapropriação por zona*, na *desapropriação para urbanização* e nas *desapropriações por interesse social*, em que se visa à distribuição da propriedade com o adequado condicionamento para melhor desempenho de sua função social, erigida em princípio constitucional propulsor da ordem econômica, do desenvolvimento nacional e da justiça social (CF, arts. 5º, XXIII, e 170, III).

A *desapropriação por zona* está autorizada pelo Dec.-lei 3.365/41 (art. 4º) e consiste na ampliação da expropriação às áreas que se valorizem extraordinariamente em consequência da realização da obra ou do serviço público. Estas áreas ou zonas excedentes e desnecessárias ao Poder Público podem ser vendidas a terceiros, para obtenção de recursos financeiros. A desapropriação por zona é um sucedâneo da contribuição de melhoria.¹⁷ Para essa modalidade de expropriação, a declaração de utilidade pública deverá indicar expressamente qual a área necessária às obras ou serviços a realizar e qual a zona excedente a ser abrangida pela desapropriação, para futura alienação. O parágrafo único desse art. 4º, com redação dada pela Lei 14.620/2023, estipula: “Quando a desapropriação executada pelos autorizados a que se refere o art. 3º destinar-se a planos de urbanização, de renovação urbana ou de parcelamento ou reparcelamento do solo previstos no plano diretor, o edital de licitação poderá prever que a receita decorrente da revenda ou da utilização imobiliária integre projeto associado por conta e risco do contratado, garantido ao poder público responsável pela contratação, no mínimo, o ressarcimento dos desembolsos com indenizações, quando essas ficarem sob sua responsabilidade.

A *desapropriação para urbanização ou reurbanização*, prevista no art. 5º, “i”, do Dec.-lei 3.365/41, com a redação dada pela Lei 9.785/99, complementada pelo art. 44 da Lei 6.766/79, em termos amplos, que permitem ao Poder Público, especialmente ao Município, decretá-la e promovê-la para a correta implantação de novos núcleos urbanos, ou para fins de zoneamento ou renovação de bairros envelhecidos e obsoletos, que estejam a exigir remanejamento de áreas livres, remoção de indústrias, modificação do traçado viário e demais obras públicas ou edificações que deem ao bairro a funcionalidade compatível com sua nova destinação no complexo da cidade. A desapropriação, em tais casos, tem como utilidade pública a própria urbanização ou a reurbanização e, uma vez realizada na conformidade dos planos urbanísticos correspondentes, permite a alienação das áreas e edificações excedentes das necessidades públicas e particulares, dando-se preferência aos desapropriados. Nesse sentido firmou-se a jurisprudência do TJSP,¹⁸ diante de repetidas impugnações à reurbanização de bairros envelhecidos e inadequados para suportar a movimentação de usuários do “Metrô” paulistano. Tal possibilidade encontra-se expressa no § 5º do art. 8º da Lei 10.257/2001, que permite a alienação ou concessão de uso a terceiros, observado o devido processo licitatório.

17. Geraldo Ataliba, *Natureza Jurídica da Contribuição de Melhoria*, São Paulo, 1964, pp. 180 e ss.

18. O TJSP (RT 459/59, 461/55 e 464/69) acolheu a tese, por nós sustentada, de que, tratando-se de *desapropriação para reurbanização*, são alienáveis as áreas e edificações que se tornam excedentes e desnecessárias à expropriante, após a execução do plano urbanístico (cf. parecer do Autor na publicação da Empresa Municipal de Urbanização/EMURB intitulada *A Reurbanização de Santana e Jabaquara*, São Paulo, 1973, pp. 27 e ss. Posteriormente, desenvolvendo a mesma tese, já agora com base nos julgados acima citados, no artigo “Desapropriação para urbanização”, *RDA* 116/1). Os acórdãos do TJSP foram confirmados pelo STF nos RE 82.300, 85.869 e 87.009. Essa orientação está agora sedimentada pelo *Estatuto da Cidade*, Lei 10.257, de 10.7.2001.

O § 3º do art. 26 da Lei 6.766/79 admite, “a cessão da posse em que estiverem provisoriamente imitidas a União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e suas entidades delegadas, o que poderá ocorrer por instrumento particular, ao qual se atribui, no caso dos parcelamentos populares, para todos os fins de direito, caráter de escritura pública”, não se aplicando a disposição do art. 108 do Código Civil.

