

UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE – UFCG
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS – CCJS
UNIDADE ACADÊMICA DE DIREITO

RAFAELA TAVARES DE LUNA

UMA ANÁLISE DO PROCESSO DESAPROPRIATÓRIO À LUZ DOS INSTRUMENTOS
GARANTIDORES DO INTERESSE PÚBLICO

SOUSA

2013

RAFAELA TAVARES DE LUNA

UMA ANÁLISE DO PROCESSO DESAPROPRIATÓRIO À LUZ DOS INSTRUMENTOS
GARANTIDORES DO INTERESSE PÚBLICO

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Curso de Direito do Centro de Ciências Jurídicas e Sociais da Universidade Federal de Campina Grande, em cumprimento dos requisitos necessários para obtenção do título de Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais.

Orientador(a): Prof. Dr. José Idemário Tavares de Oliveira

SOUSA

2013

RAFAELA TAVARES DE LUNA

UMA ANÁLISE DO PROCESSO DESAPROPRIATÓRIO A LUZ DOS INSTRUMENTOS
GARANTIDORES DO INTERESSE PÚBLICO

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Curso de Direito do Centro de Ciências Jurídicas e Sociais da Universidade Federal de Campina Grande, em cumprimento dos requisitos necessários para obtenção do título de Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais.

Orientador(a): Prof. Dr. José Idemário Tavares de Oliveira

Sousa-PB, _____ de _____ de 2013.

Banca Examinadora:

Orientador: Prof.

Examinador interno

Examinador externo

Dedico esse Trabalho

A minha amada família: Rosa Tavares de Luna, Francisco Tavares de Luna e Maria das Graças Tavares de Luna, por toda a dedicação e esforços que realizaram para que eu pudesse concluir minha graduação.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus por ter-me presenteado com uma família maravilhosa, por atender minhas súplicas em todas as horas de angústia e indecisão e principalmente por ter posto em minha vida pessoas extraordinárias, sem as quais eu jamais teria conseguido realizar este feito.

A minha mãe, Rosa Tavares de Luna, por todo amor e esforço dedicado na minha formação pessoal e educacional. Testemunhei sua luta e empenho em me proporcionar tudo de melhor nessa vida, privilégios que a senhora mesma nunca tivera, muitas vezes abrindo mão de suas necessidades para me propiciar um conforto a mais, reconheço e admiro seu esforço. Fostes, durante toda minha vida, minha melhor amiga, dividindo comigo todos os meus segredos e angustias e quero que assim seja sempre. Mãezinha, eu te amo.

A meu pai, Francisco Tavares de Luna, por ensinar-me a valorizar o trabalho duro e as conquistas que o esforço proporciona. Pelo intenso amor que sempre demonstrou sentir pela nossa família, ensinando-me a valorizar a benesse de tê-los em minha vida. Paizinho você é meu orgulho, tenho por ti uma admiração sem tamanho e quero que saiba que é uma honra imensa ser tua filha.

A minha irmãzinha linda, Maria das Graças, por ser a luz que ilumina minha vida, e por fazer toda essa luta ter um significado. “Bú”, fostes o maior presente que a vida me deu, uma verdadeira graça dos céus, todos os dias eu agradeço a Deus por sua existência. Desejo muito que você seja sempre essa menina doce e carinhosa, cheia de sonhos, e que eu possa te paparicar muito e te mimar com tudo que você merece, meu amor. Obrigada por ser a melhor irmãzinha desse mundo.

A todos os meus familiares, tios, primos e avós, incluído o meu avô paterno que hoje se encontra ao lado de Deus. Um agradecimento especial também a minha madrinha Maria e minha prima Amanda, vocês são parte importante da minha vida, obrigada pelo apoio e carinho, amo-as muito.

Agradeço ao meu amigo e irmão, Neylson Gonçalves, por sempre está ao meu lado, apoiando e consolando-me, dividindo comigo as boas e as más experiências. Nê,

não sei explicar a origem de tanto amor e admiração, uma conexão que certamente ultrapassa essa existência, conheci-te e reconheci em ti uma parte de mim que faltava. Talvez sejamos mesmo almas gemias e estejamos aqui para completar um ao outro - não com um amor carnal e mesquinho, mas com algo terno que na terra chama-se de amizade. Te amo, meu amigo, e te quero sempre por perto.

Nessa oportunidade, expressarei meus agradecimentos sinceros a minha família do coração, meus amigos queridos, sem os quais eu não seria a pessoa que hoje sou. Vocês são de longe minha maior conquista na Terra dos Dinossauros.

Assim, inicialmente, quero agradecer ao meu vizinho Lucas Macário por ser tão folgado e invadir minha vida. Pois é meu amigo, você se apoderou de tudo, de minha casa, de minha família, das minhas alegrias e angustias, da minha privacidade, do meu TCC, e agradeço muito por isso. Sem você não teria chegado até aqui, teria sim, mas não com tanta facilidade e com um sorriso no rosto. Você torna minha vida em Sousa mais leve, mais divertida, faz com que eu me sinta importante e indispensável e isso não tem preço. Obrigada pela alegria, pelos abraços de conforto, por todas as palavras de apoio, pelos ensinamentos proveitosos e os não, por me conhecer mais que eu mesma... prometo que pagarei tudo em faxinas. Te adoro, Lucas. Serei sempre sua vizinha da frente.

Agradeço também a Mariana Alves por ser minha amiga e às vezes um pouco mãe, por está sempre me apoiando e torcendo por mim. Tenho muito orgulho de ti, Mari, de tua força e determinação, poucas pessoas na tua idade apresentam tanta maturidade e garra para enfrentar as adversidades vida, o que te torna uma pessoa ainda mais especial. Meu carinho por você é bastante sincero, te agradeço muito por me deixar ser parte do teu ciclo de amigos. Te amo, minha linda, e vai ser assim sempre, não importa a distância entre nós.

A Katyúscia Feitosa por ser quem ela é: chata, durona, brigona, mas também, companheira, prestativa, animada e principalmente amiga. Pucca, todos os dias aprendo muito com você, sua determinação, sua independência sua força de vontade, tudo isso serve inspiração as coisas as quais me disponho a fazer nessa vida. Obrigada, por me dá força nos meus momentos difíceis, por me aconselhar, me ajudar a solucionar todos os meus problemas, por ignorar meus ataques de histeria, pelos dias

de prova, pelos dias de paciência, enfim, por tudo. Você não foi só uma companheira de estudo, foi também uma companheira de luta e superação. Eu te amo muito, e levarei nossa amizade por toda vida.

Quero agradecer também a um seleto grupo de amigos (família também) por me fazer ter vontade de continuar a viver em uma época que eu estava fadada a desistir. Vocês foram aquele “motivo” que a vida nos apresenta para que consigamos seguir em frente. Vocês são para mim pura felicidade, boas conversas, momentos inesquecíveis, bons conselhos (às vezes nem tantos), música, sorrisos... marcando pra sempre minha vida estudantil. Nunca esquecerei nossos momentos de varanda, nossas noites de estudo, as conversas jogadas fora, e o raiar das manhãs que vimos nascer juntos. Agradecerei sempre a vida por ter me dado a oportunidade de conhecê-los. Amo vocês: Ramon Henrique, Thaynara e Manoel Noia.

Agradeço também a todos os amigos que passaram pela minha vida, mesmo os mais distantes. Um carinho especial para Aline, Astânia, Luciene, Luciele, Kelly, Marcos Paulo e Delianne, meus amigos queridos que estarão comigo pra sempre. Aos meus amigos e colegas de Universidade, que tornaram essa uma experiência tão intensa e inesquecível, principalmente a Ramom Carvalho, a Nathália Cristina e em especial a Yuri Formiga por todos os trabalhos em dupla, pelos abraços afetuosos e pelas conversas durante as aulas. Obrigada!

Grata também, aos meus amigos do “Conjunto de Apartamentos”, vulgo CA: Ingrid, Brenna, Felipe, Valério, Corrinha, Rodrigo, Jardel, Janaina, Thayssa, Vanessa, Giselly, Danilo, Noan, Tércio, Amanda, Trajano, Luísa, Paulo, Mariana Torres, Bárbara, Vanessa, Robson, Jardson, Jorge, Diego, Lucas, Anielly, Flávia, e aos amigos que conquistei nessa época de faculdade, Grace, Dácio, Eliane, Junior, Ana Carla, Glayusk, muito grata a todos pela amizade.

Agradeço também a Dr. Ramos por ter sido para mim um exemplo de amor pela advocacia e pelo Direito. Aos mestres que contribuíram efetivamente para minha formação profissional. Notadamente ao professor Idemário Tavares por aceitar essa árdua missão de orientar-me nesse trabalho de conclusão de curso. Obrigada por assumir essa responsabilidade e por está sempre presente em toda elaboração deste trabalho, esse mérito também é seu.

Enfim, a todos que, de alguma forma, contribuíram para minha formação,
MUITO OBRIGADA!

“Posso não concordar com uma só palavra sua, mas defenderei até a morte o seu direito de dizê-lá”.

(Voltaire)

RESUMO

A desapropriação é um instituto constitucional fornecido ao Estado, em razão de sua Soberania para, mediante justificativa de relevante interesse social, incorporar um bem particular ao patrimônio da entidade pública. Tendo em vista que este é verdadeiro gravame na ordem jurídica, no que tange à relativização do direito à propriedade, como se apreende do Texto Constitucional, a desapropriação atenderá de forma basilar ao cristalino interesse coletivo, por observância dos fins sociais que se destinam necessidade ou utilidade pública. Tal procedimento pode ser processado mediante acordo ou ação judicial. O Decreto-Lei n. 3.365/41 estabelece o rito legal a ser observado na desapropriação, nos quais, se deve priorizar os princípios administrativos e as legislações pertinentes. Outrossim, havendo desavença ao interesse público, com máculas incompatíveis ao procedimento desapropriatório, como a tredestinação ilícita, que compreende o desvio da finalidade pública do bem objeto de desapropriação, surgem, destarte, mecanismos de cunho legal para garantir que a finalidade precípua seja alcançada, a satisfação do Interesse coletivo. Tais Instrumentos, como a ação de improbidade, os remédios constitucionais e a retrocessão desapropriatória, passam a ser analisados na garantia do interesse público a sua aplicabilidade frente ao procedimento desapropriatório desvirtuado. Essa análise tem como meta intitular meios de controle do ato desapropriatório discricionário, no que tange ao mérito da destinação, uma vez que tal utilidade quando não razoável e desproporcional configura vício no ato, o submetendo a apreciação judicial

Palavras-chave: Desapropriação. Propriedade privada. Estado Soberano. Interesse Público. Garantias.

ABSTRACT

Expropriation is an institute constitutional supplied to the State by reason of its sovereignty to, to propose a justification of relevant social, incorporating a particular propriety to the State considering the evident problem in the Law to property, as we grasp the constitutional text, the expropriation is so fundamental to the lens collective interest, for compliance with social purposes intended need or public utility. This procedure can be processed by agreement or lawsuit. The Decree-Law n. 3.365/41 establishes the rite cool to be seen in the expropriation, in which, one should prioritize administrative principles and relevant legislation. Furthermore, there is disagreement in the public interest, blemishes incompatible with the expropriation procedure, as *tredestinação* unlawful, comprising the diversion of public purpose and the object of expropriation arise, thus faces mechanisms of a legal nature to ensure that the main purpose is achieved, the satisfaction of the collective interest. Instruments such as the action of misconduct, constitutional remedies and retrocession expropriation, are then analyzed the public interest in ensuring its applicability against the expropriation procedure distorted. This analysis aims titling means of controlling discretionary expropriation act, with respect to the merits of the allocation, since such use when unreasonable and disproportionate addiction sets in the act, subjecting the judicial review.

Keywords: Expropriation. Private property. Sovereign State. Public Interest. Garanties.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABNT – Associação Brasileira de Normas Técnicas

AC – Acordão

Art. – Artigo

Arts. – Artigos

Cód. – Código

CC – Código Civil

CF/88 – Constituição Federal de 1988

CPC – Código de Processo Civil

Des. – Desembargadora

DJ – Diário da Justiça

DJe – Diário da Justiça eletrônico

IPTU- Imposto Predial e Territorial Urbano

Ltda. - Limitada

Min. – Ministro

MG – Minas Gerais

n. – Número

p. – Página

PA - Pará

PB – Paraíba

PR – Paraná

Proc. – Processual

PSB - Partido Socialista Brasileiro

RE – Recurso Extraordinário.

REEX – Reexame Necessário

REsp – Recurso Especial

Rel. – Relator

RS – Rio Grande do Sul

RSTJ – Recurso ao Superior Tribunal de Justiça

RTJE – Recurso ao Tribunal de Justiça Estadual

SC – Santa Catarina

SP – São Paulo

STF – Supremo Tribunal Federal

STJ – Superior Tribunal de Justiça

T1. – Primeira Turma

T2 – Segunda Turma

TCC – Trabalho de Conclusão de Curso

TFR – Tribunal Federal de Recurso

TJ. – Turma Julgadora

TRE – Tribunal Regional Eleitoral

UFCG – Universidade Federal de Campina Grande

URSS - União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

Vol. – Volume

v. g. – “*verbi gratia*”

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	15
2. NOÇÕES INTRODUTÓRIAS DE ESTADO, PROPRIEDADE E DESAPROPRIAÇÃO	18
2.1 A TEORIA DO ESTADO E A DEFESA DO INTERESSE PÚBLICO	21
2.2 A EVOLUÇÃO DO DIREITO DE PROPRIEDADE	27
2.3 A PROPRIEDADE À LUZ DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E DO CÓDIGO CIVIL DE 2002	30
2.4 BREVE ANÁLISE HISTÓRICA DO INSTITUTO DA DESAPROPRIAÇÃO	32
2.5 A DESAPROPRIAÇÃO À LUZ DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	34
3. O PROCEDIMENTO DESAPROPRIATÓRIO E SEU DETURPAMENTO	38
3.1 ANÁLISE LEGAL DO PROCEDIMENTO DESAPROPRIATÓRIO	40
3.1.1 Desapropriação amigável	42
3.1.2 Desapropriação Judicial	43
3.2 A DESVIRTUAÇÃO DO PROCEDIMENTO DESAPROPRIATÓRIO	48
3.2.1 Tredestinação permitida x Tredestinação Proibida.....	49
3.2.2 Desvirtuação do procedimento desapropriatório enfocando a jurisprudência paraibana	55
4. DESVIO NA DESAPROPRIAÇÃO: ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA..	58
4.1 INSTRUMENTOS LEGAIS E PROCESSUAIS QUE VISAM RESGUARDAR O INTERESSE PÚBLICO CONTRA ATOS DE IMPROBIDADE NA DESAPROPRIAÇÃO.	62
4.2 AS AÇÕES CONSTITUCIONAIS QUE GARANTEM O INTERESSE PÚBLICO NA DESAPROPRIAÇÃO.....	64
4.3. RETROCESSÃO: MEIO DE REVERTER A DESAPROPRIAÇÃO QUE FEREU O INTERESSE SOCIAL.....	72

4.4 O CONTROLE JURISDICIONAL DO MÉRITO DESAPROPRIATÓRIO	75
5. CONCLUSÃO	79
ANEXO A : DECRETO-LEI N. 3.365/41	I
ANEXO B: LEI N. 8.429/92	X

1 INTRODUÇÃO

O ordenamento jurídico pátrio, no rol disposto no artigo 5º da Carta Maior, estabelece como direito e garantia fundamental o direito à propriedade. Entretanto, a própria Constituição Federal resguarda ao Estado o poder de desapropriar o bem particular em casos que se evidencie o interesse social, a necessidade ou utilidade pública.

Ocorre que, por vezes, o procedimento desapropriatório deixa de ser empregado na satisfação coletiva, para atender a interesses pessoais de um pequeno grupo, ou indivíduo, ocorrendo o desvio da finalidade desapropriatória, que se consubstancia na tredestinação ilícita do bem, seja por ação estatal, seja por omissão deste.

O presente trabalho de conclusão de curso – TCC – apresentará como temática central a análise de instrumentos legais, os quais, empregados em face do desvio no procedimento desapropriatório, possuam a eficácia como mecanismo garantidor da satisfação do interesse público almejada na desapropriação. Desenvolvendo tal estudo à luz da Constituição Federal brasileira de 1988 e do Decreto Lei n. 3.365/41, buscar-se-á a real compreensão dos documentos legislativos embaixadores do processo desapropriatório.

Nesta senda justifica-se a elaboração da presente pesquisa na seara administrativista pátria, no sentido de que a produção epistemológica que será levantada possa atuar de forma propulsora, de modo que incentive uma revisão das condutas por parte do Poder Público, dos particulares, dos aplicadores do Direito, bem como do meio social e acadêmico.

Esse estudo torna-se necessário frente à crescente preocupação social com as ações administrativas oriundas da soberania estatal, notadamente aquelas tratam sobre o erário, isso posto, a gama de escândalos envolvendo desvio de verbas públicas e atos de corrupção no país. O reflexo dessa inquietação popular materializa-se na onda de manifestações sociais desencadeada em todo Brasil nesse ano de 2013, visando o combate a corrupção na política administrativa brasileira.

Nesse contexto, traçar-se-á uma política mais rigorosa de controle dos atos da Administração, em especial no que tange à desapropriação. Dessa feita, as seguintes indagações: se a legislação pertinente ao procedimento desapropriatório é por si só eficaz no alcance do interesse público, finalidade precípua de tal procedimento? E, assim sendo, quais as garantias que a legislação fornece a sociedade e ao expropriado de que o bem advindo da desapropriação será utilizado de forma a alcançar uma destinação pública satisfatória?

Em resposta, este estudo terá a finalidade de elencar e delinear os instrumentos garantidores desse interesse social, analisando a forma como tais instrumentos têm aparecido nas decisões dos tribunais pátrios, quando desvirtuada a desapropriação promovida pelo Estado.

Definindo-se, pois, a título de objetivo geral do trabalho, pretende-se conhecer meios jurídicos, que forneçam efetividade ao instituto da desapropriação e que garantam a coletividade como o fruto desse processo será empregado de forma a cumprir a destinação pública, exigência essencial de tal ato. Como objetivos específicos, se tenciona compreender o processo desapropriatório à luz da supremacia do interesse público, analisando seu fundamento jurídico frente ao direito fundamental de propriedade individual; outro objetivo é identificar desvirtuações do processo desapropriatório e o prejuízo dessas ao interesse público e, por fim, enumerar os instrumentos os quais garantam ao antigo proprietário e à sociedade que os bens advindos da desapropriação, terão uma destinação que satisfaça o interesse público pré-fixado no decreto desapropriatório.

Com esse intuito, o primeiro capítulo desse estudo abordará uma análise mais conceitual e histórica acerca do direito fundamental de propriedade, focada nos pontos necessários para se compreender a origem do Poder Estatal, e o fundamento de sua força interventiva, notadamente no que se refere à atuação dessa força sobre o Direito Fundamental de Propriedade. Será analisado nesse tópico, elementos essenciais à compreensão do direito de propriedade e do instituto da desapropriação, submetidos à Supremacia do Interesse Público a luz do texto constitucional. Sem deixar de indagar em que consiste a satisfação desse interesse coletivo.

O segundo capítulo, por sua vez, conterà uma análise procedimental do sistema desapropriatório, abordando o procedimento legal estabelecido na

Constituição Federal e no Decreto-Lei n. 3.365/41. Oportunidade em que preocupar-se-á em analisar os casos em que o Administrador dá destino diverso ao bem desapropriado sem almejar atender Finalidade Pública, ou por vezes, deixa de atribuir qualquer destinação ao bem fruto da desapropriação, o qual, configurará a desvirtuação do procedimento desapropriatório.

Já o terceiro capítulo discutirá o desvio que acontece na desapropriação, ao passo em que enquadrará a conduta do Administrador Público como ato de improbidade administrativa, bem como exporá uma vasta gama de mecanismos processuais de ordem constitucional e infralegal aptos a preservar o interesse público, norte maior do processo expropriatório.

Para desenvolver a pesquisa será empregado o método dedutivo, como método de abordagem do tema e o método exegético-jurídico, como procedimental no estudo da legislação, doutrina, livros, periódicos e jurisprudências para uma maior compreensão do assunto, visto que há uma grande abrangência do tema dentro de um universo teórico. Aponta-se, ainda, o método histórico, como auxiliar, para análise da formação conceitual do tema no transcurso da evolução do Direito nessa seara. As técnicas de pesquisa documental e bibliográfica também foram utilizadas para delimitar os conceitos necessários ao desenvolvimento do tema, assim como para auxiliar a definir e investigar a amostra jurisprudencial pretendida para investigação do tema.

Tal estudo corrobora com a necessidade de apresentar mecanismos de controle eficientes da conduta administrativa, em especial no que concerne ao procedimento desapropriatório. Visionando-se dessa forma combater atos de corrupção e improbidade no que tange ao poder de império estatal, vez que o fundamento de tal poder reside na garantia do interesse da coletividade, que não pode ser ignorada por atos mesquinhos dos responsáveis pela administração do país.

2 NOÇÕES INTRODUTÓRIAS DE ESTADO, PROPRIEDADE E DESAPROPRIAÇÃO

A propriedade é o mais abrangente direito de *senhorio* sobre uma *res*, ou seja, do senhor sobre a coisa, com origem linguística advinda do latim, sendo, pois, incontáveis as espécies de poderes que são facultados ao proprietário exercer sobre seus bens.

Devido a impossibilidade de enumerar essa infinita gama de poderes, analisa-se a propriedade valendo de seus elementos essenciais, assim como fez Scalaja (*apud* Diniz, 2007, p. 113), propondo “reduzir a propriedade aos seus elementos essenciais positivos (direito de usar, gozar, dispor e reivindicar)”.

Recorrendo a esse escape a professora Maria Helena Diniz (2007, p. 113) conceitua a propriedade como sendo “o direito que a pessoa física ou jurídica tem, dentro dos limites normativos, de usar, gozar e dispor de um bem, corpóreo ou incorpóreo, bem como de reivindicá-lo de quem injustamente o detenha”.

Nota-se que essa oponibilidade *erga omnes*, viabiliza ao proprietário dispor do bem da forma como bem lhe aprouver, atribuindo ao direito de propriedade um caráter quase absoluto, que se limitará apenas face ao interesse público ou à coexistência do direito de propriedade de outro titular, limitação que está disposta no artigo 1.228, §§ 1º e 2º do Código Civil de 2002, abaixo transcrito:

Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.

§1º. O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas

§2º. São defesos os atos que não trazem ao proprietário qualquer comodidade, ou utilidade, e sejam animados pela intenção de prejudicar outrem.

§3º. O proprietário pode ser privado da coisa, nos casos de desapropriação, por necessidade ou utilidade pública ou interesse social, bem como no de requisição, em caso de perigo público iminente.

O Estado, graças às atribuições constitucionais, é o responsável pela garantia do desenvolvimento social. Suas atividades são pautadas em dois princípios basilares norteadores dessa atividade – o princípio da supremacia do interesse público e o princípio da indisponibilidade do interesse público.

Para conseguir alcançar a satisfação desse interesse de cunho coletivo, a administração estatal é investida de poderes de atuação, dentre eles, é importante salientar o Poder de Império do Estado, consistindo no poder/dever o qual tem o Estado de impor-se em determinadas situações para salvaguardar o interesse coletivo. Fundado nesse poder, é que se permite a desapropriação do bem de propriedade do particular. Magistralmente, ensina Hely Lopes Meirelles (2002 p. 161) sobre a temática:

Atos de império ou de autoridade são todos aqueles que a Administração pratica usando de sua **supremacia sobre o administrado** ou servidor e lhes impõe obrigatório atendimento. É o que **ocorre nas desapropriações**, nas interdições de atividade, nas ordens estatutárias. Tais atos podem ser gerais ou individuais, internos ou externos, mas sempre unilaterais, expressando a vontade onipotente do **Estado e seu poder de coerção**. São, normalmente, atos revogáveis e modificáveis a critério da Administração que os expediu. (Grifo nosso)

A desapropriação, que substancia o mais severo meio de intervenção do Estado na propriedade, é possibilitada quando permite ao Poder Público ou aos seus delegados, incorporar compulsoriamente um bem de propriedade particular (ou mesmo público) ao patrimônio estatal, impondo ao antigo proprietário a perda desse bem mediante justificativa no interesse social, na necessidade ou na utilidade pública.

Tal forma de intervenção supressiva atua no título de domínio como uma ferramenta de aquisição originária da propriedade, não se vinculando a qualquer título anterior. Assim, o Poder Público recebe o bem livre de qualquer gravame real a ele sobreposto. Nesse sentido é a lição de Celso Antônio Bandeira de Melo (2012, p. 887), abaixo transcrita:

Dizer-se que a desapropriação é forma originária de aquisição de propriedade significa que ela é, por si mesma, suficiente para instaurar a propriedade em favor do Poder Público, independentemente de qualquer vinculação com o título jurídico do anterior proprietário. É a só vontade do Poder Público e o pagamento do preço que constituem propriedade do poder Público sobre o bem desapropriado.

Esse mecanismo de intervenção deve ser instrumentalizado somente de forma excepcional, uma vez que afeta diretamente o caráter perpétuo e irrevogável do direito de propriedade, sendo justificada apenas quando presente as hipóteses taxativamente previstas na legislação.

É importante já ressaltar que a Constituição Federal prevê duas espécies de desapropriação: a primeira, constante no art. 5º, XXIV - realizada em casos de necessidade, utilidade pública, ou de interesse social, com indenização justa, prévia e em dinheiro e a segunda, promovida em conformidade com as políticas urbanas municipais ou para fins de reforma agrária, efetivada pelo pagamento da indenização em título oficial da dívida pública/agrária resgatáveis em parcelas anuais e sucessivas. Expressas respectivamente no art. 182, § 4º, III e art.184 da Carta Magna, *in verbis*:

Art. 182 – ‘omissis’

§4º - É facultado ao poder público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário de solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

III – desapropriar com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e dos juros legais.

