

FUNDAÇÃO OSWALDO ARANHA
CENTRO UNIVERSITÁRIO DE VOLTA REDONDA
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO
TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

VINÍCIUS DIAS DOS SANTOS

DESAPROPRIAÇÃO E SEGURANÇA JURÍDICA

VOLTA REDONDA

2018

FUNDAÇÃO OSWALDO ARANHA
CENTRO UNIVERSITÁRIO DE VOLTA REDONDA
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO
TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

DESAPROPRIAÇÃO E SEGURANÇA JURÍDICA

Monografia Jurídica apresentada ao Curso de
Direito do UniFOA como requisito à obtenção do
título de bacharel em Direito

Aluno: Vinícius Dias dos Santos

Orientadora: Benevenuto Silva dos Santos

VOLTA REDONDA

2018



FOLHA DE APROVAÇÃO

Trabalho de Conclusão de Curso intitulado:

DESAPROPRIAÇÃO E SEGURANÇA JURÍDICA

Elaborado por

VINÍCIUS DIAS DOS SANTOS

apresentado

publicamente perante a Banca Avaliadora, como parte dos requisitos para conclusão do Curso de Direito.

Aprovada em 14 de NOVEMBRO de 2018

Banca Avaliadora:

Professor Orientador - Unifoa

Professor Avaliador - Unifoa

Professor Avaliador - Unifoa

Dedico essa monografia aos meus pais, Maria Cecilia e Ednilson, que fizeram do meu sonho realidade, me proporcionando força para que eu não desistisse.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus. Ao professor Benevenuto Silva dos Santos, pela paciência na orientação e incentivo que tornaram possível a conclusão desta monografia. Aos meus pais por sempre estarem ao meu lado. Aos meus amigos que ao longo da faculdade sempre estiveram ao meu lado me apoiando e compartilhando comigo os momentos de alegria e também de tristezas. E, aos demais professores do Curso pelos valiosos conhecimentos.

RESUMO

Em breve síntese, trata-se de uma análise crítica sobre o procedimento de Desapropriação, cuja ação distribuiu-se em 1991 que se prolonga até os dias de hoje. O caminho neste trabalho aborda, inicialmente, questões pertinentes a preponderância do interesse público sobre o particular quando em se tratando da intervenção estatal na esfera do direito privado e, da mesma forma, traçando considerações acerca do direito à propriedade, para assim ingressar no estudo do instituto desapropriatório em si, passando por toda sua base principiológica e normativa. Após, adentra-se à análise casuística, abordando todos os pontos controversos da matéria no caso examinado e, toda a concretude da sua realização, bem como do que deveria ser o seu resultado prático que buscou.

Palavras chave: Interesse Público, Intervenção Estatal, Propriedade, Desapropriação, Segurança Jurídica.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	7
2	INTERVENÇÃO ESTATAL NA PROPRIEDADE: PREPONDERÂNCIA DO INTERESSE PÚBLICO SOBRE O PRIVADO.....	9
	2.1 Evolução Histórica da Intervenção Estatal.....	9
	2.2 Propriedade.....	11
	2.3 Preponderância do Interesse Público e a Intervenção do Estado.....	14
3	DESAPROPRIAÇÃO.....	18
	3.1 Conceito.....	18
	3.2 Objeto.....	19
	3.3 Espécies de desapropriação: Utilidade Pública, Necessidade Pública e Interesse Social.....	21
	3.4 Competência para efetivar a desapropriação.....	23
	3.5 Fase Declaratória.....	24
	3.6 Da Fase Executória: Procedimento Administrativo.....	27
4	ASPECTOS PROCESSUAIS DA DESAPROPRIAÇÃO.....	29
	4.1 Elementos da Inicial e Pretensão.....	29
	4.2 Imissão Provisória na Posse.....	30
	4.3 Manifestação do Ministério Público.....	32
	4.4 Sentença e Indenização.....	33
	4.5 Estudo de Caso.....	35
	4.6 Inomidado.....	38
5	CONCLUSÃO.....	45
6	REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA.....	47

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho trata de uma análise crítica acerca do procedimento de desapropriação, regulamentado pelo Decreto-Lei nº 3.365/41, à luz de caso concreto. Para isso foi realizada a análise dos autos da Ação de Desapropriação nº 1991.002.001716-5, em que figuram nos polos ativo e passivo, respectivamente, Estado do Rio de Janeiro e Espólio de José Francisco da Cruz Nunes.

O objetivo deste trabalho está em perquirir acerca da atuação administrativa e jurisdicional no procedimento Desapropriatório como um todo, bem como possíveis faltas na aplicação de princípios constitucionais de suma importância, de forma crítica, de acordo com as peculiaridades do caso de estudo.

Após realizada essa análise, irão ser verificadas as situações concretas que tornaram o caso um marco expressivo de uma atuação conturbada, seja na esfera administrativa quanto na Judicial.

Esta monografia está organizada em 5 capítulos, sendo o primeiro capítulo esta introdução. No segundo capítulo será abordado a evolução história da intervenção estatal na esfera privada, do direito de propriedade e a supremacia exercida pelo interesse público sobre o privado, e como evoluíram desde os primórdios da humanidade.

No terceiro capítulo foi abordado a análise técnica do procedimento administrativo da desapropriação, delimitando-o e explicando-o, ou seja, foi analisado o conceito, seu objeto jurídico, suas espécies, competências para promovê-lo e as fases elementares, para que possa haver um entendimento acerca de como/quando é possível que seja utilizado e como deverá ser tratado.

No quarto capítulo serão discutidos os aspectos processuais do procedimento, quando este se encontra já em análise judicial. Evidenciado, assim, pressupostos ligados a formalidade e dos efeitos jurídicos do procedimento, culminando na análise de fato do caso concreto, onde também voltará seu foco a pontuar os principais equívocos e vícios que eventualmente se constataram no andamento processual.

No sexto capítulo será discutida a atuação do Ente administrativo expropriante, no trato com a coisa pública, a atuação do Judiciário e todas as medidas merecedoras de embate teórico delimitando os pontos anteriormente citados. Para isso, foram analisados os direitos fundamentais e princípios inerentes à administração pública e suas relatividades e quais direitos irão prevalecer frente aos outros, de acordo com a legislação específica e a Constituição federal.

2 INTERVENÇÃO ESTATAL NA PROPRIEDADE: PREPONDERÂNCIA DO INTERESSE PÚBLICO SOBRE O PRIVADO

2.1 Evolução Histórica da Intervenção Estatal

Inicialmente, quando se fala da sujeição da autonomia de vontade privada aos interesses do Estado, não há como não discorrer sobre a essência da máquina Estatal como um todo e os desdobramentos que este órgão, se assim se pode dizer, sofreu com o passar dos séculos.

O Estado moderno, primordialmente no séc. XIX, guiado pela ebulição social corrente alimentada pela Revolução Francesa, vivia o então denominado Estado Liberal por assim dizer. Neste período, a revolucionária insurgência da plebe francesa aliada a nascente classe burguesa criou um exacerbado grau de individualismo social, guiado pela doutrina do *Laissez Faire*¹, garantindo a não ingerência do Estado nas relações particulares.

Esse individualismo movido, em verdade, pela ascendente classe burguesa, nascera da insatisfação que esta tinha face ao atual modelo Estatal imperante na época, Monarquismo. Modelo conhecido pela rigidez e restrições ao desempenho dos interesses individuais ou privados.

Com isso, ao fim da revolução, nasceu, por fim, o liberalismo, base para o Estado Liberal que garantiu aos burgueses ampla liberdade, trazendo-lhes certa intangibilidade em seus direitos, e não a proposta igualdade, legalidade e solidariedade prometida em seus primórdios.

Consequentemente, surgiu neste mesmo período um grande cenário de desigualdade social, trazendo consigo revoltas reiteradas face aos visíveis abismos formados entre as classes sociais.

¹ Laissez-faire: é hoje expressão-símbolo do liberalismo econômico, na versão mais pura de capitalismo de que o mercado deve funcionar livremente, sem interferência. Esta filosofia tornou-se dominante nos Estados Unidos e nos países ricos da Europa durante o final do século XIX até o início do século XX.

Tais acontecimentos se deram, de acordo com Augusto Comte, pelo fato de que a sociedade ali nascente pós-revolucionária foi inteiramente edificada para o atendimento de demandas individualistas, estagnando-se no prosseguimento rumo à unidade coletiva. Houve apenas a busca do benefício próprio do indivíduo, o que em seu ver poderia implicar na ruína da Pátria e seu desenvolvimento.

Neste passo, essa autonomia de vontade que era assegurada ao cidadão exercida de maneira egoística necessitava de barreiras, demandando um órgão que instituisse normas ou diretrizes por assim dizer. No sentido de apenas limitar as atividades individuais e os interesses particulares da sociedade em forma garantir um benefício comum a coletividade como um todo. Surgiu assim, o conhecido como Estado do bem-estar social, que atuava de forma mais enérgica nas tentativas de eliminar as diferenças sociais.

Atualmente, no Estado Contemporâneo, com o advento do constitucionalismo fundamentalista e garantista, busca-se a proteção da sociedade no intuito de promover a caminhada una em benefício da coletividade como um todo, passando a atuar de forma ativa nas relações privadas de seus cidadãos.

Verifica-se, então, uma nova postura do Estado, abarcando agora uma conduta social que tem por objetivos principais a prestação de serviços fundamentais e a proteção da sociedade, sendo que para isso precisou se imiscuir nas relações privadas.

