



# **DESAPROPRIAÇÃO E SERVIDÃO ADMINISTRATIVA PARA EMPREENDIMENTOS DE ENERGIA ELÉTRICA**

---

**Caio Vinicius Aoun**

2026

 **EDITORA**  
*Jus*PODIVM  
[www.editorajuspodivm.com.br](http://www.editorajuspodivm.com.br)

## PARTE III

# AÇÃO DE DESAPROPRIAÇÃO E DE CONSTITUIÇÃO DE SERVIDÃO ADMINISTRATIVA

### 1) COMPETÊNCIA

De acordo com o art. 11, do Decreto-lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, se a União for a Autora da ação, será competente o foro do Distrito Federal ou da capital do estado federativo do domicílio do Réu.

Contudo, esta regra firmada na década de 1940 vem sendo relativizada, inclusive em razão da Constituição Federal de 1988, que estabeleceu a regra geral de competência territorial (no art. 109, §1º), e da instalação de varas federais em várias cidades do país.

Assim, em regra, as ações de desapropriação e de constituição de servidão administrativa movidas pela União serão propostas na Justiça Federal da seção judiciária do domicílio do Expropriado.

Sendo outro Autor, inclusive as sociedades de economia mista, concessionárias de serviço público de eletricidade, a Ação de Desapropriação deverá ser proposta da localização do bem a ser desapropriado e a de Constituição de Servidão Administrativa no local onde passará seu traçado.

Segundo o art. 12, do Decreto-lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, “somente os juízes que tiverem garantia vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de vencimentos poderão conhecer dos processos de desapropriação”.

### 1.1) JUSTIÇA FEDERAL X JUSTIÇA ESTADUAL

Não sendo a União, autarquias ou empresas públicas federais, Autoras ou interessadas no processo, na condição de assistentes ou oponentes, compete à Justiça Estadual processar as ações de desapropriação (leitura inversa do art. 109, I, da Constituição Federal).

Ocorre, porém, que em diversas ocasiões, a obra a ser realizada é de grande vulto, alcançando efeitos em todo o País, sendo em razão dos imóveis a serem expropriados ou nos quais serão constituídas as servidões se localizarem em mais de um município e/ou estado, seja em razão da grande quantidade de energia que versará.

Assim, é de se supor, o interesse jurídico da União, pois fiscalizar uma obra de tamanha magnitude e interesse do País.

Devido a isso, se a União não se encontrar presente já na propositura da ação, entende-se prudente ao Juiz ao menos mandar intimá-la para esclarecer se possui, ou não, interesse.

Vejamos:

“Processual Civil. Ação de Desapropriação proposta por Furnas Centrais Elétricas S/A. Competência da Justiça Federal. Interesse da UNIÃO. Necessidade de intimação do Procurador.

- Embora seja pessoa jurídica de direito privado, a empresa executa serviço de utilidade pública federal, por delegação, só podendo promover desapropriação mediante autorização do governo federal.

- Se o Procurador da República deixou de assinar a petição de assistência, deve o juiz intimá-lo para dizer do interesse da UNIÃO FEDERAL no feito, e não declinar da competência para o foro estadual, por presunção de desinteresse da entidade.

- Agravo provido”.

(TRF da 2ª Região, Quarta Turmas. Al. nº 96.02.42009-0/RJ. Rel. Des. Fed. Clélio Erthal. DJ 24/09/97)

Cumpra esclarecer que o interesse nestes casos deve ser o jurídico, não bastando, para o deslocamento da competência, o interesse meramente financeiro.