Art. 184 – Compete a União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de emissão, e cuja utilização será definida em lei.

A Carta Magna apregoa ainda no artigo 243, a possibilidade de expropriação de glebas de terras utilizadas no cultivo de plantas psicotrópicas. Nesse caso o expropriado não fará *jus* a nenhum tipo de indenização, ficando ainda sujeitos as sanções previstas em lei.

2.1 A TEORIA DO ESTADO E A DEFESA DO INTERESSE PÚBLICO

O Estado nem sempre possuiu as características que atualmente apresenta. Foi somente no florescer da Idade Moderna, mais precisamente entre os séculos XVI e XVII, que as feições atuais de governo passaram a desenvolver-se na conjectura social, consolidando-se paulatinamente, não podendo se presumir que anteriormente inexistiam formas de governo e de poder. Pelo contrário, elas existiam de tal forma que elas acompanham os primórdios da organização humana, desde a transição do homem individualista para o homem integrado a uma sociedade, somente não eram concebidas na forma hodierna.

Desde o século IV a ciência tenta compreender essa necessidade humana de empreender convívio social. O relato mais longínquo da declaração de que o homem é um ser social por natureza encontra-se datada do século IV e foi feito pelo filósofo Aristóteles, em sua concepção o homem é naturalmente um animal político. Apresentando ainda que (ARISTÓTELES, 2006, p. 16):

É evidente que a cidade faz parte das coisas da natureza e que o homem é naturalmente um animal político destinado a viver em sociedade. Aquele que por instinto – e não porque qualquer circunstância o inibe – deixa de fazer parte de uma cidade, é um ser desprezível ou superior ao homem.

Tal apontamento fundamenta a teoria naturalista da sociedade. Para o Filósofo Grego, aquele que vive isolado ou é um indivíduo abominável ou um ser superior ao homem. Em contínua lição, apregoa que os animais irracionais que vivem em bandos constituem apenas agrupamentos formados pelo instinto, e que somente em sociedade, o homem poderá alcançar sua potência mais elevada.

No século XVI, outra teoria veio contrapor as ideias defendidas pelos naturalistas, são os pensadores contratualistas. Os adeptos a essa teoria, apesar da divergência acerca dos motivos que levavam o ser humano a viver conjuntamente, concordavam que era a vontade humana que justificava a existência da sociedade, negando assim, o impulso associativo natural defendido pelos naturalistas.

O principal precursor dessa teoria foi Thomas Hobbes, em sua obra o *Leviatã*, de 1651, ele alega que inicialmente o ser humano vive em “Estado de natureza”, em meio à desordem e ao caos. O Estado hobbesiano primitivo constitui

uma ameaça a sobrevivência, vez que os homens são motivados por paixões primitivas, egoísmo e luxúria, o que segundo ele geraria "guerra de todos contra todos".

Nesta senda, o pensamento hobbesiano sintetiza as suas premissas ancoradas na problemática de que o indivíduo em um momento sem sanidade, para ter suas ações reprimidas – seja pela voz da razão, seja pela presença de uma instituição política eficiente, um poder capaz de proteger a comunidade e garantir-lhes segurança - celebra pactos recíprocos uns com os outros, com a finalidade de, nas palavras de Hobbes (HOBBS, 2002, p. 130):

Conferir toda força e poder a um homem, ou a uma assembléia de homens, que possa reduzir suas diversas vontades, por pluralidade de votos, a uma só vontade. Isto equivale a dizer: designar um homem ou assembléia de homens como representante deles próprios, considerando-se e reconhecendo-se cada um como autor de todos os atos que aquele que os representa praticar ou vier a realizar, em tudo o que disser respeito à paz e segurança comuns.

Todavia, as oposições ao trabalho de Hobbes começaram, ainda no fim do século XVII, na própria Inglaterra. Pensadores como John Locke, em 1690, criticaram a teoria de Hobbes. O pensador, (LOCKE,1973) em especial, lança suas críticas a afirmação de viver o homem em um estado de “guerras de todos contra todos”, pois para ele os homens eram seres pacíficos e incapazes de isoladamente garantir sua sobrevivência, para tanto, formavam-se grupos cuja ações deveriam ser chefiada por um líder, ou pequeno grupo de líderes, detentor de parcela de poder de direcionamento.

Posteriormente, ainda no século XVII, Montesquieu (2002) também critica o fato de Hobbes atribuir aos homens a característica de mútuos subjugadores, mas ao tentar explicar a formação do Estado, esbarra na ideia da teoria da vontade despojada pelos pensadores contratualistas.

Coadunando o raciocínio de Rousseau, em sua obra O Contrato Social, de 1762, elucida-se a origem da organização da sociedade do Estado a da elaboração de um contrato inicial, celebrados por todos de forma individualizada.

Rousseau, entretanto, adotou posicionamento semelhante ao de Montesquieu em relação à bondade humana no estado de natureza. Para o autor (ROUSSEAU, 2001, p. 35) “o que o homem perde pelo contrato social é a liberdade

natural e um direito ilimitado a tudo quanto aventura que pode alcançar. O que ele ganha é a liberdade civil e a propriedade de tudo que possui”.

Rousseau, em seus estudos sobre o Estado e a Sociedade, foi quem primeiramente introduziu ao Estado uma concepção democrática, que serviu de modelo para implantar a Democracia Moderna, sendo por esse feito considerando o “pai da Democracia”.

Por fim, chega-se a conclusão que, uma vez instituído o Estado, seja por acordo, conquista, ou qualquer outro meio, é função precípua dessa organização à busca da paz, do bem comum e da segurança coletiva, devendo, pois, atuar sempre no interesse do todo que representa, possuindo uma vontade própria, que difere da vontade geral.

Em consonância, provoca Rousseau (2001, p. 41), que “há, às vezes, diferença entre a vontade de todos e a vontade geral: esta atende só ao interesse comum, enquanto que a outra olha o interesse privado, e não é senão uma soma das vontades particulares.”

No entanto hodiernamente, essa necessária obrigação de satisfazer a vontade de todos na prática da atividade administrativa, plúrimas vezes torna-se um elemento de poder subjugado pelos interesses do grupo governante. Compondo, dessa forma, uma alusão à política de interesses implementada pela Administração Pública atual, em que o bem comum – idealizado na forma de Aristóteles e Rousseau – passa a ser vislumbrado pela satisfação da soma do interesse grupal mais numeroso. Norberto Bobbio (2000, p. 25), defensor da concepção Contratualista do Estado, indaga a respeito dessa prevalência de interesses grupais na Administração Pública do país:

Além do fato de que cada grupo tende a identificar o interesse nacional com o interesse do próprio grupo, será que existe algum critério geral capaz de permitir a distinção entre o interesse geral e o interesse particular deste ou daquele grupo, ou entre o interesse geral e a combinação de interesses particulares que se acordam entre si em detrimento de outros?

De tal modo, essa vontade geral, que compõe o Interesse Público Soberano, não pode consistir tão somente na mera soma das vontades individuais, tal concepção reduz a dimensão a uma forma minimalista, ocorrendo em verdade uma síntese destas vontades. Assim, cada indivíduo tem uma vontade própria que pode

ser contrária à vontade coletiva, mas a vontade geral que representa toda a coletividade associada é sempre proba e correta, não podendo a Administração dispor da mesma. Desta feita, Celso Antônio Bandeira de Mello (2012, p. 66) magistralmente dispõe que:

O Estado, concebido que é para a realização de interesses públicos (situação, pois, inteiramente diversa da dos particulares), só poderá defender seus próprios interesses privados quando, sobre não se chocarem com os interesses públicos propriamente ditos, coincidam com a realização deles.

Todavia desvendar essas multifacetadas nuances que compõe o Interesse Público, verdadeiro basilar do Estado Soberano, bem como da Democracia em acepção pós-moderna, tem sido uma ânsia dos filósofos, sociólogos e estudiosos em geral. Uma vez que, enxergam-se na concepção de supremacia da vontade pública a resposta para não apenas conceber o ideário de bem comum como alcançá-lo efetivamente

Ocorre que, é árdua a missão de dimensionar algo que está sempre em processo constante de transmutação. A sociedade é uma construção de valores, de vivências e aprendizados que estão sempre se construindo e renovando. A concepção do Interesse Geral em sociedade como a Roma Antiga, e diferente do que hoje se entende a esse respeito na mesma Roma, sendo diferente também do conceito estabelecido atualmente pela sociedade brasileira. Sobre o estudo desta transformação social contínua dispõe Weber (1998, p. 131) que:

A história das ciências da vida social é, e continuará a ser, uma alternância constante entre a tentativa de ordenar teoricamente os fatos mediante uma construção de conceitos e a composição dos quadros mentais assim obtidos, devido a uma ampliação e a um deslocamento do horizonte científico, e à construção de novos conceitos sobre a base assim modificada.

Tal entendimento prescinde-se sobremaneira de releituras contextualizadas a respeito do interesse geral, despreendendo-se das acepções antigas, sem limitar seu alcance as entrelinhas das leis positivadas. O interesse geral é um reflexo da vontade comum do povo, cabendo-lhe mensurar em sua época e lugar, determinando quais as reais necessidades coletivas.

Logo, as leis e as ações estatais devem guardar consonância com os apelos sociais vigentes, pois, conforme assevera Di Pietro (2010, p. 69) “as normas de direito público, embora protejam reflexamente o interesse individual, tem o objetivo primordial de atender ao interesse público, ao bem-estar coletivo.” Neste ínterim, destaca-se que o melhor sujeito para definição do interesse a ser satisfeito, é a própria sociedade.

Foi na defesa desse interesse coletivo que a população brasileira no corrente ano de 2013, desencadeou uma série de manifestações populares visando melhorias na qualidade e vida e participação popular nas decisões políticas e administrativas do país. Isso reflete a ânsia do povo brasileiro em sediar instrumentos de mobilização democrática direta, consoantes com a representatividade que emerge das ruas, exercendo de forma pragmática, os fundamentos estruturantes da República Federativa do Brasil - com ênfase ao exercício da cidadania, dignificação do cidadão e fortalecimento do pluralismo político que subsiste independentemente de partidos.

Destarte, o eixo de reações e reivindicações ilustra, na vivência social do Direito e, por conseguinte na construção da própria ciência jurídica como um fator social, a concretização do Poder Soberano, quando exercitado pelos seus verdadeiros detentores, o povo, na forma que determina a Carta Magna brasileira:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado democrático de direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania;

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V - o pluralismo político.

Parágrafo único. **Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente**, nos termos desta Constituição.
(Grifo nosso)

Portanto, em consonância com os protestos populares, não se pode admitir em um país, com elevado nível de desigualdade social, como o Brasil, mau uso das finanças públicas. Isso desrespeita todo um baluarte de princípios e regras que norteiam a função administrativa, notadamente em relação à destinação do erário quando empregue nas políticas corruptas e desvios de interesse.

Neste ano, o Brasil pontuou um marco na sua história pela luta dos Interesses coletivos. A população brasileira levantou-se da inércia social, em defesa do seu interesse, e saiu às ruas para reivindicar clareza e probidade da Administração Pública. Logo abaixo há um trecho de artigo escrito pela redação do site portogente, publicado no dia 18 Junho 2013, tratando sobre as manifestações no país:

As manifestações populares que tomam conta das ruas do Brasil mostram como os brasileiros estão descontentes com a gestão do País. [...] Em atos mais radicais realizados no Rio de Janeiro e em Porto Alegre, os protestos avisam que a população brasileira acordou e que a sociedade "não irá mais ficar parada" ou "aceitar os desmandos dos políticos".

Os brasileiros reclamam que as verbas públicas sejam empregadas em ações voltadas a saúde, educação, moradia, transporte, ou seja, interesses públicos primários indisponíveis pela gestão administrativa. Estabelecendo a indisponibilidade desse interesse primário pela Administração, preceitua Raquel de Carvalho (2008, p. 72):

Com base na premissa de que a Administração não titulariza os interesses públicos primários, é lugar comum afirmar a indisponibilidade de tais interesses pelo agente encarregado de, na sua gestão, protegê-los. Quem detém apenas poderes instrumentais à consecução de um dado fim não possui, em princípio, a prerrogativa de deles abrir mão, donde resulta a idéia de indisponibilidade do interesse público.

A defesa dos interesses de natureza pública, não é só uma utopia jurídica, ela encontra previsão legal na Lei n. 9.784/99, que trata do Processo Administrativo. Tal lei prevê expressamente no seu artigo 2º, caput, proteção ao princípio do interesse público nas ações da Administração:

Art. 2º. A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, **interesse público** e eficiência. (Grifo nosso)

Assim, refletindo os desejos da sociedade brasileira, consubstanciado em norma administrativa, deve a Administração pautar seus atos na retidão, na economicidade, na eficiência e principalmente visando satisfazer a vontade geral da população, no que tange ao Poder Interventivo do Estado.

2.2 A EVOLUÇÃO DO DIREITO DE PROPRIEDADE

A propriedade é uma das instituições mais antigas do mundo, quase inerente a própria condição humana, pelo intrínseco desejo de constituir domínio sobre bens. Contudo avista-se impossível afirmar com precisão o período de seu surgimento jurídico, trata-se de algo presente no plano fático, posteriormente valorado tanto pela sociedade quanto pelo Estado de forma a ser acobertado pela legislação e tutela jurisdicional.

Na grande maioria das comunidades primitivas a propriedade recaía somente sobre bens móveis, pois no que diz respeito aos bens imóveis era exercido um domínio coletivo e estes pertenciam a todos que faziam parte do grupo familiar.

Na Grécia Antiga, a propriedade privada estava indissociavelmente ligada a religiosidade e a esfera familiar, o indivíduo só era socialmente considerado se pertencesse a uma família. Nesta senda o imóvel pertencente à linhagem era dedicado ao culto dos antepassados e aos deuses protetores do clã. Sendo ali construídos altares, sepulturas e templos de adoração. Sílvio Venosa (2001, p. 140) destaca sobre a propriedade grega:

A propriedade privada ligava-se à própria religião e esta, por sua vez, à família, com o culto dos antepassados, os deuses Lares. O lar da família, lugar de culto, tem íntima relação com a propriedade do solo onde se assenta e onde habitam também os deuses. Ali se situam o altar, o culto e a propriedade do solo e das coisas que o guarnecem sobre o poder do *pater*. [...] Foi, portanto, a religião que garantiu primeiramente a propriedade.

Conforme ensina Fustiel Coulanges (2001, p. 100), nas sociedades antigas, a propriedade foi concebida em face da crença religiosa cultivada. Assim, para ele “de todas essas crenças, de todos esses costumes, de todas essas leis, resulta

claramente que foi a religião doméstica que ensinou o homem a se apropriar da terra, e que lhe assegurou direitos sobre a mesma.”

Nos primórdios da cultura romana, conforme Cretella Júnior (1998), somente os bens móveis eram alienáveis, cada indivíduo possuía uma porção de terra para garantir o sustento familiar e os demais imóveis eram coletivos e pertencentes à cidade. Conforme o poder do *pater familia* se estendia, a coletiva das cidades vai sendo substituída pela propriedade particular

Primeiramente, atribuía-se a propriedade um caráter absoluto, permitindo ao proprietário dispor dela da forma que melhor o aprouvesse, podendo até destruí-la. O direito de usar (*jus utendi*), gozar (*jus fruendi*) e abusar (*jus abutendi*) das coisas era irrestrito e possuía caráter personalíssimo, oponível contra todos.

Sobre o poder do proprietário, na antiguidade, ensina Cretella Júnior (1998, p. 108) que

apresenta-se a propriedade aos olhos romanos como uma dominação, verdadeiro '*dominium*', poder direto, absoluto, imediato e total da pessoa sobre a coisa". E que "não interessava ao romano dos primitivos tempos o que possa acontecer com a coisa e nem os danos que sua destruição possa ocasionar ao vizinho ou à coletividade.

No transcorrer da história, a propriedade romana passou a flexibilizar-se em seu conceito, com acepção mais suave, contrastando com a rigidez típica de outrora, tendo vista a forte influência recebida em seu bojo pelo direito costumeiro e com viés canônico. Neste ínterim, colaciona-se o pensamento de Cretella (1998) que a propriedade passou a ser concebida em sua nova formatação como um bem passível a conceder direitos e obrigações ao seu titular, dentre os deveres a serem observados, não mais se encontrava a possibilidade de abuso ou destruição da propriedade

Apesar de ter o instituto da propriedade fundamental relevância na vida dos Gregos e Romanos antigos, leciona Fustel de Coulanges (2001, p. 103) que os antigos não concebiam a intervenção na propriedade privada motivada pelo interesse ou necessidade pública, segundo ele:

Se o homem não podia absolutamente, ou com muita dificuldade, desfazer-se da terra, com muita razão não o podiam privar dela contra sua vontade. A expropriação motivada pela utilidade pública era desconhecida entre os

antigos. A confiscação não era praticada senão como consequência da pena de exílio, isto é, quando um homem, despojado do título de cidadão, não podia mais exercer nenhum direito sobre o solo da cidade.

A Idade Média teve sua estruturação intimamente ligada à posse da terra. Sobre a época, discorre Maria Helena Diniz (2007, p.106) que:

Primeiramente, os feudos foram dados como usufruto condiciona a certos beneficiários que se comprometiam a prestar serviços, inclusive militar. Com o tempo a propriedade sobre tais feudos passou a ser perpétua e transmissível apenas pela linha masculina. O sistema feudal exerceu influência em nossa colonização e em nossos costumes, embora não tenha subsistido na ordem jurídica, que se amoldou ao regime romano.

Foi somente com a Revolução Francesa em 1789, o sistema feudal chega ao fim, desaparecendo progressivamente do cenário histórico mundial, bem como suas características, dando lugar a uma nova ordem jurídico econômica.

Na era Moderna, ensina ainda a professora Diniz (2007), que a roupagem investida na propriedade dependia do regime político adotado. Podendo, a depender do regime político, ocorrer a completa reformulação do entendimento prestado à propriedade, por exemplo, nos Países de cunho comunista, assim como na Antiga URSS, a propriedade privada era exercida exclusivamente sobre os bens de consumo pessoal. Já os bens de utilização direta eram regidos pela propriedade usufrutuária, de tal forma, eram os bens de produção socializados. Nos países onde se adotava uma política econômica capitalista tinha-se a propriedade individual bem delineada pela lei ou pela vontade das partes, e submetida ao desempenho de sua função social.

No Brasil, implementa-se pela Constituição Imperial de 1891 o direito de propriedade, sempre mantido pelas Constituições posteriores, chegando a atual Carta Magna promulgada em 1988, que a consagra como direito fundamental dos indivíduos, status nunca antes alcançado, concebendo ao direito à propriedade um tratamento jurídico diferenciado.

Tais acontecimentos históricos atuaram como divisor de águas na questão inerente à propriedade e na evolução de seu caráter social, provocando profundas mudanças na visão jurídica do instituto ao longo dos tempos. Até, por fim, chegar a concepção dos dias atuais e ser qualificada por um sistema constitucional direcionado a realização da Justiça Social

2.3 A PROPRIEDADE À LUZ DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E DO CÓDIGO CIVIL DE 2002

A Constituição da República Federativa do Brasil outorgada em 1988 é definida como a “Constituição Cidadã” pelo sobressalente caráter democrático, alcançado pelo país no período pós-ditatorial, igualmente, houve vasta abordagem de direitos constitucionalizados de forma inédita. Foram concebidos e assegurados direitos em uma dupla acepção: individual e social.

No Artigo 5º está elencado o rol de direitos e garantias individuais, dentre eles o direito de propriedade. Entretanto, tem-se no texto magno a preocupação em salvaguardar somente a propriedade que atenda a sua função social, ou seja, assegura-se uma propriedade pautada em ditames de justiça social, como dispõe o caput do 5º, XXII e XXIII, da CF/88:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:
XXII – é garantido o direito de propriedade;
XXIII – a propriedade atenderá sua função social

Constata Venosa (2001), em consonância com o abordado, que o direito conferido ao proprietário de usar, gozar e dispor da coisa não existe para ser exercitado de forma absoluta como nos primórdios romanos. Por isso o exercício pleno desses direitos está limitado em lei e condicionado ao cumprimento da função social da propriedade.

Assim, esse direito fundamental de propriedade só resguardará o proprietário se respeitada a função social que será estabelecida através de critérios palpáveis de produtividade, respeito aos trabalhadores, ao meio ambiente, dentre outros. Não o fazendo, abre-se a possibilidade do Estado desapropriar o bem, em razão da desconformidade que o comportamento do particular no seu domínio sobre a coisa, logo se reveste de medida extrema, mas não dotada de ingerência.

A função social é um instituto, que conforme instrui Cristiane Lisita Passos (2004, p. 44), encontra-se disposto no ordenamento jurídico pátrio há muito tempo. Só que, diferentemente da forma que apresentada atualmente nos moldes do artigo 186, essa função social possuía caráter puramente econômico com vistas unicamente à produtividade:

A função social no direito brasileiro vem de longa data, da época das Sesmarias, quando as leis de Portugal, Ordenações Filipinas e Manoelinas, resguardavam o uso do solo com vistas à sua melhor produtividade. Entretanto, é necessário frisar que havia preocupação somente com a produtividade, não se observando outros elementos como a preservação dos recursos naturais, conforme parâmetros atuais.

Frisa-se que o papel da função social da propriedade privada, não é o de limitar o direito de propriedade, mas subjugar o interesse individual ao bem-estar geral e interesse coletivo. O artigo 186 da Constituição Federal elenca os requisitos que devem ser necessariamente satisfeitos para que a propriedade cumpra sua função social, são eles:

Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:
I – aproveitamento racional e adequado;
II – utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;
III – observância das disposições que regulam as relações de trabalho;
IV – exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

Esses limites impostos ao proprietário advêm do texto Constitucional, e suas premissas devem harmonizar a aplicação do Direito, visto que a Constituição é a lei maior do Estado brasileiro, e hierarquicamente superior às demais normas infraconstitucionais. Assim, o pleno exercício de uso e gozo da propriedade expresso no Código Civil de 2002 encontra-se restrito ao cumprimento das normas magnas. Isso porque, o Código Civil Brasileiro não poderá ser interpretado isoladamente, muito embora o referido código também preveja a necessidade e utilidade públicas e o interesse social como circunstâncias limitadoras do direito de propriedade.

Ademais, uma vez necessária essa intervenção estatal na propriedade particular, ela deverá ser processada com ênfase no atendimento aos trâmites legais, como dispõe a garantia abaixo enfatizada:

Art.5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

LIV - **ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal.** (Grifo nosso)

Devendo, pois, obedecer aos ditames do devido processo legal, garantia reguladora de processos de ordem administrativa ou processual propriamente dita. Principalmente quando tal processamento visa privar o indivíduo de bem de sua propriedade.

2.4 BREVE ANÁLISE HISTÓRICA DO INSTITUTO DA DESAPROPRIAÇÃO

A doutrina diverge acerca da existência da desapropriação no período romano. Wilton Luis da Silva Gomes (2009, p. 15) em sua dissertação de Mestrado em Direito do Estado, apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, aponta a existência de três teorias acerca da prática desapropriatória em Roma:

Há, basicamente, três teorias sobre a ocorrência ou não desta prática nesse momento histórico.

Segundo alguns, seria um contra-senso sustentar a existência de desapropriação por se considerar o direito de propriedade absoluto, inviolável e sagrado.

Para outros, tendo em vista a existência de grandes obras, bem como a grande quantidade de fontes nesse sentido, é possível afirmar que havia desapropriação nesse período.

Por fim, segundo a última corrente, da qual somos adeptos, estar-se-ia apenas diante de um exercício de império da Administração Pública, ainda que houvesse a aquisição por parte do Estado da propriedade do particular, tendo em vista a completa ausência de regramento, a aplicação esporádica, bem como de escassa discussão sobre a matéria.

Averigua-se, conforme já comentado em basilar ensinamento de Fustel De Coulanges (2001), que na antiguidade clássica era desconhecida a desapropriação motivada pelo interesse público. O que havia a época era a incorporação dos bens dos vencidos em guerra, ou a expropriação dos bens dos devedores inadimplentes como forma de quitação da dívida. Assim, o confisco dos bens significava uma forma de penalidade consoante à perda da cidadania. Nesse caso a pessoa apenas era proibida de exercer qualquer direito sobre o solo da cidade.

Na época feudal, conforme Maria Helena Diniz (2007) os senhores do feudo tinham poderes absolutos sobre a propriedade, dispondo dela de forma ilimitada, controlando não só os bens dos vassalos como também os próprios. Eram poucos os proprietários de terras - em sua maioria elas eram pertencentes a corporações religiosas – e estes concentravam grandes propriedades territoriais, exercendo sobre elas um domínio ditatorial.

Já na Idade Média, em lição contínua da professora Diniz (2007) se conservou por muito tempo os ditames estabelecidos no feudalismo, embora o despotismo não fosse mais exercido pelos senhores feudais continuavam sendo praticados agora pelos Monarcas dos Estados. Estes se apropriavam compulsoriamente dos bens particulares, quando entendessem ser passíveis de interesse público, que na maioria dos casos coincidiam com o interesse particular do monarca.

Com a Revolução Francesa - instaurando uma nova ordem política e social foi inaugurado o Princípio da Inviolabilidade do direito de propriedade. É nessa época, conforme Di Pietro (2012), que o instituto da desapropriação toma a forma mais assemelhada com a atual, exigindo-se para o processo desapropriatório não só a utilidade pública, mas também a necessidade pública configurada. Dessa forma a contribuição da Revolução Francesa para a prática desapropriatória foi configurá-la como destacado instituto jurídico, estabelecendo os pilares para o seu exercício.