Desse modo, para evitar que tais individualismos surjam em detrimento do interesse coletivo, o Estado hoje atua na forma em que se sobressai o interesse público, no passo de restringir as garantias e fundamentos individuais, a fim de propiciar o bem-estar coletivo.

Visando garantir a aplicação da supremacia do interesse público sobre o privado, o Estado necessita “mitigar” certos direitos fundamentais buscando o interesse público, daí então, surgiu a necessidade de haver a intervenção do Estado nos Estados-membros, na Economia e na propriedade privada

Portanto, dessas especificidades insurgentes no dia a dia nasce a necessidade Estatal de em determinadas situações praticas subjugar direitos e premissas dos particulares, como no caso da Propriedade, quando inobservadas algumas peculiaridades que poderão influir negativamente na esfera pública, conseqüentemente agredindo o interesse geral da coletividade.

2.2 Propriedade

O Código Civil pátrio, atualmente, preceitua o direito à propriedade, como o mais abrangente direito real, mas limitando-se apenas em discriminar e enunciar os poderes conferidos ao proprietário. Com efeito, o artigo 1.228² caput dispõe basicamente que, 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.

Como bem menciona, Washington de Barros Monteiro, constitui o direito da propriedade o mais importante e o mais sólido de todos os direitos subjetivos, o direito real por excelência, o eixo em torno do qual gravita o direito das coisas³.

No entanto, nem sempre sua definição caminhou por tal viés. O direito à propriedade, primordialmente era compreendido como direito natural e individualista, ou seja, direito esse que já nasce de forma inerente ao homem, tais como o próprio direito a vida, circundado também por um sistema hereditário que assegurava que o domínio permanecesse numa determinada família.

Como delineado acima, a propriedade inicialmente era um direito imutável e absoluto, que não se sujeitava a qualquer limitação que não fosse a vontade de seu titular. Em seguida, em consonância com as alterações dos moldes estatais após a Revolução Francesa, a propriedade também sofreu, e assumiu semblante demasiado individualista e intangível.

² BRASIL, **Código Civil, art. 1.228**. Brasília, DF: Senado federal, 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm> Acesso em 25/10/2017

³ MONTEIRO, Washington Barros; PINTO, Ana Cristina de Barros França. **Curso de direito Civil: direito das coisas**, 44^a edição. São Paulo: Saraiva, 2015. [Minha Biblioteca]. p. 99

Todavia, superada a fase que se seguiu à Revolução Francesa, na qual, se reviveu, de forma exagerada, a concepção puramente individualista, a propriedade foi sendo afetada, principalmente a partir da segunda metade do século XIX, por influência do nascente princípio da *função social* que importou no crescente número de restrições impostas pelo Estado.⁴ A propriedade foi acentuando o seu caráter social, sendo que, finalmente com o advento do constitucionalismo do direito civil, que acabou por adquirir caráter fundamentalista e, portanto, submisso às limitações do direito positivo, visando garantir a supremacia do interesse coletivo para a satisfação do bem-estar social.

Com a demanda pela satisfação do bem-estar social, surgiu o princípio da *função social* da propriedade, em tese, criado por Augusto Comte e postulado por Léon Duguit no início do século, sustentando que

a propriedade deixou de ser o direito subjetivo do indivíduo e tendia a se tornar a *função social* do detentor da riqueza mobiliária e imobiliária; a propriedade implica para todo detentor de uma riqueza a obrigação de empregá-la para o crescimento da riqueza social e para a independência social. Só o proprietário pode executar uma certa tarefa social. Só ele pode aumentar a riqueza geral utilizando a sua própria; a propriedade não é, de modo algum, um direito intangível e sagrado, mas um direito em contínua mudança que se deve modelar sobre as necessidades sociais às deve responder⁵

Desse modo, foi em 1988 com a promulgação da Constituição Federal do Brasil, que o direito à propriedade foi final e precisamente delimitado. De forma específica, é atualmente entendido como um direito fundamental garantido e positivado no artigo 5º, XXII da Constituição Federal, *in verbis*: “é garantido o direito à propriedade⁶”, sendo submetido, inclusive, as diretrizes estabelecidas nos artigos 182 e 186, da mesma Carta Magna, quando se tratando de propriedade urbana e rural, respectivamente.

Deve-se pontuar, portanto, que mesmo se tratando de garantia constitucional da propriedade está subordinada a um árduo processo de relativização, sendo

⁴ DI PIETRO, Maria Sylvania. **Direito administrativo**. 30ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 2017.p. 201

⁵ *Las transformaciones del derecho público y privado*, p. 236.

⁶ BRASIL. **Constituição (1988)**. Brasília, DF. Senado, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm Acesso em 25/10/2017

esclarecida, basilamente, em consonância com parâmetros taxados pela legislação ordinária.

Logo, o legislador, a editar o Código Civil de 2002, imediatamente após instituir a norma que confere ao proprietário tais poderes (artigo 1.228), fez a seguinte ressalva, em conformidade com a premissa constitucional, e para consolidar o caráter social da propriedade:

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 águas⁷.

Ficando, portanto, reforçado o sentido social da propriedade, e, assim sendo, se o proprietário não respeita essa função, nasce para o Estado o poder jurídico de nela intervir e até de suprimi-la, uma vez afigurada medida indispensável para ajustá-la aos fins constitucionalmente determinados.⁸

Assim, como se pode notar, apesar de caracterizada a grande abrangência de tal direito, este não pode ser considerado absoluto. Nas palavras de Maria Sylvia Di Pietro, essa afirmação representa que, não podem, esses poderes serem exercidos deliberadamente de forma ilimitada, vez que, coexistem com direitos alheios, de igual natureza, e, ainda porque existem interesses públicos maiores, cuja tutela incumbe ao Poder Público exercer, ainda que em prejuízo de interesses individuais. Entra-se aqui no escopo do exercício do poder de polícia do Estado, ponto em que o exercício do direito à propriedade sai da órbita privada e passa a constituir objeto do direito público e a submeter-se a regime jurídico Estatal.

Assim, no passo em que o direito civil confere ao titular 100%, do *jus utendi, fruendi et abutendi*, o direito público da propriedade considera o bem dentro de um conjunto maior, a sociedade, e vai diminuindo a proporção daquela fruição exercida pelo titular. Isto, por estarem sendo observados os direitos de propriedade como um

⁷BRASIL, **Código Civil**, art. 1.228, § 1º. Brasília, DF: Senado federal, 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm> Acesso em 25/10/2017

⁸CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 31º. Ed. Rio de Janeiro: Atlas LTDA, 2017.p. 430

todo, e, do mesmo modo, quanto a sua necessidade pública, utilidade pública e interesse público.

2.3 Preponderância do Interesse Público e a Intervenção do Estado

Doutrinariamente quando tratando de interesses, seja ele público ou privado, entende-se logicamente, as relações sociais vão ensejar, em um conflito entre ambos, e, ocorrendo esse conflito, há de prevalecer o interesse público⁹. Isto em decorrência do princípio de supremacia do Interesse Público.

Primeiramente, cabe discorrer sobre o que se entende por interesse público. O Exmo. Ministro Luís Roberto Barroso defende que no Estado Contemporâneo tal conceito se divide em primário e secundário.

Nesta toada, discorre que:

O interesse público primário é a razão de ser do Estado e sintetiza-se nos fins que cabe a ele promover: justiça, segurança e bem-estar social. Estes são os interesses de toda a sociedade. O interesse público secundário é o da pessoa jurídica de direito público que seja parte em determinada relação jurídica – quer se trate da União, quer se trate do Estado-membro, do Município ou das suas autarquias.¹⁰

Isto posto, o princípio da supremacia do interesse público estabelece que, todas as atividades Estatais estão voltadas ao benefício da coletividade e do bem-estar social. E mesmo quando o ato ocorre na forma de interesse público secundário, onde há atendimento do interesse estatal, na verdade, em seu cerne procura satisfazer o interesse público que dali decorre.

No entanto, ainda há margens para o intérprete promover ponderações no caso concreto.

⁹CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 31ª edição. Rio de Janeiro: Atlas LTDA, 2017.p. 55

¹⁰BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**, 6ª edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2017. [Minha Biblioteca]. p. 96

Desta forma, se extrai que o principal destinatário da atividade administrativa do estado é na verdade a coletividade como um todo e não um indivíduo específico, motivo pelo qual se faz necessária a existência de tal princípio, a fim de impedir o individualismo exacerbado.

O princípio da Supremacia do interesse público está ainda ligado ao da indisponibilidade do interesse público que, segundo leciona Celso Antônio Bandeira de Mello¹¹:

Significa que sendo interesses qualificados como próprios da coletividade – internos ao setor público – não se encontram à livre disposição de quem quer que seja, por inapropriáveis. O próprio órgão administrativo que os representa não tem disponibilidade sobre eles, no sentido de que lhe incumbe apenas curá-los – o que é também um dever – na estrita conformidade do que dispuser a intentio legis.

Neste passo, entende-se, que o indivíduo deve ser compreendido como componente da sociedade, não podendo jamais seus direitos, superar os direitos sociais, que criam o interesse público.

No caso da intervenção na propriedade, em especial, o Estado age caracterizando relação vertical para com o particular, criando limitações que de alguma forma restringem o uso da propriedade. E o faz exatamente em função da supremacia que lhe é conferida, a fim de garantir a justiça, a segurança jurídica e o bem-estar social quando o uso deste direito não se encontrar em concordância a função social exigida pela constituição.

