

**FACULDADE DE DIREITO DE IPATINGA
FADIPA**

ANDRÉ PEREIRA SALES

**DESAPROPRIAÇÃO: UMA INTERPRETAÇÃO CONSTITUCIONAL DA
PROPRIEDADE PRIVADA EM FACE DA UTILIDADE PÚBLICA**

**IPATINGA
2020**

ANDRÉ PEREIRA SALES

**DESAPROPRIAÇÃO: UMA INTERPRETAÇÃO CONSTITUCIONAL DA
PROPRIEDADE PRIVADA EM FACE DA UTILIDADE PÚBLICA**

Trabalho de Conclusão do Curso de Graduação
em Direito da Faculdade de Direito de Ipatinga
como requisito para a obtenção do Título de
Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Hélio William Cimini Martins Faria

**IPATINGA
2020**

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho a minha irmã Graciele e minha mãe pela vida, pelo amor e pela luz que sempre foi em meu caminho. “In memoriam”. Ao meu pai pelo trabalho e persistência. “In memoriam”. À minha esposa Susane, exemplo de amor e companheirismo.

RESUMO

Este trabalho tem por objetivo expor de forma clara e sistemática através da pesquisa qualitativa como se dá o equilíbrio da propriedade privada e a desapropriação por utilidade pública. Há uma necessidade evidente de se buscar um equilíbrio entre os dois bens jurídicos, visando evitar injustiças ou que as declarações de utilidade pública se constituam formas de perseguições políticas ou usadas de forma ilegal para gerar vantagem ilícita a terceiros. Com escopo base na proteção constitucional da propriedade e na supremacia do interesse público, objetiva-se aqui, apresentar de forma lógica usando o método dedutivo e indutivo a intervenção do estado na propriedade privada via desapropriação, suas modalidades, fundamentos, competência para legislar, fases, prazos, além do histórico da propriedade privada no Brasil, identificando sua origem até os dias de hoje. E ainda, como se dá a consolidação da propriedade. Diante dessa análise, compara-se a desapropriação, (especialmente por utilidade pública) com as demais modalidades de intervenção na propriedade, afirmando a necessidade de equilíbrio nas declarações de utilidade pública. Concluindo-se que embora, em princípio, a impossibilidade de questionar matéria que não seja o “quantum” indenizatório na ação de desapropriação pareça injusta, a causa desta modalidade de supressão da propriedade privada é nobre, contribuindo em muito para alcançar justiça social e combate das desigualdades regionais. Devendo, entretanto, ser operacionalizada com ponderação, pois, é a forma mais agressiva de intervenção na propriedade privada.

Palavras-chave: Desapropriação por Utilidade Pública. Procedimento de Desapropriação. Indenização.

ABSTRACT

This work aims to expose in a clear and systematic way through qualitative research how the balance of private property and expropriation for public utility occurs. The evident need to seek a balance between the two institutes, in order to avoid injustice or that declarations of public utility constitute forms of political persecution or used illegally to generate illicit advantage to third parties. Based on the constitutional protection of property and the supremacy of the public interest, the objective here is to present, logically using the deductive and inductive method, the forms of state intervention in private property, their modalities, foundations, competence to legislate, phases, inspection deadlines, in addition to the history of private property in Brazil, identifying its origin until today. Still how to consolidate the property. In view of this analysis, expropriation is compared (especially for public use) with the other types of intervention on the property, affirming the need for balance in declarations of public utility. In conclusion, although, at first, the impossibility of questioning matters other than the "quantum" indemnity in the expropriation action seems unfair, the cause of this modality of suppression of private property is noble, contributing a lot to achieve social justice and combat regional inequalities. However, it should be carefully considered, since it is the most aggressive form of intervention in private property.

Keywords: Expropriation for public utility, expropriation procedure, Indemnity.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	6
2 PROPRIEDADE PRIVADA.....	8
2.1 Conceitos de bem.....	8
2.2 Histórico da propriedade no Brasil.....	10
2.2.1 Transferência da titularidade da propriedade do Estado ao Particular.....	11
2.2.2 Formas de transferência da propriedade.....	12
2.2.3 Função social da propriedade e a desapropriação.....	14
3 ESTADO.....	16
3.1 Formas de Intervenções do Estado.....	16
4 DESAPROPRIAÇÃO.....	19
4.1 Tipos de desapropriação.....	21
4.1.2 Desapropriação por necessidade Pública.....	21
4.1.3 Desapropriação por Interesse Social.....	21
4.1.4 Desapropriação Indireta.....	22
5 INDENIZAÇÃO JUSTA, PRÉVIA, EM DINHEIRO.....	23
6 Desapropriação por Utilidade Pública.....	25
6.1 Competência Legislativa.....	25
6.1.2 Competência Declaratória.....	26
6.1.3 Competência Executória.....	28
7 LITÍGIOS NO PROCEDIMENTO DESAPROPRIATÓRIO.....	30
7.1 Indenização injusta.....	31
7.1.2 Ação cabível.....	31
7.1.3 Imissão provisória na posse.....	33
8 AÇÃO DIRETA.....	35
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	38
CONCLUSÃO.....	39
REFERÊNCIAS.....	41

1 INTRODUÇÃO

O direito de propriedade é garantido pela Constituição Federal do Brasil de 1988 em seu artigo 5º, caput, constituindo direito fundamental a ser protegido pelo Estado e pelo próprio proprietário.

No entanto, a Constituição criou diversos critérios de utilização da propriedade, que constitui, na prática, restrição a tal direito. A norma constitucional então estabeleceu que a propriedade deverá exercer sua função social. Essa função social deve ser considerada tendo como reflexo a coletividade em razão da supremacia do interesse público sobre o privado.

Em razão desse vetor a Carta Magna autorizou a restrição, extinção de exercício desse direito de propriedade através de vários institutos jurídicos como a desapropriação.