Podem-se citar alguns outros aspectos que indicam o interesse da União neste tipo de processo:

a) As empresas concessionárias de energia elétrica de empreendimentos federais agem *por delegação da União, uma vez que a Declaração de Utilidade Pública é expedida pela Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, mediante outorga do Ministério das Minas e Energia, sendo, portanto, a União o Poder Concedente.*

Nesse sentido, o Egrégio 2º Tribunal de Alçada Cível de São Paulo decidiu recentemente, que:

“O poder concedente é a UNIÃO que, assim, tem inequívoco interesse no deslinde da causa, uma vez que o imóvel, indubitavelmente, é indispensável para a prestação do serviço concedido, razão pela qual esse interesse embora indireto, da UNIÃO, torna competente a Justiça Federal” (Agl 86.882).

b) Por disposição legal, incumbe à União a fiscalização permanente das tarifas de serviços públicos federais, que, no caso das concessões de energia elétrica, sofrem repercussão direta do valor da indenização fixada na ação expropriatória.

c) Ao poder concedente de energia elétrica, reverter-se-ão, ao termo da concessão (Artigos 88 e 89, do Decreto nº 41.019/57, e Artigo 35, § 1º e 4º, e Artigo 36, da Lei nº 8.987/03), ou mesmo antes, quando de eventual encampação (art. 93, do citado Decreto, e Artigo 37, da Lei nº 8.987/03), toda a propriedade desapropriada para a prestação do serviço.

Assim, desapropriações mal realizadas, com pagamentos indevidos ou mal feitos, e/ou acima dos valores de mercado, ocasionarão prejuízos posteriores à União.

Devido a todo o exposto, se o Juiz entender que existe interesse da União, mesmo tendo ela vindo aos autos informar que não o possui, a competência da Justiça Federal não é ilidida:

**“Direito Constitucional e Processual Civil. Desapropriação. Empresa concessionária de energia elétrica.**

A circunstância de a UNIÃO Federal, intimada para ingressar no feito como assistente, não o fazer, não elide a competência do MM. Juízo ‘a quo’, para o deslinde da ação de desapropriação, tendo em vista o efetivo interesse jurídico da UNIÃO Federal. Recurso a que se dá provimento.” (TJRJ., Ag. 95.0207716-4, 3ª Turma, DJ 08/08/96).

## 2) PROCEDIMENTO

A Ação de Desapropriação e a de Constituição de Servidão Administrativa possuem procedimento especial, disciplinado principalmente pelo Decreto-lei nº 3.365 de 1941, que estabelece regras próprias para a tramitação da demanda, em razão da natureza pública do instituto e da necessidade de conciliar o interesse coletivo com a garantia constitucional de indenização ao expropriado.

Recebida a petição inicial, o magistrado deve, desde logo, adotar providências específicas previstas na legislação especial. Entre elas, destaca-se a nomeação de perito, que deve ocorrer no mesmo despacho que admite a inicial, conforme determina a lei de regência.

Nesse mesmo momento processual, o juiz também deve examinar o eventual pedido de imissão provisória na posse, quando formulado pelo ente expropriante e demonstrada situação de urgência. A imissão provisória permite que o Poder Público ingresse na posse do imóvel antes da conclusão do processo, desde que observados os requisitos legais, especialmente o depósito prévio do valor ofertado a título de indenização.

Após a apreciação dessas medidas iniciais, o magistrado determinará a citação do réu, isto é, do proprietário ou possuidor do bem objeto da desapropriação, para que apresente sua defesa no prazo legal.

A partir da efetivação da citação e da formação da relação processual, o processo passa a seguir, em grande medida, as regras do procedimento comum, aplicando-se subsidiariamente as disposições do Código de Processo Civil.

Essa sistemática encontra fundamento no art. 19, do próprio Decreto-lei nº 3.365/41, segundo o qual, após as providências iniciais previstas na legislação especial, o processo de desapropriação passa a desenvolver-se de acordo com o rito comum, respeitadas as particularidades estabelecidas na lei específica.

Dessa forma, o procedimento combina fases iniciais próprias e obrigatórias com a aplicação subsidiária do rito comum, assegurando tanto a celeridade necessária à atuação do Poder Público quanto as garantias processuais do expropriado.