Reforçando tal ponto, preceitua-se doutrinariamente:

Tal ótica, que leva em consideração os proeminentes interesses da coletividade, é que trouxe o Constituinte a condicionar a propriedade ao atendimento da *função social* (art. 5º, XXIII). Ao fazê-lo, veio a possibilitar que o Estado interviesse na propriedade sempre que esta não estivesse amoldada ao pressuposto exigido na Constituição. Sobre o interesse do indivíduo, repetimos, há de prelevar o interesse público. Ademais, a Constituição inseriu a função social da propriedade como um dos princípios que regem a ordem econômica (art. 170, III). No dispositivo, o Constituinte mais uma vez reconhece a propriedade como fator econômico, mas a

¹¹BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 26ª Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009

condiciona ao atendimento da função social, tornando este elemento superior àquele.¹²

Neste momento, quando o particular sofre a limitação interventiva do Estado em sua propriedade, sua reação naturalmente é a de insatisfação. Mas como reafirma José dos Santos Carvalho Filho, toda intervenção visa ao atendimento de uma situação de interesse público e, por esta razão, há de justificar-se a atuação estatal, até quando contrária ao interesse particular.

Nos dias de hoje, é sabido que o Estado Contemporâneo possui como uma de suas premissas a possibilidade de intervenção na esfera privada, ou seja, a intervenção nos direitos individuais de seus cidadãos, quando estes se põem em contraponto ao interesse público.

Nesse sentido pontua José dos Santos Carvalho Filho¹³ que:

A intervenção, como é óbvio, revela um poder jurídico do Estado, calcado em sua própria soberania. É verdadeiro poder de império (*ius imperii*), a ele devendo sujeição os particulares. Sem dúvida, as necessidades individuais e gerais, como bem afirma GABINO FRAGA, se satisfazem pela ação do Estado e dos particulares, e, sempre que se amplia a ação relativa a uma dessas necessidades, o efeito recai necessariamente sobre a outra.

Quando, em se tratando do direito à propriedade, considera-se, por conseguinte, a intervenção do Estado como toda e qualquer atividade estatal que, em acordo com a lei, tenha como finalidade ajustá-la aos inúmeros fatores exigidos pela função social a que está condicionada.¹⁴ Atividade, a qual, o Estado começou a exercer por meio do poder de polícia, que constitui o instrumento pelo qual é assegurado o bem-estar da coletividade, mediante a restrição dos direitos individuais que com ele conflitem

Tratando-se, por óbvio, de pura e verdadeira manifestação da soberania, em que é baseado o Poder do Estado, cabendo obrigatoriamente aos particulares que a ele se submetam indiscutivelmente. Exceto, quando não se extraia desta medida o

¹²CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 31^o. Ed. Rio de Janeiro: Atlas LTDA, 2017.p. 431

¹³*Ibid.*, p. 430

¹⁴*Id.*

objetivo do ato, em lapidar o exercício da propriedade em acordo com função social exigida constitucionalmente, na flagrante hipótese de ilegalidade.

Tal medida encontra-se, prevista justamente no momento em que a Carta Magna condiciona o direito à propriedade ao cumprimento da função social conforme mencionado anteriormente. Pois se a propriedade precisa estar condicionada à função social, entender-se-á que, se não estiver essa condição atendida, poderá o Estado intervir para assim atendê-la.

Noutro sentido, não é demais ressaltar que a Constituição Federal ampara o instituto da desapropriação, que não deixa de ser o mais despótico modo de intervenção na propriedade, eis que a retira do domínio do proprietário para inseri-la no patrimônio do Estado. Instituto este, que será objeto de maior exposição no capítulo seguinte do presente trabalho.

3 DESAPROPRIAÇÃO

3.1 Conceito

A intervenção, da qual tratou o título, pode ser categorizada em dois grupos: de um lado, a intervenção restritiva, por meio da qual o Poder Público remove algumas das faculdades relativas ao domínio do particular proprietário do bem, embora ainda a preserve em seu favor; noutro giro, a intervenção supressiva, que gera a transferência, inversão da titularidade da propriedade de seu dono para o Estado, produzindo, por conseguinte, a perda da propriedade.

Em se tratando de desapropriação, não há como não se discutir o tamanho de sua complexidade. O que não poderia ocorrer de outra forma, uma vez que tal procedimento retrata o ponto máximo do conflito do Estado e o particular, mais especificamente, entre o interesse público e os interesses privados.¹⁵

Nesse sentido, desapropriação é o procedimento administrativo, pelo qual o Poder Público ou seus delegados, promove a transferência para si de propriedade de terceiro, em decorrência de razões previamente fundadas em utilidade pública ou interesse social, em regra, mediante o pagamento de justa e prévia indenização. E por se tratar de um procedimento de direito público, incidem obviamente normas de direito público, sobretudo quanto aos aspectos que remetem a supremacia do Estado sobre o interesse do proprietário.

O objetivo da desapropriação é a transferência do bem desapropriado para o acervo do expropriante, bem público, sendo que esse fim só pode ser alcançado com a presença dos motivos mencionados em seu conceito, ou seja, a utilidade pública ou o interesse social.¹⁶

Entende-se desapropriação como procedimento administrativo, que quase sempre é também judicial. Procedimento, pois, também consiste em um conjunto de

¹⁵CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 31^o. Ed. Rio de Janeiro: Atlas LTDA, 2017.p. 453

¹⁶*Idem.*, p. 453

atos e atividades, formalizados em sequência, objetivando alcançar determinado fim. Na desapropriação, estes atos nascem não somente do Poder Público, mas também do proprietário particular. Sendo, indubitavelmente, essencial a sua formalização para garantias de ambas as partes.

O seu procedimento tem curso em grande maioria das vezes em duas fases. A começar pela administrativa, na qual o Poder Público declara seu interesse na desapropriação e começa a tomar as medidas necessárias à transferência do bem. Eventualmente, a desapropriação se esgota nessa fase, quando há acordo do Poder Público com o proprietário. Mas esta, infelizmente não é a regra. O normal é esticar-se a outra via, a judicial, consubstanciada através da ação a ser movida pelo Estado contra o proprietário.

A desapropriação apesar de se entender como procedimento administrativo é também, realmente, um modo peculiar de aquisição da propriedade. Mas, pela forma como se estabelece, é de ser considerada uma forma de aquisição originária, porque a só vontade do Estado é capacitada a consumir o suporte fático que irá gerar da transferência da propriedade, sem que seja atribuída qualquer manifestação de vontade do proprietário.

3.2 Objeto

A desapropriação pode ter por objeto qualquer bem móvel ou imóvel ao qual se atribui valoração patrimonial. Tal afirmação se pauta no artigo 2º do Decreto-lei nº 3.365/1941¹⁷, que expõe que “todos os bens podem ser desapropriados” pelos entes da federação¹⁸.

No entanto, existem casos em que é impossível desapropriar-se certos bens. Essas situações podem ser compreendidas como as impossibilidades jurídicas e as impossibilidades materiais.

¹⁷Art. 2º Mediante declaração de utilidade pública, todos os bens poderão ser desapropriados pela União, pelos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios.

¹⁸CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 31º. Ed. Rio de Janeiro: Atlas LTDA, 2017, p. 456

No que se refere a impossibilidade jurídica, entende-se que há bens em que a lei em si os considera impassível de sofrer a desapropriação. Como verificação de tal hipótese, pode-se por bem mencionar a propriedade produtiva que não pode ser objeto de desapropriação para finalidade de reforma agrária, como depreende-se do artigo 185, II, da Constituição Federal¹⁹, não impedindo, no entanto, que ocorra a desapropriação deste bem para finalidade diversa a essa.

Já quando se trata de impossibilidades materiais, explica José dos Santos Carvalho Filho que, são aquelas por meio das quais alguns bens, por natureza própria, se tornam impassíveis de serem desapropriados. A moeda corrente, por exemplo, é impossível materialmente de ser desapropriada, isto porque, é ela o próprio meio material em que se manifesta a prévia e justa indenização; bem como, os direitos inerentes a personalidade dos indivíduos, como a honra, a liberdade, a cidadania; e as pessoas físicas ou jurídicas, porque são sujeitos, e não objeto de direitos²⁰.

Quando delimitado a autorização pela Constituição e pela lei que o Poder Público processe a desapropriação do objeto que despertou a utilidade pública ou interesse social, deverá, portanto, ocorrer a transferência do bem às pessoas competentes a proceder a desapropriação. Nestas circunstâncias, os bens desapropriados passarão a integrar o patrimônio daquelas pessoas ligadas ao Poder Público que procederam a desapropriação.

Esta integração do bem expropriado ao patrimônio do Poder Público é a chamada destinação, que pode ser definitiva ou provisória. Destinação definitiva ocorre quando a desapropriação tiver sido processada pela pessoa componente do Poder Público em seu próprio benefício ou em benefício coletivo. Em contrário senso, será provisória quando, apesar de ter sido desapropriado pelo Poder Público, este o fez em benefício de sua utilização por terceiro. Regra geral, a destinação para integração do bem deverá ser definitiva.

¹⁹BRASIL. **Constituição (1988)**, art. 185. Brasília, DF. Senado, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm Acesso em 18/11/2017

²⁰CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 31^o. Ed. Rio de Janeiro: Atlas LTDA, 2017.p. 456

3.3 Espécies de desapropriação: Utilidade Pública, Necessidade Pública e Interesse Social

Para que possa ser considerada legítima como bem pontua Carvalho Filho, devem estar presentes todos os seus pressupostos, que são: a utilidade pública, nesta se incluindo a necessidade pública; e o interesse social.