No Brasil, antes da primeira Constituição, não havia qualquer menção legislativa em relação à desapropriação. Somente com a Constituição Imperial em 1824, o instituto foi regulamentado. Consoante Di Pietro (2012, p.165):

A constituição de 1824 deixou à lei ordinária a definição dos casos de desapropriação, o que foi feito pela Lei n. 422, de 1826, que especificou as

hipóteses de necessidade pública e utilidade mantidas em todas as constituições posteriores e definidas pelo artigo 590 do Código Civil de 1916 (não repetidos no Código atual).

A Constituição Republicana de 1891 garantiu plenamente, em seu artigo 72, §17, o direito de propriedade, ressalvando os casos de desapropriação por necessidade ou utilidade pública – mediante prévia indenização. E, até o ano de 1917, nenhuma modificação foi feita nessa legislação. Todavia, o Código Civil que entrou em vigor neste ano, veio dispor sobre expropriação por necessidade ou utilidade pública como meio de perda da propriedade.

O Decreto n. 3.365, de 21 de julho de 1941, foi elaborado durante a vigência da Magna Carta de 1937. Embora tenha sofrido modificações com o passar dos anos, ainda hoje é o estatuto legal que regulamenta a desapropriação no Brasil.

2.5 A DESAPROPRIAÇÃO À LUZ DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Assinala-se que a propriedade sob o ponto de vista contemporâneo perde o caráter absoluto e passa a ser um instrumento de atendimento à dignidade humana e a justiça social. A preocupação é tamanha que a Carta Magna no inciso XXIII do art. 5º determina que a propriedade deverá atender a sua função social.

A própria Constituição cuida de indicar as situações nas quais a propriedade, urbana e rural atende essa função. Isso é feito no parágrafo segundo do art. 182 c/c o art. 186, abaixo transcritos:

Art. 182 – [...]

§ 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

Art. 186 - A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

I - aproveitamento racional e adequado;

II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;

III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;

IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

De tal modo, apesar de proteger o direito de propriedade, a Constituição Federal prevê requisitos que autorizam o Poder Estatal a proceder à desapropriação. São eles: a necessidade pública, a utilidade pública ou interesse social.

Quem vem determinar em que consistem esses requisitos que autorizam a desapropriação é a legislação infralegal, notadamente o Decreto Lei n. 3.365/41, que apesar de não diferenciar os conceitos de necessidade e utilidade pública, enumera um rol de situações aplicáveis para justificá-los, em seu artigo art. 5º, abaixo apresentado:

Art. 5º Consideram-se casos de utilidade pública:

- a) a segurança nacional;
- b) a defesa do Estado;
- c) o socorro público em caso de calamidade;
- d) a salubridade pública;
- e) a criação e melhoramento de centros de população, seu abastecimento regular de meios de subsistência;
- f) o aproveitamento industrial das minas e das jazidas minerais, das águas e da energia hidráulica;
- g) a assistência pública, as obras de higiene e decoração, casas de saúde, clínicas, estações de clima e fontes medicinais;
- h) a exploração ou a conservação dos serviços públicos;
- i) a abertura, conservação e melhoramento de vias ou logradouros públicos; a execução de planos de urbanização; o parcelamento do solo, com ou sem edificação, para sua melhor utilização econômica, higiênica ou estética; a construção ou ampliação de distritos industriais; (Redação dada pela Lei n. 9.785, de 1999)
- j) o funcionamento dos meios de transporte coletivo;
- k) a preservação e conservação dos monumentos históricos e artísticos, isolados ou integrados em conjuntos urbanos ou rurais, bem como as medidas necessárias a manter-lhes e realçar-lhes os aspectos mais valiosos ou característicos e, ainda, a proteção de paisagens e locais particularmente dotados pela natureza;
- l) a preservação e a conservação adequada de arquivos, documentos e outros bens moveis de valor histórico ou artístico;
- m) a construção de edifícios públicos, monumentos comemorativos e cemitérios;
- n) a criação de estádios, aeródromos ou campos de pouso para aeronaves;
- o) a reedição ou divulgação de obra ou invento de natureza científica, artística ou literária;
- p) os demais casos previstos por leis especiais.

No que se refere às situações enquadradas como de interesse social, ela possuem previsão própria no art. 2º, da Lei n. 4132/62. E, todas elas, representam situações de conveniência social no auxílio às camadas mais desfavorecidas, conforme artigo colacionado abaixo:

Art. 2º Considera-se de interesse social:

I - o aproveitamento de todo bem improdutivo ou explorado sem correspondência com as necessidades de habitação, trabalho e consumo dos centros de população a que deve ou possa suprir por seu destino econômico;

II - a instalação ou a intensificação das culturas nas áreas em cuja exploração não se obedeça a plano de zoneamento agrícola, VETADO;

III - o estabelecimento e a manutenção de colônias ou cooperativas de povoamento e trabalho agrícola;

IV - a manutenção de posseiros em terrenos urbanos onde, com a tolerância expressa ou tácita do proprietário, tenham construído sua habitação, formando núcleos residenciais de mais de 10 (dez) famílias;

V - a construção de casa popular;

VI - as terras e águas suscetíveis de valorização extraordinária, pela conclusão de obras e serviços públicos, notadamente de saneamento, portos, transporte, eletrificação armazenamento de água e irrigação, no caso em que não sejam ditas áreas socialmente aproveitadas;

VII - a proteção do solo e a preservação de cursos e mananciais de água e de reservas florestais.

VIII - a utilização de áreas, locais ou bens que, por suas características, sejam apropriados ao desenvolvimento de atividades turísticas

Convém destacar que essa antinomia causada pela exceção ao direito de propriedade frente à possibilidade de desapropriação não gera ilegalidade, vez que entre as normas constitucionais elaborada pelo constituinte originário não há inconstitucionalidade, visto que o ordenamento jurídico brasileiro não conceba a teoria da inconstitucionalidade das normas magnas originária.

Nesse contexto, as limitações constitucionais à propriedade, dentre as quais estão à possibilidade de desapropriação dos bens, não podem ser alvo de dúvida no que se refere a sua validade. O que pode ocorrer é que eventual interpretação do texto constitucional conduza a um conflito de normas aplicáveis, por conta disso, deve o intérprete fazer mão do “Princípio da Unidade da Constituição”, como pragmaticamente ensina Pedro Lenza (2008, p. 72):

A Constituição deve ser sempre interpretada em sua globalidade como um todo e, assim as aparentes anomalias deverão ser afastadas. As normas deverão ser vistas como preceitos integrados em um sistema unitário de regras e princípios.

Nesse contorno, tanto o dispositivo que garante o direito de propriedade quanto o que prevê as hipóteses em que pode ocorrer a desapropriação fazem parte da unidade constitucional e possuem eficácia jurídica integralizadora, balizando-se

no necessário acatamento da supremacia constitucional em detrimento das demais espécies normativas existentes no ordenamento jurídico.

Dirimido o conflito causado pela junção de normas constitucionais contrapostas. Convém realçar que o texto Maior atribui, na forma do inciso II, do art. 22, privativamente à União competência para legislar sobre desapropriação, sendo lícito, conforme menção no parágrafo único do citado artigo, aos Estados-membros legislar sobre questões específicas desde que autorizados por lei complementar.

E, embora a União não tenha legislado sobre a matéria, recepcionou o Decreto-Lei 3.365/41, o qual dispõe sobre desapropriação. Nele são traçados os aspectos procedimentais, regulamentando as etapas a serem percorridas pela Administração Pública.

3 O PROCEDIMENTO DESAPROPRIATÓRIO E SEU DETURPAMENTO

Os dispositivos legais que versam sobre a desapropriação no Brasil, seja por necessidade e utilidade pública, seja por interesse social, foram editados antes da vigência da Carta Magna de 1988. No entanto, tais dicções legais foram recepcionadas pelo atual ordenamento jurídico e regulam hodiernamente o processo de desapropriação do país.

A modalidade de desapropriação que se processa mediante necessidade e utilidade pública fora regulamentada pelo Decreto-Lei de n. 3.365/41. Tal ato normativo versa também sobre o procedimento desapropriatório por interesse social nos ditames da Lei n. 4.132/62, ao passo em que ao despontar lacunas ou obscuridades na dicção legal, recorra-se de forma suplementar ao já referido Decreto-Lei, logo tal integração impõe uma análise mais detalhada destes dispositivos.

A priori, tem-se que a capacidade de postular no pólo ativo, como sujeito da desapropriação, fora conferida pelo legislador a todos os Entes Políticos Federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), às entidades que compõem a Administração Indireta, bem como os concessionários e os delegatários que realizem atividade de natureza pública. Destaca-se, no caso dos dois últimos a exigência que estes sujeitos tenham sido expressamente autorizados por lei ou contrato.

Tal prerrogativa de postular em juízo consiste no “poder de desapropriar”, ou seja, de executar a desapropriação, está expressa no art. 3º do Decreto - Lei n. 3.365/41 e não pode ser confundida com a competência para declarar a desapropriação, vez que essa é uma competência exclusiva do Chefe do Executivo.

Art. 2º Mediante declaração de utilidade pública, todos os bens poderão ser desapropriados pela União, pelos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios.

Art. 3º Os concessionários de serviços públicos e os estabelecimentos de caráter público ou que exerçam funções delegadas de poder público poderão promover desapropriações mediante autorização expressa, constante de lei ou contrato

Sobre a interpretação desse último dispositivo, a professora Fernanda Marinela (2012, p. 11 e 12) dispõe precisamente que:

No que tange às entidades elencadas no art. 3º do Decreto-Lei n. 3.365/41, que atribui a competência aos delegados de serviços públicos, esse dispositivo não é um exemplo de primor técnico, além de ser muito antigo; sendo assim, para adequá-lo ao contexto atual é necessário delimitar sua aplicação. Inicialmente, apesar de o dispositivo falar em delegados de serviço, deve compreender todas as formas de descentralização, seja por outorga ou por delegação, incluindo, assim, as pessoas da administração indireta e os particulares prestadores de serviços públicos.

O art. 2º do Decreto-Lei n. 3.365/41 estatui ainda que “todos os bens poderão ser desapropriados”. Sobre esse artigo adverte Marinela (2012), que tal menção abrange tanto os bens móveis, como os imóveis, os direitos autorais, os privilégios de invenção, os bens semoventes, as quotas de sociedade anônimas, os arquivos e documentos de valor artístico ou histórico, ou seja, todos os bens materiais e imateriais que de alguma forma possam satisfazer o interesse social, da utilidade ou da necessidade pública.

No entanto, o §3º do mencionado artigo excepciona tal abrangência promovendo uma limitação no rol de bens que podem ser objeto de desapropriação. A suscitada disposição legal proíbe a desapropriação pelos Estados, Municípios e Distrito Federal, de ações, cotas e quaisquer direitos referentes ao capital de instituições empresas cujo funcionamento esteja vinculado à autorização do Governo Federal e subordine-se ao seu poder de fiscalização.

É imperioso ressaltar o fato de que os bens afetos ao serviço público, seja este concedido ou não, também são passíveis de sofrer um processo desapropriatório, nesta peculiar situação, exige-se apenas sua prévia desafetação, o que nos dizeres de Harada (2012, p. 66) “é feito, normalmente, por meio de portaria ministerial por força da delegação recebida”.

No que tange aos bens do domínio estatal, dita ainda o art. 2º, §2º, que estes poderão ser desapropriados, pela União, e os dos Municípios, por sua vez, pelos Estados, mas, em qualquer situação, prescinde-se de autorização legislativa. Isto significa que a União é facultada desapropriar bens dos Estados-membros, do Distrito Federal e dos Municípios, já aos Estados-membros só é lícito desapropriar bens municipais. A título de esclarecimento, não se vislumbra nas referidas possibilidades de desapropriação um critério de hierarquia, mas sim a

preponderância de um referido interesse, ou seja, o interesse nacional sobrepõe-se ao estadual e este ao municipal. Assim, segundo Harada (2012, p. 59):

O que não pode, em nosso entender, é essa gradação estabelecida em nível infraconstitucional ser interpretada em termos de entidades maiores e entidades menores, ou de entes superiores e entes inferiores, como vem referindo-se a grande maioria dos autores que cuidam dessa matéria. [...] Não há entidades superiores e inferiores, porém, entidades com diferentes atribuições a par das comuns, de sorte que cada uma delas extrai a validade de suas leis diretamente do texto constitucional.

No que tangencia aos bens das sociedades de economia mista e empresas públicas que prestam serviços privado baseados na livre concorrência, estes podem ser alvo de processo desapropriatório. Embora, ao passo que essas estatais prestem serviços com a nítida natureza de utilidade pública ou necessidade, o processo de desapropriação segue o trâmite permeado de requisitos especiais, respeitando as disposições do § 2º, do art. 2º.

3.1 ANÁLISE LEGAL DO PROCEDIMENTO DESAPROPRIATÓRIO

Ao deslumbrar o prelúdio do procedimento desapropriatório, faz-se necessário uma declaração firmando o interesse público naquele bem. Tal declaração, também denominada de declaração expropriatória ou ato expropriatório advém do Chefe do Poder Executivo, devendo ser publicado em órgão oficial. Segundo Harada (2012, p. 67), “esse ato expropriatório nada mais é do que a exteriorização da vontade da Administração Pública de deflagrar o procedimento desapropriatório, ou seja, de exercer o poder de desapropriar.”

Tem-se ainda para Harada (2012), que embora o decreto-lei não defina o conteúdo que deve constar nessa declaração de utilidade pública, é essencial que ela contenha a descrição pormenorizada do bem objeto a ser desapropriado, a indicação de um dos incisos do artigo 5º que justifique a desapropriação, e a destinação a ser dada a esse bem. Assim a falta de um desses requisitos ensejará a nulidade do ato expropriatório.

Conforme o disposto no artigo 6º do Decreto-Lei 3.365/41, essa declaração de utilidade pública compete ao chefe do Poder Executivo do ente político interessado na desapropriação. Todavia o artigo 8º da mesma lei atribui ao Poder Legislativo à faculdade de tomar a iniciativa da desapropriação, competindo, neste caso, ao Executivo praticar os atos necessários a sua concretização, o que no caso inclui o poder de declarar a utilidade pública do bem.

Os casos que justificam a declaração de utilidade e necessidade pública encontram-se elencados nos incisos do artigo 5º. Tal rol é taxativo. Contudo, deve-se destacar a ressalva promovida pela alínea “q” do mesmo artigo, situando a possibilidade de legislação extravagante vir a estabelecer outros casos. Já as hipóteses de interesse social estão dispostas no artigo 2º da Lei 4.132/62.

Uma vez realizada a declaração de utilidade pública ou interesse social, de acordo com artigo 7º, as autoridades administrativas ficam autorizadas a adentrar nos prédios compreendidos na declaração, inclusive com o auxílio da força policial, em caso de resistência. Desta monta, ensina Harada (2012, p. 70) que “não é dado aos ocupantes do prédio invocarem interditos proibitórios, somente cabíveis antes do decreto de utilidade pública.”

Publicado o ato expropriatório começa a fluir o prazo para concretização da desapropriação, e caso não se realize através acordo ou mediante ação judicial, o ato expropriatório caducará. No caso de utilidade pública o prazo é de 5 (cinco) anos, conforme art. 10º do supracitado Decreto-Lei, já nos casos de interesse social esse prazo é de apenas dois anos, como dispõe o artigo 3º da Lei n. 4132/62. Trata-se de prazo decadencial e não comporta interrupção ou suspensão, findo o lapso temporal, o Poder Público não mais poderá promover a desapropriação a menos que, renove o ato declaratório após um ano, contado da caducidade do decreto original.

Feita a declaração, o expropriado é informado pelo órgão administrativo competente da intenção da Administração em promover a desapropriação do bem declarado de utilidade pública e, ao mesmo tempo, toma ciência do valor oferecido como indenização. Daí em diante, a desapropriação pode efetivar-se amigavelmente ou pela via judicial.

3.1.1 Desapropriação amigável

A desapropriação amigável se dá sempre que houver concordância do expropriado quanto ao valor da justa indenização. Assim, havendo tal aquiescência quanto ao preço oferecido será lavrado o “termo de acordo”, que instruirá a petição inicial da ação de desapropriação na qual será requerida a homologação judicial, conforme o estabelecido no art. 10 do Decreto-Lei.

Esse acordo pode ser celebrado também por instrumento público. O importante, na verdade, é a livre manifestação de vontade que firme concordar com os valores estabelecidos pelo expropriante, expressada por agente capaz, através de instrumento que preencha os requisitos do art. 221 do Código Civil:

Art. 221. O instrumento particular, feito e assinado, ou somente assinado por quem esteja na livre disposição e administração de seus bens, prova as obrigações convencionais de qualquer valor; mas os seus efeitos, bem como os da cessão, não se operam, a respeito de terceiros, antes de registrado no registro público.
Parágrafo único. A prova do instrumento particular pode suprir-se pelas outras de caráter legal.

Na casualidade de ter se estabelecido juízo de retratação do acordo, o levantamento do valor depositado ficará bloqueado, sendo facultada ao expropriante a formulação de uma nova proposta de valores.

Nos dizeres de Harada (2012), apreende-se que no caso de não haver condescendência mútua acerca do preço ofertado, será lavrado o “termo de recusa” que, juntado ao processo administrativo correspondente, será dirigido ao setor de desapropriação contenciosa do agente desapropriador.

3.1.2 Desapropriação Judicial

O processo judicial na desapropriação é utilizado nos casos em que o expropriado não acordou acerca do valor oferecido pela Administração. Nessa hipótese, a ação de desapropriação, conforme determina o artigo 20 do Decreto-Lei n. 3.365/41, somente versará sobre questões relativas ao preço, ou algum vício do próprio processo. Tem-se ainda no referido dispositivo que “qualquer outra questão deverá ser decidida por ação direta.” Sobre o tema, Di Pietro (2012, p 173) afirma que:

Não há nessa limitação qualquer ofensa ao direito do proprietário, de modo que caracterize infringência aos preceitos constitucionais que garantem direito de propriedade (artigo, XXII) e, aos litigantes, em processo judicial ou administrativo o direito ao contraditório e a ampla defesa (art. 5º, LV), pois o que a lei quer impedir é que outras questões que não sejam as indicadas no artigo 20, sejam discutidas no processo expropriatório, remetendo as partes para outras vias judiciais abertas ao interessado.

O Decreto-Lei n. 3.365/41 disciplinará o procedimento a ser seguido nos casos de desapropriação por necessidade, utilidade pública ou interesse social. Quando tratar-se de desapropriação para reforma agrária, o processamento será disposto pela Lei Complementar 76/93. Em todo caso obedecerá ao devido processo legal, observando-se o contraditório e a ampla defesa.

O processo judicial terá início com a apresentação da petição inicial, que deverá conter os requisitos essenciais previstos no art. 282 do CPC, abaixo transcrito:

Art. 282. A petição inicial indicará:
I - o juiz ou tribunal, a que é dirigida;
II - os nomes, prenomes, estado civil, profissão, domicílio e residência do autor e do réu;
III - o fato e os fundamentos jurídicos do pedido;
IV - o pedido, com as suas especificações;
V - o valor da causa;
VI - as provas com que o autor pretende demonstrar a verdade dos fatos alegados;
VII - o requerimento para a citação do réu.

Além desses requisitos, de acordo com o art. 13 do Decreto-Lei 3.365/41, na exordial também deverá conter estipulada a oferta do preço. Devendo, ainda ser instruída com um exemplar do contrato ou do jornal oficial, ou cópia autenticada desse, onde foi publicado o decreto de desapropriação e a planta ou descrição do bem com suas confrontações.

Não olvidando que conforme interpretação do art. 109, I, da CF/88, as ações promovidas pela União, suas autarquias, ou empresas públicas, bem como aquelas em que essas entidades forem interessadas, devem ser propostas perante a Justiça Federal. Já as desapropriações feitas pelo Estado ou Municípios e pelas respectivas autarquias e empresas públicas a competência dependerá do que dispuser a Lei de Organização do Poder Judiciário de cada Estado.

Além dos requisitos comuns e dos expressos no art. 13, a petição inicial deverá conter, se for o caso, o pedido de emissão provisória de posse. Recebida a inicial, o juiz nomeará perito de sua confiança para proceder a avaliação do bem.

A imissão prévia na posse consiste na possibilidade de o expropriante entrar na posse do bem durante a tramitação do procedimento desapropriatório, mediante alegação de urgência pela administração, e de depósito da quantia determinada pelo juiz, conforme dispõe o art. 15 do Decreto-Lei. O valor do depósito obedecerá a uma sequência estabelecida nas alíneas do §1º, do art. 15, *ipsis litteris*:

Art. 15. Se o expropriante alegar urgência e depositar quantia arbitrada de conformidade com o art. 685 do Código de Processo Civil, o juiz mandará imití-lo provisoriamente na posse dos bens;

§ 1º A imissão provisória poderá ser feita, independente da citação do réu, mediante o depósito:

- a) do preço oferecido, se êste fôr superior a 20 (vinte) vezes o valor locativo, caso o imóvel esteja sujeito ao impôsto predial;
- b) da quantia correspondente a 20 (vinte) vezes o valor locativo, estando o imóvel sujeito ao impôsto predial e sendo menor o preço oferecido;
- c) do valor cadastral do imóvel, para fins de lançamento do impôsto territorial, urbano ou rural, caso o referido valor tenha sido atualizado no ano fiscal imediatamente anterior;
- d) não tendo havido a atualização a que se refere o inciso c, o juiz fixará independente de avaliação, a importância do depósito, tendo em vista a época em que houver sido fixado originálmente o valor cadastral e a valorização ou desvalorização posterior do imóvel. (grifo nosso)

A lei permitirá ao expropriado que queria continuar com o procedimento judicial, discordando do valor oferecido, promover o levantamento de até 80% (oitenta por cento) do valor depositado, "O levantamento do preço será deferido

mediante prova de propriedade, de quitação de dívidas fiscais que recaiam sobre o bem expropriado, e publicação de editais, com o prazo de 10 (dez) dias, para conhecimento de terceiros” (art. 34).

Já o levantamento do restante do depósito será realizado ao final do deslinde, mediante alvará obtido em juízo, caso esse valor seja acrescido pela sentença final à diferença deverá ser paga por meio de execução judicial e precatório.

Determina ainda o Decreto-Lei, que a solicitação de imissão seja requerida no prazo de 120 (cento e vinte) dias contados da alegação de urgência, caso ela não tenha sido pleiteada nesse prazo o direito caducará, visto que não é permitida a renovação desta alegação

Essa imissão provisória, mesmo excluindo das atribuições do proprietário obrigações decorrentes da propriedade, tais como o IPTU, é tratada como questão incomoda no procedimento desapropriatório. Pois, conforme afirma Carvalho Filho “a imissão na posse provoca o total impedimento para que o proprietário volte a usufruir a propriedade, ou seja, sob a visão de ordem prática, o que há realmente é a perda da propriedade”. Expõe ainda Carvalho Filho (2009, p. 918) que:

A decisão que concede a imissão provisória na posse não desafia suspensão na hipótese de apensamento, por conexão (art. 105, Cód. Proc. Civil), de eventual ação declaratória de nulidade do decreto expropriatório proposta pelo expropriado. É que inexistente relação de prejudicialidade desta última, relativamente à ação de desapropriação. Em outras palavras, mantém-se a imissão na posse ainda que haja a postulação de invalidar o referido decreto.

Expurgando debate, a Súmula 652 do STJ reconheceu a constitucionalidade do artigo 15 do já citado, Decreto-Lei, justificando que não se fere o requisito da justa e prévia indenização para perda da propriedade, pois há uma estipulação de valor pelo juiz do processo.

A imissão de posse no caso de imóvel residencial urbano é disciplinada pelo Decreto-Lei n. 1.075/70. Segundo esse diploma legal o expropriante, em razão da urgência, poderá ser imitado provisoriamente na posse, também mediante depósito, nesse caso a imissão ocorrerá após 5 (cinco) dias da intimação da oferta caso o valor oferecido não seja impugnado pelo expropriante (art. 1º).

Se a oferta for impugnada, o Juiz, caso necessário, com auxílio de perito fixará em quarenta e oito horas o valor provisório do imóvel, devendo, nesse caso, ser realizado depósito do valor total, de acordo com ditames do Decreto-Lei n. 1.075/70.

A imissão na posse independe da citação do réu. Os arts. 16 e 17 da lei de desapropriação tratam das regras específicas para a citação, que deverá ser realizada por mandado na pessoa do proprietário; em que a do marido dispensa a dá mulher; a de um sócio, ou administrador, dispensa a dos demais, quando o bem pertencer à sociedade; a do administrador da coisa no caso de condomínio, exceto o de edifício de apartamento constituindo cada um propriedade autônoma, dispensa a dos demais condôminos; e a do inventariante, e, se não houver, a do cônjuge, herdeiro, ou legatário, detentor da herança, dispensa a dos demais interessados, quando o bem pertencer a espólio.

Pode ainda, a citação ser realizada por hora certa ou por edital, nesse último caso deverá ser firmada certidão por dois oficiais do juízo, conforme dispõe o art. 19. Realizada a citação a ação seguirá pelo rito ordinário.

Processada a citação abre-se prazo para o proprietário apresentar contestação. Na ação de desapropriação, conforme dita o artigo 20, a contestação versará apenas sobre vício do processo judicial ou impugnação do preço ofertado. Qualquer outra questão, inclusive quanto ao mérito da desapropriação, deverá ser apresentada em ação ordinária. Isso não ocorre na desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, pois de acordo com o art. 9º da Lei Complementar n. 76/93 é permitida a alusão a qualquer matéria que seja de interesse da defesa.

Se houver concordância acerca do preço oferecido, o juiz homologará o ajuste em sentença. Encerrado o prazo da contestação, e não havendo acordo a respeito do valor ofertado, o perito apresentará o laudo em até 5 (cinco) dias antes da audiência de instrução e julgamento.