Trataremos, portanto neste trabalho, da desapropriação por utilidade pública, por ser a mais comum, e de forma especial, a que retira do proprietário sua propriedade de forma ordinária e supressiva. Tendo fundamento constitucional e infraconstitucional.

O principal questionamento acerca da desapropriação envolvendo o direito de propriedade é se o poder público pode simplesmente desapropriar o bem do proprietário sem contraditória e ampla defesa ou ainda se há possibilidade de reaver o bem.

A faculdade do poder público que pode de forma quase irrestrita desapropriar com base na necessidade, utilidade pública ou interesse social, tem gerado revolta por parte de muitos desapropriados que não querem ver-se despojados dos seus bens que são muitas vezes herança de família ou bens dotados de valores emocionais.

Há uma sensação de injustiça muito grande na medida em que não se cabe nenhum tipo de ação possessória para defesa do bem, tendo em vista a supremacia do interesse público sobre o particular e o Poder de Império do Estado.

Pretende-se chegar à conclusão de que mesmo que a desapropriação tem ampla fundamentação constitucional, deve haver um sistema de freio e contrapesos para evitar abusos por parte do poder público, evitar também enriquecimento ilícito de terceiros ou perseguições políticas, nesse sentido afirma Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco (2016, p:275-276):

A dimensão do direito de propriedade como direito subjetivo exige que se identifique uma densidade normativa mínima apta a proteger as posições jurídicas contra intervenções ilegítimas. Tal como anotam Pieroth e Schlink, a possibilidade de desapropriação mediante pagamento de indenização justa converte a garantia da propriedade em garantia do valor da propriedade (Eigentumswertgarantie). A vida, a possibilidade de ir e vir, a manifestação de opinião e a possibilidade de

reunião pertencem à natureza do ser humano. Ao contrário, é a ordem jurídica que converte o simples ter em propriedade. A proteção constitucional do direito de propriedade não teria, assim, qualquer sentido sem as normas legais relativas ao direito de propriedade e ao direito de sucessão. A propósito da Constituição de 1967/69, observava Pontes de Miranda, quanto à natureza da tutela constitucional da propriedade, que “a propriedade privada é instituto jurídico e garantia do art. 153, § 22, institucional.

Mostraremos ainda, que muitas vezes a utilidade pública pode colidir-se com o interesse coletivo. E que a desapropriação pode causar grande impacto na vida familiar do proprietário do bem desapropriado. Tamanha é a importância da propriedade familiar que a própria Constituição Federal (BRASIL,1988) assegura até mesmo sua impenhorabilidade em certas situações.

Art. 5º, XXVI – a pequena propriedade rural, assim definida em lei, desde que trabalhada pela família, não será objeto de penhora para pagamento de débitos decorrentes de sua atividade produtiva, dispondo a lei sobre os meios de financiar o seu desenvolvimento.

Será analisado também a como se dá a contestação do valor da indenização referente ao “quantum” indenizatório e meios de defesa ao procedimento.

Antes de adentrar no campo da intervenção do Estado na propriedade e na desapropriação será apresentado no Capítulo 1 a história da propriedade privada no Brasil e no Mundo e o conceito de Estado. Serão explicadas as formas transferência e aquisição da propriedade privada, pois é de suma importância para entender os fundamentos da desapropriação.

2 PROPRIEDADE PRIVADA

Neste capítulo será abordado o conceito de bem, os direitos que dele derivam em que limitaremos aqui em falar do direito de propriedade, suas origens, formas de transferência e consolidação.

2.1 Conceitos de bem

Entender o conceito de bens é de suma importância para compreender o direito de propriedade e o instituto da desapropriação.

Flávio Tartuce (2016, p.193) ao tratar do conceito de bens traça uma diferença entre bens e coisas, utilizando de largo conceito criado por Caio Mário da Silva Pereira e em paralelo o de Sílvio Rodrigues, afirmando basicamente que:

“Os bens, especificamente considerados, distinguem-se das coisas, em razão da materialidade destas: as coisas são materiais e concretas, enquanto que se reserva para designar imateriais ou abstratos o nome bens, em sentido estrito.”

Para Tartuce, os bens teriam uma característica mais genérica e ampla do que as coisas, pois essas seriam materiais e determinadas, além de que as coisas seriam espécie do gênero bens.

Tartuce (2016, p.193) menciona ainda, que para Sílvio Rodrigues seria o inverso, sendo os bens diferenciados apenas por sua utilidade e raridade.

Afirma que o conceito de bens como espécie do gênero coisas, seria o conceito concebido pelo código civil atual, pois todos os bens seriam coisas, mas nem todas as coisas seriam bens, tendo os bens maior proteção e resguardo:

A este autor parece que o conceito de Sílvio Rodrigues é simples e perfeito, servindo como uma luva pelo que consta do atual Código Civil Brasileiro, na sua Parte Geral. Dessa forma, coisa constitui gênero, e bem a espécie – coisa que proporciona ao homem uma utilidade sendo suscetível de apropriação. Todos os bens são coisas; porém nem todas as coisas são bens.

Essa afirmativa se confirma ao analisarmos que a Constituição Federal em todo seu lastro tem dado aos bens uma proteção especial, senão vejamos:

“Art. 5º “XXII-é garantido o direito de propriedade”

LIV – ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal

Tal comando consolida o direito de propriedade, dando proteção constitucional, mostrando que a intervenção do estado na propriedade deve ser medida extraordinária.

Tendo o Código Civil Brasileiro (Brasil, 2002) vigente regulamentado as formas de proteção da propriedade:

“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”

É possível notar em todo o texto da Constituição que a proteção de bens de valor relevante é possível até mesmo em face do próprio possuidor, a exemplo disso é o tombamento:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

III – **proteger** os documentos, as obras e outros **bens** de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos.