### 3) PETIÇÃO INICIAL

Além dos requisitos previstos no art. 319, do Código de Processo Civil, a petição inicial deverá conter:

a) a Declaração de Utilidade Pública – DUP da área objeto da ação, cuja cópia deverá acompanhá-la;

b) descrição do imóvel cuja área, total ou parcial, será desapropriada ou constituída a servidão, contendo suas descrições e confrontações, bem como indicação da Matrícula junto ao Cartório de Registro de Imóveis, anexando-se uma certidão atualizada;

c) descrição pormenorizada da área que será desapropriada ou constituída a servidão;

d) descrição das benfeitorias e plantações existentes nesta área;

e) o valor da oferta inicial, consubstanciado em laudo técnico de avaliação, o qual conterá as plantas e desenhos, no intuito de facilitar a identificação, bem como pesquisas de preços. Como será apreciado por Magistrado, profissional este que não possui formação técnica na área, é recomendável que o laudo seja elaborado de maneira clara, objetiva e didática, apresentando de forma organizada todos os elementos e critérios utilizados para se alcançar o valor da justa indenização.

No que tange ao item “a”, a lei faz menção de que se junte “um exemplar do contrato, ou do jornal oficial que houver publicado o decreto de desapropriação, ou cópia autenticada dos mesmos”.

Contudo, diante da modernização dos meios de publicação dos atos administrativos, as Declarações de Utilidade Pública passaram a ser divulgadas por meio do Diário Oficial eletrônico. Assim, a comprovação da publicação do ato expropriatório ocorre mediante a juntada aos autos da cópia da página correspondente do Diário Oficial eletrônico, devidamente extraída do sistema oficial.

Nesse contexto, não se faz mais necessária a apresentação de exemplar físico do periódico oficial, bastando a reprodução da publicação eletrônica, que possui a mesma validade jurídica, uma vez que os atos oficiais atualmente são formalizados e divulgados em meio digital, garantindo autenticidade, publicidade e acesso público. Dessa forma, a simples anexação da cópia da publicação eletrônica mostra-se suficiente para comprovar a regular edição e divulgação do ato declaratório de utilidade pública.

#### **4) ATO AUTORIZATIVO**

Nos empreendimentos referentes à prestação do serviço público de energia elétrica, o ajuizamento das ações de desapropriação e de constituição de servidão administrativa dependem da existência de ato administrativo específico que declare a utilidade pública das áreas necessárias à implantação do empreendimento.

Esse ato constitui o ato autorizativo que legitima a intervenção na propriedade privada e possibilita o posterior ajuizamento da ação judicial.

No âmbito do setor elétrico, a Declaração de Utilidade Pública (DUP) costuma ser expedida pela Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), autarquia responsável pela regulação e fiscalização das atividades de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica no país.

Por meio de resolução autorizativa, a ANEEL declara de utilidade pública as áreas necessárias à implantação de empreendimentos como linhas de transmissão, subestações e demais instalações do sistema elétrico, conferindo ao concessionário ou autorizado o direito de promover a desapropriação ou instituir servidão administrativa.

Essa declaração possui fundamento no Decreto-Lei nº 3.365 de 1941, que disciplina a desapropriação por utilidade pública, bem como na Lei nº 9.427 de 1996, que instituiu a ANEEL e lhe atribuiu competência para declarar a utilidade pública de áreas necessárias à implantação de instalações de energia elétrica.

Assim, nas ações relacionadas a empreendimentos do setor elétrico, o ato autorizativo que fundamenta o ajuizamento da ação judicial é a resolução da ANEEL que declara a utilidade pública das áreas atingidas pelo empreendimento.

Conforme exposto acima, esse documento deve necessariamente instruir a petição inicial da demanda, pois demonstra a existência do interesse público que legitima a intervenção estatal na propriedade privada.

## **5) POLO ATIVO**

No polo ativo das ações de desapropriação e de constituição de servidão administrativa figura o ente expropriante, ou seja, a pessoa jurídica responsável pela promoção da intervenção na propriedade privada em razão do interesse público. Em regra, podem promover tais ações a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, bem como suas autarquias e demais entidades autorizadas por lei.