A audiência de instrução e julgamento será processada conforme estabelece o Código de Processo Civil. Ao final dela, ou 10 (dez) dias depois, o juiz prolatará sentença onde fixará o valor da indenização. Dessa sentença caberá apelação, com efeito, simplesmente devolutivo quando interposta pelo expropriado, e nos efeitos devolutivo e suspensivo, quando quem apele for o expropriante.

Vale salientar, conforme ilustra a jurisprudência colacionada, que nos caso em que a Fazenda Pública for condenada a pagar quantia superior ao dobro da oferecida, a sentença fica sujeita ao duplo grau de jurisdição, ou seja, o tribunal deve reexaminar de ofício a decisão judicial proferida.

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO - **AÇÃO DE DESAPROPRIAÇÃO DIRETA - CONDENAÇÃO DA FAZENDA PÚBLICA AO PAGAMENTO DE INDENIZAÇÃO SUPERIOR AO DOBRO DO VALOR OFERECIDO - DUPLO GRAU DE JURISDIÇÃO OBRIGATÓRIO** - LAUDO PERICIAL - IMPARCIALIDADE E REGULARIDADE - JUSTO PREÇO Ficam sujeitas ao duplo grau de jurisdição obrigatório as sentenças proferidas **em ação de desapropriação que condenarem a Fazenda Pública ao pagamento de indenização superior ao dobro do valor inicialmente oferecido, em conformidade com o disposto no § 1º do art. 28 do Decreto-Lei n. 3.365/41.** "A justa indenização, no processo expropriatório, encontra maior peso e credibilidade quando baseada em laudo técnico de perito oficial, que aponta estimativa razoável e desinteressada, observando-se o valor real e do momento da avaliação no mercado imobiliário, a fim de que seja assegurada a justiça e imparcialidade necessárias à prestação jurisdicional". (AC. n. , Des. Volnei Carlin). (TJ-SC - REEX: 799675 SC 2008.079967-5, Relator: Luiz César Medeiros, Data de Julgamento: 17/11/2009, Terceira Câmara de Direito Público, Data de Publicação: Reexame Necessário n. , de São Carlos) (grifo nosso)

Dentre os valores inclusos na sentença deverá constar: o próprio valor de mercado do bem expropriado, acrescidos a este valor bruto, despesas inerentes ao processo desapropriatório, inclusive as relativas ao "desmonte e transporte de maquinismos instalados e em funcionamento" (art. 25, parágrafo único), o valor correspondente ao título de salário do assistente técnico do expropriado (TFR, Súmula 69); os juros compensatórios que se destinam a ressarcir a eventual perda de renda do proprietário. (STJ, Súmulas 69, 113 e 114 e STF, Súmula 164); os juros moratórios: que almejam recompor a perda em razão do atraso, para o efetivo pagamento da indenização fixada na decisão final (STJ, Súmula 70); as correções monetárias; e por derradeiro os honorários advocatícios, devidos se a Fazenda Pública tiver de pagar valor superior ao oferecido.

O preço poderá ser levantado depois de 10 (dez) dias da publicação em editais para que terceiros tomem conhecimento da efetivação do procedimento, uma vez que já esteja provada a propriedade e a quitação de dívidas fiscais que recaiam sobre o bem expropriado (art. 34 do Decreto – Lei 3365/41).

Feita as observações a respeito do procedimento legal, passa-se agora a análise de situações em que tal procedimento é ignorado.

3.2 A DESVIRTUAÇÃO DO PROCEDIMENTO DESAPROPRIATÓRIO

Conforme já tratado, a desapropriação é um instrumento de poder estatal, alicerçado no Princípio da Supremacia do interesse público, utilizado para incorporar ao erário, bens nos quais recaia um determinado interesse público.

Acontece, porém, que na prática esse procedimento acaba sendo algumas vezes deturpado, afastando-se de sua finalidade precípua, qual seja a satisfação da coletividade, para atender a interesses pessoais, ou mesmo o efetivo abandono do bem, que no ato desapropriatório possuía primordiais finalidades públicas, pelos administradores que deveriam seguir fidedignamente tal finalidade.

Consequentemente é cada vez mais comum o particular ser privado de sua propriedade e posteriormente vê-la sem utilização ou servindo para enriquecer ilicitamente os corruptos que abusam do instituto.

Desta feita, são corriqueiras as situações envolvendo a inobservância da finalidade pública na desapropriação, seja por desvio da finalidade, seja por inutilização do bem desapropriado. Esse desrespeito ao procedimento legal não se refere apenas ao aspecto formal da lei, no qual as formas de controle são mais eficientes, trata-se também do desrespeito ao aspecto material, que consideram a finalidade da medida adotada.

Assim, tem-se o desrespeito a forma legal quando, durante o processo, algum dos requisitos processuais, aplicável ao procedimento desapropriatório, for inobservado, cabendo nesses casos a nulidade do ato eivado de vício.

A mácula de efeito materiais, por tratar-se do aspecto finalístico do ato, são mais difícil de comprovação, exceto nos casos de anormalidade excessiva, ocorrendo quando a finalidade do ato é desrespeitada, seja por imoralidade, ineficácia, não razoabilidade, desproporcionalidade ou por outra forma de distúrbio que afaste o ato de sua finalidade precípua, qual seja a satisfação do interesse público.

No procedimento desapropriatório o desrespeito a finalidade declarada no ato de expropriação é denominada de Tredestinação ou Adestinação.

3.2.1 Tredestinação permitida x Tredestinação Proibida

Em consonância com os conceitos anteriormente explanados, tem-se extraído da concepção de desapropriação que esse é um instrumento estatal, consubstanciado como um Poder da Administração, que intervém na esfera privada da propriedade com a finalidade primordial de satisfazer o interesse social.

O interesse social é a finalidade mediata de todos os atos administrativos. Diferentemente dessa finalidade mediata implícita, quando dá declaração de desapropriação – ato de natureza administrativa – o administrado declara o uso imediato ao qual aquele bem se destinará, esse apontamento consiste na motivação do ato público. Sobre o tema, dispõe Di Pietro (2012 p. 282) que:

A soma do objeto com a finalidade compõe o resultado do ato administrativo. Ambos são vetores desse resultado, que é composto pelo seu fim mediato – a finalidade que é sempre o interesse público, aspecto invariável do ato, e pelo seu fim imediato – o objeto – que é variável, conforme o resultado prático buscado pelo agente.

A necessidade de motivação dos atos administrativos, apesar de não estar expressa na Constituição de 1988, encontra-se esculpida em diversos princípios e dispositivos no decorrer da Lei Suprema, sobressaindo-se nos artigos 1º “caput”, inciso II e parágrafo único, 5º XXXV e LIV e 93, X.

No que tange a esfera infralegal, o dever de motivação dos atos administrativos encontra-se apregoado no art. 50 da Lei n. 9.784/99, conforme abaixo transcrito:

Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:
I - neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses;
II - imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções;

III - decidam processos administrativos de concurso ou seleção pública;
IV - dispensem ou declarem a inexigibilidade de processo licitatório;
V - decidam recursos administrativos;
VI - decorram de reexame de ofício;
VII - deixem de aplicar jurisprudência firmada sobre a questão ou discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais;
VIII - importem anulação, revogação, suspensão ou convalidação de ato administrativo.
§ 1º A motivação deve ser explícita, clara e congruente, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato.

Essa motivação, exigida na legislação, corresponde apenas a uma destinação imediata do ato, vez que a finalidade mediata, é condição inerente a todos os atos processuais pertinentes a desapropriação, posto que é a consumação do interesse público.

No procedimento desapropriatório a motivação consiste em discriminar qual a utilização prática, a ser dada ao bem, o aproveitamento deverá observar a finalidade máxima do interesse coletivo. No deslinde em que a moralidade e interesse público deixam de nortear o ato, seja pelo afastamento da declaração de motivo expressa no ato declaratório, ou outra deturpação qualquer, tem-se o desvio de finalidade. Coadunando-se assim, com o artigo 2º, parágrafo único, “e” da Lei n. 4.717/65, *literis*:

Art. 2º. São nulos os atos lesivos ao patrimônio das entidades mencionadas no artigo anterior, nos casos de:
e) desvio de finalidade
Parágrafo único. Para a conceituação dos casos de nulidade observar-se-ão as seguintes normas:
e) **o desvio de finalidade se verifica quando o agente pratica o ato visando a fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra de competência.** (grifo nosso)

Como decorrer do raciocínio lógico, resta apreender que o desvio da finalidade exposto na motivação consiste na tredestinação, que conforme conceitua Marinela (2012) é a feitura de um ato de natureza administrativa em desconformidade com sua pretensão inicial. Ocorre que, na desapropriação, essa tredestinação pode ser lícita (permitida) ou ilícita (proibida).

Na tredestinação lícita o administrador desrespeita a motivação expressa no ato, afastando-se da finalidade imediata da desapropriação. Tal ofensa não suprime

ou desacata o interesse coletivo, posto que ao bem apenas seja dada finalidade diversa da inicialmente pretendida.

Marinela (2012, p. 928) ainda explica “considera-se tredestinação lícita quando, apesar da mudança, persistir uma razão de interesse público para justificar o ato”

A jurisprudência entorno da temática está consolidada no sentido de que a tredestinação lícita não prejudica o Interesse Público, constituindo uma discricionariedade administrativa a destinação publica dada ao bem desapropriado. Tal feito pode ser alcançado pela simples dicção da ementa baixo colacionada:

ADMINISTRATIVO. E PROCESSUAL CIVIL. **DESAPROPRIAÇÃO**. MUNICÍPIO DE CUBATÃO. **TREDESTINAÇÃO LÍCITA**. RETROCESSÃO. INOCORRÊNCIA 1. O Tribunal de origem, ao avaliar o conteúdo fático probatório dos autos, **concluiu que não houve retrocessão, pois o imóvel recebeu destinação pública relevante**. 2. A discussão sobre eventual cláusula de renúncia ao direito de preempção inserida em escritura pública de desapropriação amigável se mostra inócua após constatada a não ocorrência da retrocessão. 3. Recurso especial não provido. (STJ - REsp: 814570 SP 2006/0019893-5, Relator: Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, Data de Julgamento: 17/08/2010, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 20/09/2010) (Grifo nosso).

Ocorre que por vezes que o desvio de finalidade se processa em prol de beneficiários individualizados em um caráter e não genericamente à coletividade como um todo. Nesse tipo de conduta a tredestinação é proibida, concretizando o desvio da finalidade por uma ação do agente público.

A conduta administrativa irregular na desapropriação dá-se quando o administrador doa a um articular o bem desapropriado, ao desapropriar o bem de um desafeto com intenção de prejudicá-lo, ou utiliza-se da desapropriação para obter vantagem financeira, seja no que diz respeito ao valor da indenização, seja quanto ao valor do imóvel em uma posterior venda, e noutras situações ao arrepio do uso adequado do instituto

Corroborando com tal premissa, colaciona-se decisão jurisprudencial, datada de 13 de outubro de 2009, que teve como relatora Maria Aparecida Blanco de Lima, com ementa transcrita abaixo:

APELAÇÃO CÍVEL. **AÇÃO ANULATÓRIA DE DESAPROPRIAÇÃO CUMULADA COM REITÉGRAÇÃO DE POSSE. ÁREAS DECLARADAS DE UTILIDADE PÚBLICA**, PARA IMPLANTAÇÃO DE UNIDADES DE

ENSINO. DESTINAÇÃO DIVERSA AO IMÓVEL. DOAÇÃO À ENTIDADE PRIVADA COM FINS LUCRATIVOS. HIPÓTESE NÃO ELENCADE NO ARTIGO 5º DO DECRETO-LEI N. 3365/41. DESTINAÇÃO PATRIMONIAL COM COMPROMETIMENTO DA RES PÚBLICA. AFRONTA OS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE, MORALIDADE, DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO E DA IMPESSOALIDADE. DESVIO DE FINALIDADE CONFIGURADO. TREDESTINAÇÃO ILÍCITA. NULIDADE DOS ATOS EXPROPRIATÓRIOS. PRECEDENTE EM CASO ANÁLOGO, MOVIDO POR OUTRO PARTICULAR EXPROPRIADO, BASEADO NOS MESMOS DECRETOS MUNICIPAIS N. 179/2001 e n.546/2001, DECLARADOS NULOS EM SEDE DE EMBARGOS INFRINGENTES. PARCIAL PROVIMENTO DO RECURSO DO JOCKEY CLUB DE LONDRINA. PEDIDO DE REINTEGRAÇÃO DE POSSE. DESCABIMENTO. SITUAÇÃO FÁTICA A IMPOSSIBILITAR A DEVOLUÇÃO DO BEM AO AUTOR, AINDA QUE FUNDADA EM NULIDADE DO PROCESSO EXPROPRIATÓRIO. INCIDÊNCIA DO ARTIGO 35, DO DECRETO-LEI N. 3.365/1941. CONVOLAÇÃO, DE OFÍCIO, EM PERDAS E DANOS. ARTIGO 515, § 3º, CPC. VALOR A SER APURADO EM LIQUIDAÇÃO DE SENTENÇA. INVERSÃO DOS ÔNUS DE SUCUMBÊNCIA. PEDIDOS DE MAJORAÇÃO DE HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS E CONDENAÇÃO DO AUTOR EM LITIGÂNCIA DE MÁ-FÉ PREJUDICADOS. RECURSOS DA ASSOCIAÇÃO PARANAENSE DE CULTURA E DO MUNICÍPIO DE LONDRINA DESPROVIDOS. PARCIAL PROVIMENTO DA APELAÇÃO CÍVEL DO JOCKEY CLUBE DE LONDRINA. SENTENÇA REFORMADA. (TJ-PR - AC: 4672617 PR 0467261-7, Relator: Maria Aparecida Blanco de Lima, Data de Julgamento: 13/10/2009, 4ª Câmara Cível, Data de Publicação: DJ: 269) (Grifo nosso).

Nota-se que, quando da tredestinação ilícita, o desvio de finalidade se encontra alicerçado no desrespeito a um dos princípios norteadores da Administração e dos atos públicos, tais como a moralidade, eficiência, proporcionalidade, eficiência, impessoalidade, dentre outros.

Tem-se ainda que a tredestinação pode-se dar frente a uma conduta omissiva do Estado, isso quando o Estado desapropria o bem e deixa de dar uma destinação a ele.

Nesse íterim, não houve um conduta desviando o interesse público para um outro interesse privado. O que ocorreu foi o desvio da finalidade pública sem satisfação de interesse algum, configurando-se com o abandono do bem depois de processada a desapropriação.

No presente caso de Tredestinação por omissão o bem não serve a comunidade, restando depredado pelo poder desapropriatório, que cumpriu os requisitos processuais para efetivar a aquisição do bem, inclusive efetuando o pagamento da indenização – dinheiro de natureza pública – sem dar a esse bem uma função que beneficie a coletividade.

Nas presentes circunstâncias, assim como na tredestinação ilegal por ação, a finalidade da desapropriação continua sendo desviada, entretanto devido a uma omissão administrativa que não deixa de ser ato de lesivo ao interesse público

Colaborando, a título de exemplificação, têm-se trechos da matéria escrita por Lígia Zampar, no dia 16 de janeiro de 2013, que foi veiculada no site do jornal de Limeira no Estado de São Paulo:

Móvel desapropriado pela prefeitura em 2008 foi invadido há três meses. A casa fica na rua Jacob Fanelli, número 38, na Vila São João, e abrigaria o escritório administrativo do Parque Cidade. Outra residência, na mesma rua, também está completamente abandonada. Esta seria usada como estacionamento da brinquedoteca. Segundo comerciantes, pelo menos três pessoas moram na casa que seria escritório. [...] "Quando desapropriou, deram um mês para os inquilinos saírem. Desde então, a casa está abandonada. Há uns três meses, vinham três ou, às vezes, mais pessoas só para dormir. Agora, porém, eles fizeram a mudança em definitivo", disse um comerciante [...]. Segundo a Secretaria da Educação, o despacho para obra do estacionamento no imóvel do n. 46 está em trâmite na prefeitura desde o dia 11 de junho de 2011. Ainda não há data para o início do projeto. [...] Esta não é a primeira vez que imóveis desapropriados pelo município são alvos de problemas. Em 2008, a prefeitura adquiriu 14 imóveis, que custaram cerca de R\$ 6 milhão pagos com verba do Fundeb (Fundo Nacional para Educação Básica). As casas seriam para abrigar creches e outras dependências da Secretaria da Educação, mas alguns imóveis também ficaram abandonados durante anos.

Esse não é um caso isolado, a jurisprudência demonstra que a prática do abandono de bens desapropriados é comum pelo Poder Estatal:

RECURSO ESPECIAL - RETROCESSÃO - DESVIO DE FINALIDADE PÚBLICA DE PARTE DO BEM DESAPROPRIADO - CONDENAÇÃO DO MUNICÍPIO RECORRIDO AO PAGAMENTO DE PERDAS E DANOS - MATÉRIA DE DIREITO - RECURSO ESPECIAL PROVIDO. Cuida-se de ação ordinária de retrocessão, com pedido alternativo de indenização por perdas e danos, contra o Município de Maria da Fé-MG, ao **fundamento de que parte da área expropriada não foi aplicada à qualquer finalidade pública.** Acerca da polêmica existente na caracterização da natureza jurídica da retrocessão, há três correntes principais existentes: a que entende que retrocessão é uma obrigação pessoal de devolver o bem ao expropriado; a que caracteriza a retrocessão como direito real, direito à reivindicação do imóvel expropriado; e a que considera existente um direito de natureza mista (pessoal e real), cabendo ao expropriado a ação de preempção ou preferência (de natureza real) ou, se preferir, perdas e danos. [...] Dessa forma, não cabe a retrocessão se ao bem expropriado foi dada outra utilidade pública diversa da mencionada no ato expropriatório. In casu, porém, do exame acurado dos autos **ficou demonstrado o desvio de finalidade de parcela do bem expropriado, que restou em parte abandonado, foi destinado a pastagens e à plantação de hortas, sem restar caracterizada qualquer destinação pública.** [...] No mesmo diapasão, o d. Parquet estadual concluiu que se caracteriza, **"claramente, o**

desvio de finalidade na conduta do Administrador Público que, além de desapropriar área infinitivamente maior do que a efetivamente utilizada, ainda permitiu que particulares dela usufruíssem, prejudicando, à evidência, o direito dos autores". Este signatário filia-se à corrente segundo a qual a retrocessão é um direito real [...]. (STJ - REsp: 570483 MG 2003/0074207-6, Relator: Ministro FRANCIULLI NETTO, Data de Julgamento: 08/03/2004, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJ 30.06.2004 p. 316RSTJ vol. 191 p. 215) (Grifo nosso).

A ementa a seguir ainda apresenta caso de tredestinação por omissão administrativa, em que efetivada a desapropriação o bem incorporado ao Estado é abandonado sem que tenha sido dada qualquer utilização, bem esse que deveria estar servindo as necessidades sociais.

APELAÇÃO CÍVEL - DESAPROPRIAÇÃO - INUTILIZAÇÃO DO BEM PARA QUALQUER FINALIDADE PÚBLICA - RETROCESSÃO - SENTENÇA PROCEDENTE - AUSÊNCIA DE INTIMAÇÃO DO ENTE SUCUMBENTE - NULIDADE - CONVERSÃO DO JULGAMENTO EM DILIGÊNCIA. Verificando-se a ausência de intimação da Casan acerca do conteúdo da sentença condenatória, deve o processo ser anulado após a sentença, para que seja devidamente intimada a Sociedade de Economia Mista, a fim de possibilitar o exercício da pretensão recursal. (TJ-SC - AC: 72563 SC 2005.007256-3, Relator: Volnei Carlin, Data de Julgamento: 02/06/2005, Terceira Câmara de Direito Público, Data de Publicação: Apelação cível n. 2005.007256-3, da Capital.) (Grifo nosso).

O desvio da finalidade que se afasta do interesse público, lesa toda sociedade. O Estado investe não só financeiramente no empreendimento desapropriatório, ele lança uma expectativa que consiste na necessidade de tal procedimento para um benefício comunitário não alcançado de maneira diversa. Logo, ao passo que as situações de ineficácia vão se acumulando nas ações estatais fica cada vez mais difícil recuperar a credibilidade investida, gerando uma desconfiança comum contra o poder político legitimado.

Essa desconfiança, fruto da ineficiência estatal, quando posta em evidencia pela acumulação de necessidades individuais básicas não atendidas, cria uma onda de revolta na população do país. Tal urgência de resultados eficazes dos atos da política representativa que dá suporte aos movimentos sociais como os atualmente ocorridos em todo Brasil.

O não atendimento as necessidades primárias da população, cumulada com a crescente demanda de condutas administrativas em desrespeito ao interesse nacional põe em cheque a política representativa do Estado.

3.2.2 Desvirtuação do procedimento desapropriatório enfocando a jurisprudência paraibana

No Estado da Paraíba tramita ação civil pública, processo n. 0039067-09.2011.815.2001, que tem como escopo a análise do procedimento desapropriatório da fazenda Cuiá, em João Pessoa. A denúncia alui a desvirtuação do procedimento de desapropriação, e desvio das verbas públicas adquiridas mediante tal procedimento, pela Administração da região. Faz-se mister frisar que a referida ação, até data atual não teve seu mérito resolvido por decisão definitiva, desta forma, a análise do caso se processará mediante aquilo apresentado na inicial do remédio constitucional.

A ação civil pública desenvolve-se na 1ª Vara da Fazenda Pública no Estado da Paraíba, desde 2010, e tem como finalidade a apuração de irregularidades na desapropriação da Fazenda Cuiá, pela Prefeitura de João Pessoa.

Conforme aponta a reportagem veiculada, no dia 03 de Abril de 2013, pela redação do site ClickPB, a polêmica situação visa a fato de que:

A Fazenda Cuiá foi desapropriada através de Decreto n. 6.973 pelo então prefeito de João Pessoa, Luciano Agra, e declarada de utilidade pública no dia 20 de agosto de 2010, às vésperas das eleições para governador. Sete dias após a desapropriação ser publicada no semanário oficial, Agra autorizou o empenho n. 0080408 no valor R\$ 10.792.500,00. Um dia após ser empenhado, a empresa Arimatéia Imóveis e Construções recebeu R\$ 5.396,250,00. Com mais vinte dias, no dia 21 de setembro de 2010, a prefeitura de João Pessoa pagou o restante da indenização, referente à desapropriação, o equivalente a R\$ 5.396,250,00 (Cinco milhões, trezentos e noventa e seis mil, duzentos cinquenta reais). Toda transação que envolveu a operação de desapropriação, empenho e pagamento foi feita entre os dias 20 de agosto e 20 de setembro de 2010, ou seja, em apenas 30 dias.

Sobre o caso, tem-se que no dia 20 de agosto de 2010, o prefeito de João Pessoa, a época, decretou o ato de declaração de utilidade pública de três áreas de terra da Fazenda Cuiá, enquanto apenas duas áreas, foram efetivamente

desapropriadas. O Ministério Público da Paraíba, vislumbrando a possibilidade de ter ocorrido o desvio do procedimento desapropriatório, interpôs ação civil pública em face da Prefeitura de João Pessoa. No bojo da referida ação apresentou pedido de anulação do laudo de avaliação e do valor estimulado a título de indenização.

O promotor Leonardo Pinto assinalou a insuficiência probatória e precariedade do laudo técnico que avaliou o bem em fase de desapropriação, baseando-se na presença de termos imprecisos e genéricos além da tacanha presença de quatro linhas para descrever a avaliação em juízo, informando o membro do *Parquet* que:

O laudo não traz detalhamento das benfeitorias, indicação das restrições de uso do solo ou parâmetros obtidos junto ao mercado imobiliário, tal como determinado pelas normas técnicas da ABNT. Como forma de reforçar a imprestabilidade do laudo como documento legitimador de uma indenização superior a R\$ 10 milhões, o próprio laudo apresentado pelo município sete meses após a desapropriação consiste de documento composto de 64 páginas.

No escopo da Ação Civil Pública, o Ministério Público pugna pelo o enquadramento do prefeito José Luciano Agra de Oliveira e o empresário José de Arimatéia Nunes Camboin nos artigos 10, inciso V, e 11, da Lei de Improbidade Administrativa. Alude, ainda que, a situação delineada em litígio pelo órgão ministerial ensejaria ato de improbidade administrativa:

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:
V - permitir ou facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem ou serviço por preço superior ao de mercado;

Entretanto ao pronunciar-se sobre o caso, o Juízo responsável julgou improcedente pedido de liminar que requeria o bloqueio dos bens do prefeito José Luciano Agra e do dono da construtora Arimatéia Imóveis e Construção Ltda, José de Arimatéia Nunes Camboin, no valor de até R\$ 6,012 milhões, que tinha por finalidade garantir o ressarcimento ao erário e a aplicação da multa civil, no caso da ação prosperar.

O bloqueio dos bens em sede de liminar se processa mediante preenchimento de seus dois requisitos legais, a saber, *fumis boni iuris*, ou fumaça do

bom direito e, *o periculum in mora*, o dano irreparável na demora da prestação jurisdicional. Tais mecanismos almejam garantir o ressarcimento do dano causado ao patrimônio público, caso o dano venha a ser reconhecido por decisão terminativa.

Fato paralelo à tramitação dessa ação civil pública ocorre no Tribunal Regional Eleitoral (TRE), onde se processa a ação de Investigação Eleitoral que averigua a possível existência de manutenção de “caixa dois” do dinheiro oriundo da desapropriação da Fazenda Cuiá, com possível destinação para a campanha de Ricardo Coutinho do PSB, então candidato a prefeitura de João Pessoa, nas eleições de 2010.