Carlos Roberto Gonçalves (2017, p.12) também traz a mesma lógica interpretativa de distinção entre bem e coisa, senão vejamos:

Coisa é o gênero do qual bem é espécie. É tudo o que existe objetivamente, com exclusão do homem. Segundo o art. 202 do Código Civil português, “diz-se coisa tudo aquilo que pode ser objeto de relações jurídicas”. Coisas são bens corpóreos: existem no mundo físico e hão de ser tangíveis pelo homem (CC alemão, § 90; CC grego, art. 999).

Bens são coisas que, por serem úteis e raras, são suscetíveis de apropriação e contêm valor econômico. Somente interessam ao direito coisas suscetíveis de apropriação exclusiva pelo homem, sobre as quais possa existir um vínculo jurídico, que é o domínio. As que existem em abundância no universo, como o ar atmosférico e a água dos oceanos, por exemplo, deixam de ser bens em sentido jurídico.

Compreendido o conceito de bem, existe ainda sua classificação doutrinária, utilizaremos aqui a classificação trazida por Tartuce (2018, p.196-219):

Bens corpóreos, materiais ou tangíveis – são aqueles bens que possuem existência corpórea.

Bens incorpóreos, imateriais ou intangíveis – são aqueles com existência abstrata e que não podem ser tocados pela pessoa humana.

Devemos ter atenção especial à classificação dos bens em relação à titularidade do domínio, pois conforme veremos mais adiante a legislação expropriatória diz que todos os bens podem ser desapropriados. Ou seja, tanto bens públicos quanto privados.

Para tanto prosseguiremos com a classificação trazida por Tartuce (2018, p.207), senão vejamos:

Bens particulares ou privados – São os que pertencem às pessoas físicas ou jurídicas de Direito privado, atendendo aos interesses dos seus proprietários. Nos termos do art. 98 do CC, que fez trabalho de exclusão, são bens privados aqueles que não são públicos.

Bens públicos ou do Estado – São os que pertencem a uma entidade de direito público interno como no caso da União, Estados, Distrito Federal, Municípios, entre outros.

Atentemos ao conceito do direito de propriedade trazido pela doutrina, esse conceito é bastante amplo haja vista que envolve faculdades subjetivas do indivíduo quanto a sua forma de utilização:

Considerando-se apenas os seus elementos essenciais, enunciados no art. 1.228 retrotranscrito, pode-se definir o direito de propriedade como o **poder jurídico atribuído a uma pessoa de usar, gozar e dispor de um bem, corpóreo ou incorpóreo, em sua plenitude e dentro dos limites estabelecidos na lei, bem como de reivindicá-lo de quem injustamente o detenha.** (GONÇALVES, 2017) (grifo nosso).

No entanto, tal conceito não é pacificado, haja vista que a definição do direito de propriedade é influenciada pelo regime político do sistema jurídico em que surge conforme Carlos Roberto Gonçalves (Gonçalves,2017, p.14).

2.2 Histórico da propriedade no Brasil

A propriedade deriva do poder que o indivíduo exerce sobre a coisa, constituindo-se em direito real nesse sentido explica, magistralmente, Carlos Roberto Gonçalves (2017, p.18):

O direito real pode ser definido como o poder jurídico, direto e imediato, do titular sobre a coisa, com exclusividade e contra todos. Segundo LAFAYETTE, direito real “é aquele que afeta a coisa direta e imediatamente, sob todos ou sob certos respeitos, e a segue em poder de quem quer que a detenha”. (Grifo Nosso).

Ateremos neste trabalho a falar sobre direitos reais sobre bens imóveis, por ser o mais comum nas desapropriações por utilidade pública.

Lucas Fernando de Castro (2017, p.20) afirma que desde o descobrimento até a independência do Brasil a propriedade dos imóveis era exclusivamente da coroa Portuguesa.

Afirmativa reafirmada por Gonçalves (2017, p.14):

“Havia todo um sistema hereditário para garantir que o domínio permanecesse numa dada família de tal forma que esta não perdesse o seu poder no contexto do sistema político. E esse sistema existiu durante todo o período do feudalismo.”

Dessa lição percebemos claramente que a hereditariedade da propriedade naquela época em muito se distingue do conceito de propriedade que temos hoje, aquele previsto no atual código civil brasileiro que consiste basicamente nos poderes de, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la em caso de detenção injusta. Naquela época tais prerrogativas não eram possíveis.

É dessa concentração de poder por parte da realeza é que começa a surgir a semente do poder de império do Estado.

Leciona o ilustre jurista (Gonçalves,2018) que a propriedade no direito romano teve como ponto propulsor a necessidade de dominação:

O sistema feudal, produto do enfraquecimento das raças conquistadas, introduziu no regime da propriedade do direito romano, no entanto, profundas alterações, “consequências naturais da necessidade de apoiar no solo a dominação dos senhores sobre as míseras populações escravizadas. (Gonçalves, 2017, p.14).

Na Alemanha, ensina Castro (2017, p.23), que o direito de propriedade imobiliária teve como ponto de partida a necessidade de registro para utilização de hipotecas para garantia de financiamento agrícola.

2.2.1 Transferência da titularidade da propriedade do Estado ao Particular

No que concerne à transferência da propriedade aos particulares ensina Castro (2017.p.20-21) que o direito de posse no Brasil se deu com a chegada da família real, que tendo o rei de Portugal adquirido o título originário da posse buscou dividir o território em porções de terras por intermédio de cartas de sesmarias.

Embora ai fosse à origem da propriedade privada, ensina o autor, que não era transferida a titularidade, mas somente o direito de fruição. Sendo que a primeira lei a tratar do registro de imóveis se deu foi à lei orçamentária 317/1843. Essa lei tinha como objeto a organização do registro de hipotecas para obtenção de crédito para financiamento agrícola. Com esse registro nascia à titularidade particular dos imóveis no Brasil.