Outra hipótese de permissibilidade de alienação de áreas desapropriadas ocorre nas expropriações para formação de *distritos industriais*, desde que a Administração expropriante planeje a área e promova a urbanização necessária à sua destinação. Nem seria viável a implantação de qualquer núcleo industrial, em área desapropriada para esse fim, se não se reconhecesse ao Poder Público a possibilidade de alienação de glebas aos empresários que satisfaçam as exigências da Administração expropriante. O que se nega é a legitimidade de desapropriações de áreas individualizadas e a subsequente transferência a interessados certos para eventual instalação de indústrias, sem qualquer planejamento e urbanização do local para zona industrial.¹⁹

A *desapropriação para observância do Plano Diretor do Município* está prevista no art. 182, § 4º, III, da atual CF como a mais drástica forma de intervenção na propriedade quando a área não for edificada, estiver sendo subutilizada ou não utilizada. Relembre-se que, nestes casos, o pagamento da desapropriação será feito em títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos. Com a edição do *Estatuto da Cidade* (Lei federal 10.257, de 10.7.2001) ensejou-se aos Municípios, mediante lei municipal específica para área incluída no plano diretor, determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsória do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado. Nessas condições, será o proprietário notificado para, em prazos não inferiores a um ano para protocolo do projeto e dois anos a partir da aprovação dele para início das obras, adequar a utilização do imóvel às prescrições da lei, sob pena de tributação progressiva pelo IPTU pelo prazo de cinco anos consecutivos, respeitada a alíquota máxima de quinze por cento. Decorridos os cinco anos de tributação progressiva sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização, o Município poderá proceder à desapropriação do imóvel, com pagamento em títulos da dívida pública, emitidos mediante aprovação do Senado Federal, que serão resgatados no prazo de até dez anos, em prestações anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor

19. A formação de *distrito industrial* deve ser tecnicamente planejada e aprovada por lei municipal que estabeleça as condições de urbanização da área e os requisitos para a implantação das indústrias e alienação dos lotes, como já demonstrado pelo Autor em parecer publicado na RT 499/37, acolhido pelo TJSP em acórdão publicado na mesma *Revista* à p. 97. Só após a aprovação do plano e promulgação da lei local é que o Município pode desapropriar a área necessária, com base no art. 5º, “i” do Dec.-lei 3.365/41, com a redação dada pela Lei 9.785/99.

O STF, em dois julgados (RE 76.296, *RDA* 120/348, e RE 78.501, *RDA* 132/175), afirmou que o Município não podia desapropriar área rural para formação de núcleo industrial e negou a aplicação da letra “i” do art. 5º do Dec.-lei 3.365/41 em ambos os casos. *Data venia*, essas decisões não haviam interpretado corretamente o citado dispositivo e invocavam inadequadamente normas da Reforma Agrária inaplicáveis à espécie, como mostramos na 6ª edição deste livro (p. 552). A Lei 6.602, de 7.12.78, e, posteriormente, a Lei 9.785, de 29.1.99, deram nova redação ao citado art. 5º, “i”, do Dec.-lei 3.365/41, confirmando a crítica do Autor e esclarecendo expressamente que o Município pode desapropriar imóvel rural para a formação ou ampliação de distrito industrial, desde que tenha projeto regularmente aprovado e não atinja área declarada prioritária para fins de Reforma Agrária, caso em que a expropriação depende de decreto autorizativo do Presidente da República.

real da indenização e os juros legais de seis por cento ao ano. O valor real da indenização refletirá o valor de base de cálculo do IPTU, descontado do valor de eventuais incorporações por obras realizadas pelo Poder Público após a notificação feita ao proprietário, e não computará expectativas de ganho, lucros cessantes e juros compensatórios.

Quanto às desapropriações de imóveis urbanos, cumpre notar ainda que, de acordo com a *Lei de Responsabilidade Fiscal* (Lei Complementar 101/2000), art. 16, § 4º, II, constituem condição prévia de sua realização a estimativa do impacto orçamentário-financeiro e a declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

Conforme estipulado no art. 46 da referida lei, é nulo de pleno direito ato de desapropriação de imóvel urbano sem o pagamento prévio ou depósito judicial do valor da indenização.