A referida ação tem como relator o corregedor-eleitoral Miguel de Britto Lyra. E caso seja efetivamente comprovada configurará, além de crime eleitoral, a tredestinação ilícitas das verbas desapropriatórias e ofensa ao erário, apurados mediante ação de improbidade administrativa.

Sobre a forma do processamento de ofensa ao erário e tredestinação e ocorrência de improbidades administrativas correlatas ao processo desapropriatório discorrer-se-á no próximo capítulo de forma mais apurada.

4 DESVIO NA DESAPROPRIAÇÃO: ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

A sociedade brasileira vivencia hodiernamente uma grave crise social marcada pelos cada vez mais frequentes, casos de corrupção envolvendo os agentes públicos do país. Em meio a esse colapso de fraudes e abusos de poder, que maculam a legítima função do administrador público, surge para o povo a ideia de controle dos atos administrativos.

No entanto, a detenção do poder soberano é inerente ao povo, devendo exercitá-lo nas formas previstas no Texto Constitucional. Dentre elas, cabe à fiscalização dos atos realizados pelos representantes políticos e agentes que atuam a serviço do Estado. A realização de tal controle se torna viável quando se visualiza de forma integrada o ordenamento jurídico mediante o escopo de combater a ilegalidade, e a inobservância dos princípios, explícitos e implícitos, que regem o ordenamento jurídico.

A Carta Magna de 1988 dispõe expressamente no caput do art. 37, os princípios constitucionais que regem a Administração Pública, quais sejam, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e, o mais recente, princípio da eficiência, incorporado por força da Emenda Constitucional n.º 19/98.

Tem-se ainda, os princípios implícitos, que mesmo não estando positivados nos escopos legais compõe a estrutura jurídica, possuindo poder vinculante e força normativa na interpretação dos demais diplomas legais. Logo, dos princípios que são subentendidos no Texto Magno, pode-se destacar os princípios da proporcionalidade e razoabilidade, decorrentes da interpretação dada ao princípio do devido processo legal, analisa-se ambos, por estarem extremamente imiscuídos no processo desapropriatório merecendo adiante melhor destaque.

A proporcionalidade e razoabilidade, conquanto princípios, são corriqueiramente confundidos pela sua carga axiológica considerada idêntica, no entanto, guardam alguns pontos distintivos entre si, a saber: a razoabilidade tem origem no direito norte americano no findar do século XVIII, surgindo pela necessidade de adequação entre fins e meios, visando decisões judiciais mais justas; já a proporcionalidade, guarda sua origem no pós Segunda Guerra Mundial,

oriundo das decisões do Tribunal Constitucional Alemão e compõe-se por três sub-princípios: à adequação que almeja priorizar a medida ou interpretação apta a concretizar determinada finalidade; à necessidade que se coaduna em restringir um direito em menor escala em detrimento do outro e a proporcionalidade em si que analisa a justeza da medida adotada, conforme ensinamento de Moreira (2011).

Consequentemente, todas as instituições públicas e privadas que compõe a Administração Pública, têm que estar de acordo com seus princípios reguladores, sejam expressos ou implícitos, e demais normas positivadas no arcabouço jurídico brasileiro.

Em meio a essa luta em prol da repressão à corrupção, surgiu a Lei n. 8.429 de 02 de junho de 1992. Representando um forte instrumento de luta para os cidadãos na missão de coibir as mazelas oriundas de uma má administração. Tratando em seu texto das sanções aplicáveis aos agentes públicos (*latu sensu*) nos casos de lesão ao erário e ao patrimônio público e aos princípios que ferem a Administração Pública.

A palavra, ímprobo é oriunda do vocábulo *improbis* originário do latim, expressa a acepção de mau, nefasto, corrupto ou desonesto. Já o termo improbidade, advém do termo, também latino, *improbitas*, anteriormente utilizado para definir algo imoral, de má qualidade ou malicioso. Dessa feita, a luz da Constituição de 1988 e da legislação ordinária, conceitua, Di Pietro (2012, p.879), administração proba, como sendo:

Quando se exige probidade ou moralidade administrativa, isso significa que não basta a legalidade formal, restrita, da atuação administrativa, com observância da lei; é preciso também a observância de princípios éticos, de lealdade, de boa fé, de regras, que assegurem a boa administração e a disciplina interna na Administração Pública.

O princípio da moralidade (art. 37º da CF/88) norteia os atos administrativos, que deverão pautar-se na legalidade, mas nela não esgotar-se, posto que deve atender soberanamente aos preceitos éticos e morais que embasam o modelo de sociedade atualmente almejado. Nesse contexto, as premissas da Lei de Improbidade Administrativa não buscam, tão somente proteger a Administração Pública quando em seus mecanismos resguardam o patrimônio público seja ele, material ou moral, visa primordialmente proteger o conjunto formado pelos

interesses do administrado, destacando com tais feitos a proteção à finalidade maior de toda organização estatal, que seja o Interesse Público.

Faz-se mister assinalar que a abrangência da Lei abarca os agentes públicos em sentido amplo, incluindo também, todos aqueles que, mesmo não sendo agentes públicos, induzam ou concorram para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficiem, sob qualquer forma direta ou indireta. O que demonstra a efetiva preocupação do legislador, com o bem lesado, vez que desconsidera o pólo subjetivo do ato ímprobo em prol da proteção ao erário e moralidade pública, conforme art. 3º da Lei de Improbidade, *in verbis*:

Art. 3º As disposições desta lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta.

Ressalta-se ainda que a expressão “no que couber” é utilizada para delimitar que a penalidade de “perda do cargo ou função” é aplicada somente aos servidores, não se aplicando a terceiros que não possuem tal vínculo com a administração.

A Lei 8.429/92 apresenta três modalidades de atos de improbidade administrativa, quais sejam os que importam enriquecimento ilícito (art. 9º), os que causam dano ao erário (art. 10) e os que atentam contra os princípios da Administração Pública (art.11). É forçoso enfatizar, o rol das condutas que ensejam tais modalidades de improbidade são meramente exemplificativos, nada impedindo que por outro meio venham a ser lesionados o erário e o patrimônio Público, bem como os princípios administrativos.

Tangível é o fato de que o administrador que realiza a desapropriação não-virtuosa pratica ato de improbidade contra o interesse social. Sua conduta ao desviar a finalidade da desapropriação, fere de forma palpável os princípios norteadores da Administração Pública, dentre eles os expressos no caput do art. 37 da Carta Maior, bem como afronta diretamente os princípios da razoabilidade e proporcionalidade, que na senda dos atos de improbidade destaca na lapidar lição de Moreira (2011) que:

O art. 12 da Lei 8.429/92 estipula que ‘está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas

isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato'. Assim, o juiz, ao condenar o agente público por ato de improbidade, pode escolher, entre as sanções previstas em lei, as que sejam mais proporcionais ao fato cometido. O agente ímprobo pode ser condenado a uma ou mais sanções previstas em lei.

Tem-se ainda, como anteriormente destacados, casos em que se percebe a tredestinação por abandono, configurando-se como uma flagrante violência contra o erário submetido, ao descaso da inutilização.

Diversamente há casos em que o processo desapropriatório desponta em ato de improbidade, ao passo em que se dá o desvio do bem para satisfazer interesses pessoais, na maioria das vezes com viés financeiro, ou nos casos em que o acordo declaratório estabelece valor de indenização muito superior ao valor real do bem fruto da desapropriação, ocorrendo também o inverso, e a indenização a ser fixada em valor aquém ao do bem. Tais ações de improbidade importam em enriquecimento ilícito, também comportando modalidades de dano ao erário e violação dos princípios administrativos.

Como se vê, o ato de desvio ilícito na desapropriação corrobora com a conduta de corrupção e improbidade, logo tais mazelas que maculam a Administração Pública pátria devem ser combatidas na tentativa de obediência ao Texto Magno e legislação decorrente que prezam pela expurgação da desonestidade que assombra o funcionalismo público nacional.

Os atos de improbidade administrativa que importam em enriquecimento ilícito (art. 9º, lei n. 8.429/92) estão sujeitos às penas das mais variadas espécies, podendo recair em coibições que vão desde a esfera cível, a quesitos de cunho eleitoral e contratual. Sendo estabelecidas como penalidades aplicáveis a essa espécie de conduta, em rol *numerus clausus*, a perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, o ressarcimento integral do dano, a perda da função pública, a suspensão de oito a dez anos dos direitos políticos, o pagamento de multa civil de até três vezes o valor do dano, e a proibição de contratar com o Poder Público por até dez anos.

Já os atos de improbidade que causem dano ao erário (art. 10, lei n. 8.429/92), por sua vez comportam outras penalidades, a saber: o ressarcimento integral do dano, a perda de bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, a perda de função pública e suspensão de cinco a oito anos dos direitos políticos, o

pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano, e a proibição de contratar com o Poder Público por até cinco anos.

Concluindo a correlação dos atos de improbidade e suas respectivas penalidades, tem-se que os atos que vão de encontro aos princípios da Administração Pública (art. 11, lei n. 8429/92) são apenáveis com: o ressarcimento integral do dano, a perda da função pública, a suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, o pagamento de multa civil até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e a proibição de contratar com o Poder Público pelo prazo de três anos.

4.1 INSTRUMENTOS LEGAIS E PROCESSUAIS QUE VISAM RESGUARDAR O INTERESSE PÚBLICO CONTRA ATOS DE IMPROBIDADE NA DESAPROPRIAÇÃO.

A referida Lei de Improbidade Administrativa foi inserida no ordenamento jurídico como forma de prevenir os atos de corrupção, compelindo a todos aqueles que atuam em nome administração, ou diretamente com ela, a agir de forma proba e correta. Para melhor fiscalizar essa atuação, o referido instrumento legal implantou uma regra que obriga os agentes públicos a declarar os bens e valores que integram seus patrimônios pessoais, submetendo os integrantes da administração a um controle sobre sua progressão, *ipsis litis*, art. 13:

Art. 13. A posse e o exercício de agente público ficam condicionados à apresentação de declaração dos bens e valores que compõem o seu patrimônio privado, a fim de ser arquivada no serviço de pessoal competente.

O controle dos atos administrativos pode e deve ser exercido diretamente pelos cidadãos, que podem representar à autoridade administrativa competente no intuito de que seja instaurada a investigação para verificar a prática de ato de improbidade (art.14), inclusive no tocante ao desvio da desapropriação. A rejeição da representação, conforme o artigo 14, §2º da mesma lei, não tolherá a investigação dos fatos pelo Ministério Público.

Na forma do que dispõe o artigo 15, instaurado o processo administrativo a comissão processante dará conhecimento Ministério Público e ao Tribunal de Contas, sendo facultado a estes designar representantes para acompanhar o procedimento administrativo.

Pode ainda, a representação ser realizada diretamente ao Ministério Público, bem como, este, por sua vez, pode, de ofício, requisitar instauração de inquérito policial para verificar alguma omissão ou irregularidade no procedimento administrativo.

No entanto as formas de controle dos atos da Administração Pública não se encerram nos procedimentos administrativos. Uma vez que há na Carta Política garantia que prevê a possibilidade da função Jurisdicional do Estado analisar tais condutas, mediante a representação ao Poder Judiciário. Trata-se do princípio constitucional da Indeclinabilidade da apreciação Jurisdicional, o qual determina que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário, lesão ou ameaça a direito” (art. 5º, XXXV).

Durante o processo administrativo, a comissão, mediante fundado indícios de responsabilidade, poderá representar ao Ministério Público ou à Procuradoria do órgão para que seja requerida ao juízo competente a efetivação de medida cautelar de seqüestro dos bens do responsável acusado de lesão ao erário ou enriquecimento ilícito (art.16). Essa medida cautelar comporta o bloqueio de bens, de contas bancárias e aplicações financeiros mantidas no exterior.

Diferentemente do que ocorre na representação na esfera administrativa, em que qualquer pessoa é competente para representar contra atos de improbidade, na esfera judicial essa competência é limitada ao Ministério Público e as Pessoas Jurídicas interessadas. Caso não figure como parte autora o membro do *parquet* funcionará no processo como fiscal da lei (art.17). A lei veda o acordo, a transação e a composição nas ações que visam apurar atos de improbidade.

Proposta a ação, o magistrado poderá rejeitá-la, nos casos em que demonstre no prazo legal de 30 (trinta) dias, de forma fundamentada seu convencimento acerca da inexistência do ato de improbidade, da improcedência da ação ou da inadequação da via eleita, *verbis*:

§8º - Recebida a manifestação, o juiz, no prazo de trinta dias, em decisão fundamentada, rejeitará a ação, se convencido da inexistência do ato de improbidade, da improcedência da ação ou da inadequação da via eleita.

O que na prática se processa é um juízo de valor prévio do magistrado que poderá rejeitar ação em caso de fundada inexistência de ato ímprobo.

Quando comprovado o ato de improbidade pela procedência da sentença, se houver prejuízo ao erário, a parte ré será condenada ao pagamento à pessoa jurídica prejudicada pelo ilícito do valor dos danos concretizados. Já, em relação àqueles que tiverem sentença determinando enriquecimento ilícito por ato ímprobo, à procedência da ação resultará na condenação da reversão dos bens à pessoa jurídica prejudicada.

4.2 AS AÇÕES CONSTITUCIONAIS QUE GARANTEM O INTERESSE PÚBLICO NA DESAPROPRIAÇÃO

Consoante na desapropriação o agente público cometa atos de improbidade, lesionando o erário, transgredindo os princípios administrativos ou enriquecendo ilicitamente com tais procedimentos, podem seus atos ser controlados através da ação de improbidade, essa lei impõe penalidade de natureza civil e política.

Todavia em que pese para o controle dos atos administrativos, a ação de improbidade, podem ainda ser exercidas outras formas de controle com instrumentos processuais fornecidos pela própria Constituição Federal, intitulados remédios constitucionais. Esses mecanismos, na atual conjuntura do Texto Magno, receberam ampla cobertura, no tratamento dispensando pelo poder constituinte, no intuito de promover a efetivação das premissas esculpidas no transcorrer do Texto Constitucional.

Tais engenhos processuais, aplicáveis de forma pertinente ao processo desapropriatório, aparecem para escudar a supremacia do interesse público, de forma que a proteção à coletividade sobressai no teor protetivo de tais ações. Reiterando oportunamente a proteção dada aos interesses que perpassam a esfera

individual, ou coletiva alcançando a metaindividualidade, como se pode averiguar no manejo de ferramentas como: a Ação Civil Pública, na Ação Popular e no Mandado de Segurança. Assim, segundo o conceito de Castilho (2004, p. 28):

Metaindividual é o interesse que ultrapassa o círculo individual e corresponde aos anseios de todo um segmento ou categoria, e o liame entre os titulares desse interesse consiste em que todos estão na mesma situação de fato, v.g., indústria que vende produtos defeituosos, lesando os consumidores, ou então, alunos de uma faculdade que sofrem aumento ilegal nas mensalidades.

A Ação Civil Pública possui suas raízes normativas estabelecidas no Texto Magno, em seu artigo 129, III, bem como fora disciplinada no plano infralegal pela Lei 7347/85. Tais disposições anteriores ao arcabouço constitucional de 1988, foram por ele recepcionadas por compatibilidade formal e material. Outrossim, a fundamentação entorno dessa ação civil de natureza pública, versa sobre a proteção de direitos em que a titularidade recairá sobre bens pertencentes a uma coletividade indeterminada, porém mensurável, que é a metaindividualidade. Hely Lopes Meirelles (2003, p. 152) conceitua a Ação Civil Pública como sendo:

Instrumento processual adequado para reprimir ou impedir danos ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, protegendo os interesses difusos da sociedade. Não se presta a amparar direitos individuais, nem se destina à reparação de prejuízos causados por particulares pela conduta, comissiva ou omissiva, do réu

O sucedâneo processual, ora em comento, é uma arrojada ferramenta que recai sobre o Ministério Público para promoção dos interesses coletivos, bem como verdadeiro baluarte da moralidade administrativa e do erário, conforme disposição constitucional abaixo transcrita:

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

[...]

III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;

Dentre as possibilidades de controle inerentes a prática lesiva ao interesse coletivo, pode ocorrer à decretação que exija a reparação do dano causado aos

cofres públicos vítima dos atos de improbidade, a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens. Todas, sanções cominadas no artigo 37, § 4º, da Constituição Federal, aplicáveis ao agente público em decorrência de sua conduta inidônea.

CONSTITUCIONAL - ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. MORALIDADE ADMINISTRATIVA. É da lição de Lúcia Valle Figueiredo ("Curso de Direito Administrativo", p. 54): as despesas, as alterações patrimoniais, as admissões de pessoal, sobretudo para os cargos que dispensam concurso, não se subtraem ao exame da finalidade, do efetivo interesse público buscado. **Destarte, a razoabilidade, a relação de congruência lógica entre os motivos (pressupostos fáticos) e o ato emanado, tendo em vista a finalidade pública a cumprir, será o crivo adequado para o exercício do controle da moralidade**". Referência legislativa: Constituição Federal, artigo 37; Constituição Estadual, artigo 27; artigos 1º e 11, da Lei n. 8.429/92. (TJ-PR - AC: 926416 PR Apelação Cível - 0092641-6, Relator: Ulysses Lopes, Data de Julgamento: 31/10/2000, 1ª Câmara Cível, Data de Publicação: 27/11/2000 DJ: 5765) (Grifo nosso)

Averigua-se pela jurisprudência colacionada que no manejar da Ação Civil Pública, o ato que ofende ao patrimônio público, atuando ao arrepio dos princípios administrativos basilares - tais como a moralidade administrativa, já é suficiente para a desenvoltura do processo judicial, não carecendo para configuração do ato de improbidade à lapidação do erário.

Na condição de guardião da sociedade, o Ministério Público tem a prerrogativa constitucional para atuar na qualidade de substituto processual, defendendo e promovendo a moralidade administrativa. Sendo certo que a problemática da corrupção alcança uma dimensão social, é mais do que razoável admitir a defesa em juízo pelo Ministério Público de tais interesses coletivos por meio da Ação Civil Pública. Essa ação cabe também para combater a improbidade administrativa cometida durante o procedimento desapropriatório, como ilustra a jurisprudência acostada:

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DESAPROPRIAÇÃO. COMPRA DE TERRENO PARA A CONSTRUÇÃO DO PAÇO MUNICIPAL. AGENTES PÚBLICOS QUE SE UTILIZARAM DE SUAS FUNÇÕES PARA LUDIBRIAR PROPRIETÁRIO. FATOS COMPROVADOS. ATO ÍMPROBO CARACTERIZADO. AFRONTA AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA ADMINISTRAÇÃO. CONDENAÇÃO QUE SE IMPÕE. REDUÇÃO DO VALOR DA MULTA CIVIL E DA SUSPENSÃO DOS DIREITOS POLÍTICOS. RECURSO CONHECIDO E PARCIALMENTE PROVIDO. Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica

ofensa não apenas ao específico mandamento obrigatório, mas a todo sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra. Isto porque, com ofendê-lo, abatem-se as vigas que sustentam e alui-se toda a estrutura nelas esforçada. (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo, 16. ed. São Paulo, Malheiros, 2003, p. 818). (TJ-SC - AC: 20110967780 SC 2011.096778-0 (Acórdão), Relator: Júlio César Knoll, Data de Julgamento: 10/07/2013, Quarta Câmara de Direito Público Julgado, Data de Publicação: 23/07/2013 às 07:31. Publicado Edital de Assinatura de Acórdãos Inteiro teor n. Edital: 6544/13 n. DJe: Disponibilizado no Diário de Justiça Eletrônico Edição n. 1677 - www.tjsc.jus.br.) (Grifo nosso)

Outrossim, na seara das ações constitucionais que guardam estreita relação com o processo desapropriatório tem-se ação popular como colorário da democracia e da representatividade do cidadão. É o mecanismo constitucional que o cidadão, na qualidade de eleitor, dispõe para coibir e anular atos ou contratos administrativos que sejam lesivos ao erário e ao patrimônio das entidades de cunho privado com participação estatal em seu quadro de recursos, protegendo neste elenco a moralidade administrativa. Tal ação encontra-se prevista na Magna Carta de 1988, art. 5º, LXXIII, *ipsis litis*:

Art. 5º. “omissis”

LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência;

No que tange a Ação Popular, tal remédio constitucional configura-se um verdadeiro paradigma garantidor do alcance as reivindicações crescentes e da labuta pelos direitos inerentes aos cidadãos. Sobre essa ação de cunho cidadã, dispõe Pacheco (1998, p. 338):

É cristalino o interesse constitucional de viabilizar um instrumento com que o cidadão pudesse exercer a proteção do patrimônio público e a fiscalização do Poder Público. Principalmente quando se observa que o meio ambiente fora inserido no campo de impetração, sendo a ação popular, pela primeira vez, manejada nesse sentido. A ação popular, pelo viés constitucional, encontra-se, quanto ao seu objeto (finalidade), mais dilatada, da mesma forma que incentiva o autor, uma vez que ele não está sujeito à sucumbência e às custas judiciais. Outra característica é o fato de que, agora, está limitada ao cidadão, muito embora não tenha definido o

significado do que seja cidadão, razão das mais diversas escaramuças doutrinárias

Vivencia-se, hodiernamente, o processo em que o Estado não se coaduna com o único papel de provedor da estabilidade social, posto que os anseios comunitários perpassam tal sentido exigindo um preciosismo na quantidade e qualidade dos serviços públicos prestados.

Pautando-se no entendimento de que a Ação Popular atua de pronto e conjuntamente com a Lei 8.429/92, verifica-se a possibilidade de controle dos atos administrativos com um viés absolutamente democratizado em real consonância com os princípios constitucionais. Isso porque, uma vez que essa ação traz em seu bojo a possibilidade de controle dos atos administrativos, por qualquer pessoa, além de uma posterior punição, eleva-se a proteção dos bens componentes do interesse coletivo, dentre eles: o meio ambiente, a moralidade e o patrimônio público. Nota-se a efetividade desse controle, e devida penalização na jurisprudência abaixo apresentada:

APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. AÇÃO POPULAR. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONTRATAÇÃO DE PERIÓDICO. ATOS OFICIAIS. DIAGRAMAÇÃO DESPROPORCIONAL AO TIPO DE MATÉRIA, BEM COMO AMPLIAÇÃO DO NÚMERO DE COLUNAS, GERANDO DANO AO ERÁRIO. DEVOUÇÃO DOS VALORES PAGOS INDEVIDAMENTE. Demonstrado ato lesivo e dano a erário, diante das publicações de atos oficiais do Município de Viamão em jornal local com diagramação desproporcional ao tipo de matéria, bem como ampliação do número de colunas, gerando aumento desnecessário de despesas, devida a devolução aos cofres. (TJ-RS - AC: 70050601210 RS, Relator: Carlos Eduardo Zietlow Duro, Data de Julgamento: 25/10/2012, Vigésima Segunda Câmara Cível, Data de Publicação: Diário da Justiça do dia 01/11/2012) (Grifo nosso)

Nesta senda, a jurisprudência referente à Ação Popular estabelece ser possível ao autor cidadão pleitear nulidade do ato/contrato gerador de improbidade, bem como o ressarcimento ao erário através de verbas indenizatórias em consonância com a Lei n. 4717/65.

Sendo possível, por meio de Ação Popular, somente a nulidade do ato ímprobo, com a consequente reparação de danos, como prevê a Lei 4.717/65, a qual se destaca suficientemente efetiva como elemento protetivo ao processo desapropriatório de acordo com os ditames legais e principiológicos. Nesse contexto é a jurisprudência seguinte:

ADMINISTRATIVO. AÇÃO POPULAR. DESAPROPRIAÇÃO POR INTERESSE SOCIAL. DOAÇÃO A PARTICULAR. ILEGALIDADE. LEI N. 4.132/62, ART. 4. A TEOR DO DISPOSTO NO ART. 4. DA LEI N. 4.132/62, NULA E A DOAÇÃO FEITA A PARTICULAR DE BEM DESAPROPRIADO POR INTERESSE SOCIAL, AINDA QUE SE DESTINE A IMPLANTAÇÃO DE INDUSTRIA. IMPORTA EM LESIVIDADE AO PATRIMONIO PÚBLICO A CESSÃO DE BEM NA HIPOTESE ACIMA INDICADA. AÇÃO POPULAR JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO. (STJ - REsp: 55723 MG 1994/0031678-0, Relator: Ministro CESAR ASFOR ROCHA, Data de Julgamento: 14/02/1995, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJ 13.03.1995 p. 5259 RSTJ vol. 74 p. 408 RTJE vol. 150 p. 99 DJ 13.03.1995 p. 5259 RSTJ vol. 74 p. 408 RTJE vol. 150 p. 99) (Grifo nosso).

Na esteira dos remédios constitucionais que podem ser suscitados no processo desapropriatório tem-se o mandado de segurança, que pretende proteger os direitos líquidos e certos na esfera individual ou coletiva. Esse remédio é considerado uma garantia constitucional processual residual, usado quando as demais ações constitucionais não restarem eficientes na defesa do interesse líquido e certo ofendido. Constitui-se um procedimento de tramitação privilegiado, na forma da legislação infralegal a Lei 12016/09. Possui previsão constitucional no art. 5º, LXIX, da Carta Maior:

Art. 5º "omissis"

LXIX - conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por "habeas-corpus" ou "habeas-data", quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público;

O cerne do mandado de segurança é a proteção do direito líquido e certo. Logo, se prescinde de definição para melhor compreensão, o direito certo, é de ordem constitucional, consolidado no patrimônio jurídico do titular, seja ele indivíduo ou coletividade. Já a acepção de direito líquido, toma como base o que é mensurável, palpável. Tratando de Mandado de Segurança, Hely Lopes Meirelles (2009, p.25) estatui que:

Mandado de Segurança é o meio constitucional posto à disposição de toda pessoa física ou jurídica, órgão com capacidade processual, ou universalidade reconhecida por lei, para proteção de direito individual ou coletivo, líquido o certo, não amparado por habeas corpus ou habeas data, lesado ou ameaçado de lesão, por ato de autoridade, seja de que categoria for e sejam quais forem as funções que exerça.