2.2.2 Formas de transferência da propriedade

Sendo o direito de propriedade afeto as diversas áreas do ordenamento jurídico, estando este albergado por aquelas, é que se mostra basilar entender como se dá a transferência da propriedade. Vale salientar que embora o estudo em questão trate da propriedade em geral, manteremos o foco do trabalho na propriedade imobiliária, que é objeto da desapropriação de imóveis particulares.

Daniele de Lucena Zanforlin, em artigo publicado na revista eletrônica Conteúdo Jurídico adverte que cada sistema jurídico carrega parâmetros próprios de concretude da propriedade, questionando se o negócio jurídico, ou seja, o choque de vontade das partes, é propriamente eficaz à sua transferência.

São basicamente três sistemas que estudam esse questionamento, quais sejam o sistema francês, romano e o alemão, conforme leciona a autora:

No sistema romano, o negócio jurídico pelo qual é manifestada a vontade de adquirir um bem não é suficiente para concretizar a aquisição da propriedade. É preciso que se observe um modo pelo qual a lei compreenda que se complete a transferência do domínio de um bem, o que vai constituir efetivamente a aquisição da propriedade imóvel. ZANFORLIN, Daniele de Lucena. *Da aquisição da propriedade imóvel: uma análise doutrinária* Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 27 fev. 2020. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/46429/da-aquisicao-da-propriedade-imovel-uma-analise-doutrinaria>. Acesso em: 27 fev. 2020.

Nesse entendimento percebemos que o sistema romano mais se aproxima de nossas formas de transferência da propriedade imobiliária no Brasil, o qual baseado no Estado de Direito, em sentido estrito, só se conclui depois que o ato previsto em lei é realizado (registro de imóveis).

Essa concepção vale também aos atos administrativos, que devem sempre estar tipificado em lei:

Tipicidade é o atributo pelo qual o ato administrativo deve corresponder a figuras definidas previamente pela lei como aptas a produzir determinados resultados. Para cada finalidade que a Administração pretende alcançar existe um ato definido em lei. Pietro (2018, p.282).
Trata-se de decorrência do princípio da legalidade, que afasta a possibilidade de a administração praticar atos inominados; estes são possíveis para os particulares, como decorrência do princípio da autonomia da vontade. (Pietro,2018, p.282)

No sistema francês, adverte Zanforlin, que basta simples contrato para que a transferência da propriedade se conclua. Senão vejamos:

“O sistema francês, por seu turno, admite a suficiência do negócio jurídico para a transferência da propriedade, não sendo necessária a realização de qualquer ato posterior, possuindo os contratos, portanto, efeito translativo.”

O sistema alemão, se mostra então, um sistema híbrido, haja vista a exigência de dois instrumentos distintos e individuais para eficácia da transferência da propriedade:

Pelo sistema alemão, por fim, exigem-se dois instrumentos independentes: um pelo qual se cria a obrigação de transferir a propriedade e outro que efetivamente opera esta transferência, que não se condiciona ao primeiro instrumento, e que será levado à inscrição no Registro Imobiliário. ***Da aquisição da propriedade imóvel: uma análise doutrinária*** Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 27 fev. 2020. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/46429/da-aquisicao-da-propriedade-imovel-uma-analise-doutrinaria>. Acesso em: 27 fev. 2020.

Em geral a transferência da titularidade se dá de duas formas, originária e derivada. Na transferência originária a propriedade é adquirida sem ônus de qualquer natureza, zerando-se o registro de proprietários anteriores, levando-se em conta a imposição unilateral na aquisição do bem.

Na transferência derivada, que é a mais comum à propriedade é passada de forma contínua, ou seja, mantendo-se um registro de propriedades anteriores, e consiste em manifestação bilateral de vontade.

A desapropriação consiste em forma originária de aquisição da propriedade, o poder público adquire o bem sem qualquer ônus ou garantia gravada sobre ele, como nos ensina Carvalho Filho (2018, p.970):

A desapropriação é, realmente, modo sui generis de aquisição da propriedade. Mas, pela forma como se consoma, é de ser considerada forma de aquisição originária, porque a só vontade do Estado é idônea a consumir o suporte fático gerador da transferência da propriedade, sem qualquer relevância atribuída à vontade do proprietário ou ao título que possua. A desapropriação, assim, é considerada o ponto inicial da nova cadeia causal que se formará para futuras transferências do bem. (Grifo Nosso).

2.2.3 Função social da propriedade e a desapropriação

O artigo 5º, XXIII da Constituição brasileira consagra o princípio da função social de propriedade, senão vejamos:

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:

“XXIII – a propriedade atenderá a sua **função social**;

Observamos que o texto constitucional garante a propriedade como um direito fundamental, ao mesmo passo que a restringe sua finalidade a função social.

Esse princípio já era encontrado em outros textos constitucionais como na constituição de 1946 e 1967, conforme ensina Di Pietro (2018, p.206):

Antes de aparecer expressamente mencionado na Constituição de 1967, o princípio da função social da propriedade já servira de inspiração para a inclusão de nova modalidade de desapropriação (por interesse social) na Constituição de 1946.

Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco (2017, p.275) ensinam que a propriedade pode ser de várias espécies e todas são protegidas pela Constituição (BRASIL, 1988) inclusive as imateriais, citando que todas devem exercer função social:

Somente no âmbito do art. 5º, mencione-se que os incisos XXII a XXXI tratam do tema do direito de propriedade em sentido amplo, aqui contemplados o direito de sucessão, o direito autoral e o direito de propriedade imaterial, dentre outros. Assim, a par *Da aquisição da propriedade imóvel: uma análise doutrinária* Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 27 fev. 2020. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/46429/da-aquisicao-da-propriedade-imovel-uma-analise-doutrinaria>. Acesso em: 27 fev. 2020. de consagrar a garantia institucional do direito de propriedade no art. 5º, XXII – é garantido o direito de propriedade –, o texto estabelece, logo no inciso seguinte, que a propriedade atenderá a sua função social.