A *desapropriação por interesse social* é aquela que se decreta para promover a justa distribuição da propriedade ou condicionar seu uso ao bem-estar social (Lei 4.132/62, art. 1º). A primeira hipótese é privativa da União e específica da Reforma Agrária; a segunda é permitida a todas as entidades constitucionais – União, Estados-membros, Municípios, Distrito Federal –, que têm a incumbência de adequar o uso da propriedade em geral às exigências da coletividade. Portanto, nos limites de sua competência, cada entidade estatal *pode desapropriar por interesse social*, desde que o objeto da expropriação e sua destinação se contenham na alçada da Administração expropriante.

Interesse social não é interesse da Administração, mas sim da coletividade administrada. Daí por que os bens expropriados por interesse social, na maioria das vezes, o são para traspasse aos particulares que lhes possam dar melhor aproveitamento ou utilização em prol da comunidade.

A *desapropriação para Reforma Agrária*,²⁰ privativa da União, é realizada pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária/INCRA. A Constituição/88 possibilita a expropriação do “imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social”,²¹ nos termos dos arts. 184 a 186. Contudo, são insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária a pequena e a média propriedades rurais, desde que seu proprietário não possua outra propriedade rural (art. 4º, § 1º, da Lei 8.629/93, com a redação dada pela Lei 13.465/2017). O ato expropriatório é da competência do Presidente da República ou da autoridade a quem ele delegar poderes específicos, e a fixação da indenização faz-se segundo os critérios estabelecidos na Lei 8.629, de 25.2.93 (modificada pela MP 2.183-56, de 24.8.2001 e Lei 13.465, de 11.7.17), e nas Leis Complementares 76, de 6.7.93, e 88, de 23.12.96. Quanto ao pagamento dessas desapropriações, será feito em *títulos da dívida*

20. Sobre essa desapropriação v. Fábio de Oliveira Luchesi, “Desapropriação para fins de Reforma Agrária perante a nova Constituição Federal”, *RDP* 90/161, artigo do Autor in *RT* 656/7 e Fernando Campos Scaff, “A função social dos imóveis rurais”, *RT* 840/107-113.

21. O STF, Pleno, entendeu ser legítimo o estabelecimento de índices de produtividade para o cumprimento da função social do imóvel rural (*RT* 748/149). Na desapropriação para reforma agrária as propriedades rurais devem ser classificadas como pequenas, médias ou grandes a partir do tamanho de sua área aproveitável, e não de toda a extensão do imóvel (STJ, REsp 1.161.624).

agrária, com prazo de resgate de até vinte anos para a terra nua, e em dinheiro²² para as benfeitorias úteis e necessárias, inclusive culturas e pastagens artificiais (CF, art. 184, § 1º, e Lei Complementar 76/93, art. 14).

É importante destacar que o cumprimento da função social é requisito para que um imóvel produtivo não possa ser desapropriado para fins de reforma agrária. Esse é o resultado de decisão do Supremo Tribunal Federal gizando que “a aplicação da cláusula de insuscetibilidade de desapropriação para fins de reforma agrária, a função social e o caráter produtivo da propriedade como requisitos simultâneos” e que “o parágrafo único do art. 185 da Constituição da República, ao definir que a lei fixará normas para o cumprimento da função social, alberga cláusula semanticamente plural e, portanto, compatível com a manifestação concretizadora do legislador no sentido de conjugar funcionalização social e propriedade produtiva”.²³

A *finalidade pública* ou o *interesse social* é, pois, exigência constitucional para legitimar a desapropriação. Não pode haver expropriação por interesse privado de pessoa física ou organização particular.²⁴ O interesse há de ser do Poder Público ou da coletividade: quando o interesse for do Poder Público, o fundamento da desapropriação será *necessidade* ou *utilidade pública*; quando for da coletividade, será *interesse social*. Daí resulta que os bens expropriados por *utilidade* ou *necessidade pública* são destinados à Administração expropriante ou a seus delegados, ao passo que os desapropriados por *interesse social* normalmente se destinam a particulares que irão explorá-los segundo as exigências da coletividade, embora em atividade da iniciativa privada, ou usá-los na solução de problemas sociais de habitação, trabalho e outros mais. A Constituição da República/88 denomina “desapropriação” a tomada de glebas “onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas ou a exploração de trabalho escravo”, sem qualquer indenização ao proprietário (art. 243, *caput*). A Lei 8.257, de 26 de novembro de 1991, dispõe sobre a expropriação das glebas nas quais se localizem culturas ilegais de plantas psicotrópicas. Na realidade, não se trata de *desapropriação*, mas, sim, de *confisco*, por insuscetível de pagamento, embora justificável, especialmente pelos danos causados pela droga. Seu parágrafo único, com acerto, fala em confisco “de todo e qualquer bem de valor econômico apreendido em decorrência do tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins e da exploração de trabalho escravo”.²⁵