Utilidade Pública se refere no fator de que a transferência do bem deverá se configurar conveniente para a Administração Pública²¹. Por outro lado, a Necessidade Pública decorre de cenários extraordinários na realidade da sociedade, cuja solução demande pela desapropriação do bem.

Com efeito, entende-se haver a necessidade pública quanto o Estado estiver face a problema inadiável e premente, ou seja, aquele que não pode ser procrastinado, sendo como única solução a incorporação do bem de particular. Por outro lado, quando se falar em utilidade pública, serão casos em que a Administração verificara que a utilização da propriedade é conveniente e vantajosa ao interesse da coletividade, não constituindo, todavia, um imperativo para tal.

Já o segundo pressuposto, o Interesse Social²², consiste naquelas hipóteses em que se sobressai a função social da propriedade. Tem-se como preponderante para o Poder Público, nessa conjuntura, o objetivo de sanar de alguma forma as desigualdades coletivas.

Ocorre, portanto, quando o Estado acaba por se encontrar em situações de interesse social, ou seja, interesse este, ligado diretamente a questões atinentes às camadas mais carentes da sociedade, e concerne à melhoria das condições básicas de vida dessa classe.

²¹BRASIL. **Decreto-lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, Artigo 5º** Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del3365.htm> Acesso em: 18/11/2017.

²²BRASIL. **Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962, Artigo 2º** Disponível em < http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/Leis/L4132.htm> Acesso em: 18/11/2017.

Destarte, estabelecidos os pressupostos para a legitimidade da desapropriação, quando se fala nas fontes normativas deste instituto, em primeiro lugar, não há como rechaçar que este é primordialmente previsto na sua modalidade ordinária, no artigo 5º, XXIV, da Constituição Federal²³: “A lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição.”

Tal disposição consolida a regra geral e fundamental para as desapropriações, trazendo de forma clara os pressupostos necessários a prática de tal ato administrativo, assim como também demonstrando uma de suas principais características, a prévia e justa indenização em dinheiro, que como regra geral sempre será devida pela autoridade expropriante ao proprietário particular, ressalvadas é claro, se verificadas exceções legais.

Com viés regulamentador da norma constitucional acima mencionada, devem ser destacadas duas leis reguladoras da desapropriação. A primeira é o Decreto-lei nº 3.365/41, considerado a lei geral das desapropriações, que dispõe sobre os casos em que tal procedimento é realizado em decorrência da utilidade pública, instituindo as hipóteses em que poderá ocorrer a desapropriação, e, do mesmo modo estipulando seu procedimento. O outro diploma regulamentador é a Lei nº 4.132/62, que define os casos de desapropriação por interesse social e dispõe sobre sua aplicação.

Ainda sobre o tema, importante se faz mencionar que as definições dos casos das espécies supramencionadas, não são deixadas a critério da Administração, eis que conforme elucidado decorrem especificamente de rol taxativo expressos em lei. Assim sendo, necessária se faz sua indicação no momento da ocorrência na concretude da hipótese.

²³BRASIL. **Constituição (1988)**. Brasília, DF. Senado, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm Acesso em 18/11/2017

3.4 Competência para efetivar a desapropriação

No que tange as entidades competentes a promoção do procedimento sob análise, e por se tratar de amplo processo que vai da declaração a transferência da propriedade, é preciso tecer alguns comentários e distinguir as competências.

Toda vez em que se fala da competência para efetivação da desapropriação, traça-se um paralelo entre a declaração e a execução do procedimento.²⁴ No caso da declaração, a competência aquela que legitimará o personagem capaz a declarar a utilidade pública ou o interesse social do bem imóvel atrativo a futura desapropriação.

Nas palavras de Carvalho Filho, declarar a utilidade pública ou o interesse social é conduta que apenas reflete a manifestação do Estado no sentido do interesse público que determinado bem desperta com vistas à transferência coercitiva a ser processada no futuro. Portanto, não se pode dizer ainda que, com a declaração, já exista a desapropriação²⁵, que nada mais é que apenas uma fase do procedimento que será explanada em título próprio.

Portanto, em regra geral a competência para a declaração de utilidade pública ou interesse social é dos Entes Federativos, que será feita materialmente por meio de edição de decreto do Chefe do Executivo na forma da lei.

No caso da competência executória esta se falando da competência de fato para promover e efetivar o procedimento de desapropriação. Essa competência importa no exercício das atividades que venha a ser necessárias para a condução do processo de inversão de propriedade.

O Decreto-lei nº 3.365/41 em seu art. 3º, dispõe que:

²⁴ CARVALHO FILHO destaca que a competência declaratória envolve o poder de império do Estado, sendo atribuição do ente federativo interessado. In Manual de Direito Administrativo³¹º. Ed. Rio de Janeiro: Atlas LTDA, 2017.p. 459

²⁵ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 31º. Ed. Rio de Janeiro: Atlas LTDA, 2017.p. 458

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.

Sendo que conforme leciona a doutrina sobre a matéria aplica-se o entendimento de quem pode mais pode o menos. Ou seja, os legitimados para a declaração da utilidade pública ou interesse social, também podem promover a desapropriação. Note-se que a recíproca não é verdadeira, sendo que os legitimados do art. 3º dependem da declaração firmada anteriormente pelos entes federativos.

Aliás, as concessionárias mencionadas como legitimadas são somente competentes para promover a desapropriação de bens que se relacionem diretamente com a prestação do serviço concedido, sob fiscalização do poder concedente que veio a efetivar o ato declaratório.

Por fim, nas palavras de José dos Santos Carvalho Filho²⁶:

Nunca é demais lembrar, todavia, que a possibilidade de ajuizamento da ação pressupõe autorização prévia, que figure em lei ou em contrato. Portanto, nem todas as pessoas administrativas, ou delegatárias não administrativas, podem propor a ação: sua legitimidade depende da permissão legal ou contratual.

3.5 Da Fase Declaratória

Como se sabe, o procedimento expropriatório não se consome em um único momento. Isto pois, dentro de seu arcabouço procedimental ambas as partes, Poder Público e proprietário particular, expressam incontáveis manifestações volitivas.

Em decorrência disto, pode-se fracionar tal procedimento em duas grandes fases distintas: a fase declaratória e a fase executória, abrangendo, esta última, uma fase administrativa e uma judicial.

²⁶ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 31º. Ed. Rio de Janeiro: Atlas LTDA, 2017.p. 460

Na fase declaratória, o Poder Público declara a utilidade pública ou o interesse social do bem para fins de desapropriação.

Em treco extraído da conceituação de Maria Sylvia Di Pietro²⁷ a declaração expropriatória de utilidade pública ou de interesse social:

Pode ser feita pelo Poder Executivo, por meio de decreto, ou pelo Legislativo, por meio de lei (arts. 6º e 8º do Decreto-lei nº 3.365/41), cabendo, neste último caso, ao Executivo tomar as medidas necessárias à efetivação da desapropriação, independentemente de autorização legislativa. Esta somente é obrigatória quando a desapropriação recaia sobre bens públicos. (art. 2º, § 2º, do mesmo Decreto-lei).

Fato que tem carregado consigo controvérsias, é no que diz respeito ao conteúdo desta declaração, seja ela via decreto ou lei, já a lei reguladora do procedimento é silente quanto ao que deve ser expressamente elucidado na declaração expropriatória.

O ato declaratório, seja lei ou decreto, em primeiro lugar deve individualizar precisamente, o bem no qual o Poder Público intende desapropriar, sendo ilegítimas as declarações genéricas, sob pena de invalidade e inaptidão a produção de qualquer efeito jurídico; indicar o sujeito passivo da desapropriação; a declaração de utilidade pública ou interesse social; a destinação específica isso para que deixe expresso o fim a que se destina a desapropriação, pois apenas com essa referência se fará possível ao proprietário da coisa constatar se há, ou não, desvio de finalidade, e se a hipótese configura realmente um dos casos que a lei prevê como suscetíveis de ensejar a desapropriação; e por fim, o fundamento legal e os recursos orçamentários destinados ao atendimento da despesa.

Dada a declaração na forma acima, expressando a vontade administrativa no sentido de promover à futura transferência do bem, o ato que declara a utilidade pública ou o interesse social está preordenado a produzir seu objeto básico: o interesse na desapropriação de determinado bem.

²⁷ DI PIETRO, Maria Sylvia. **Direito administrativo**. 30ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 2017.p. 241

Não obstante, é possível se verificar a instalação de outros efeitos. Iniciando-se com o que confere ao Poder Público o direito de penetrar no bem, a fim de fazer verificações e medições, desde que as autoridades administrativas atuem com moderação e sem excesso de poder, conforme o disposto no artigo 7 do Decreto-Lei 3.365/41²⁸. Em caso de dano decorrente de abuso de poder ou das inspeções e levantamento de campo, fará o proprietário jus a indenização, sem prejuízo da ação penal.

Outro efeito que se pode notar, é início da contagem do prazo de 5 anos para caducidade do ato, prevista no artigo 10²⁹, prazo este para a conduta positiva do expropriante para prosseguir com o interesse desapropriatório declarado por utilidade pública. Ou seja, no caso de inércia do Poder Público ultrapassando o prazo previsto, ocorrerá a perda dos efeitos jurídicos que ensejariam a desapropriação.

Doutrinariamente, há divergências quanto a duração do referido prazo, eis que se entende:

Excessivamente longo o prazo de cinco anos previsto para a caducidade da declaração de utilidade pública, permitindo a lei que o expropriante se conduza com certo descaso e negligência, e que o proprietário fique durante todo esse tempo (denominado de “período suspeito”) numa situação de incômoda pendência³⁰.