Mendes ensina que o direito de propriedade se forma e se limita sob o fundamento da função social:

“A função social da propriedade – e, portanto, sua vinculação social – assume relevo no estabelecimento da conformação ou limitação do direito.”

A função social da propriedade, existe então, para evitar que a propriedade seja exercida de modo meramente egoístico:

A função social pretende erradicar algumas deformidades existentes na sociedade, nas quais o interesse egoístico do indivíduo põe em risco os interesses coletivos. Na verdade, a função social visa a recolocar a propriedade na sua trilha normal. (Carvalho Filho, 2018.p.925)

Pietro (2018, p.206) ensina que o dono tem direito de explorar sua propriedade, mas sua existência só se justifica se houver utilidade pública.

“Mas além desse mínimo, a propriedade tem uma função social de modo que ou o seu proprietário a explora e a mantém dando-lhe utilidade, concorrendo para o bem comum, ou ela não se justifica.”

Conforme a jurista, a desapropriação por utilidade pública é meio hábil a tornar efetiva a função social:

Deve ser possível ao Estado, em casos especiais, desapropriá-la a fim de tornar a propriedade uma utilidade, uma riqueza social, seja porque vá dividi-la entre os que pretendem cultivá-la, seja para outro fim de ordem coletiva.

3 ESTADO

Percorremos todo o panorama reflexo ao direito de propriedade, entendemos a legitimação do estado na propriedade, mas, o que é Estado, qual o fundamento de sua existência é o que veremos adiante.

Adotaremos aqui o conceito de Estado como produto de um pacto (ou contrato social) entre o povo soberano e o governo instituído com o fim de estabelecer a ordem social, conforme o conceito de Rousseau (1972).

A doutrina clássica ensina que os elementos essenciais a constituição de um Estado seria um povo, espalhado em um território, sob administração de um governo, tendo como objetivo maior o bem comum:

O Estado é pessoa jurídica territorial soberana, formada pelos elementos povo, território e governo soberano. Esses três elementos são indissociáveis e indispensáveis para a noção de um Estado independente: o povo, em um dado território, organizado segundo sua livre e soberana vontade. (Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo, 2016, p.15)

3.1 Formas de Intervenções do Estado

A intervenção do Estado na propriedade é a situação em que o Estado retira ou restringe o direito de propriedade de terceiros sendo pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privadas, tendo como fundamento a Supremacia do interesse público sobre o Privado, e a função social da propriedade:

No direito moderno, a supremacia do interesse público sobre o privado se configura como verdadeiro postulado fundamental, pois que confere ao próprio indivíduo condições de segurança e de sobrevivência. A estabilidade da ordem social depende dessa posição privilegiada do Estado e dela dependem a ordem e a tranquilidade das pessoas. No caso da intervenção na propriedade, o Estado age de forma vertical, ou seja, cria imposições que de alguma forma restringem o uso da propriedade pelo seu dominus. Carvalho Filho (2018, p.924).

Ao mencionar a função social como fundamento interventivo, o autor ainda ressalta o caráter instrumental da propriedade para o bem-estar coletivo.

Conforme assinala DROMI, a concepção individualista da propriedade já foi há muito abandonada, porque predomina atualmente a visão de que o instituto, muito mais que um fim, se configura como meio para alcançar o bem-estar social. Carvalho Filho (2018)

Essa visão, que leva em conta os relevantes interesses da coletividade, é que levou 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, a Constituinte mais uma vez reconhece a propriedade como fator econômico, mas a condiciona ao atendimento da função social, tornando este elemento superior àquele. Carvalho Filho (2018)

O Estado intervém na propriedade de duas formas: **restritiva e supressiva**.

Restritiva quando impõe uma restrição ao uso da propriedade, como por exemplo, no caso das limitações administrativas, a exemplo quando determinada prefeitura dispõe em lei que em determinadas áreas as construções não podem ser superior a três andares ou ainda quando estabelece certo espaço a ser reservado entre as construções e a via pública, conforme nos ensina José dos Santos Carvalho Filho (2018, p.939-940):

Limitações administrativas são determinações de caráter geral, através das quais o Poder Público impõe a proprietários indeterminados obrigações positivas, negativas ou permissivas, para o fim de condicionar as propriedades ao atendimento da função social. É exemplo de obrigação positiva aos proprietários a que impõe a limpeza de terrenos ou a que impõe o parcelamento ou a edificação compulsória (art. 182, § 4º, CF). Podem ser impostas também obrigações negativas: é o caso da proibição de construir além de determinado número de pavimentos, limitação conhecida como gabarito de prédios. Limita-se ainda a propriedade por meio de obrigações permissivas, ou seja, aquelas em que o proprietário tem que tolerar a ação administrativa. Exemplos: permissão de vistorias em elevadores de edifícios e ingresso de agentes para fins de vigilância sanitária.

Segundo Carvalho Filho (2018, p.926), são modalidades do Estado na propriedade privada: a servidão administrativa, requisição, ocupação temporária, limitação administrativa, tombamento.

Servidão administrativa: Permite ao poder público realizar obras e serviços de interesse público em determinado imóvel. Segundo o autor a diferença entre a servidão administrativa e a privada é que esta atende o interesse particular, enquanto aquela atende ao interesse público. Haverá indenização somente se houver prejuízo.