2.1.3 Requisitos constitucionais – Os *requisitos constitucionais* exigidos para a desapropriação resumem-se na ocorrência de *necessidade* ou *utilidade pública* ou de *interesse social* e no pagamento de *justa e prévia indenização em dinheiro* (CF, art. 5º, XXIV), ou em títulos especiais da *dívida pública* (no caso de desapropriação para observância do

22. O STF, Pleno, no RE 247.866-1-CE (rel. Min. Ilmar Galvão, j. 9.8.2000, DJU 24.11.2000, RT 786/199), considerou ofensivo ao art. 100 da CF o art. 14 da Lei Complementar 76/93, que estipula o pagamento em dinheiro do valor das benfeitorias úteis e necessárias, inclusive culturas e pastagens artificiais.

23. STF, ADI 3.865/DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Edson Fachin, 04/09/2023, DJe 14/09/2023.

24. STF, RTJ 3/784, 53/4, 57/53; RDA 55/195, 77/238. Há de ser ressaltado que não se está discorrendo sobre a expropriação social disciplinada pelo art. 1.228, § 4º, do CC, pois foge da égide do Direito Público inerente à desapropriação clássica.

25. O STF, ao julgar o RE 635.336, com RG, firmou a seguinte tese: “A expropriação prevista no art. 243 da CF pode ser afastada, desde que o proprietário [das terras] comprove que não incorreu em culpa, ainda que *in vigilando* ou *in eligendo*”.

Plano Diretor do Município, art. 182, § 4º, III) ou da *dívida agrária* (no caso de desapropriação para fins de Reforma Agrária, art. 184).

No entender de Seabra Fagundes, os três fundamentos para desapropriação condenam-se no conceito unitário de *utilidade pública*, “que é em si tão amplo, que a menção apenas dessa causa bastaria a autorizar a incorporação ao patrimônio estatal da propriedade privada, tanto quando fosse *útil* fazê-lo, como quando tal se afigurasse *necessário* ou de *interesse social*”.

Percebe-se, todavia, que o legislador constitucional tripartiu os motivos ensejadores da desapropriação, para indicar discriminadamente a natureza e o grau dos interesses a serem atendidos pela Administração em cada ato expropriatório.

2.1.3.1 Necessidade pública: a *necessidade pública* surge quando a Administração defronta situações de emergência, que, para serem resolvidas satisfatoriamente, exigem a transferência urgente de bens de terceiros para o seu domínio e uso imediato.

2.1.3.2 Utilidade pública: a *utilidade pública* apresenta-se quando a transferência de bens de terceiros para a Administração é conveniente, embora não seja imprescindível. A lei geral das desapropriações (Dec.-lei 3.365/41) consubstanciou as duas hipóteses em *utilidade pública*, pois só emprega essa expressão em seu texto.

2.1.3.3 Interesse social: o *interesse social* ocorre quando as circunstâncias impõem a distribuição ou o condicionamento da propriedade para seu melhor aproveitamento, utilização ou produtividade em benefício da coletividade ou de categorias sociais merecedoras de amparo específico do Poder Público. Esse *interesse social* justificativo de desapropriação está indicado na *norma própria* (Lei 4.132/62) e em dispositivos esparsos de outros diplomas legais. O que convém assinalar, desde logo, é que os bens desapropriados por *interesse social* não se destinam à Administração ou a seus delegados, mas sim à coletividade ou, mesmo, a certos beneficiários que a lei credencia para recebê-los e utilizá-los convenientemente.

2.1.3.4 Justa e prévia indenização: a *justa e prévia indenização*, que é o último requisito constitucional para a desapropriação, será apreciada adiante, em tópico especial.