Claramente o mandado de segurança pode ser utilizado como forma protetiva ao desenvolvimento sadio do processo desapropriatório, nos casos em que o direito líquido e certo é frontalmente atingido por ato abusivo e ilegal. Pode se ilustrar a situação de cabimento de tal remédio nos casos de expedição do decreto de origem municipal que desapropria o bem, quando este ato administrativo é maculado pela ilegalidade, nessa circunstância o instrumento apto a proteger o interesse público é o mandado de segurança. No caso em tela, a prova pré-constituída resulta da flagrante violação ao disposto em lei.

Destaca-se que o mandado de segurança enquanto sucedâneo apto para coibir vícios existentes no procedimento desapropriatório não se restringe somente à ilegalidade, posto que esse conceito dá-se com afronta às leis. Alcança também, o mandado de segurança, o conceito de inconstitucionalidade que se dá com o desacato ao Texto Magno. Mácula que pode desvelar nas premissas constitucionais pelo desrespeito ao conteúdo, alcunhando a inconstitucionalidade material, ou mesmo às formalidades do processo legislativo, sendo considerada a inconstitucionalidade formal. Nesse diapasão, ensina Gilmar Mendes (In: BRANCO; COELHO; MENDES, 2010, p. 1172) que:

A inconstitucionalidade material envolve, porém, não só o contraste direto do ato legislativo com o parâmetro constitucional, mas também a aferição do desvio de poder ou do excesso de poder legislativo.

É possível que o vício de inconstitucionalidade substancial decorrente do excesso de poder legislativo constitua um dos mais tormentosos temas do controle de constitucionalidade hodierno. Cuida-se de aferir a compatibilidade da lei com os fins constitucionalmente previstos ou de constatar a observância do princípio da proporcionalidade, isto é, de se proceder à censura sobre a adequação e a necessidade do ato legislativo

A ilegalidade no procedimento desapropriatório resta configurada sempre que afrontar a lei que o disciplina, a algum princípio administrativo, ou mesmo a outra norma do ordenamento pátrio. Por tantas vezes, o desrespeito legal decorre da incompetência da autoridade que pratica o ato, da formatação equivocada que foi investida nele, ou do desvio de finalidade desse ato.

Na senda dos vícios pertinentes ao processo desapropriatório, o mais corriqueiro é o abuso de poder, que se dá nos casos em que não se evidencia a defesa do interesse público, mas um certo favoritismo, - algum particular é preterido em detrimento dos demais em sede da desapropriação - podendo ocorrer até

mesmo perseguições de ordem pessoal. Tal conduta não guarda guarida com o princípio da impessoalidade, tampouco protege a utilidade ou interesse coletivo. Sobre abuso de poder esclarece Marinela (2002, p. 233) que:

Abuso de poder é o fenômeno que se verifica sempre que uma autoridade ao um agente público pratica um ato, ultrapassando os limites das suas atribuições ou competências, ou se desvia das finalidades administrativas definidas pela lei. Alerta-se que se o administrador sujeitar-se aos parâmetros legais, o que significa que a conduta abusiva não merece ser acolhida no mundo jurídico.

Logo, o ato desapropriatório que não guarda respaldo com os princípios administrativos e com a legislação pertinente pode e deve ser atacado também por mandado de segurança. Sendo, pois, considerado ato nulo de pleno direito a ser invalidado pelo Poder Judiciário, conforme demonstrar o julgado exibido a seguir:

DESAPROPRIAÇÃO. MANDADO DE SEGURANÇA. DECRETO MUNICIPAL DECLARATORIO DE UTILIDADE PÚBLICA E INTERESSE SOCIAL DE IMÓVEL URBANO, DESTINADO A AMPLIAÇÃO DO PARQUE INDUSTRIAL DO MUNICÍPIO, COM A DOAÇÃO DO LOTE DO BEM EXPROPRIADO A EMPRESAS PARTICULARES E PARA CONSTRUÇÃO DE CONJUNTOS HABITACIONAIS. OFENSA DO ART. 153, PARÁGRAFO 22, DA CONSTITUIÇÃO, E NEGATIVA DE VIGENCIA DA LEI N. 4132/1962, ART. 4. PRECEDENTES DO STF, NOS RECURSOS EXTRAORDINÁRIOS N.S 78.229, 84.638 E 76.296. **NÃO E POSSIVEL EXPROPRIAR IMÓVEL, URBANO OU RURAL, MESMO SE FOR PARA AMPLIAÇÃO DE PARQUE INDUSTRIAL, DOANDO-SE, A SEGUIR, NO TODO OU EM PARTE, A GLEBA A PARTICULARES, A FIM DE ESSES, AI, LOCALIZAREM SUA INDUSTRIA. NA DESAPROPRIAÇÃO POR INTERESSE SOCIAL, ADMITE-SE, TÃO SÓ, A VENDA OU A LOCAÇÃO DO BEM EXPROPRIADO, NÃO, POREM, A DOAÇÃO, EM FACE DA EXPRESSA DISPOSIÇÃO DO ART. 4., DA LEI N.4132/1962. RECURSO EXTRAORDINÁRIO CONHECIDO E PROVIDO, PARA CONCEDER O MANDADO DE SEGURANÇA E ANULAR O ATO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO.** (STF - RE: 93308 PR, Relator: Min. NÉRI DA SILVEIRA, Data de Julgamento: 21/05/1985, PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJ 11-10-1985.)

Neste íterim, destaca-se a primordial preocupação demonstrada pelo Constituinte Originário, que mesmo ao erigir como direito e garantia fundamental a propriedade, condiciona essa ao uso razoável de fins sociais, possibilitando ao Poder Público somente em último caso intervir na propriedade privada.

Doutros mecanismos que demonstram a cristalina proteção ao interesse público, são os remédios constitucionais sempre atentos a proteção dos interesses sociais, da moralidade pública e do erário em sede de defesa processual.

4.3. RETROCESSÃO: MEIO DE REVERTER A DESAPROPRIAÇÃO QUE FERE O INTERESSE SOCIAL

Salvaguardado o fundamento primordial da desapropriação como ferramenta protetiva ao interesse público que se exterioriza na busca da real necessidade ou utilidade pública, justifica-se o ato expropriatório, tão somente quando não alcançadas tais premissas.

Desta feita, concretizada a desapropriação, resta ao Poder Público a obrigação de dar ao bem afetado a destinação para qual o procedimento foi autorizado. Assim, caso essa finalidade não seja alcançada, e ao bem tenha sido dada destinação diversa e sem vinculação com o interesse público, ocorre, como já analisado em tópico específico, a Tredestinação ilícita.

A tredestinação ilícita corresponde a um dos maiores vícios que atingem a desapropriação. Todavia, por configurar-se como ato de improbidade, pode ser combatida pela ação de improbidade, pelos remédios constitucionais (ação civil pública, ação popular e mandado de segurança), e pela retrocessão.

A retrocessão consiste, assim, em um instrumento de garantia ao cumprimento da destinação para o qual determinado bem foi desapropriado. Esse mecanismo diferentemente das ações referidas anteriormente, não atribui o poder de controle concedido a todo e qualquer cidadão ou ao seu defensor judicial, o Ministério Público, restringe-se tal competência para invocar a retrocessão ao antigo proprietário que poderá opor-se ao desvio de finalidade através da reivindicação do bem.

O direito de retrocessão está intimamente vinculado com a motivação realizada no ato de desapropriatório, mas cabe ao Poder Judiciário verificar se o Poder Público, ao afastar-se do motivo expresso, permanece a satisfazer a vontade social. Essa análise não adentra ao mérito administrativo, pois visa unicamente verificar se o ato praticado tem ou não amparo na lei que elenca as situações de interesse público. Lecionando sobre retrocessão, Harada (2012, p. 234), dispõe:

Os bens desapropriados, como não poderiam deixar de ser, vinculam-se ao interesse público específico invocado pelo expropriante sob pena de devolução ao antigo proprietário. O desvio na destinação do imóvel desapropriado enseja a retrocessão, que outra coisa não é senão a reincorporação do bem expropriado ao patrimônio do ex-proprietário, mediante devolução da indenização recebida, por inexistir o vínculo entre sacrifício suportado pelo particular e o interesse público invocado como razão de desapropriar.

O direito de retrocessão está previsto na legislação cível, mais precisamente no Código Civil de 2002, em seu artigo 519, que ao utilizar a expressão “coisa” deixa claro que a retrocessão aplica-se tanto a bens móveis quanto aos imóveis passíveis de desapropriação, segundo o artigo:

Art. 519. Se a coisa expropriada para fins de necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, não tiver o destino para que se desapropriou, ou não for utilizada em obras ou serviços públicos, caberá ao expropriado direito de preferência, pelo preço atual da coisa.

Da apreensão do artigo colecionado, extraí-se, ainda, que a retrocessão dá-se pelo “preço atual” da coisa, e não pelo valor determinado na época da desapropriação. Tal deliberação enseja, consoante Harada (2012), em uma nova avaliação pelos mesmos critérios da realizada durante a desapropriação, não podendo se falar na retrocessão em conexão com o valor da indenização auferida pelo expropriado.

Serão objeto de retrocessão somente os casos de trestinação ilícita, na qual o bem resta sem buscar a satisfação pública. Essa retrocessão consubstancia-se no direito de preferência, conforme exposto no Código Civil. No entanto, apesar da disposição legal é controvertida a natureza jurídica desse direito de preferência.

Aqueles que acreditam ter a retrocessão natureza de Direito Pessoal amparam suas teses, na crença de que efetivada a desapropriação o bem passa a incorporar o patrimônio do Ente Público, não podendo mais voltar à propriedade do particular, restando ao antigo proprietário somente pleitear perdas e danos. O principal defensor dessa corrente é o professor Hely Lopes Meirelles (2002), ele baseia seu posicionamento na proibição expressa no artigo 35 do Decreto Lei 3.365/41, que coíbe o particular de reivindicar o bem incorporado ao patrimônio público, *in verbis*:

Art. 35. Os bens expropriados, uma vez incorporados à Fazenda Pública, não podem ser objeto de reivindicação, ainda que fundada em nulidade do processo de desapropriação. Qualquer ação, julgada procedente, resolver-se-á em perdas e danos.

O segundo posicionamento defende ter a retrocessão natureza de direito real, o que permite ao antigo proprietário reivindicar a propriedade do bem não empregado no alcance do interesse público. Os defensores dessa corrente apóiam-se no Direito Constitucional à propriedade, intitulado direito básico da natureza humana, sendo a desapropriação uma exceção só justificada diante do interesse público. Não presente o interesse público, perde-se a justificativa para a desapropriação sendo permitida a volta do bem ao expropriado, assim o disposto no art. 35 deverá ter uma interpretação e aplicação condicionadas ao atendimento dos fundamentos constitucionais. Filiados a esse entendimento encontram-se Kiyoshi Harada e Di Pietro.

Saindo do cenário das discussões doutrinárias, a jurisprudência pátria, especificamente no caso do Supremo Tribunal Federal, revendo sua antiga tese, reconheceu a natureza real do direito de retrocessão permitindo ao proprietário reivindicar o bem que, desapropriado, não serviu ao interesse público.

DESAPROPRIAÇÃO – Retrocessão – Prescrição – Direito de natureza real – Aplicação do prazo previsto no art. 177 do CC e não do quinquenal do DJe. 20.910?32 – Termo inicial – Fluência a partir da data da transferência do imóvel ao domínio particular, e não da desistência pelo Poder expropriante.” (STF, RE 104.591?RS, Rel. Min. Djaci Falcão). (Grifo nosso)

Assim, reconhecida a natureza real da retrocessão, a prescrição desse direito seguirá o estabelecido no artigo 205 do Código Civil, isto é, se processará em 10 (dez) anos contados do momento em que a Administração Pública demonstrou de forma inequívoca sua intenção de não utilizar o bem para qualquer finalidade de interesse público.

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. DESAPROPRIAÇÃO. RETROCESSÃO. PRESCRIÇÃO. FINALIDADE PÚBLICA. 1. **É de 10 (dez) anos o prazo para propositura de ação de retrocessão.** 2. A retrocessão é direito real do ex-proprietário de reaver o imóvel expropriado, caso não seja cumprida a finalidade pública. 3. É de admitir-se o não desvio de

finalidade, se o imóvel é destinado para outro fim, também, de interesse público. E, na hipótese, onze anos depois da desapropriação. 4. Apelação dos autores desprovida. (TRF-1 - AC: 48156 PA 2004.01.00.048156-3, Relator: DESEMBARGADOR FEDERAL TOURINHO NETO, Data de Julgamento: 07/03/2006, TERCEIRA TURMA, Data de Publicação: 10/08/2006 DJ p.58). (Grifo nosso).

O que afasta por completo a divergência acerca do prazo prescricional da retrocessão, notadamente para aqueles que defendiam que a essa prescrição ocorria no prazo de 5 (cinco) anos, por analogia com o prazo de caducidade previsto no artigo 10 do Decreto-Lei 3.365.

4.4 O CONTROLE JURISDICIONAL DO MÉRITO DESAPROPRIATÓRIO

O art. 5º do Decreto-Lei n. 3.365/41 e o art. 2º da lei 4.132/62 discriminam expressamente as circunstâncias de utilidades, necessidades públicas e interesse social que justificam o procedimento desapropriatório. Essa opção do legislador de arrolar os casos dentro do escopo legal firma uma garantia da utilização coletiva do bem desapropriado e conseqüentemente a segurança jurídica, em primeiro plano do expropriado e soberanamente da coletividade, pois ambos encontram amparo nesse instrumento como forma controle do ato desapropriatório.

Ocorre que o mencionado decreto-lei, que se aplica também nas omissões da Lei n. 4.132/62, em seu art. 9º, talvez por sua origem pré Constituição de 1988, retroage ao vedar o Poder Judiciário, no escopo da ação de desapropriação, verificar a ocorrência ou não dos casos de utilidade pública. Sobre o controle exercido pelo Judiciário nos limites do que foi imposto pelo decreto-lei, leciona Bandeira de Mello (2012. p. 907) que:

Na ação de desapropriação o controle jurisdicional cinge-se aos seguintes pontos: a) a fixação do justo preço; b) nulidades processuais; c) verificação se o expropriante fundou ou não a ação expropriatória em uma das hipóteses legais permissivas dela.

Assim, qualquer outra circunstância que não verse sobre o valor da indenização, nulidade processual ou a falta de fundamentação do ato desapropriatório em situações que justificam a desapropriação, não poderão, na forma do decreto-lei, ser discutidas na ação de desapropriação.

Atenta-se para o fato que tal disposição não pode ser entendida como a melhor para resolução dos casos desapropriatórios, por expressa previsão do princípio da inafastabilidade da apreciação judicial, art 5, XXXV da Constituição Federal. Posto que a cobertura dada pela Jurisdição não pode furtar-la a analisar tais casos e decidir conforme a legislação, os princípios e fins sociais. Leciona sobre o tema, doutamente o Bandeira de Mello (2012, p. 907):

Que, se o proprietário puder, objetivamente e indisputavelmente, demonstrar que a realização dos fins a que se preordena, mas um recurso ardiloso para atingir outro resultado, o juiz deverá reconhecer-lhe o vício e, pois, sua invalidade. Cumpre que tal apreciação possa ser feita até mesmo na ação expropriatória [...]

Desta feita, resta comprovada a possibilidade da análise em juízo do ato administrativo de desapropriação, nitidamente em seu aspecto legal e finalístico. O questionável é a possibilidade de o controle judicial adentrar a esfera discricionária do ato da Administração, analisando quesitos de necessidade e conveniência. Sobre o tema dispõe Carvalho Filho (2009, p.908):

Só está excluído da apreciação judicial o exame da conveniência e oportunidade que inspiram o administrador à escolha de certo bem para efeito da desapropriação. Esse poder é privativo da Administração e não cabe ao juiz criar outro juízo de valor, porque é necessário garantir a separação de poderes e de função.

Contrariando esse posicionamento, entendimento respaldado em moderna interpretação concedida ao princípio da legalidade, tem-se admitido uma interferência mais ampla do poder judicial na esfera de atuação discricionária da administração.

Essa nova interpretação é respaldada na positivação de uma gama de princípios de natureza administrativa, dentre os quais os princípios da legalidade, da moralidade, eficiência, expressos no caput do art. 37 da Carta Política Brasileira. Consoante, apresenta-se a necessidade dos atos administrativos, mesmo os

discricionários como a desapropriação, estarem em conformidade não só com a lei positiva, mas também com os princípios regentes da sistemática jurídica como um todo.

Cabendo, de acordo com essa análise mais ampla do ordenamento jurídico, além do controle fundado na legalidade, o controle exercido quanto ao elemento “motivo” do ato. Assim, na desapropriação que tem por justificativa um motivo de utilidade, necessidade pública ou interesse social poderá haver por parte do Judiciário uma apreciação desse motivo declarado.

Essa avaliação de atos discricionários, conforme ensina Di Pietro (2002), é possível quando se analisa os motivos que antecederam a elaboração do ato, ou seja, a existência desse motivo, sua veracidade e sua proporcionalidade e razoabilidade no caso concreto. Assim é o entendimento do STJ, *in verbis*:

ADMINISTRATIVO E PROCESSO CIVIL – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – ATO ADMINISTRATIVO DISCRICIONÁRIO.

1. Na atualidade, a Administração pública está submetida ao império da lei.
2. O Poder Judiciário **não mais se limita a examinar os aspectos extrínsecos da administração, pois pode analisar, ainda, as razões de conveniência e oportunidade, uma vez que essas razões devem observar critérios de moralidade e razoabilidade.**
3. O Ministério Público não logrou demonstrar os meios para a realização da obrigação de fazer pleiteada.
4. Recurso especial improvido.

(STJ, Relatora Ministra ELIANA CALMON, REsp 510259/SP, SEGUNDA TURMA, DJ 19 de setembro de 2005, p. 252.) (Grifo nosso).

Os princípios da proporcionalidade e razoabilidade, anteriormente trabalhados também são fortes instrumentos do controle judicial dos atos administrativos discricionários, uma vez que os atos praticados podem ser legais, legítimos, e seus motivos existirem, entretanto demonstrarem ser irrazoáveis e desproporcionais para o caso concreto.

Sendo possível, nesse contexto, como exemplo, a anulação judicial da construção de um parque de eventos com capacidade para 30 mil pessoas em uma cidadezinha com apenas 22 mil habitantes que não sedia nem evento que justifique a referida construção, mesmo ela tendo obedecido aos requisitos legais e sendo processada conforme a motivação do ato desapropriatório, por ser a dita construção desproporcional e não razoável. Nesse sentido dispõe Bandeira de Mello (2012, p. 1003):

Ante as particularidades do evento que lhe esteja anteposto, a autoridade poderá ver-se defrontada com um caso no qual suas opções para atendimento do fim legal fiquem contidas em espaço mais angusto de que aquele abstratamente franqueado pela lei, e pode ocorrer, até mesmo que, à toda evidência, não lhe reste senão uma só conduta idônea para satisfação do escopo normativo, por não ser comportada outra capaz de colimir os propósitos da lei em face da compostura da situação.

Desta forma, não é dado ao administrador valer-se do poder discricionário do ato desapropriatório para tornar ineficaz o ato desapropriatório, primordialmente quanto a satisfação do interesse público pretendida com o processamento do feito. Caso esse interesse não seja alcançado, cabe ao administrado recorrer ao controle jurisdicional em defesa do seu direito lesionado, mesmo quando violado pela errônea análise da conveniência e oportunidade do ato frente aos ditames do ordenamento jurídico brasileiro.

5. CONCLUSÃO

O interesse público pretendido no processo desapropriatório, está em processo mutatório em face dos novos comportamentos assumidos pela sociedade brasileira que brada pela moralização da Administração Pública e pela primazia em atender aos anseios coletivos. Assim a desapropriação tem sido fruto de um processo de transformação social, cuja finalidade precípua, o interesse público somente resta mensurável pela sociedade em sua época e lugar determinados.

Procedeu-se a análise da legislação que dispõe acerca do procedimento desapropriatório, Decreto-Lei n. 3.365/41, notadamente no referente a sua condição de assegurar a satisfação do interesse público, sobremaneira quando atua de forma correccional, salvaguardando a vontade coletiva. Observando-se que somente quando analisado de forma integralizada com o arcabouço jurídico pátrio, esse decreto resta suficiente a garantir o interesse público tutelado, uma vez que as reais garantias à satisfação do interesse público não se encontram esculpidas no referido decreto.

Finalmente, se destacou o cerne protetivo do processo expropriatório, que constitui garantias processuais de prevalectimento do interesse público como meio de satisfação dos anseios coletivos. Uma vez reconhecida às situações práticas em que esse mecanismo é desvirtuado, afastando-se dessa finalidade social, buscou-se soluções legais que garantam o cumprimento desse interesse comum, fundamentador da desapropriação na ordem jurídica. Seja através da ação de anulação da desapropriação, pautada no pedido de retrocessão, ou mediante uso dos remédios garantidores fornecidos pela Carta Magna – Ação Civil Pública, Ação Popular, Mandado de Segurança, meios comprovados hábeis para salvaguardar o objetivo pretendido.

Enfatiza-se que o Decreto-Lei interpretado de forma integrada ordenamento jurídico visualizam mecanismos, aptos a serem manuseados pela coletividade ou pelo particular expropriado, para pleitear que a desapropriação alcance sua finalidade máxima. Precedida essa análise integralizadora do ordenamento jurídico, em que não somente as normas-regras possuem força normativa, mas também os

princípios norteadores da Administração Pública, assinalou ser possível ao poder judiciário um controle dos atos discricionários administrativos em sua esfera de conveniência e oportunidade.

Essa apreciação vai ao encontro dos princípios da moralidade, impessoalidade e eficiência, e processa-se mediante critérios de razoabilidade e de proporcionalidade da medida administrativa. Servindo, pois como garantia maior a satisfação da finalidade desapropriatória vez que nenhuma ameaça ou lesão a direito pode ser excluída da apreciação judiciária.

REFERÊNCIAS

ARISTÓTELES. **A Política**. Trad. Pedro Constantin Tolens. São Paulo: Martin Claret, 2006.

BRASIL. **Código Civil de 2002**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10406.htm>. Acesso em: 04 agos. de 2013.

_____. **Código de Processo Civil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5869.htm>. Acesso em: 04 agos. de 2013.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 02 agos. de 2013.

_____. **Decreto-Lei n. 1.075, de 22 de Janeiro de 1970**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1965-1988/Del1075.htm>. Acesso em: 20 agos. de 2013.

_____. **Decreto-Lei n. 3.365, de 21 de Junho de 1941**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del3365.htm>. Acesso em: 09 agos. de 2013.

_____. **Lei Complementar N. 76, de 6 de julho de 1993**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp76.htm>. Acesso em: 19 agos. de 2013.

_____. **Lei n. 4.132, de 10 de setembro de 1962**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4132.htm>. Acesso em: 19 agos. de 2013.

_____. **Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8429.htm>. Acesso em: 24 de agos. de 2013.

_____. **Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9784.htm> Acesso em: 01 set. de 2013.

BRASIL. STF. **Recurso Extraordinário n. RE 104591 – RS, primeira turma.** Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28104591%2E+OU+104591%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/b6obokt>>. Acesso em: 28. agos. de 2013.

_____. STF. **Recurso Extraordinário n RE 93308 PR, primeira turma.** Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/727527/recurso-extraordinario-re-93308-pr>>. Acesso em: 28. agos. de 2013.

BRASIL. STJ. **Recurso Especial n. 429570 - GO, segunda turma.** Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/diarios/54629001/stj-22-05-2013-pg-2180>>. Acesso em: 28. agos. de 2013.

_____. STJ. **Recurso Especial n. 510259 - SP (2003/0017033-9).** Disponível em: <<http://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/68942/recurso-especial-resp-510259-sp-2003-0017033-9>>. Acesso em: 28. agos. de 2013.

_____. STJ. **Recurso Especial n. 570483 MG (2003/0074207-6).** Disponível em: <<http://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/178211/recurso-especial-resp-570483-mg-2003-0074207-6>>. Acesso em: 28 agos. de 2011

_____. STF. **Recurso Especial n. 55723 MG (1994/0031678-0).** Disponível em: <<http://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/3684609/55723-mg-1994-0031678-0>>. Acesso em: 28 agos. de 2011

_____. STJ. **Recurso Especial n. 814570 - SP (2006/0019893-5)** Disponível em: < <http://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/16650885/recurso-especial-resp-814570-sp-2006-0019893-5> >. Acesso em: 27 agos. de 2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula n. 70. Os juros moratórios, na desapropriação direta ou indireta, contam-se desde o trânsito em julgado da sentença. In: ARAS, José. Coletânea de Normas Administrativas. 2.ed. Salvador: Editora Jus Podivm, 2013. p. 1275.

_____. Supremo Tribunal Federal. Súmula n. 652. Não contraria a Constituição o art. 15, § 1º, do DI. 3.365/41 (Lei de desapropriação por utilidade pública). In: ARAS, José. Coletânea de Normas Administrativas. 2.ed. Salvador: Editora Jus Podivm, 2013. p. 1272.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Súmula n. 69. Na desapropriação direta, os juros compensatórios são devidos desde a antecipada imissão na posse e, na

desapropriação indireta, a partir da efetiva ocupação do imóvel. In: ARAS, José. Coletânea de Normas Administrativas. 2.ed. Salvador: Editora Jus Podivm, 2013. p.1275.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Súmula n. 113. Os juros compensatórios, na desapropriação direta, incidem a partir da imissão na posse, calculados sobre o valor da indenização, corrigido monetariamente. In: ARAS, José. Coletânea de Normas Administrativas. 2.ed. Salvador: Editora Jus Podivm, 2013. p.1276.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Súmula n. 114. Os juros compensatórios, na desapropriação indireta, incidem a partir da ocupação, calculados sobre o valor da indenização, corrigidos monetariamente. In: ARAS, José. Coletânea de Normas Administrativas. 2.ed. Salvador: Editora Jus Podivm, 2013. P 1276.