Requisição: Está prevista na Constituição Federal (BRASIL.1988) no art. 5º, inciso XXV, como instrumento que deve ser utilizado no caso de iminente perigo público. ou ainda em Estado de sítio conforme art. 139, garantindo-se indenização posterior, somente se houver dano:

XXV – no caso de iminente perigo público, a autoridade competente poderá usar de propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior, se houver dano;

Art. 139. Na vigência do estado de sítio decretado com fundamento no art. 137, I, só poderão ser tomadas contra as pessoas as seguintes medidas: VII – requisição de bens.

Ocupação temporária: Seu conceito não é consensual pela doutrina, seguiremos o conceito da obra de Carvalho Filho:

“pode-se dizer que ocupação temporária é a forma de intervenção pela qual o Poder Público usa transitoriamente imóveis privados, como meio de apoio à execução de obras e serviços públicos.” (2018,p.936).

Deve ser indenizada, tendo em vista que a utilização da propriedade ocorre de forma mais intensa e prolongada.

Limitação administrativa: É o instituto pelo qual o poder público faz determinações de caráter geral às pessoas indeterminadas, para que a propriedade cumpra sua função social. Dividem-se em determinações positivas, negativas e permissivas, conforme Carvalho. (2018, p.939-940).

Positivas: Obriga o proprietário a determinada obrigação, exemplo: Imposição de edificação compulsória. (Art. 182, § 4º, CF). Veja-se a propriedade está subutilizada e o poder público municipal obriga sua utilização.

Negativas: Restringe o uso da propriedade. Exemplo, proibição estabelecida pelo poder municipal em determinada área, conforme o plano diretor, de avançar além de determinado número de andares em prédios. Ou de construir em próximo à determinada área considerada de risco.

Permissivas: Obriga o particular a suportar determinada ação por parte do poder público. Exemplo: Controle e fiscalização Sanitária municipal.

Não geram direito a indenização, pois são de caráter geral e normalmente visa proteger a incolumidade pública.

Tombamento é o instituto pelo qual se vale o poder público para proteger, preservar e resguardar determinado bens de valor histórico ou cultural.

O bem após o tombamento continua na posse e propriedade do proprietário que a partir de então deverá preservá-lo e conservar suas características essenciais, passando então a sofrer algumas restrições de uso. É possível seu desfazimento caso desapareça

os motivos que ensejaram a restrição. De ofício pelo poder público ou a requerimento do proprietário ou demais interessados.

A forma supressiva é quando o Estado suprime o direito de propriedade do autor, retirando-o no todo ou em parte, veja-se:

Intervenção supressiva, a seu turno, é aquela em que o Estado, valendo-se da supremacia que possui em relação aos indivíduos, transfere coercitivamente para si a propriedade de terceiro, em virtude de algum interesse público previsto na lei. O efeito, pois, dessa forma interventiva é a própria supressão da propriedade das mãos de seu antigo titular. (Carvalho,2018)

Por fim, não é demais lembrar que a Constituição contempla o instituto da desapropriação, que não deixa de ser o mais draconiano modo de intervenção na propriedade, vez que a retira do domínio do proprietário para inseri-la no patrimônio do Estado.” (Carvalho Filho, 2018, p.923)

4 DESAPROPRIAÇÃO

A desapropriação é a única modalidade supressiva de intervenção do Estado na propriedade privada, que com base em necessidade pública, utilidade pública ou interesse social, o Estado a retira de terceiro, tomando-o para si em caráter originário. Nesse sentido é notável o ensinamento de Carvalho Filho (2018, p.926-927):

O efeito, pois, dessa forma interventiva é a própria supressão da propriedade das mãos de seu antigo titular. A modalidade desse tipo de intervenção é a desapropriação.” “Na preciosa lição de JOSÉ CRETILLA JÚNIOR, “desapropriação é o procedimento complexo de direito público, pelo qual a Administração, fundamentada na necessidade pública, na utilidade pública ou no interesse social, obriga o titular de bem, móvel ou imóvel, a desfazer-se desse bem, mediante justa indenização paga ao proprietário. Gonçalves (2017, p.369).

Está prevista no artigo 5º, inciso XXIV da Constituição Federal de 1988:

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, **ressalvada os casos previstos nesta Constituição.**

E ainda reafirmada no código civil atual:

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.

§ 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.

Ensina Odete Medauar, (2018, p.340) que a desapropriação pode ser vista dos mais amplos ângulos, vejamos:

Sob o ângulo do direito privado, a desapropriação representa um modo de perda da propriedade. Sob o enfoque do direito público, configura um meio de aquisição de bem público ou um instrumento de realização de atividades de interesse público, inclusive no tocante a mais justa distribuição da propriedade.

Há de se ressaltar que nem sempre a desapropriação será prévia e em dinheiro, conforme a própria constituição traz a ressalva no final do inciso. Citamos como exemplo, os casos de desapropriação para fins de reforma agrária, que será pago em títulos da dívida agrária, e também será posterior. No entanto, ela deverá ser sempre justa.

Assevera Carvalho (2018), que a desapropriação só será legítima se estiverem presentes os pressupostos legais:

“A desapropriação só pode ser considerada legítima se presentes estiverem os seus pressupostos. São pressupostos da desapropriação a utilidade pública, nesta se incluindo necessidade pública, e o interesse social.”

4.1 Tipos de desapropriação

Por uma questão didática escolhemos adotar a doutrina de Carvalho Filho para conceituar e tipificar a desapropriação, pois consideramos seu método e abrangência mais adequada.

4.1.2 Desapropriação por necessidade Pública

Carvalho ensina, magistralmente, que a necessidade pública decorre de situação emergencial, embora o conceito já esteja abarcado pela utilidade pública:

Já a necessidade pública é aquela que decorre de situações de emergência, cuja solução exija a desapropriação do bem. Embora o texto constitucional se refira a ambas as expressões, o certo é que a noção de necessidade pública já está inserida na de utilidade pública.

“Esta é mais abrangente que aquela, de modo que se pode dizer que tudo que for necessário será fatalmente útil. (Carvalho,2018, p.963).