Além dos entes federativos, também é possível que concessionárias, permissionárias ou autorizadas de serviço público promovam a desapropriação ou a constituição de servidão administrativa, desde que devidamente autorizadas pelo Poder Público competente. Essa situação é bastante comum em empreendimentos de infraestrutura, como aqueles relacionados à implantação de rodovias, ferrovias, redes de distribuição de água ou instalações do setor elétrico.

Nesses casos, embora a ação seja proposta diretamente pela concessionária ou autorizada do serviço público, sua atuação decorre de delegação do Poder Público, estando amparada por ato administrativo que declara a utilidade pública da área necessária à realização do empreendimento.

Dessa forma, a entidade responsável pela execução da obra ou serviço passa a ter legitimidade para promover judicialmente a desapropriação ou a constituição da servidão administrativa.

## **6) POLO PASSIVO**

No polo passivo das ações de desapropriação ou de constituição de servidão administrativa devem figurar todas as pessoas que possuam direito sobre o imóvel atingido pela intervenção estatal.

Em primeiro lugar, deve ser citado o proprietário do bem, identificado a partir da matrícula existente perante o competente Cartório de Registro de Imóveis.

Entretanto, não apenas o proprietário pode integrar o polo passivo da demanda. Devem também ser chamados ao processo possuidores, ocupantes, titulares de direitos reais, usufrutuários, arrendatários ou quaisquer outras pessoas que possuam interesse jurídico sobre o imóvel, especialmente quando existirem benfeitorias ou atividades econômicas desenvolvidas na área atingida.

Essa ampliação do polo passivo busca assegurar que todos aqueles que possam ser afetados pela intervenção estatal tenham oportunidade de participar do processo, permitindo que discutam eventual direito à indenização. Assim, evita-se a ocorrência de litígios futuros e garante-se maior segurança jurídica na definição dos valores indenizatórios decorrentes da desapropriação ou da instituição da servidão administrativa.

## **7) POLO PASSIVO QUANDO NÃO FOR LOCALIZADO O PROPRIETÁRIO**

Em algumas situações, especialmente em áreas rurais ou em imóveis que não possuem regularização registral adequada, pode ocorrer de não ser possível identificar ou localizar o proprietário do imóvel, constando apenas a presença de posseiro ou ocupante da área.

Nesses casos, a ação de desapropriação ou de constituição de servidão administrativa pode ser proposta em face do possuidor do imóvel, uma vez que é ele quem exerce, na prática, os poderes inerentes à posse e sofrerá diretamente os efeitos da intervenção estatal.

A presença do posseiro no polo passivo permite que o processo se desenvolva regularmente, assegurando a ele o direito de participar da demanda e de pleitear eventual indenização pelas benfeitorias ou pela própria posse exercida.

É importante lembrar que a posse também possui relevância jurídica para fins indenizatórios, de modo que o possuidor pode ter direito à indenização, especialmente quando demonstrar a existência de benfeitorias ou exploração econômica da área atingida.

Nessas hipóteses, o ente expropriante costuma instruir a petição inicial com certidões negativas ou outros documentos que demonstrem a dificuldade ou impossibilidade de identificar o proprietário registral, bem como com elementos que indiquem quem é o efetivo ocupante do imóvel.

Assim, não sendo localizado o proprietário, a ação pode ser proposta contra o possuidor, sem prejuízo de que eventual titular do domínio venha posteriormente a se habilitar no processo, caso comprove direito sobre o imóvel ou sobre a indenização correspondente.

Registre-se, por fim, que neste caso não se desapropria o domínio, mas sim a posse.

## **8) IMÓVEL ONDE HAVERÁ A DESAPROPRIAÇÃO OU SERÁ CONSTITUÍDA A SERVIDÃO ADMINISTRATIVA**

A petição inicial das ações de desapropriação ou de constituição de servidão administrativa deve conter a descrição precisa do imóvel atingido pela intervenção, seja ela total ou parcial.

Tal providência é indispensável para delimitar o objeto da demanda e permitir a correta identificação do bem sobre o qual recairá a medida pretendida.