Dispõe, ainda, a lei expropriatória que, no caso de ocorrência da caducidade, somente decorrido um ano é que poderá o mesmo bem objeto de nova declaração³¹. Isto significa, portanto, que a caducidade não é definitiva, mas sim provisória, durando apenas o período de um ano. Que restando ultrapassado, poderá o Poder Público expedir novo ato declaratório.

²⁸ Art. 7º Declarada a utilidade pública, ficam as autoridades **administrativas autorizadas a penetrar nos prédios compreendidos na declaração**, podendo recorrer, em caso de oposição, ao auxílio de força policial.

²⁹ Art. 10º A desapropriação deverá efetivar-se mediante acordo ou intentar-se judicialmente, **dentro de cinco anos**, contados da data da expedição do respectivo decreto e **findos os quais este caducará**.

³⁰ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 31º. Ed. Rio de Janeiro: Atlas LTDA, 2017.p. 464

³¹BRASIL. **Decreto-lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, Artigo 10º** Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/De13365.htm> Acesso em: 10/10/2018.

Ainda sobre a fase declaratória e o ato de declaração expropriatória, entende a saudosíssima Prof. Maria Sylvia Di Pietro que, muito embora este ato de declaração de utilidade pública ou interesse social não possa sozinho promover a transferência do bem para o patrimônio público, ela incide imprescindivelmente sobre o proprietário, sujeitando-o, às operações materiais e aos atos administrativos e judiciais necessários à consolidação da medida³².

Portanto, neste sentido, o particular que se sentir lesado ao constatar algum vício de ilegalidade ou até mesmo inconstitucionalidade no ato poderá impugná-lo judicialmente, seja pelas vias ordinárias ou por mandado de segurança, podendo inclusive pleitear liminar que suspenda o procedimento da desapropriação até que haja apreciação judicial da validade do ato.

Cabe lembrar que, o judiciário não possui a autonomia de analisar o mérito do ato administrativo, restringindo, portanto, o questionamento estritamente a aspectos de validade e legalidade do mesmo. Essa impugnação é possível ainda que a declaração de utilidade pública seja feita por lei, já que neste caso se trata da chamada lei de efeito concreto (lei em sentido formal, porque emana do Legislativo; mas ato administrativo em sentido material, porque alcança pessoa determinada).

3.6 Da Fase Executória: Procedimento Administrativo

Esta segunda fase do procedimento da desapropriação, a executória, pode ser administrativa ou judicial. Incorpora todos os atos através dos quais o Poder Público realiza a desapropriação, portanto, é nessa fase em que todas as medidas necessárias à efetivação da desapropriação são tomadas, ensejando na integração do bem ao patrimônio público.

Anteriormente, o Poder Público se restringiu apenas em estabelecer declaração de vontade indicativa de que o bem importava em utilidade pública ou interesse social para fins de desapropriação. Superado isso, após a fase declaratória a autoridade estatal passa agir efetivamente no aspecto de compor a desapropriação,

³² DI PIETRO, Maria Sylvia. **Direito administrativo**. 30ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 2017.p.

sendo aqui possível completar a inversão de propriedade do bem ao expropriante resultando para proprietário no direito à indenização³³.

A fase executória será administrativa, na ocorrência de acordo entre as partes, no que tange à indenização. Nesta hipótese em que será observado as regras que regem a compra e venda, necessitando-se, para bem imóvel, de escritura no Registro de Imóveis, pois, sendo uma das partes o Poder Público, há de vigorar o princípio da publicidade e do formalismo. Pode ocorrer, no entanto, que essa fase não exista no caso prático, eis que nem sempre o Poder Público conhece o proprietário da coisa, cabendo assim a propositura de ação de desapropriação.

A fim de bem elucidar este procedimento administrativo observa Carvalho Filho³⁴ de maneira bem didática:

O acordo resulta de entendimentos e negociações entre o Poder Público e o proprietário, mesmo que no início do procedimento tenha surgido algum conflito de interesses entre eles. O que se pretende com o acordo é evitar o recurso ao Judiciário pela ação de desapropriação. A bilateralidade de vontades incide sobre o bem e o preço, ou seja, as partes se ajustam no sentido de que o bem pode ser alienado mediante o pagamento de preço previamente acertado.

Não havendo acordo na forma administrativa citada, não restará outro caminho senão a propositura de respectiva ação de desapropriação para promover a solução dos conflitos entre poder público e particular proprietário.

³³ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 31^o. Ed. Rio de Janeiro: Atlas LTDA, 2017.p. 465

³⁴ *Idem*, p. 465

4 ASPECTOS PROCESSUAIS DA DESAPROPRIAÇÃO

4.1 Elementos da Inicial e Pretensão

O Poder Público ingressará com petição inicial, nos moldes do art. 319 do CPC, além de mais alguns requisitos especiais para sua apresentação. Deste modo, é dever do expropriante instruí-la com um exemplar do contrato ou do diário oficial em que houver sido publicado o decreto expropriatório que deu forma a declaração. Exigindo ainda a apresentação da planta ou da descrição do bem a ser desapropriado e suas confrontações.

Neste processo ainda, só poderão ser discutidas questões inerentes ao preço ou a vício processual, situação precisamente prevista no artigo 20 do Decreto-lei nº 3.365/41 que dispõe “a contestação só poderá versar sobre vício do processo judicial ou impugnação do preço; qualquer outra questão deverá ser decidida por ação direta”. Tal norma, é completiva ao artigo 9³⁵, que impede o Judiciário de decidir, neste processo, se verifica ou não a existência de utilidade pública.

Quanto a essa limitação legal, Maria Sylvia Di Pietro³⁶ entende que:

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

Ademais, dado início ao processo em si, ciente da limitação quanto ao debate somente no que tange a indenização, se houver acordo, a decisão possuirá carácter apenas homologatório, importando em título para Registro no RGI.

Observando-se os artigos 9^a e 20 da Lei de Desapropriação, na ocorrência de alguma ilegalidade no ato declaratório de utilidade pública ou interesse social, no que

³⁵ Ao Poder Judiciário é vedado, no processo de desapropriação, decidir se se verificam ou não os casos de utilidade pública.

³⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia. **Direito administrativo**. 30^a edição. Rio de Janeiro: Forense, 2017.p. 244

couber à competência, à finalidade, à forma ou mesmo quanto aos fundamentos que o ensejaram (casos de utilidade pública ou interesse social), caberá ao expropriado terá que propor “ação direta”, que poderá ser tanto uma ação ordinária declaratória da nulidade, como mandado de segurança, se houver lesão a direito individual líquido e certo, como até mesmo ação popular, respeitando obviamente os pressupostos para tal.

4.2 Imissão Provisória na Posse

O procedimento desapropriatório como é cediço tem por principal objetivo promover a transferência da propriedade de um determinado bem interessante ao Poder Público, seja por utilidade pública ou interesse social, mediante a paga de indenização, via de regra, prévia. Destarte, a posse do expropriante sobre o bem expropriado ocorre ao final do processo, uma vez efetivados o pagamento culminando naturalmente com a completude da transferência.

No entanto, por não ser em todas ocasiões em que ocorre o acordo quanto ao valor e o pagamento indenizatório a legislação que versa sobre o instituto da desapropriação admite a figura da Imissão Provisória na Posse. Situação em que, o expropriante passa a ter a posse provisória do bem antes da finalização da ação.

Nas palavras do Ilmo. Professor Carvalho Filho, a legislação sobre desapropriação admite a figura da imissão provisória na posse, ou seja, a situação jurídica em que o expropriante passa a ter a posse provisória do bem antes da finalização da ação expropriatória. Na lei geral, a imissão provisória na posse está prevista no art. 15³⁷, vejamos:

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 imiti-lo provisoriamente na posse dos bens;³⁸

³⁷ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 31^o. Ed. Rio de Janeiro: Atlas LTDA, 2017.p. 467

³⁸BRASIL. **Decreto-lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, Artigo 10^o** Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del3365.htm> Acesso em: 18/08/2014

Essa imissão provisória não representará, ainda, a transferência de domínio do bem que está sujeito a desapropriação, mas importa salientar que mesmo tratando-se de medida provisória, os efeitos por ela trazidos são bem rigorosos para o proprietário.

Assim, esta medida causa na prática um total impedimento para que o proprietário volte a exercer os poderes inerentes a propriedade do bem objeto, sendo correto dizer, que no caso concreto ocorre a real perda da propriedade.

Para que esta medida severa seja instaurada, é necessária a incidência de dois pressupostos: urgência e o depósito prévio do valor. Uma vez observados estes pressupostos, cria-se para o expropriante o direito subjetivo a imissão provisória, não podendo o juiz denegar o requerimento realizado para tal. Além disso, a lei estabelece que não há necessidade de citação do réu para que seja determinada a imissão provisória na posse.

Quando se fala em urgência, deve-se compreender que os fatores que a geram para motivar a imissão na posse, denotam serem privativos do expropriante, que como se sabe, é notadamente um gestor dos interesses públicos, podendo ainda ser feita a qualquer tempo. Uma vez ocorrida a declaração de urgência, o expropriante deverá, no prazo improrrogável de 120 dias requerer ao juiz a imissão provisória na posse, sendo que se não for realizada dentro do prazo estabelecido, o juiz não poderá deferir tal medida, e, não poderá o Poder Público renová-la.