BRASIL. TJPR. **Apelação. Cível n. 4672617 PR (0467261-7)**. Disponível em: <<http://tj-pr.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/6132046/apelacao-civel-ac-4672617-pr-0467261-7>>. Acesso em: 27 agos. de 2013

_____. TJPR. **Apelação Cível n. 926416 - PR (0092641-6)**. Disponível em: <<http://tj-pr.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/4372752/apelacao-civel-ac-926416/inteiro-teor-11166166>>. Acesso em: 27 agos. de 2013

_____. TJRS. **Apelação Cível n. 70050601210 - RS**. Disponível em: <<http://tj-rs.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/22588650/apelacao-civel-ac-70050601210-rs-tjrs>>. Acesso em: 27 agos. de 2013

_____. TJSC. **Apelação Cível: n. 20110967780 - SC (2011.096778-0)**. Disponível em:<<http://tj-sc.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/23906467/apelacao-civel-ac-20110967780-sc-2011096778-0-acordao-tjsc>>. Acesso em: 27 agos. de 2013

_____. TJSC. **Apelação. Cível n. 72563 SC (2005.007256-3)**. Disponível em: <<http://tj-sc.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/5359871/apelacao-civel-ac-72563-sc-2005007256-3>>. Acesso em: 27 agos. de 2013

_____. TJSC. **Recurso Extraordinário n. 799675 - SC (2008.079967-5)**, Relator: Luiz César Medeiros, Data de julgamento em: 17 de novembro de 2009. Disponível em: <<http://tj-sc.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/16798905/reexame-necessario-reex-799675-sc-2008079967-5>>. Acesso em: 21 agos. de 2013.

_____.TRF. **Acórdão n. 48156 - PA (2004.01.00.048156-3)**. Disponível em: <<http://trf-1.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/2230490/apelacao-civel-ac-48156-pa-20040100048156-3>>. Acesso em: 27 agos. de 2013

_____. Tribunal Federal de Recursos. Súmula n. 69. Incumbe ao expropriado pagar o salário do assistente técnico do expropriado. In: ARAS, José. Coletânea de Normas Administrativas. 2.ed. Salvador: Editora Jus Podivm, 2013, p.1279.

BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e democracia**. Trad. marcos Aurélio Nogueira. São Paulo: Brasiliense, 2000.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**, 23 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

CARVALHO, Raquel Melo Urbano de. **Curso de Direito Administrativo**. Salvador: Editora Jus Podivrm, 2008.

CASTILHO, Ricardo dos Santos. **Direitos e interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos**. Campinas: Lzn editora, 2004.

CLICKPB, Redação. **'Escândalo Cuiá': processo já tem 2.049 folhas e corregedor determina nova perícia**. Disponível em: <<http://www.clickpb.com.br/noticias/politica/escandalo-cuia-processo-ja-tem-2049-folhas-e-corregedor-determina-nova-pericia/>>. Acesso em: 10 agos. de 2013

CRETELLA, J. Júnior. **Direito Romano Moderno**. 7 ed. Rio de Janeiro: Editora Florense, 1998.

DINIS, Maria Helena. **Curso de Direito Civil Brasileiro: Direito das coisas**, 22 ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2007.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

FUSTEL DE COULANGES. **A Cidade Antiga**. 2 ed. São Paulo: Martin Claret, 2001.

GOMES Wiltton Luis da Silva. **Inovações no regime jurídico das desapropriações**. 2009. 231 f. Tese de Mestrado em Direito do Estado - Faculdade

de Educação da USP, Universidade de São Paulo, São Paulo. Disponível em <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-16042010-093843/pt-br.php>> Acesso em: 12 agos. de 2013

HARADA, Kiyoshi. **Desapropriação: Doutrina e Prática**. 9 ed. São Paulo: Editora Atlas S.A, 2012.

HOBBS, Thomas. **Leviatã**. Trad. de Alex Marins. São Paulo: ed. Martin Claret, 2006.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 12 ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2008.

LOCKE, John. **Segundo Tratado sobre o Governo Civil (1690)**. Os Pensadores. Trad. de E. Jocy Monteiro. São Paulo: Editora Abril Cultural, 1973.

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 6 ed. Niterói: Editora Impetus, 2012.

MEIRELES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 27 ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Mandado de segurança**. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MEIRELLES, Hely Lopes. "**Mandado de Segurança, Ação Popular, Ação Civil Pública, Mandado de Injunção, "Hábeas Data", Ação direta de inconstitucionalidade, Ação declaratória de constitucionalidade e Arguição de descumprimento de preceito fundamental**". 26 ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 29. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012.

MONTESQUIEU. **Do Espírito das Leis (1748)**. Trad.: Jean Melville. São Paulo: Martin Claret, 2002.

MOREIRA, Alexandre Magno Fernandes. **Princípio da proporcionalidade ou da razoabilidade**. Data de publicação em 13 de jan de 2011. Disponível em

<http://ww3.lfg.com.br/public_html/article.php?story=20110113103607441&mode=print> Acesso em: 22 agos. de 2013.

PACHECO, José da Silva. **O Mandado de Segurança e outras ações constitucionais**. 2. ed. São Paulo: WVC, 1998.

PASSOS, Cristiane Lisita. **A função social do imóvel rural. Direito Agrário Contemporâneo**. Coordenação de Lucas Abreu Barroso e Cristiane Lisita Passos. Belo Horizonte: Del Rey, 2004

PORTOGENTE. **Manifestações pelo Brasil apontam que gigante acordou e exigem mudanças imediatas** Disponível em: < <http://portogente.com.br/noticias-do-dia/manifestacoes-pelo-brasil-apontam-que-gigante-acordou-e-exigem-mudancas-imediatas> >. Acesso em: 04 set. de 2013.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social (1762)**. São Paulo: Martin Claret, 2001.

VENOSA, Silvio de Salvo. **Direito Civil: Direitos Reais**. São Paulo: Editora Atlas S.A, 2001.

WEBER, Max. A **objetividade do conhecimento na ciência social e na política**. in Oliveira, Paulo de Salles (org), Metodologia das Ciências Humanas. São Paulo: Hucitec, 1998.

ZAMPAR, Lígia. **Desapropriada há 5 anos, casa é invadida** Disponível em: <http://www.jlmais.com/index.php?option=com_k2&view=item&id=102505:desapropriada-h%C3%A1-5-anos-casa-%C3%A9-invadida&Itemid=149>. Acesso em: 25 agos. de 2013.

1 ANEXO A : DECRETO-LEI N. 3.365/41
2
3**Presidência da República**
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos4 **DECRETO-LEI Nº 3.365, DE 21 DE JUNHO DE 1941.**

Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública.

5 **O Presidente da República**, usando da atribuição que lhe confere o art. 180 da Constituição,
6 decreta :

7 **DISPOSIÇÕES PRELIMINARES**

8 Art. 1º A desapropriação por utilidade pública regular-se-á por esta lei, em todo o território
9 nacional.

10 Art. 2º Mediante declaração de utilidade pública, todos os bens poderão ser desapropriados
11 pela União, pelos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios.

12 § 1º A desapropriação do espaço aéreo ou do subsolo só se tornará necessária, quando de sua
13 utilização resultar prejuízo patrimonial do proprietário do solo.

14 § 2º Os bens do domínio dos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios poderão ser
15 desapropriados pela União, e os dos Municípios pelos Estados, mas, em qualquer caso, ao ato
16 deverá preceder autorização legislativa.

17 § 3º É vedada a desapropriação, pelos Estados, Distrito Federal, Territórios e Municípios de
18 ações, cotas e direitos representativos do capital de instituições e emprêsas cujo funcionamento
19 dependa de autorização do Governo Federal e se subordine à sua fiscalização, salvo mediante prévia
20 autorização, por decreto do Presidente da República. [\(Incluído pelo Decreto-lei nº 856, de 1969\)](#)

21 Art. 3º Os concessionários de serviços públicos e os estabelecimentos de caráter público ou que
22 exerçam funções delegadas de poder público poderão promover desapropriações mediante
23 autorização expressa, constante de lei ou contrato.

24 Art. 4º A desapropriação poderá abranger a área contígua necessária ao desenvolvimento da
25 obra a que se destina, e as zonas que se valorizarem extraordinariamente, em consequência da
26 realização do serviço. Em qualquer caso, a declaração de utilidade pública deverá compreendê-las,
27 mencionando-se quais as indispensáveis à continuação da obra e as que se destinam à revenda.

28 Art. 5º Consideram-se casos de utilidade pública:

29 a) a segurança nacional;

30 b) a defesa do Estado;

- 31 c) o socorro público em caso de calamidade;
- 32 d) a salubridade pública;
- 33 e) a criação e melhoramento de centros de população, seu abastecimento regular de meios de
34 subsistência;
- 35 f) o aproveitamento industrial das minas e das jazidas minerais, das águas e da energia
36 hidráulica;
- 37 g) a assistência pública, as obras de higiene e decoração, casas de saúde, clínicas, estações de
38 clima e fontes medicinais;
- 39 h) a exploração ou a conservação dos serviços públicos;
- 40 ~~h) a abertura, conservação e melhoramento de vias ou logradouros públicos; a execução de~~
41 ~~planos de urbanização; o loteamento de terrenos edificadas ou não para sua melhor utilização~~
42 ~~econômica, higiênica ou estética;~~
- 43 ~~h) a abertura, conservação e melhoramento de vias ou logradouros públicos; a execução de~~
44 ~~planos de urbanização; o loteamento de terreno, edificadas ou não, para sua melhor utilização~~
45 ~~econômica, higiênica ou estética; a construção ou ampliação de distritos industriais. [\(Redação dada](#)
46 [pela Lei nº 6.602, de 1978\)](#)~~
- 47 i) a abertura, conservação e melhoramento de vias ou logradouros públicos; a
48 execução de planos de urbanização; o parcelamento do solo, com ou sem
49 edificação, para sua melhor utilização econômica, higiênica ou estética; a construção
50 ou ampliação de distritos industriais; [\(Redação dada pela Lei nº 9.785, de 1999\)](#)
- 51 j) o funcionamento dos meios de transporte coletivo;
- 52 k) a preservação e conservação dos monumentos históricos e artísticos, isolados ou integrados
53 em conjuntos urbanos ou rurais, bem como as medidas necessárias a manter-lhes e realçar-lhes os
54 aspectos mais valiosos ou característicos e, ainda, a proteção de paisagens e locais particularmente
55 dotados pela natureza;
- 56 l) a preservação e a conservação adequada de arquivos, documentos e outros bens moveis de
57 valor histórico ou artístico;
- 58 m) a construção de edifícios públicos, monumentos comemorativos e cemitérios;
- 59 n) a criação de estádios, aeródromos ou campos de pouso para aeronaves;
- 60 o) a reedição ou divulgação de obra ou invento de natureza científica, artística ou literária;
- 61 p) os demais casos previstos por leis especiais.
- 62 § 1º - A construção ou ampliação de distritos industriais, de que trata a alínea *i* do *caput* deste
63 artigo, inclui o loteamento das áreas necessárias à instalação de indústrias e atividades correlatas,
64 bem como a revenda ou locação dos respectivos lotes a empresas previamente
65 qualificadas. [\(Incluído pela Lei nº 6.602, de 1978\)](#)
- 66 § 2º - A efetivação da desapropriação para fins de criação ou ampliação de distritos industriais
67 depende de aprovação, prévia e expressa, pelo Poder Público competente, do respectivo projeto de
68 implantação". [\(Incluído pela Lei nº 6.602, de 1978\)](#)

69 § 3º Ao imóvel desapropriado para implantação de parcelamento popular,
70 destinado às classes de menor renda, não se dará outra utilização nem haverá
71 retrocessão. ([Incluído pela Lei nº 9.785, de 1999](#))

72 Art. 6º A declaração de utilidade pública far-se-á por decreto do Presidente da República,
73 Governador, Interventor ou Prefeito.

74 Art. 7º Declarada a utilidade pública, ficam as autoridades administrativas autorizadas a
75 penetrar nos prédios compreendidos na declaração, podendo recorrer, em caso de oposição, ao
76 auxílio de força policial.

77 Àquele que for molestado por excesso ou abuso de poder, cabe indenização por perdas e
78 danos, sem prejuízo da ação penal.

79 Art. 8º O Poder Legislativo poderá tomar a iniciativa da desapropriação, cumprindo, neste caso,
80 ao Executivo, praticar os atos necessários à sua efetivação.

81 Art. 9º Ao Poder Judiciário é vedado, no processo de desapropriação, decidir se se verificam ou
82 não os casos de utilidade pública.

83 Art. 10. A desapropriação deverá efetivar-se mediante acordo ou intentar-se judicialmente,
84 dentro de cinco anos, contados da data da expedição do respectivo decreto e findos os quais este
85 caducará. ([Vide Decreto-lei nº 9.282, de 1946](#))

86 Neste caso, somente decorrido um ano, poderá ser o mesmo bem objeto de nova declaração.

87 Parágrafo único. Extingue-se em cinco anos o direito de propor ação que vise a indenização por
88 restrições decorrentes de atos do Poder Público. ([Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de](#)
89 [2001](#))

90 DO PROCESSO JUDICIAL

91 Art. 11. A ação, quando a União for autora, será proposta no Distrito Federal ou no foro da
92 Capital do Estado onde for domiciliado o réu, perante o juízo privativo, se houver; sendo outro o autor,
93 no foro da situação dos bens.

94 Art. 12. Somente os juizes que tiverem garantia de vitaliciedade, inamovibilidade e
95 irredutibilidade de vencimentos poderão conhecer dos processos de desapropriação.

96 Art. 13. A petição inicial, além dos requisitos previstos no Código de Processo Civil, conterà a
97 oferta do preço e será instruída com um exemplar do contrato, ou do jornal oficial que houver
98 publicado o decreto de desapropriação, ou cópia autenticada dos mesmos, e a planta ou descrição
99 dos bens e suas confrontações.

100 Parágrafo único. Sendo o valor da causa igual ou inferior a dois contos de réis (2:000\$0),
101 dispensam-se os autos suplementares.

102 Art. 14. Ao despachar a inicial, o juiz designará um perito de sua livre escolha, sempre que
103 possível, técnico, para proceder à avaliação dos bens.

104 Parágrafo único. O autor e o réu poderão indicar assistente técnico do perito.

105 Art. 15. Se o expropriante alegar urgência e depositar quantia arbitrada de conformidade com
106 o [art. 685 do Código de Processo Civil](#), o juiz mandará imití-lo provisoriamente na posse dos bens;

107 ~~Parágrafo único. Mediante o depósito de quantia igual ao máximo da indenização prevista no~~
108 ~~parágrafo único do art. 27, a imissão de posse poderá dar-se independente da citação do~~
109 ~~réu". [\(Incluído pelo Decreto-lei nº 4.152, de 1942\)](#)~~

110 ~~Parágrafo único. Mediante depósito de quantia igual ao máximo da indenização prevista no~~
111 ~~parágrafo único do art. 27, se a propriedade estiver sujeita ao imposto predial, ou de quantia~~
112 ~~correspondente ao valor lançado para a cobrança ao imposto territorial, urbano ou rural, proporcional~~
113 ~~à área exproprianda, a imissão de posse poderá dar-se independente da citação do réu. [\(Redação](#)~~
114 ~~[dada pelo Decreto-lei nº 9.811, de 1946\)](#) [\(Revogado pela Lei nº 2.786, de 1956\)](#)~~

115 § 1º A imissão provisória poderá ser feita, independente da citação do réu, mediante o
116 depósito: [\(Incluído pela Lei nº 2.786, de 1956\)](#)

117 a) do preço oferecido, se êste fôr superior a 20 (vinte) vezes o valor locativo, caso o imóvel
118 esteja sujeito ao imposto predial; [\(Incluída pela Lei nº 2.786, de 1956\)](#)

119 b) da quantia correspondente a 20 (vinte) vezes o valor locativo, estando o imóvel sujeito ao
120 imposto predial e sendo menor o preço oferecido; [\(Incluída pela Lei nº 2.786, de 1956\)](#)

121 c) do valor cadastral do imóvel, para fins de lançamento do imposto territorial, urbano ou rural,
122 caso o referido valor tenha sido atualizado no ano fiscal imediatamente anterior; [\(Incluída pela Lei nº](#)
123 [2.786, de 1956\)](#)

124 d) não tendo havido a atualização a que se refere o inciso c, o juiz fixará independente de
125 avaliação, a importância do depósito, tendo em vista a época em que houver sido fixado
126 originamente o valor cadastral e a valorização ou desvalorização posterior do imóvel. [\(Incluída pela](#)
127 [Lei nº 2.786, de 1956\)](#)

128 § 2º A alegação de urgência, que não poderá ser renovada, obrigará o expropriante a requerer
129 a imissão provisória dentro do prazo improrrogável de 120 (cento e vinte) dias. [\(Incluído pela Lei nº](#)
130 [2.786, de 1956\)](#)

131 § 3º Excedido o prazo fixado no parágrafo anterior não será concedida a imissão
132 provisória. [\(Incluído pela Lei nº 2.786, de 1956\)](#)

133 § 4º A imissão provisória na posse será registrada no registro de imóveis competente. [\(Incluído](#)
134 [pela Lei nº 11.977, de 2009\)](#)

135 Art. 15-A No caso de imissão prévia na posse, na desapropriação por necessidade ou utilidade
136 pública e interesse social, inclusive para fins de reforma agrária, havendo divergência entre o preço
137 ofertado em juízo e o valor do bem, fixado na sentença, expressos em termos reais, incidirão juros
138 compensatórios de até seis por cento ao ano sobre o valor da diferença eventualmente apurada, a
139 contar da imissão na posse, vedado o cálculo de juros compostos. [\(Incluído pela Medida Provisória nº](#)
140 [2.183-56, de 2001\)](#)

141 § 1º Os juros compensatórios destinam-se, apenas, a compensar a perda de renda
142 comprovadamente sofrida pelo proprietário. [\(Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de](#)
143 [2001\)](#) [\(Vide ADIN nº 2.332-2\)](#)

144 § 2º Não serão devidos juros compensatórios quando o imóvel possuir graus de utilização da
145 terra e de eficiência na exploração iguais a zero. [\(Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de](#)
146 [2001\)](#) [\(Vide ADIN nº 2.332-2\)](#)

147 § 3º O disposto no **caput** deste artigo aplica-se também às ações ordinárias de indenização por
148 apossamento administrativo ou desapropriação indireta, bem assim às ações que visem a
149 indenização por restrições decorrentes de atos do Poder Público, em especial aqueles destinados à

150 proteção ambiental, incidindo os juros sobre o valor fixado na sentença. [\(Incluído pela Medida](#)
151 [Provisória nº 2.183-56, de 2001\)](#)

152 § 4º Nas ações referidas no § 3º, não será o Poder Público onerado por juros compensatórios
153 relativos a período anterior à aquisição da propriedade ou posse titulada pelo autor da ação."
154 (NR) [\(Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001\)](#) [\(Vide ADIN nº 2.332-2\)](#)

155 Art. 15-B Nas ações a que se refere o art. 15-A, os juros moratórios destinam-se a recompor a
156 perda decorrente do atraso no efetivo pagamento da indenização fixada na decisão final de mérito, e
157 somente serão devidos à razão de até seis por cento ao ano, a partir de 1º de janeiro do exercício
158 seguinte àquele em que o pagamento deveria ser feito, nos termos do art. 100 da
159 Constituição. [\(Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001\)](#)

160 Art. 16. A citação far-se-á por mandado na pessoa do proprietário dos bens; a do marido
161 dispensa a dá mulher; a de um sócio, ou administrador, a dos demais, quando o bem pertencer a
162 sociedade; a do administrador da coisa no caso de condomínio, exceto o de edifício de apartamento
163 constituindo cada um propriedade autônoma, a dos demais condôminos e a do inventariante, e, se
164 não houver, a do cônjuge, herdeiro, ou legatário, detentor da herança, a dos demais interessados,
165 quando o bem pertencer a espólio.

166 Parágrafo único. Quando não encontrar o citando, mas ciente de que se encontra no território da
167 jurisdição do juiz, o oficial portador do mandado marcará desde logo hora certa para a citação, ao fim
168 de 48 horas, independentemente de nova diligência ou despacho.

169 Art. 17. Quando a ação não for proposta no foro do domicílio ou da residência do réu, a citação
170 far-se-á por precatória, se ó mesmo estiver em lugar certo, fora do território da jurisdição do juiz.

171 Art. 18. A citação far-se-á por edital se o citando não for conhecido, ou estiver em lugar
172 ignorado, incerto ou inacessível, ou, ainda, no estrangeiro, o que dois oficiais do juízo certificarão.

173 Art. 19. Feita a citação, a causa seguirá com o rito ordinário.

174 Art. 20. A contestação só poderá versar sobre vício do processo judicial ou impugnação do
175 preço; qualquer outra questão deverá ser decidida por ação direta.

176 Art. 21. A instância não se interrompe. No caso de falecimento do réu, ou perda de sua
177 capacidade civil, o juiz, logo que disso tenha conhecimento, nomeará curador à lide, ate que se lhe
178 habilite o interessado.

179 Parágrafo único. Os atos praticados da data do falecimento ou perda da capacidade à
180 investidura do curador à lide poderão ser ratificados ou impugnados por ele, ou pelo representante do
181 espólio, ou do incapaz.

182 Art. 22. Havendo concordância sobre o preço, o juiz o homologará por sentença no despacho
183 saneador.

184 Art. 23. Findo o prazo para a contestação e não havendo concordância expressa quanto ao
185 preço, o perito apresentará o laudo em cartório até cinco dias, pelo menos, antes da audiência de
186 instrução e julgamento.

187 § 1º O perito poderá requisitar das autoridades públicas os esclarecimentos ou documentos que
188 se tornarem necessários à elaboração do laudo, e deverá indicar nele, entre outras circunstâncias
189 atendíveis para a fixação da indenização, as enumeradas no art. 27.

190 Ser-lhe-ão abonadas, como custas, as despesas com certidões e, a arbítrio do juiz, as de outros
191 documentos que juntar ao laudo.

192 § 2º Antes de proferido o despacho saneador, poderá o perito solicitar prazo especial para
193 apresentação do laudo.

194 Art. 24. Na audiência de instrução e julgamento proceder-se-á na conformidade do Código de
195 Processo Civil. Encerrado o debate, o juiz proferirá sentença fixando o preço da indenização.

196 Parágrafo único. Se não se julgar habilitado a decidir, o juiz designará desde logo outra
197 audiência que se realizará dentro de 10 dias afim de publicar a sentença.

198 Art. 25. O principal e os acessórios serão computados em parcelas autônomas.

199 Parágrafo único. O juiz poderá arbitrar quantia módica para desmonte e transporte de
200 maquinismos instalados e em funcionamento.

201 ~~Art. 26. No valor da indenização, que será contemporâneo da declaração de utilidade pública,~~
202 ~~não se incluirão direitos de terceiros contra o expropriado.~~
203 ~~Parágrafo único. Serão atendidas as benfeitorias necessárias feitas após a desapropriação; as~~
204 ~~úteis, quando feitas com autorização do expropriante.~~

205 Art. 26. No valor da indenização, que será contemporâneo da avaliação, não se incluirão os
206 direitos de terceiros contra o expropriado. ([Redação dada pela Lei nº 2.786, de 1956](#))

207 ~~Parágrafo único. Serão atendidas as benfeitorias necessárias feitas após a desapropriação; as~~
208 ~~úteis, quando feitas com autorização do expropriante.~~ ([Redação dada pela Lei nº 2.786, de 1956](#))

209 § 1º Serão atendidas as benfeitorias necessárias feitas após a desapropriação; as úteis, quando
210 feitas com autorização do expropriante. ([Renumerado do Parágrafo Único pela Lei nº 4.686, de 1965](#))

211 ~~§ 2º Decorrido prazo superior a um ano a partir da avaliação, o Juiz ou o Tribunal, antes da~~
212 ~~decisão final, determinará a correção monetária do valor apurado.~~ ([Incluído pela Lei nº 4.686, de](#)
213 [1965](#))

214 § 2º Decorrido prazo superior a um ano a partir da avaliação, o Juiz ou Tribunal, antes da
215 decisão final, determinará a correção monetária do valor apurado, conforme índice que será fixado,
216 trimestralmente, pela Secretaria de Planejamento da Presidência da República. ([Redação dada pela](#)
217 [Lei nº 6.306, de 1978](#))

218 Art. 27. O juiz indicará na sentença os fatos que motivaram o seu convencimento e deverá
219 atender, especialmente, à estimação dos bens para efeitos fiscais; ao preço de aquisição e interesse
220 que deles aufera o proprietário; à sua situação, estado de conservação e segurança; ao valor venal
221 dos da mesma espécie, nos últimos cinco anos, e à valorização ou depreciação de área
222 remanescente, pertencente ao réu.