Assim, é necessário indicar na inicial todas as características que permitam individualizar o imóvel, incluindo sua descrição técnica, limites e confrontações, bem como a área que será efetivamente desapropriada ou onerada pela servidão administrativa.

Além disso, deve ser informada a matrícula do imóvel perante o competente Cartório de Registro de Imóveis, documento que individualiza juridicamente o bem e identifica seu proprietário.

Para esse fim, faz-se necessária a juntada aos autos de certidão atualizada da matrícula, a qual permite verificar a titularidade do imóvel, a existência de eventuais ônus reais, bem como outras informações relevantes para o regular desenvolvimento da demanda.

A correta identificação do imóvel mostra-se essencial para garantir segurança jurídica ao procedimento, evitar dúvidas quanto à extensão da intervenção estatal e assegurar que a decisão judicial produza efeitos apenas sobre o bem efetivamente atingido pela desapropriação ou pela constituição da servidão administrativa.

## **9) DESAPROPRIAÇÃO PARCIAL DO IMÓVEL (PERFEITA INDIVIDUAÇÃO, CERTIDÃO, CROQUIS)**

Nas hipóteses em que a desapropriação recai apenas sobre parte do imóvel, torna-se indispensável que a petição inicial apresente a perfeita individualização da área efetivamente atingida pela intervenção.

Essa delimitação é essencial para definir com precisão o objeto da demanda, evitando dúvidas quanto à extensão da medida expropriatória e garantindo segurança jurídica às partes envolvidas.

Dessa forma, deve-se indicar de maneira clara qual parcela do imóvel será desapropriada, com a respectiva descrição técnica da área, incluindo seus limites, confrontações, dimensões e demais elementos necessários à sua exata identificação, permitindo distinguir, sem qualquer margem de dúvida, a área afetada da porção remanescente do imóvel que continuará sob domínio do proprietário.

Para tanto, é prática comum a apresentação de memorial descritivo, plantas e croquis, os quais demonstram graficamente a localização da área desapropriada dentro do imóvel maior.

Esses documentos técnicos são importantes para facilitar a compreensão do Juízo acerca da extensão da área atingida, bem como para orientar a futura execução da decisão judicial.

A conjugação da certidão imobiliária com os elementos técnicos de identificação da área assegura a adequada individualização do bem afetado, contribuindo para a regular tramitação do processo e para a correta definição dos limites da intervenção estatal sobre a propriedade privada.

## 10) BENFEITORIAS

Além da correta identificação do imóvel atingido pela intervenção estatal, também é necessário verificar a existência de benfeitorias na área objeto da medida expropriatória.

As benfeitorias correspondem a todas as obras, melhorias ou acréscimos realizados no imóvel, tais como casas, galpões, cercas, currais, depósitos, instalações diversas, sistemas de irrigação, pastagens formadas, lavouras permanentes ou temporárias, entre outros elementos que agreguem valor à propriedade.

A identificação dessas benfeitorias é relevante porque integram o patrimônio atingido pela desapropriação, devendo ser consideradas no momento da fixação da indenização devida.

Por essa razão, é comum que, já na fase inicial do processo, sejam indicadas as benfeitorias existentes na área afetada, com base em levantamentos técnicos, relatórios de campo, plantas ou outros documentos elaborados por profissionais habilitados.

É de suma importância que haja a identificação de todas as benfeitorias nesta fase preliminar, na medida em que podem ser suprimidas caso seja concedida liminar de imissão na posse no imóvel.

Posteriormente, caso ainda estejam no local, tais elementos também são analisados em perícia judicial, oportunidade em que o perito avaliará sua natureza, estado de conservação e valor econômico.

A correta identificação das benfeitorias contribui para que a indenização reflita de maneira mais fiel o efetivo prejuízo causado pela intervenção estatal, assegurando que todos os elementos que compõem o imóvel sejam devidamente considerados na avaliação.