Outrossim, além da urgência, se estabelece também como pressuposto da imissão provisória na posse o depósito arbitrado pelo juiz. E, muito embora o depósito judicial efetuado pelo expropriante no caso de imissão liminar na posse tenha caráter provisório, o expropriado sofreria grande injustiça se, além de ter perdido a posse do bem, ainda tivesse que aguardar o desfecho do processo para receber a indenização. Dessa forma, o depósito judicial prévio tem por escopo respaldar o expropriado uma vez que já se encontra sem o bem.

Uma vez depositado este valor, a lei aceita que o expropriado requeira ao juiz o levantamento parcial do montante, equivalente a até 80% do valor depositado

independentemente da concordância do expropriado quanto ao valor oferecido ou depositado. Para que assim possa exercer seu direito sem prejuízos e sem que haja riscos a regular marcha processual até o prolatar da sentença que estipulará o valor definitivo da indenização.

4.3 Manifestação do Ministério Público

As leis que regulamentam o instituto sob análise não preveem em seu corpo qualquer ponto a respeito da intervenção Ministerial nos casos e processos de desapropriação.

Deste modo, há entendimentos diversos que alinhavam com a participação ou não do órgão do Parquet nesses casos.

Aos que entendem pela não participação, esta justifica-se pelo fato de que como se trata de processo judicial que visa apenas a delimitação do montante pecuniário que irá compor a indenização, não haveria ali situação de interesse público ensejador de manifestação ministerial. Tais afirmações, em tese, respaldam-se no que dispõe o art. 178, I, do CPC, que em suma traz que a intervenção quando houver interesse público assim qualificado em função da natureza da lide ou qualidade da parte.³⁹

Em contrario senso, José dos Santos Carvalho diz que, a referida ação acarreta a perda da propriedade, direito previsto constitucionalmente, e, ainda por ter condão fundado na existência de utilidade pública e interesse social, haveriam presentes requisitos suficientes para a configuração de interesse público. Logo, em decorrência da natureza da lide, a ação de desapropriação acaba por provocar a intervenção do Ministério Público.

³⁹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 31^o. Ed. Rio de Janeiro: Atlas LTDA, 2017.p. 470

Portanto, infere-se pelos argumentos anteriores que a atuação do representante do Parquet nos autos de ação de desapropriação é obrigatória, seja ele qual for.

4.4 Sentença e Indenização

A decisão final de um processo tem dentre muitas a finalidade de resolver a controvérsia da lide e delimitar o dispositivo a ser cumprido pelas partes, criando obrigações diversas. No caso do processo expropriatório seu objetivo, do mesmo modo, é solucionar a lide, estabelecendo, por conseguinte o valor indenizatório devido.

Explica José dos Santos Carvalho Filho⁴⁰, que:

A lei geral expropriatória, porém, quando se refere à sentença, consigna que o juiz, depois de indicar os fatos que motivaram o seu convencimento, deve atender especialmente a vários fatores para o fim de definir a indenização. Esses fatores são a estimação dos bens para efeitos fiscais; o preço de aquisição e o interesse que deles auferir o proprietário; a situação, estado de conservação e segurança dos bens; o valor venal dos últimos cinco anos; e a valorização ou depreciação da área remanescente, pertencente ao expropriado (art. 27).

Tal proposição acaba por demonstrar que os fatores ali delimitados nem sempre seriam compatíveis com os definidos constitucionalmente. O texto da Lei maior é claro ao definir que a indenização deverá ser justa, compatível com o valor real do bem. E, caso ocorra por meio da delimitação desses fatores a apuração de quantum que não corresponda com o valor real do bem expropriado, a verba indenizatória deixará de ser justa em clara afronta a preceito constitucional.

A indenização por sua vez é o mecanismo pelo qual impõe-se a forma de alcançar o equilíbrio entre interesse público e privado; ou seja, o particular perde a propriedade do bem, mas como compensação recebe o valor correspondente em dinheiro.

⁴⁰ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 31^o. Ed. Rio de Janeiro: Atlas LTDA, 2017.p. 470

Esse direito ao qual o proprietário faz jus é de natureza pública, já que se encontra estipulado na Constituição Federal; assim, a indenização será prévia, justa e em dinheiro.

O quantum indenizatório normalmente é composto por duas parcelas: uma delas é a que já foi objeto de depósito judicial, quando o expropriante foi imitado provisoriamente na posse do bem; enquanto a outra é a parcela complementar, que corresponde à diferença entre o valor que a sentença fixou, com os devidos acréscimos, e a parcela depositada.

A Constituição de 1988 prevê, no artigo 243, uma hipótese de desapropriação sem indenização; no entanto, tal medida aí prevista, configura verdadeiro confisco, entendida como a apropriação que o Estado faz dos bens particulares, sem indenizar seus respectivos donos, em caráter de pena imposta aos mesmos⁴¹.

Excluindo-se o caso único de ausência de indenização quando da desapropriação, em todos os outros deverá ser estipulado o valor considerado precisamente necessário a restituir de forma inteira o patrimônio expropriado, para que não sofra redução, e, há de ser em dinheiro para que permita, em tese, a aquisição de bem idêntico ao que constituiu objeto da desapropriação.

Para Carvalho Filho, a configuração de justiça no pagamento da indenização, atribui que esta deverá abranger não só o valor real e atual do bem expropriado, como também os danos emergentes e os lucros cessantes decorrentes da perda da propriedade. Incluem-se também os juros moratórios e compensatórios, a atualização monetária, as despesas judiciais e os honorários advocatícios⁴².

⁴¹ DI PIETRO, Maria Sylvania. **Direito administrativo**. 30ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 2017.p. 250

⁴² CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 31º. Ed. Rio de Janeiro: Atlas LTDA, 2017.p. 471

4.5 Estudo de Caso

O caso sob análise é uma Ação de Desapropriação, que tramita atualmente na 7ª Vara Cível da Comarca de Niterói, sob o nº 1991.002.001716- 09 distribuída em janeiro do ano de 1991.

À época, o constante fluxo migratório rumo aos grandes centros urbanos do Brasil constituía fato notório. Tal fluxo se operava, infelizmente, de forma desordenada, sem que houvesse a possibilidade de elaboração de um plano de assentamento dos migrantes, o que desencadeou por si só uma imensa gama de problemas, entre os quais o principal talvez residisse nos conflitos referentes à posse de terras.

Assim, o Estado do Rio de Janeiro, fazendo uso de suas atribuições como ente componente da Federação, sob a égide dos argumentos expostos deflagrou o procedimento de desapropriação face à grande porção de terra pertencente à Família Cruz Nunes, visando desapropriar área de terra com aproximadamente 160 (cento e sessenta) hectares localizada em maior porção no 2º distrito do município de Niterói, objetivando o assentamento de cerca de 6000 (seis mil) famílias que a ocupavam e encontravam-se ameaçadas pelos seus proprietários ou pretensos proprietários.

Interessante mencionar, que inicialmente, de forma anterior a propositura da ação de desapropriação das áreas, houve tratativas entre as partes em busca de um desfecho amigável, o que não obteve sucesso. E, durante estas tratativas, as famílias que ali se assentaram, a título precário de posse, já haviam ingressado com ações de usucapião visando obter a propriedade de lotes menores.

Com o real ingresso da ação judicial de desapropriação, o Estado liminarmente pleiteou de pronto pela Imissão Provisória na Posse, efetuando o depósito do valor da indenização.

O juízo decidiu pela imissão provisória do expropriante, arbitrando o valor que montava em Cr\$ 406.357.541,02 (quatrocentos e seis milhões, trezentos e cinquenta

e sete mil e quinhentos e quarenta e um), valor com o qual o expropriante acordou em adimplir, desde que, fosse realizado em 4 parcelas.

Assim, a imissão provisória do Estado do Rio de Janeiro na área expropriada deu-se na data 7 de outubro de 1991, mesmo não havendo depósito prévio do valor integral arbitrado, quando passou a gozar do direito de penetração no imóvel, sendo que, após a imissão provisória da posse do ente público, dificilmente ocorreria a reversão favor do particular, o expropriado.

Ressalte-se que mesmo com o deferimento de tal medida, a parte expropriada perdeu a posse do bem sem o pagamento da totalidade da indenização, razão pela qual, foi impetrado pelos expropriados o devido Mandado de Segurança face a decisão inicial que deferiu o benefício da imissão⁴³. Sendo concedida a segurança pela 1ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro:

Ementa: Concessão da ordem mandamental para que o Dr. Juiz decida sobre imissão provisória na posse após arbitramento. A desapropriação e por utilidade pública, visando ao assentamento de pessoas no limite expropriado. O valor do depósito abaixo daquele estipulado para a cobrança de tributo, viola o art. 15, § 1º, do Decreto-Lei nº 3.365, de 1941 e também o art. 5º, número LXIX, da Constituição Federal.⁴⁴

Em síntese, revogou-se a decisão que deferira a imissão provisória da posse, eis que esta se deu sem prévio e integral depósito, violando para tanto a inteligência do art. 15, § 1º, do Decreto-lei nº 3.365/41⁴⁵, garantia essa assegurada, ainda, no art. 5º, XXIV, da Constituição Federal⁴⁶. Ademais, entende-se que tal medida só poderia

⁴³ 1ª VARA DA COMARCA DE NITERÓI. AÇÃO DE DESAPROPRIAÇÃO: 1991.002.001716-5. Juiz: Doutor Rubens Medeiros. DJ: 02/10/1991. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, 1991. p. 204 Disponível em: <www.tjrj.jus.br/web/guest/consultas> Acesso em: 20/10/2017

⁴⁴ 1ª CÂMARA CÍVEL, TJRJ. MANDADO DE SEGURANÇA: 107/92. Des. Pedro Américo Rios Gonçalves. DJ: 13/10/1992. Disponível em: <www.tjrj.jus.br/web/guest/consultas> Acesso em: 21/10/2017

⁴⁵ 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 imiti-lo provisoriamente na posse dos bens; § 1º A imissão provisória poderá ser feita, independente da citação do réu, mediante o depósito

⁴⁶ 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: XXIV - a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição;

ser objeto de decisão monocrática do Juízo, após apresentação de laudo prévio da perícia.