2.1.4 Normas básicas – As *normas básicas da desapropriação* acham-se expressas no Dec.-lei 3.365, de 21.6.41, complementado pela legislação subsequente.²⁶ Esse decre-

26. Lei 2.786, de 8.12.60: altera a lei sobre desapropriações (Dec.-lei 3.365/41); Lei 4.132, de 10.9.62: define os casos de desapropriação por interesse social; Lei 4.504, de 30.11.64 (Estatuto da Terra), arts. 18 a 24: dispõe sobre desapropriação de imóveis rurais para fins de Reforma Agrária; Leis 4.519, de 2.12.64, e 4.593, de 29.12.64: disciplinam as desapropriações para as obras de combate às secas do Nordeste; Lei 4.686, de 21.6.65, alterada pela Lei 6.306/75: institui a correção monetária no pagamento das desapropriações; Lei 1.075, de 22.1.70: regula a imissão de posse *in initio litis* em imóveis residenciais urbanos; Lei 6.071, de 3.7.74, art. 10: adapta o art. 28, § 1º, do Dec.-lei 3.365/41 ao Código de Processo Civil/1939; Lei 6.602, de 7.12.78: altera o art. 5º do Dec.-lei 3.365/41; Lei 7.647, de 19.1.88: altera dispositivos da Lei 4.504/64 (Estatuto da Terra); Dec. 95.715, de 10.2.88, Lei Complementar 76, de 6.7.93, alterada pela Lei Complementar 88, de 23.12.96, e Lei 8.629, de 25.2.93 (com as modificações da MP 2.183-56, de 24.8.2001): regulamentam as desapropriações para Reforma Agrária; Lei 13.001, de 20.6.2014, e Lei 13.465, de 11.7.2017; Lei 9.785, de 29.1.99: altera e introduz dispositivos sobre a desapropriação por utilidade pública.

A convite do então Ministro da Justiça, Ibrahim Abi-Ackel, participamos da Comissão para elaborar anteprojeto de nova lei de desapropriações, presidida pelo ex-Ministro do STF Antônio Gonçalves de Oliveira,

to-lei, após esclarecer que todas as entidades constitucionais – *União, Estados-membros, Municípios, Distrito Federal e Territórios Federais* – podem desapropriar em seu próprio benefício (art. 2º), permite que também o façam em favor de suas autarquias, fundações públicas, empresas estatais e concessionários de serviços públicos, os quais, depois de decretada a expropriação pelo Poder Público, podem promovê-la em seu nome, desde que estejam para isso expressamente autorizados por lei ou contrato (art. 3º). Por idêntica razão, entendemos que as entidades estatais maiores podem decretar a expropriação para que as menores a promovam em seu próprio nome, empregando os bens expropriados em obras e serviços de seu peculiar interesse ou dando-lhes destinação social.

Além do Dec.-lei 3.365/41, que constitui a *lei geral das desapropriações*, merecem destaque a Lei 4.132/62, que dispõe sobre *desapropriação por interesse social*; a Lei 4.505/64, as Leis Complementares 76/93 e 88/96, e a Lei 8.629/93, que disciplinam as *expropriações de imóveis rurais para fins de Reforma Agrária*; e o Dec.-lei 1.075/70, que regula a *imissão de posse “initio litis” em imóveis residenciais urbanos*. Outros diplomas federais, já indicados precedentemente (nota 24), completam a legislação regedora das desapropriações, que é privativa da União, por expressa reserva constitucional (art. 22, II).²⁷ Também merece destaque o *Estatuto da Cidade* (Lei 10.257/2001), que regulou a possibilidade de desapropriação da propriedade urbana não edificada, subutilizada ou não utilizada.

Assim, às entidades estatais menores só cabe *declarar* a necessidade ou a utilidade pública ou o interesse social do bem a ser expropriado e *promover*, diretamente ou por seus delegados, a respectiva desapropriação, sem expedir qualquer norma de natureza substantiva ou adjetiva sobre o instituto, os casos de expropriação ou o processo expropriatório, porque isto é da alçada exclusiva da lei federal. A Lei 11.107, de 6.4.2005, permitiu ao consórcio público promover desapropriações e instituir servidões, nos termos da declaração de utilidade ou necessidade pública, ou interesse social, realizada pelo Poder Público (art. 2º, § 1º, II).

2.1.5 Casos de desapropriação – Os *casos ensejadores de desapropriação* acham-se taxativamente relacionados, por lei, em dois grupos: o primeiro com fundamento em *necessidade* ou *utilidade pública*; o segundo, em *interesse social*. Todos, porém, definidos pelas leis federais que os enumeram e sem possibilidade de ampliação por norma estadual ou municipal. Inicialmente, o Código Civil/16 relacionou os casos de *necessidade pública* (art. 590, § 1º) e os de *utilidade pública* (art. 590, § 2º), mas essa relação foi absorvida pelo elenco mais completo do art. 5º do Dec.-lei 3.365/41, sob a denominação única e genérica de *utilidade pública*, e leis especiais posteriores aditaram outras hipóteses específicas, que podem ser assim relacionadas: *casos de utilidade pública* – art. 5º do Dec.-lei 3.365/41 (com as alterações das Leis 6.602/78 e 9.785/99); *casos de interesse social* – art. 2º da Lei 4.132/62 (com as alterações da Lei 6.513/77), Lei 4.504/64 (*Estatuto da Terra*) e art. 8º da Lei 10.257/2001 (*Estatuto da Cidade*). A desapropriação nos casos de reforma agrária só se aplica a imóveis rurais, nos termos e para os fins do art. 184 da CF, seguindo os trâmites das Leis Complementares 76/93 e 88/96 e da Lei 8.629/93 (com as modificações da MP