223 ~~Parágrafo único. Se a propriedade estiver sujeita ao imposto predial, o "quantum" da~~
224 ~~indenização não será inferior a 10, nem superior a 20 vezes o valor locativo, deduzida previamente a~~
225 ~~importância do imposto, e tendo por base esse mesmo imposto, lançado no ano anterior ao decreto~~
226 ~~de desapropriação.~~ ([Revogado pela Lei nº 2.786, de 1956](#))

227 ~~§ 1º A sentença que fixar o valor da indenização quando este fôr superior ao preço oferecido,~~
228 ~~condenará o desapropriante a pagar honorários de advogado, sôbre o valor da diferença.~~ ([Incluído](#)
229 [pela Lei nº 2.786, de 1956](#))

230 § 1º A sentença que fixar o valor da indenização quando este for superior ao preço oferecido
231 condenará o desapropriante a pagar honorários do advogado, que serão fixados entre meio e cinco
232 por cento do valor da diferença, observado o disposto no § 4º do art. 20 do Código de Processo Civil,

233 não podendo os honorários ultrapassar R\$ 151.000,00 (cento e cinquenta e um mil reais). [\(Redação](#)
234 [dada Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001\)](#) [\(Vide ADIN nº 2.332-2\)](#)

235 § 2º A transmissão da propriedade, decorrente de desapropriação amigável ou judicial, não
236 ficará sujeita ao imposto de lucro imobiliário. [\(Incluído pela Lei nº 2.786, de 1956\)](#)

237 § 3º O disposto no § 1º deste artigo se aplica: [\(Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de](#)
238 [2001\)](#)

239 I - ao procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo de desapropriação
240 de imóvel rural, por interesse social, para fins de reforma agrária; [\(Incluído pela Medida Provisória nº](#)
241 [2.183-56, de 2001\)](#)

242 II - às ações de indenização por apossamento administrativo ou desapropriação
243 indireta. [\(Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001\)](#)

244 § 4º O valor a que se refere o § 1º será atualizado, a partir de maio de 2000, no dia 1º de
245 janeiro de cada ano, com base na variação acumulada do Índice de Preços ao Consumidor Amplo -
246 IPCA do respectivo período. [\(Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001\)](#)

247 Art. 28. Da sentença que fixar o preço da indenização caberá apelação com efeito
248 simplesmente devolutivo, quando interposta pelo expropriado, e com ambos os efeitos, quando o for
249 pelo expropriante.

250 ~~§ 1º O juiz recorrerá ex-officio quando condenar a Fazenda Pública em quantia superior ao~~
251 ~~dobro da oferecida.~~

252 § 1º A sentença que condenar a Fazenda Pública em quantia superior ao dobro da oferecida
253 fica sujeita ao duplo grau de jurisdição. [\(Redação dada pela Lei nº 6.071, de 1974\)](#)

254 § 2º Nas causas de valor igual ou inferior a dois contos de réis (2:000\$0), observar-se-á o
255 disposto no art. 839 do Código de Processo Civil.

256 Art. 29. Efetuado o pagamento ou a consignação, expedir-se-á, em favor do expropriante,
257 mandado de imissão de posse, valendo a sentença como título habil para a transcrição no registro de
258 imóveis.

259 Art. 30. As custas serão pagas pelo autor se o réu aceitar o preço oferecido; em caso contrário,
260 pelo vencido, ou em proporção, na forma da lei.

261 DISPOSIÇÕES FINAIS

262 Art. 31. Ficam subrogados no preço quaisquer onus ou direitos que recaiam sobre o bem
263 expropriado.

264 ~~Art. 32. O pagamento do preço será feito em moeda corrente. Mas, havendo autorização prévia~~
265 ~~do Poder Legislativo em cada caso, poderá efetuar-se em títulos da dívida pública federal, admitidos~~
266 ~~em bolsa, de acordo com a cotação de dia anterior ao do depósito.~~

267 Art. 32. O pagamento do preço será prévio e em dinheiro. [\(Redação dada pela Lei nº 2.786, de](#)
268 [1956\)](#)

269 § 1º As dívidas fiscais serão deduzidas dos valores depositados, quando inscritas e
270 ajuizadas. [\(Incluído pela Lei nº 11.977, de 2009\)](#)

- 271 § 2º Incluem-se na disposição prevista no § 1º as multas decorrentes de inadimplemento e de
272 obrigações fiscais. [\(Incluído pela Lei nº 11.977, de 2009\)](#)
- 273 § 3º A discussão acerca dos valores inscritos ou executados será realizada em ação
274 própria. [\(Incluído pela Lei nº 11.977, de 2009\)](#)
- 275 Art. 33. O depósito do preço fixado por sentença, à disposição do juiz da causa, é considerado
276 pagamento prévio da indenização.
- 277 ~~Parágrafo único. O depósito far-se-á no Banco do Brasil ou, onde este não tiver agência, em~~
278 ~~estabelecimento bancário acreditado, a critério do juiz.~~
- 279 § 1º O depósito far-se-á no Banco do Brasil ou, onde este não tiver agência, em estabelecimento
280 bancário acreditado, a critério do juiz. [\(Renumerado do Parágrafo Único pela Lei nº 2.786, de 1956\)](#)
- 281 § 2º O desapropriado, ainda que discorde do preço oferecido, do arbitrado ou do fixado pela
282 sentença, poderá levantar até 80% (oitenta por cento) do depósito feito para o fim previsto neste e no
283 art. 15, observado o processo estabelecido no art. 34. [\(Incluído pela Lei nº 2.786, de 1956\)](#)
- 284 Art. 34. O levantamento do preço será deferido mediante prova de propriedade, de quitação de
285 dívidas fiscais que recaiam sobre o bem expropriado, e publicação de editais, com o prazo de 10
286 dias, para conhecimento de terceiros.
- 287 Parágrafo único. Se o juiz verificar que há dúvida fundada sobre o domínio, o preço ficará em
288 depósito, ressalvada aos interessados a ação própria para disputá-lo.
- 289 Art. 35. Os bens expropriados, uma vez incorporados à Fazenda Pública, não podem ser objeto
290 de reivindicação, ainda que fundada em nulidade do processo de desapropriação. Qualquer ação,
291 julgada procedente, resolver-se-á em perdas e danos.
- 292 Art. 36. É permitida a ocupação temporária, que será indenizada, afinal, por ação própria, de
293 terrenos não edificados, vizinhos às obras e necessários à sua realização.
- 294 O expropriante prestará caução, quando exigida.
- 295 Art. 37. Aquele cujo bem for prejudicado extraordinariamente em sua destinação econômica
296 pela desapropriação de áreas contíguas terá direito a reclamar perdas e danos do expropriante.
- 297 Art. 38. O réu responderá perante terceiros, e por ação própria, pela omissão ou sonegação de
298 quaisquer informações que possam interessar à marcha do processo ou ao recebimento da
299 indenização.
- 300 Art. 39. A ação de desapropriação pode ser proposta durante as férias forenses, e não se
301 interrompe pela superveniência destas.
- 302 Art. 40. O expropriante poderá constituir servidões, mediante indenização na forma desta lei.
- 303 Art. 41. As disposições desta lei aplicam-se aos processos de desapropriação em curso, não se
304 permitindo depois de sua vigência outros termos e atos além dos por ela admitidos, nem o seu
305 processamento por forma diversa da que por ela é regulada.
- 306 Art. 42. No que esta lei for omissa aplica-se o Código de Processo Civil.
- 307 Art. 43. Esta lei entrará em vigor 10 dias depois de publicada, no Distrito Federal, e 30 dias no
308 Estados e Território do Acre, revogadas as disposições em contrário.

309 Rio de Janeiro, em 21 junho de 1941, 120º da Independência e 53º da República.

310 GETULIO VARGAS

311 *Francisco Campos.*

312

313

ANEXO B: LEI N. 8.429/92

314

315

**Presidência da República**
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos

316

LEI Nº 8.429, DE 2 DE JUNHO DE 1992.

Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências.

317

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte lei:

318

319

CAPÍTULO I

320

Das Disposições Gerais

321

Art. 1º Os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a **administração direta**, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao **patrimônio público** ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, serão punidos na forma desta lei.

322

323

324

325

Parágrafo único. Estão também sujeitos às penalidades desta lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público bem como daquelas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, limitando-se, nestes casos, a sanção patrimonial à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos.

326

327

328

329

330

331

Art. 2º Reputa-se agente público, para os efeitos desta lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior.

332

333

334

335

Art. 3º As disposições desta lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer **forma direta** ou indireta.

336

337

338

Art. 4º Os agentes públicos de qualquer nível ou hierarquia são obrigados a velar pela estrita observância dos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade no trato dos assuntos que lhe são afetos.

339

340

341

Art. 5º Ocorrendo lesão ao patrimônio público por ação ou omissão, dolosa ou culposa, do agente ou de terceiro, dar-se-á o integral ressarcimento do dano.

342

343

344

Art. 6º No caso de enriquecimento ilícito, perderá o agente público ou terceiro beneficiário os bens ou valores acrescidos ao seu patrimônio.

345 Art. 7º Quando o ato de improbidade causar lesão ao patrimônio público ou ensejar
346 enriquecimento ilícito, caberá a autoridade administrativa responsável pelo inquérito representar ao
347 Ministério Público, para a indisponibilidade dos bens do indiciado.

348 Parágrafo único. A indisponibilidade a que se refere o caput deste artigo recairá sobre bens que
349 assegurem o integral ressarcimento do dano, ou sobre o acréscimo patrimonial resultante do
350 enriquecimento ilícito.

351 Art. 8º O sucessor daquele que causar lesão ao patrimônio público ou se enriquecer ilicitamente
352 está sujeito às cominações desta lei até o limite do valor da herança.

353 CAPÍTULO II 354 Dos Atos de Improbidade Administrativa

355 Seção I 356 Dos Atos de Improbidade Administrativa que Importam Enriquecimento Ilícito

357 Art. 9º Constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito auferir
358 qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função,
359 emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º desta lei, e notadamente:

360 I - receber, para si ou para outrem, dinheiro, bem móvel ou imóvel, ou qualquer outra vantagem
361 econômica, direta ou indireta, a título de comissão, percentagem, gratificação ou presente de quem
362 tenha interesse, direto ou indireto, que possa ser atingido ou amparado por ação ou omissão
363 decorrente das atribuições do agente público;

364 II - perceber vantagem econômica, direta ou indireta, para facilitar a aquisição, permuta ou
365 locação de bem móvel ou imóvel, ou a contratação de serviços pelas entidades referidas no art. 1º
366 por preço superior ao valor de mercado;

367 III - perceber vantagem econômica, direta ou indireta, para facilitar a alienação, permuta ou
368 locação de bem público ou o fornecimento de serviço por ente estatal por preço inferior ao valor de
369 mercado;

370 IV - utilizar, em obra ou serviço particular, veículos, máquinas, equipamentos ou material de
371 qualquer natureza, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º
372 desta lei, bem como o trabalho de servidores públicos, empregados ou terceiros contratados por
373 essas entidades;

374 V - receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indireta, para tolerar a
375 exploração ou a prática de jogos de azar, de lenocínio, de narcotráfico, de contrabando, de usura ou
376 de qualquer outra atividade ilícita, ou aceitar promessa de tal vantagem;

377 VI - receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indireta, para fazer declaração
378 falsa sobre medição ou avaliação em obras públicas ou qualquer outro serviço, ou sobre quantidade,
379 peso, medida, qualidade ou característica de mercadorias ou bens fornecidos a qualquer das
380 entidades mencionadas no art. 1º desta lei;

381 VII - adquirir, para si ou para outrem, no exercício de mandato, cargo, emprego ou função
382 pública, bens de qualquer natureza cujo valor seja desproporcional à evolução do patrimônio ou à
383 renda do agente público;

384 VIII - aceitar emprego, comissão ou exercer atividade de consultoria ou assessoramento para
385 pessoa física ou jurídica que tenha interesse suscetível de ser atingido ou amparado por ação ou
386 omissão decorrente das atribuições do agente público, durante a atividade;

387 IX - perceber vantagem econômica para intermediar a liberação ou aplicação de verba pública
388 de qualquer natureza;

389 X - receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indiretamente, para omitir ato
390 de ofício, providência ou declaração a que esteja obrigado;

391 XI - incorporar, por qualquer forma, ao seu patrimônio bens, rendas, verbas ou valores
392 integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei;

393 XII - usar, em proveito próprio, bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial
394 das entidades mencionadas no art. 1º desta lei.

395 **Seção II**
396 **Dos Atos de Improbidade Administrativa que Causam Prejuízo ao Erário**

397 Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou
398 omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou
399 dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:

400 I - facilitar ou concorrer por qualquer forma para a incorporação ao patrimônio particular, de
401 pessoa física ou jurídica, de bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das
402 entidades mencionadas no art. 1º desta lei;

403 II - permitir ou concorrer para que pessoa física ou jurídica privada utilize bens, rendas, verbas
404 ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, sem a
405 observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

406 III - doar à pessoa física ou jurídica bem como ao ente despersonalizado, ainda que de fins
407 educativos ou assistências, bens, rendas, verbas ou valores do patrimônio de qualquer das entidades
408 mencionadas no art. 1º desta lei, sem observância das formalidades legais e regulamentares
409 aplicáveis à espécie;

410 IV - permitir ou facilitar a alienação, permuta ou locação de bem integrante do patrimônio de
411 qualquer das entidades referidas no art. 1º desta lei, ou ainda a prestação de serviço por parte delas,
412 por preço inferior ao de mercado;

413 V - permitir ou facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem ou serviço por preço superior ao
414 de mercado;

415 VI - realizar operação financeira sem observância das normas legais e regulamentares ou
416 aceitar garantia insuficiente ou inidônea;

417 VII - conceder benefício administrativo ou fiscal sem a observância das formalidades legais ou
418 regulamentares aplicáveis à espécie;

419 VIII - frustrar a licitude de processo licitatório ou dispensá-lo indevidamente;

420 IX - ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento;

421 X - agir negligentemente na arrecadação de tributo ou renda, bem como no que diz respeito à
422 conservação do patrimônio público;

423 XI - liberar verba pública sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer
424 forma para a sua aplicação irregular;

425 XII - permitir, facilitar ou concorrer para que terceiro se enriqueça ilicitamente;

426 XIII - permitir que se utilize, em obra ou serviço particular, veículos, máquinas, equipamentos ou
427 material de qualquer natureza, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades
428 mencionadas no art. 1º desta lei, bem como o trabalho de servidor público, empregados ou terceiros
429 contratados por essas entidades.

430 XIV – celebrar contrato ou outro instrumento que tenha por objeto a prestação de serviços
431 públicos por meio da gestão associada sem observar as formalidades previstas na lei; [\(Incluído pela](#)
432 [Lei nº 11.107, de 2005\)](#)

433 XV – celebrar contrato de rateio de consórcio público sem suficiente e prévia dotação
434 orçamentária, ou sem observar as formalidades previstas na lei. [\(Incluído pela Lei nº 11.107, de 2005\)](#)

435 Seção III

436 Dos Atos de Improbidade Administrativa que Atentam Contra os Princípios da Administração Pública

437 Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da
438 administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade,
439 imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:

440 I - praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra
441 de competência;

442 II - retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício;

443 III - revelar fato ou circunstância de que tem ciência em razão das atribuições e que deva
444 permanecer em segredo;

445 IV - negar publicidade aos atos oficiais;

446 V - frustrar a licitude de concurso público;

447 VI - deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo;

448 VII - revelar ou permitir que chegue ao conhecimento de terceiro, antes da respectiva divulgação
449 oficial, teor de medida política ou econômica capaz de afetar o preço de mercadoria, bem ou serviço.

450 CAPÍTULO III

451 Das Penas

452 ~~Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas, previstas na legislação~~
453 ~~específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações:~~

454 Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação
455 específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem
456 ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato: [\(Redação dada pela](#)
457 [Lei nº 12.120, de 2009\).](#)

458 I - na hipótese do art. 9º, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio,
459 ressarcimento integral do dano, quando houver, perda da função pública, suspensão dos direitos
460 políticos de oito a dez anos, pagamento de multa civil de até três vezes o valor do acréscimo
461 patrimonial e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais
462 ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio
463 majoritário, pelo prazo de dez anos;

464 II - na hipótese do art. 10, ressarcimento integral do dano, perda dos bens ou valores acrescidos
465 ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos

466 direitos políticos de cinco a oito anos, pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano e
467 proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios,
468 direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário,
469 pelo prazo de cinco anos;

470 III - na hipótese do art. 11, ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública,
471 suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o
472 valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público ou receber
473 benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de
474 pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos.

475 Parágrafo único. Na fixação das penas previstas nesta lei o juiz levará em conta a extensão do
476 dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente.

477 CAPÍTULO IV 478 Da Declaração de Bens

479 Art. 13. A posse e o exercício de agente público ficam condicionados à apresentação de
480 declaração dos bens e valores que compõem o seu patrimônio privado, a fim de ser arquivada no
481 serviço de pessoal competente. [\(Regulamento\)](#) [\(Regulamento\)](#)

482 § 1º A declaração compreenderá imóveis, móveis, semoventes, dinheiro, títulos, ações, e
483 qualquer outra espécie de bens e valores patrimoniais, localizado no País ou no exterior, e, quando
484 for o caso, abrangerá os bens e valores patrimoniais do cônjuge ou companheiro, dos filhos e de
485 outras pessoas que vivam sob a dependência econômica do declarante, excluídos apenas os objetos
486 e utensílios de uso doméstico.

487 § 2º A declaração de bens será anualmente atualizada e na data em que o agente público deixar
488 o exercício do mandato, cargo, emprego ou função.

489 § 3º Será punido com a pena de demissão, a bem do serviço público, sem prejuízo de outras
490 sanções cabíveis, o agente público que se recusar a prestar declaração dos bens, dentro do prazo
491 determinado, ou que a prestar falsa.

492 § 4º O declarante, a seu critério, poderá entregar cópia da declaração anual de bens
493 apresentada à Delegacia da Receita Federal na conformidade da legislação do Imposto sobre a
494 Renda e proventos de qualquer natureza, com as necessárias atualizações, para suprir a exigência
495 contida no caput e no § 2º deste artigo .

496 CAPÍTULO V 497 Do Procedimento Administrativo e do Processo Judicial

498 Art. 14. Qualquer pessoa poderá representar à autoridade administrativa competente para que
499 seja instaurada investigação destinada a apurar a prática de ato de improbidade.

500 § 1º A representação, que será escrita ou reduzida a termo e assinada, conterà a qualificação do
501 representante, as informações sobre o fato e sua autoria e a indicação das provas de que tenha
502 conhecimento.

503 § 2º A autoridade administrativa rejeitará a representação, em despacho fundamentado, se esta
504 não contiver as formalidades estabelecidas no § 1º deste artigo. A rejeição não impede a
505 representação ao Ministério Público, nos termos do art. 22 desta lei.

506 § 3º Atendidos os requisitos da representação, a autoridade determinará a imediata apuração
507 dos fatos que, em se tratando de servidores federais, será processada na forma prevista nos [arts.](#)
508 [148 a 182 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990](#) e, em se tratando de servidor militar, de
509 acordo com os respectivos regulamentos disciplinares.

510 Art. 15. A comissão processante dará conhecimento ao Ministério Público e ao Tribunal ou
511 Conselho de Contas da existência de procedimento administrativo para apurar a prática de ato de
512 improbidade.

513 Parágrafo único. O Ministério Público ou Tribunal ou Conselho de Contas poderá, a
514 requerimento, designar representante para acompanhar o procedimento administrativo.

515 Art. 16. Havendo fundados indícios de responsabilidade, a comissão representará ao Ministério
516 Público ou à procuradoria do órgão para que requeira ao juízo competente a decretação do seqüestro
517 dos bens do agente ou terceiro que tenha enriquecido ilicitamente ou causado dano ao patrimônio
518 público.

519 § 1º O pedido de seqüestro será processado de acordo com o disposto nos [arts. 822 e 825 do](#)
520 [Código de Processo Civil](#).

521 § 2º Quando for o caso, o pedido incluirá a investigação, o exame e o bloqueio de bens, contas
522 bancárias e aplicações financeiras mantidas pelo indiciado no exterior, nos termos da lei e dos
523 tratados internacionais.

524 Art. 17. A ação principal, que terá o rito ordinário, será proposta pelo Ministério Público ou pela
525 pessoa jurídica interessada, dentro de trinta dias da efetivação da medida cautelar.

526 § 1º É vedada a transação, acordo ou conciliação nas ações de que trata o caput.

527 § 2º A Fazenda Pública, quando for o caso, promoverá as ações necessárias à complementação
528 do ressarcimento do patrimônio público.

529 ~~§ 3º No caso da ação principal ter sido proposta pelo Ministério Público, a pessoa jurídica~~
530 ~~interessada integrará a lide na qualidade de litisconsorte, devendo suprir as omissões e falhas da~~
531 ~~inicial e apresentar ou indicar os meios de prova de que disponha.~~

532 § 3º No caso de a ação principal ter sido proposta pelo Ministério Público,
533 aplica-se, no que couber, o disposto no [§ 3º do art. 6º da Lei nº 4.717, de 29 de](#)
534 [junho de 1965. \(Redação dada pela Lei nº 9.366, de 1996\)](#)

535 § 4º O Ministério Público, se não intervir no processo como parte, atuará obrigatoriamente, como
536 fiscal da lei, sob pena de nulidade.

537 § 5º A propositura da ação prevenirá a jurisdição do juízo para todas as ações posteriormente
538 intentadas que possuam a mesma causa de pedir ou o mesmo objeto. [\(Incluído pela Medida](#)
539 [provisória nº 2.180-35, de 2001\)](#)

540 § 6º A ação será instruída com documentos ou justificação que contenham indícios suficientes
541 da existência do ato de improbidade ou com razões fundamentadas da impossibilidade de
542 apresentação de qualquer dessas provas, observada a legislação vigente, inclusive as disposições
543 inscritas nos arts. 16 a 18 do Código de Processo Civil. [\(Incluído pela Medida Provisória nº 2.225-45,](#)
544 [de 2001\)](#)

545 § 7º Estando a inicial em devida forma, o juiz mandará autuá-la e ordenará a notificação do
546 requerido, para oferecer manifestação por escrito, que poderá ser instruída com documentos e
547 justificações, dentro do prazo de quinze dias. [\(Incluído pela Medida Provisória nº 2.225-45, de 2001\)](#)

548 § 8º Recebida a manifestação, o juiz, no prazo de trinta dias, em decisão fundamentada,
549 rejeitará a ação, se convencido da inexistência do ato de improbidade, da improcedência da ação ou
550 da inadequação da via eleita. [\(Incluído pela Medida Provisória nº 2.225-45, de 2001\)](#)

551 § 9º Recebida a petição inicial, será o réu citado para apresentar contestação. [\(Incluído pela](#)
552 [Medida Provisória nº 2.225-45, de 2001\)](#)

553 § 10. Da decisão que receber a petição inicial, caberá agravo de instrumento. [\(Incluído pela](#)
554 [Medida Provisória nº 2.225-45, de 2001\)](#)

555 § 11. Em qualquer fase do processo, reconhecida a inadequação da ação de improbidade, o juiz
556 extinguirá o processo sem julgamento do mérito. [\(Incluído pela Medida Provisória nº 2.225-45, de](#)
557 [2001\)](#)

558 § 12. Aplica-se aos depoimentos ou inquirições realizadas nos processos regidos por esta Lei o
559 disposto no art. 221, **caput** e § 1º, do Código de Processo Penal. [\(Incluído pela Medida Provisória nº](#)
560 [2.225-45, de 2001\)](#)

561 Art. 18. A sentença que julgar procedente ação civil de reparação de dano ou decretar a perda
562 dos bens havidos ilicitamente determinará o pagamento ou a reversão dos bens, conforme o caso,
563 em favor da pessoa jurídica prejudicada pelo ilícito.

564 CAPÍTULO VI
565 Das Disposições Penais

566 Art. 19. Constitui crime a representação por ato de improbidade contra agente público ou terceiro
567 beneficiário, quando o autor da denúncia o sabe inocente.

568 Pena: detenção de seis a dez meses e multa.

569 Parágrafo único. Além da sanção penal, o denunciante está sujeito a indenizar o denunciado
570 pelos danos materiais, morais ou à imagem que houver provocado.

571 Art. 20. A perda da função pública e a suspensão dos direitos políticos só se efetivam com o
572 trânsito em julgado da sentença condenatória.

573 Parágrafo único. A autoridade judicial ou administrativa competente poderá determinar o
574 afastamento do agente público do exercício do cargo, emprego ou função, sem prejuízo da
575 remuneração, quando a medida se fizer necessária à instrução processual.

576 Art. 21. A aplicação das sanções previstas nesta lei independe:

577 ~~I - da efetiva ocorrência de dano ao patrimônio público;~~

578 I - da efetiva ocorrência de dano ao patrimônio público, salvo quanto à pena de
579 ressarcimento; [\(Redação dada pela Lei nº 12.120, de 2009\).](#)

580 II - da aprovação ou rejeição das contas pelo órgão de controle interno ou pelo Tribunal ou
581 Conselho de Contas.

582 Art. 22. Para apurar qualquer ilícito previsto nesta lei, o Ministério Público, de ofício, a
583 requerimento de autoridade administrativa ou mediante representação formulada de acordo com o
584 disposto no art. 14, poderá requisitar a instauração de inquérito policial ou procedimento
585 administrativo.

586 CAPÍTULO VII
587 Da Prescrição

588 Art. 23. As ações destinadas a levar a efeitos as sanções previstas nesta lei podem ser
589 propostas:

590 I - até cinco anos após o término do exercício de mandato, de cargo em comissão ou de função
591 de confiança;

592 II - dentro do prazo prescricional previsto em lei específica para faltas disciplinares puníveis com
593 demissão a bem do serviço público, nos casos de exercício de cargo efetivo ou emprego.

594 CAPÍTULO VIII
595 Das Disposições Finais

596 Art. 24. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

597 Art. 25. Ficam revogadas as [Leis n.ºs 3.164, de 1º de junho de 1957](#), e [3.502, de 21 de dezembro](#)
598 [de 1958](#) e demais disposições em contrário.

599 Rio de Janeiro, 2 de junho de 1992; 171º da Independência e 104º da República.

600 FERNANDO COLLOR

601 *Célio Borja*

602