Após tais acontecimentos, exenderam-se 10 anos de marcha processual, em que a referida ação prosseguiu sem propósito prático. Isso porque, até então, não havia sido realizada qualquer perícia para apuração do valor indenizatório, bem como o contingente populacional da área somente crescia, de maneira resultar em processo de urbanização ainda mais desordenado.

A sensação de ineficiência e desídia que o procedimento se revestia, aliada a todo o entroncamento processual, também evidenciou os diversos e seguidos desdobramentos da posse de frações menores do bem, que ocorreram entre os particulares que ali residiam ou passaram a residir.

Feito isto, longos anos depois da decisão mandamental que revogava a imissão do expropriante na posse e determinara realização da perícia prévia, finalmente foram juntados aos autos os laudos periciais.

Obviamente, o valor apurado não era e nem tão cedo seria objeto de entendimento entre as partes, e, a demanda permaneceu entre impugnações e recursos para majorar e reduzir o valor indenizatório ora apurado.

No entanto, inesperadamente, durante a gestão da Governadora Benedita da Silva, foi editado o decreto de nº 32.369, de 10 de dezembro de 2003, que revogava todos os decretos que declaravam o interesse social sobre a área desapropriada nos autos, requerendo para tanto a extinção da demanda por perda superveniente do objeto da ação.

Iniciou-se assim o debate sobre a possibilidade ou não da ocorrência da desistência do ato de desapropriação, ainda mais o do caso em tela, que estava a anos em trâmite.

A doutrina majoritária leciona que é plenamente possível a desistência por parte do Poder Público, inclusive, no curso da respectiva ação judicial. Entretanto, essa

desistência não será possível se houver ocorrido o pagamento da indenização, ou até mesmo o seu pagamento parcial. O expropriado inclusive, não poderá se opor a esta desistência, mas fará jus a uma indenização pelos danos decorrentes do procedimento.

O expropriante, por outro lado, estará impossibilitado de desistir do procedimento quando a ocupação do bem a ser desapropriado sofreu alterações substanciais, sendo inviável a sua devolução nas condições anteriores⁴⁷.

O STJ, inclusive, já se manifestou acerca do tema:

Constatadas substanciais alterações no imóvel objeto da ação expropriatória, tornando impossível a restituição no estado em que se encontrava antes da imissão provisória, não há como se acolher o pedido de desistência apresentado pelo expropriante.⁴⁸

Deste modo, foi proferida sentença, na qual o Juízo determinou pela procedência do pedido inicial da demanda, incorporado ao patrimônio do Expropriante as áreas objeto da demanda, mediante o pagamento de uma indenização astronômica.

A este ponto, o histórico da demanda demonstrava a procura incansável do Estado do Rio de Janeiro e dos expropriados na busca de decisão favorável à sua pretensão, mas também a enorme e dispendiosa tramitação legal do processo desapropriatório, que embora aparentasse a defesa de uma pretensão, verdadeiramente eternizavam a lide.

Como última medida, interpuseram ambas as partes Recurso Especial ao Superior Tribunal de Justiça, no qual pleiteava o Estado ainda pelo acolhimento da desistência do ato desapropriador, enquanto os expropriados desejavam a correção

⁴⁷CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 31^o. Ed. Rio de Janeiro: Atlas LTDA, 2017.p. 478

⁴⁸REsp no 132.398-SP, 2o Turma, Rel. Min. HÉLIO MOSIMANN, publ. no DJ de 19.10.1998, p. 62. A 2o Turma do STJ decidiu no mesmo sentido em hipótese na qual o imóvel objeto da desapropriação havia sido invadido por terceiros em virtude de negligência do autor da ação expropriatória. A desistência também foi rechaçada (REsp no 98.560-SP, Rel. Min. FRANCISCO PEÇANHA MARTINS, publ. DJ de 14.6.1999, p. 151). Ainda: REsp 450.383-RS, 2o Turma, Rel. Min. JOÃO OTÁVIO DE NORONHA, em 03.08.2006 (Informativo STJ no 291, ago. 2006).

dos índices de incidência dos juros moratórios e compensatórios. O recurso ora mencionado encontra-se paralisado no referido Tribunal até a presente data, restando de maneira inconteste a morosidade, ineficiência, dentre muitos outros pontos que minam de maneira substancial o procedimento de desapropriação.

4.6 Da Problemática do Caso

É no mínimo evidente que o processo passou por seguidos erros que se tornaram determinantes para alcançar o cenário atual.

Logo, seria de extrema coerência elucidar num primeiro momento o panorama político da época, que passava diretamente por atuação via de regra em maior caráter assistencialista do então Governo Brizola. Momento marcado por diversas situações semelhantes ao caso objeto do estudo, onde buscava-se o assentamento de famílias que viviam da posse irregular em grandes propriedades.

Finalmente, pertinente se faz traçar algumas considerações quanto à atuação do Poder Público em regra geral.

No caso em apreço, é possível verificar que, muito embora o Estado atue em flagrante hipótese de busca do interesse público, este não atuou de maneira concreta da qual demandava a situação.

Com efeito, a declaração do interesse público ocorreu de forma a legalizar a situação das diversas famílias que ali já se encontravam, que naquele ponto exerciam posse mansa e pacífica com *animus domine* de menores porções do bem, que, inclusive, já eram plenamente passíveis do manejo de ações de usucapião.

Sob este ângulo, a intenção estatal em assentar as famílias ali já estabelecidas era parte de uma política adotada pelo governo da época, como explicitado acima. Insere-se aí, portanto, a questão da imissão provisória deferida em favor do Estado, que se deu de forma irregular, em claro equívoco do Judiciário.

Primeiramente, a inteligência do art. 14⁴⁹ da Lei de Desapropriação, comanda que uma vez deferida a inicial do processo, deverá ser designado perito para avaliar os bens aos quais se pretendem desapropriar, o que não ocorreu.

Ademais, a imissão provisória na posse, por império do art. 15⁵⁰ da mesma Lei, está condicionada a dois requisitos delimitados *alhures*, sendo um deles o depósito prévio. Assim, entende-se que a sua realização ou não é fator determinante para o deferimento da referida medida.

Portanto, por se tratar de pressuposto inafastável, a sua ausência impede a concessão da medida, tendo em vista que, estaria infligindo o princípio constitucional que determina que o procedimento desapropriatório ocorrerá necessariamente mediante prévia e justa indenização⁵¹, mesmo que esta seja objeto de controvérsia judicial.

Logo, quando foi admitido o acolhimento da medida sem o devido cumprimento de um de seus requisitos essenciais, ele acaba por romper a ordem legal do procedimento como um todo, trazendo para o processo ainda mais falhas.

Esta declaração de imissão pelo judiciário, frise-se, seria para regularizar a posse dos indivíduos ali estabelecidos, e ainda que se ignorasse sua ilegalidade, ela era na verdade inócua. Isto pois, a partir do momento em que as famílias já se encontravam na posse do bem anteriormente a declaração do interesse na desapropriação, a imissão do expropriante na posse não possuiria efetividade, vez que não poderia exercer qualquer ingerência sobre um bem que já se encontrava tomado.

Nesta toada, a fim de ilustrar ainda mais esta problemática atuação Estatal, o não aperfeiçoamento do ato acabou por gerar muito mais controvérsias,

⁴⁹BRASIL. **Decreto-lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, Artigo 14** Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/De13365.htm> Acesso em: 18/08/2014.

⁵⁰BRASIL. **Decreto-lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, Artigo 15** Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/De13365.htm> Acesso em: 18/08/2014.

⁵¹ BRASIL. **Constituição** (1988), Art. 5º, XXIV. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF. Senado, 1988

principalmente no que cabia a forma em que a imissão na posse se deu, ou seja, sem qualquer efeito prático, e, com o posterior aceno no sentido de desistir do ato.

Logo, afere-se que da atuação administrativa a tentativa de desistência no caso em *sub examine*, no apagar das luzes, foi a ultima evidência de que o Estado não mais possuía interesse na desapropriação. Sendo que no decorrer de todo o tempo em que esteve imitado provisoriamente na posse não tomou qualquer providência no sentido de concretizar o fim ao qual se propôs ao deflagrar a execução do ato.

No entanto, tendo em vista que, durante todo o período em que permaneceu na posse do bem, permitiu a invasão ou alocação de mais pessoas, de certa forma incentivando o apossamento, vislumbrando-se, irreversível o ato expropriatório, e, portanto, impossível a concessão da pleiteada desistência por parte do Poder Público.

E é nesse sentido, que o entendimento vigente impõe que a possibilidade de desistência do Ato Desapropriatório tenha como requisito basilar, a devolução do bem no *status quo* ante a efetivação da imissão provisória, o que de fato não poderia ser alcançado. Isto pois, durante o decorrer dos longos 11 anos em que se arrasta a ação, a área passou por grande mutação, resultando em processo de urbanização desordenada, recebendo ainda mais famílias que para lá se dirigiram no sentido de conseguir uma porção de terra que pudessem chamar de sua, acabando por se transformar em uma favela.