Carlos Roberto Gonçalves traz outro conceito:

A necessidade pública surge quando a Administração defronta problemas que só se podem resolver com a transferência de bens particulares para o domínio da pessoa administrativa incumbida de solucioná-los. Carlos Roberto Gonçalves (2017, p.373, Volume 05)

4.1.3 Desapropriação por Interesse Social

Já na desapropriação por interesse social o objetivo do poder público em regra, é combater as desigualdades, dando função social ao bem, para que a propriedade cumpra seu mister.

É nesse sentido o que ensina Carlos Roberto Gonçalves (2017, p.374)

Ocorre motivo de interesse social, segundo JOSÉ CRETELLA JÚNIOR, “quando a expropriação se destina a solucionar os chamados problemas sociais, isto é, aqueles diretamente atinentes às classes pobres, aos trabalhadores e à massa do povo em geral pela melhoria nas condições de vida, pela mais equitativa distribuição da riqueza, enfim, pela atenuação das desigualdades sociais; quando as circunstâncias impõem a distribuição da propriedade para melhor aproveitamento ou maior produtividade em benefício da comunidade.

Outros exemplos são os trazidos pela lei 4.132, de 10.9.1962 (Brasil, 1962), que define os casos de desapropriação por interesse social:

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. (Incluído pela Lei nº 6.513, de 20.12.77)

4.1.4 Desapropriação Indireta

Desapropriação indireta é quando o poder público efetua a desapropriação em desacordo com as determinações constitucionais e legais, saltando requisitos do procedimento desapropriatório.

Estes requisitos são a declaração (primeira fase do procedimento) e a indenização prévia.

Desapropriação indireta é o fato administrativo pelo qual o Estado se apropria de bem particular, sem observância dos requisitos da declaração e da indenização prévia. Observe-se que, a despeito de qualificada como indireta, essa forma expropriatória é mais direta do que a que decorre da desapropriação regular. (Carvalho,2018)

Carvalho (2018, p.1009), menciona que se trata de ato reprovável, no entanto, tem fundamento no art. 35, do Decreto-lei 3.365/1941 e recentemente tem sido admitida pelos tribunais em situações excepcionais.

5 INDENIZAÇÃO JUSTA, PREVIA, EM DINHEIRO

A respeito do que seria justo este não fica ao arbítrio do poder público, pois encontra ampla fundamentação legal, doutrinal e jurisprudencial, conforme ensina Odete Medauar (2018, p.343):

O requisito “justa” diz respeito, em primeiro lugar, ao valor do bem expropriado, que deve corresponder ao valor real do bem. Vários aspectos são considerados pelos peritos avaliadores para se fixar tal valor – isso quer dizer que o bem não há de ser nem subavaliado, nem superavaliado, pois nesses dois casos o requisito constitucional estaria desatendido.

Assevera que a indenização justa pressupõe todos os prejuízos decorrentes da intervenção estatal:

“Em segundo lugar, a indenização justa supõe o ressarcimento de todos os prejuízos financeiros arcados pelo expropriado em virtude da expropriação”. (MEDAUAR, 2018)

Ou seja, além do valor do bem deverá integrar o valor da indenização honorário advocatícios, honorário do perito e dos assistentes técnicos, juros compensatórios, juros moratórios, correção monetária, custas e despesas processuais, vejamos:

SÚMULA 617 do STF (Supremo Tribunal Federal):

“A base de cálculo dos honorários de advogado em desapropriação é a diferença entre a oferta e a indenização, corrigidas ambas monetariamente.” (BRASIL, 1984)

Súmula 131 do STJ (Superior Tribunal de Justiça)

“ Nas ações de desapropriação incluem-se no cálculo da verba advocatícia as parcelas relativas aos juros compensatórios e moratórios, devidamente corrigidas.”(BRASIL, 1995)

Súmula 618 do STF:

“Na desapropriação, direta ou indireta, a taxa dos juros compensatórios é de 12% (doze por cento) ao ano.”

Súmula 12 do STJ

“Em desapropriação, são cumuláveis juros compensatórios e moratórios.” (BRASIL, 1990)

O artigo. 30 do Dec.-Lei nº 3.365/41, por seu turno, determina que quem deverá arcar com as custas processuais, caso desapropriado aceite o valor oferecido em juízo, será o poder público, ou do contrário, quem perder, senão vejamos:

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

Ressalta-se que na desapropriação para fins de reforma agrária a desapropriação não será em dinheiro e sim em títulos da dívida agrária, conforme a constituição federal (Brasil, 1988):

Art. 184. Compete à 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 sua emissão, e cuja utilização será definida em lei.

A exceção é para as benfeitorias úteis e necessárias que serão pagas em dinheiro conforme o texto constitucional:

§ 1º As benfeitorias úteis e necessárias serão indenizadas em dinheiro. Outro caso previsto na Constituição (Brasil, 1988) em que não haverá pagamento em dinheiro é o caso de desapropriação especial urbana, contido no artigo 182,§4, inciso III:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei têm por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

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

III – desapropriação 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 os juros legais.

6 DESAPROPRIAÇÃO POR UTILIDADE PÚBLICA

Adentraremos agora na ceara específica da desapropriação por utilidade pública, entendendo seus pormenores.

6.1 Competência Legislativa

Por regra do artigo 22, inciso II da Constituição Federal (BRASIL,1988) compete privativamente a União Legislar sobre desapropriação:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

II – desapropriação;

O parágrafo único, do mesmo artigo, condiciona aos Estados, a edição de lei complementar, para que possam legislar sobre questões específicas de desapropriação:

“Parágrafo único. Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo.” (BRASIL, 1988).

Vale lembrar, que esta lei complementar não foi criada, continuando competente somente a União Federal a legislar sobre o assunto.