trabalho que se encontra no Ministério da Justiça desde março/82. Com base nesse anteprojeto, o dep. federal Antônio Tito Costa apresentou projeto no Congresso Nacional.

27. Embora não se trate propriamente de desapropriação, a Lei 8.257, de 26.11.91, regulou a “expropriação” de glebas com culturas ilegais de plantas psicotrópicas.

2.183-56, de 24.8.2001, e das Leis 13.001, de 20.6.2014, e 13.465, de 11.7.2017), sendo que o ato expropriatório deve ser expedido pelo Presidente da República ou por autoridade a quem forem delegados poderes especiais para praticá-lo.

2.1.6 Declaração expropriatória – A *declaração expropriatória* pode ser feita por *lei* ou *decreto* em que se identifique o bem, se indique seu destino e se aponte o dispositivo legal que a autorize. Como se trata, entretanto, de ato tipicamente administrativo, consistente na especificação do bem a ser transferido compulsoriamente para o domínio da Administração, é mais próprio do Executivo, que é o Poder administrador por excelência.²⁸

A atribuição de competência expropriatória ao Legislativo, concorrentemente com o Executivo, é uma anomalia de nossa legislação, porque o ato de desapropriar é caracteristicamente de administração. A lei que declara a utilidade pública de um bem não é normativa; é específica e de caráter individual. É *lei de efeito concreto* equiparável ao ato administrativo, razão pela qual pode ser atacada e invalidada pelo Judiciário desde sua promulgação e independentemente de qualquer atividade de execução, porque ela já traz em si as consequências administrativas do decreto expropriatório.

A *declaração de utilidade pública* ou de *interesse social* pode atingir qualquer bem necessário ou conveniente ao serviço público ou à coletividade; pode recair sobre o patrimônio material ou imaterial; pode abranger direitos e ações; pode incidir sobre a propriedade particular ou pública, com a só exigência de que, neste último caso, o poder expropriante seja de nível superior ao da Administração expropriada e esteja munido de prévia autorização legislativa para expedir o ato expropriatório. Assim, qualquer entidade estatal pode expropriar bens particulares, a União pode desapropriar os dos Estados-membros e dos Municípios e o Estado-membro só pode expropriar os dos seus Municípios, não cabendo a estes a desapropriação de bens de outros Municípios ou de entidades políticas maiores. Reafirmamos, entretanto, que qualquer das entidades políticas tem supremacia sobre os entes administrativos situados em seu território, pelo quê seus bens não vinculados aos serviços sujeitam-se a expropriação como os demais, ainda que pertencentes a autarquias ou organizações estatais instituídas pela União.²⁹ A autonomia político-administrativa dos Estados-membros e Municípios, sendo uma prerrogativa constitucional (arts. 25 e 30), não há de ficar restringida nem tolhida nos atos de expropriação diante dos bens de entidades de categoria inferior e de natureza meramente administrativa. O privilégio administrativo das autarquias não se sobrepõe às prerrogativas políticas e ao poder de império das entidades estatais, porque estas emanam diretamente da Constituição e aquelas nascem da lei ordinária.

Os *efeitos da declaração expropriatória* não se confundem com os da *desapropriação* em si mesma. A declaração de necessidade ou utilidade pública ou de interesse social é apenas o *ato-condição* que precede a efetivação da transferência do bem para o domínio do expropriante. Só se considera *iniciada* a desapropriação com o acordo administrativo ou com a citação para a ação judicial, acompanhada da oferta do preço provisoriamente

28. STF, RDA 39/205; 1ª TASP, RDA 101/202; TJSP, RT 670/65.

29. Em sentido contrário, o STF entendeu que sociedade de economia mista federal não pode ter bem desapropriado pelo Estado (RE 172.816-7, DJU 13.5.94).