E, portanto, em razão de toda a mutação que sofrera a área objeto da desapropriação, seria impossível a devolução dos bens sem que houvesse enorme prejuízo para as mais de 16.000 pessoas que já ocupavam as áreas.

Pro conseguinte, em análise principiológica, é conveniente citar, a ruptura ao que pressupõe o Princípio da Segurança Jurídica. Isto pois, como bem entende José dos Santos Carvalho Filho, se, de um lado, não se pode relegar o postulado de observância dos atos e condutas aos parâmetros estabelecidos na lei, de outro é preciso evitar que situações jurídicas permaneçam por todo o tempo em nível de

instabilidade, o que, evidentemente, provoca incertezas e receios entre os indivíduos⁵².

Desse princípio ainda é possível inferir, de acordo com a doutrina majoritária, dois vetores básicos. De um lado, a perspectiva de certeza, que indica o conhecimento seguro das normas e atividades jurídicas, e, de outro, a perspectiva de estabilidade, mediante a qual se difunde a ideia de consolidação das ações administrativas e se oferece a criação de novos mecanismos de defesa por parte do administrado, inclusive alguns deles, como o direito adquirido e o ato jurídico perfeito, de uso mais constante no direito privado⁵³.

Do que foi citado acima, vislumbra-se que apesar da indicação do conhecimento seguro das normas, as atividades jurídicas no caso foram em várias ocasiões contrárias àquelas. Além disso, quanto a consolidação da ação administrativa no caso, é possível notar que apesar da atuação ocorrer de fato, não há uma perspectiva de estabilidade que denota tal solidez.

Em outras palavras, embora haja previsão legal para que o Poder Público, por ventura, viesse a desistir do ato, este não poderia possuir caráter de absoluta discricionariedade da administração. Tal máxima, evidencia-se ainda mais quando ao analisar o caso, a desistência acabaria por atestar uma instabilidade absurda não somente para o Estado e Expropriado, mas também a todas as famílias ali estabelecidas por incentivo da própria administração.

Outrossim, a desistência do ato por si só coroaria o fato de que o Poder Público naquele momento estaria assinando um atestado de má atuação. Não por julgar desnecessária a desapropriação, mas sim pelo fato de que, apesar desta se dar justamente para trazer aos indivíduos que ali residiam de forma irregular, a tão sonhada regularidade, isto não ocorreu.

⁵² CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 31^o. Ed. Rio de Janeiro: Atlas LTDA, 2017.p. 478

⁵³ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 31^o. Ed. Rio de Janeiro: Atlas LTDA, 2017.p. 57

O que, aliás, também poderia reputar-se um desrespeito ao Princípio da Dignidade Humana e todo seu corolário, ora, que após tornar público e incentivar a ocupação da área sob pretexto de instauração de programa social de habitação para assentamento de famílias carentes na área, simplesmente abandonaria tal empreitada deixando um legado de inconsistências aos principais interessados.

Isto, portanto, demonstra que atuação do Poder Público no caso toma rumo diverso ao que se extrai da própria Constituição, indo contra ao Estado democrático de Direito, que busca de toda forma garantir o exercício dos direitos sociais e individuais.

Consequentemente, ao proceder a desistência de forma abrupta e até mesmo insensata, acabaria por extirpar dos cidadãos outrora beneficiados por ato de tamanha magnitude, o exercício do direito ou a expectativa de direito que lhes foram prometidas, o que rompe com as principais premissas de um Estado Democrático de Direito.

Ademais, cumpre pontuar a razoabilidade ou não da conduta estatal. A princípio, entende-se por razoabilidade, aquilo que se situa dentro de limites aceitáveis, ainda que os juízos de valor que provocaram a conduta possam dispor-se de forma um pouco diversa.⁵⁴

Ressalta, José dos Santos Carvalho Filho⁵⁵ que:

Com esses elementos, desejamos frisar que o princípio da razoabilidade tem que ser observado pela Administração à medida que sua conduta se apresente dentro dos padrões normais de aceitabilidade. Se atuar fora desses padrões, algum vício estará, sem dúvida, contaminando o comportamento estatal.

Ante o exposto, mesmo tendo em mente que a razoabilidade ou não do ato encontra-se diretamente ligada ao mérito administrativo, é pertinente dizer que ainda

⁵⁴ CARVALHO FILHO destaca que dentro desse quadro, não pode o juiz controlar a conduta do administrador sob a mera alegação de que não a entendeu razoável. In Manual de Direito Administrativo 31^o. Ed. Rio de Janeiro: Atlas LTDA, 2017.p. 58

⁵⁵ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 31^o. Ed. Rio de Janeiro: Atlas LTDA, 2017.p. 59

assim não é plausível considerar que esse se encontra dentro dos limites de aceitabilidade social.

Portanto, de acordo com o entendimento no caso, a falta de razoabilidade, na hipótese de estudo do presente trabalho, é puro reflexo da inobservância de requisitos exigidos para a validade da conduta da Administração Pública.

Por fim, todos os pontos anteriormente citados acabam por influir diretamente na maneira em que o procedimento em si se desenvolve e caminha. Isso significa que, em decorrência da atuação administrativa se dar de forma inconsistente, desidiosa, ineficaz, dentre outras muitas deficiências, acabou por dar à luz a um processo caótico.

Processo este em que não se procura o atendimento a finalidade originária, e sim um interesse difuso, manchado pelo exaustivo manuseio recursal infundado, e claramente protelatório, resultando em demanda que permeia num ritmo *ad infinito* sem qualquer perspectiva de desfecho para qualquer umas das partes.

5 CONCLUSÃO

O procedimento administrativo de desapropriação é naturalmente um enorme arcabouço de normas, que lhe atribuem prerrogativas e limitações. É também um instrumento constitucional desenhado para garantir a função social da propriedade, o que exemplifica de maneira inconfundível a superioridade do interesse público e da coletividade, frente ao individualismo civil. E, por se tratar de ato administrativo dessa magnitude, submete-se a todo o conjunto de regras, pressupostos e requisitos indispensáveis para o alcance de sua perfeição.

No caso em que se pretendeu analisar, percebeu-se que a própria atuação do Poder Público da maneira em que se deu, merece o tecer de comentários críticos. Comentários estes, que não buscam depreciar o interesse que ensejou o ato, e, nem mesmo a forma do ato em si, mas sim em demonstrar que as medidas ali utilizadas, em resalto especial, a intenção em se imitar provisoriamente na posse do bem, em verdade eram inócuas à realidade social em que se encontrava o bem.

Ademais, a atuação do Estado Juiz, embora não tenha o condão de interferir no chamado mérito administrativo, ao desrespeitar qualquer preceito legal acaba por causar impacto tão significativo, suficiente a desfigurar toda a natureza e finalidade do ato.

Deste modo, o desenrolar da atuação administrativa, somado à má prestação jurisdicional veio servir de subsidio a drástica modificação do bem tornando-o sem valor para o expropriado e inclusive para o próprio expropriante. Isto pois, uma vez que com a ocorrência de um processo de urbanização descontrolado, o bem de nada mais serviria para qualquer interesse particular, e nem mesmo para o fim inicial da desapropriação.

Em verdade, esta monografia em muito concorda com atuações administrativas em favor de medidas que promovam o bem-estar social, em especial, como o do caso, que visam o assentamento de famílias carentes que vivem na irregularidade, através programas habitacionais instituídos pelo governo.

No entanto, é de se estranhar o absurdo descumprimento legal, que acabou por descaracterizar por completo o ato de intervenção supressiva, que permeia em trâmite judicial por mais de duas décadas completas sem que no mínimo fosse possível vislumbrar qualquer remota possibilidade de desfecho. Ferindo, principalmente, a segurança jurídica que a administração procura revestir seus atos, levando aos que habitam a área a viver a incertezas jurídicas atinentes a posse e propriedade do bem.

Portanto, principalmente em situações em que a atuação pública se reveste de grande caráter social, esta deve ocorrer de forma lesta e rígida, a fim, de garantir um resultado razoável e condizente com realidade que o gerou. Assim, o direito deve ser aperfeiçoado, pois na medida que a sociedade avança ela demanda por avanço, necessitando assim que o direito administrativo, também sofra mudanças, não se desfigurando, mas se aprimorando para assim atender o interesse público a que se propõe.

6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRAFICAS

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 6ª edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2017. [Minha Biblioteca].

BRASIL. **Decreto-lei nº 3.365**, de 21 de junho de 1941 Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del3365.htm> Acesso em: 18/08/2014.

_____. **Código Civil**, Brasília, DF: Senado federal, 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm> Acesso em 25/10/2017

_____. **Constituição** (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF. Senado, 1988

_____. **Lei nº 4.132**, de 10 de setembro de 1962 Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4132.htm> Acesso em 18/11/2017

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 31º. Ed. Rio de Janeiro: Atlas LTDA, 2017.

DI PIETRO, Maria Sylvia. **Direito administrativo**. 30ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

GONÇALVES, Roberto. **Direito civil brasileiro, v. 5 – Direito das coisas**. 12ª edição. São Paulo: Saraiva, 2017. [Minha Biblioteca].

MELLO, Celso Antônio de. **Curso de Direito Administrativo**. 26ª Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009

MELO, Marco Aurélio Bezerra de. **Direito das Coisas. 5º Vol**. São Paulo: Atlas LTDA, 2015.

MONTEIRO, Washington Barros; PINTO, Ana Cristina de Barros França. **Curso de direito Civil: direito das coisas**. 44^a edição. São Paulo: Saraiva, 2015. [Minha Biblioteca].