Cumprir destacar, ainda, que as benfeitorias podem possuir titularidade distinta da propriedade do imóvel. Em diversas situações, especialmente em áreas rurais, é possível que as melhorias existentes tenham sido realizadas por terceiros que não sejam os proprietários do terreno. Assim, as benfeitorias existentes no imóvel podem pertencer ao proprietário, ao posseiro ou até mesmo ao simples detentor da área.

Nessas hipóteses, fará jus à indenização aquele que efetivamente for o titular das benfeitorias, independentemente de ser ou não o proprietário do imóvel onde elas se encontram, buscando-se assegurar que a compensação econômica seja destinada àquele que efetivamente sofrerá o prejuízo decorrente da desapropriação. Nesta situação, o dono das benfeitorias integrará o polo passivo da ação.

## 11) PREÇO

Conforme já exposto anteriormente, a desapropriação somente pode ocorrer mediante o pagamento de indenização justa, conforme determina o art. 5º, XXIV, da Constituição Federal. Esse dispositivo estabelece que a perda compulsória da propriedade privada deve ser acompanhada de compensação econômica adequada, de modo a recompor o patrimônio do expropriado em razão da intervenção estatal.

Para a fixação do valor da indenização, o Juízo deve buscar identificar o real valor do bem atingido pela desapropriação, levando em consideração suas características, localização, potencial econômico e eventuais benfeitorias existentes.

Cumprir destacar que, nos casos de constituição de servidão administrativa, a lógica indenizatória é distinta. Nessa hipótese, não há perda da propriedade do imóvel, mas apenas a imposição de uma limitação ao seu uso. Por essa razão, a indenização não corresponde ao valor integral do imóvel, mas sim ao prejuízo efetivamente causado ao proprietário em razão da restrição imposta pela servidão, levando-se em consideração a extensão da área atingida e as limitações que a servidão acarretará ao aproveitamento econômico da propriedade.

A forma mais comum de se apurar esse valor é por meio da realização de perícia judicial, oportunidade em que o magistrado nomeia perito de sua confiança, profissional habilitado para avaliar tecnicamente o imóvel e apresentar laudo contendo o valor estimado da área desapropriada.

Entretanto, a realização de perícia não constitui providência obrigatória em todos os casos. Em diversas situações, a petição inicial já vem acompanhada de laudo técnico elaborado por profissional especializado em avaliações imobiliárias, com ampla experiência na realização desse tipo de estudo.

Esses documentos costumam apresentar análise detalhada do imóvel, contendo critérios técnicos de avaliação, pesquisa de mercado e demais elementos capazes de demonstrar o valor do bem.

Assim, caso o magistrado entenda que os documentos técnicos apresentados pelas partes são suficientes para esclarecer as questões de fato relacionadas ao valor do imóvel, poderá dispensar a realização de perícia judicial.

Nesse sentido, dispõe o art. 472, do Código de Processo Civil, que o juiz poderá dispensar a prova pericial quando as partes apresentarem, na inicial e na contestação, pareceres técnicos ou documentos elucidativos considerados suficientes para a formação de seu convencimento.

Nessas circunstâncias, convencendo-se o magistrado de que o valor indicado no estudo prévio apresentado pela parte autora corresponde a indenização justa, poderá fixar a compensação econômica com base nesse montante, sem necessidade de avaliação pericial judicial.

Outro aspecto relevante diz respeito ao momento de referência para a apuração do valor da indenização.

Nos termos do art. 26, do Decreto-lei nº 3.365/41, o valor da indenização deve corresponder àquele existente na data da avaliação. Assim, **em regra**, o laudo pericial deverá refletir o valor do imóvel no momento em que realizada a perícia judicial, servindo esse parâmetro como base para a fixação da indenização devida ao expropriado.

Entretanto, tenho ressalvas quanto à interpretação literal desse dispositivo, pois o critério mais justo seria considerar o valor do bem na data em que o imóvel foi efetivamente retirado da esfera de disponibilidade do proprietário, e não necessariamente na data da avaliação judicial.