6.1.2 Competência Declaratória

Competência declaratória é a competência para declarar a utilidade pública do bem.

Essa declaração deve ser feita por decreto do poder executivo ou pelo poder legislativo por meio de lei, conforme mandamento do decreto-lei 3.365/41:

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

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

Sendo que autorização legislativa somente será necessária quando a desapropriação recair sobre bens públicos:

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

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

Entretanto, não basta o poder público declarar a utilidade pública do bem para que a desapropriação seja efetivada.

Carvalho filho (2018), ensina que a declaração não constitui em si a desapropriação, sendo mera fase do procedimento:

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 desapropriação. A declaração é apenas uma fase do procedimento.

São competentes para declarar desapropriação: A União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e os Territórios, conforme artigo 2º do decreto 3365/41:

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

No entanto, existem outras pessoas jurídicas de direitos públicas competentes para declarar a utilidade pública do bem, conforme ensina Carvalho Filho (2018, p.972) vejamos:

A regra, contudo, comporta exceções. Assim, atribui-se competência para declarar utilidade pública ao **DNIT** – Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, cuja natureza jurídica é a de autarquia administrativa (sucessora do antigo DNER – Depto. Nacional de Estradas de Rodagem), para o fim de ser promovida desapropriação visando à implantação do Sistema Nacional de Viação. A competência, inclusive, estendeu-se à **ANTT** – Agência Nacional de Transportes Terrestres, para a execução de obras. Idêntica competência foi conferida à **ANEEL** – Agência Nacional de Energia Elétrica, também autarquia federal, com o objetivo de serem desapropriadas áreas para a instalação de concessionários e permissionários de energia elétrica.

Importante lembrar, que a competência para declarar desapropriação especial urbana é privativa do município conforma o texto constitucional (Brasil, 1988) art.182, §4, citado no tópico anterior, que poderá fazê-la desde que tenha plano diretor, conforme exigência constitucional. Também será privativa da União a desapropriação por interesse social previsto no artigo 184, da Carta Magna, também mencionado no referido tópico.

Há situações ainda, que é necessária a autorização do Presidente da República para declarar desapropriação de certas entidades:

SÚMULA 157

“É necessária prévia autorização do Presidente da República para desapropriação, pelos Estados, de empresa de energia elétrica.”

O instrumento que declarar a utilidade pública ou interesse social do bem deverá, conforme a doutrina de Maria Sylvia (2018, p.239) conter alguns elementos formais quais sejam:

- a) Sujeito Passivo
- b) Descrição do bem
- c) Declaração de Utilidade Pública ou Interesse Social
- d) Destinação específica a ser dada ao bem
- e) Fundamento Legal
- f) Recursos orçamentários destinados a despesa

A declaração de utilidade e necessidade pública tem um prazo fixado em lei, o qual se expirado sem que o ente desapropriante dê andamento ao procedimento, caducará. Tal prazo é de 5 anos conforme a norma geral de desapropriação (Decreto-Lei 3365/41).: “Art. 10. 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.”

Essa caducidade, ensina Fernanda Marinela (2018, p.1008-1009), faz com que o poder público fique, temporariamente, impedido de promover nova desapropriação sobre o mesmo bem:

“Ocorrida a caducidade, após um ano o bem poderá ser objeto de uma nova decretação, o que a doutrina denomina prazo de carência, não se tratando de caducidade definitiva.”

Na desapropriação por interesse social o prazo é diferente, pois o art. 3º da lei n. 4.132/62 estabelece o prazo máximo de dois anos para executar a desapropriação, contado do decreto expropriatório:

“Art. 3º O expropriante tem o prazo de 2 (dois) anos, a partir da decretação da desapropriação por interesse social, para efetivar a aludida desapropriação e iniciar as providências de aproveitamento do bem expropriado.”

A declaração terá também alguns efeitos imediatos, conforme Pietro (2018, p.239):

- g) Dá o Estado o poder de expropriar o bem.
- h) Ocorre a fixação do estado do bem.
- i) Permite ao Poder Público penetrar no bem para fazer medições e verificações.
- j) Dá início ao prazo de caducidade para dar andamento ao procedimento.

Após a declaração de utilidade pública ou interesse social e a consequente fixação do estado do bem somente serão indenizadas as benfeitorias úteis e necessárias. Aquelas somente com autorização do poder público.

Decreto-Lei 3365/41:

Art. 26 No valor da indenização, que será contemporâneo da avaliação, não se incluirão os direitos de terceiros contra o expropriado.

§ 1º Serão atendidas as benfeitorias necessárias feitas após a desapropriação as úteis, quando feitas com autorização do expropriante. (Brasil, 1941)

6.1.3 Competência Executória

Em resumo executar a desapropriação é pagar o valor do bem e adquirir-lhe sua propriedade. Esse pagamento poderá ser por acordo entre as partes, caso em que o procedimento licitatório estará encerrado. Ou poderá ser litigioso, situação em que a parte não aceita o valor oferecido pelo poder público, e então este pagamento deverá ser estabelecido em juízo, mediante processo judicial observando o contraditório e ampla defesa.

Além do não aceite do proprietário do bem poderá também ocorrer esta fase por via judicial quando o proprietário do bem for desconhecido, conforme nos ensina, brilhantemente, Fernanda Marinela (2018 p: 1010):

“Essa fase pode ser amigável, quando houver acordo quanto ao valor da indenização; e judicial, quando inexistir composição ou se o proprietário for desconhecido.”

“A competência executória significa a atribuição para promover a desapropriação, ou seja, para adotar todas as medidas e exercer as atividades que venham a conduzir à efetiva transferência da propriedade.” Carvalho Filho (2018, p.972).

“Esta fase, também denominada pela doutrina como fase executória, consiste no momento em que o Poder Público adota as providências para consumir a transferência do bem.” Marinela (2018, p.1010).

Vale reafirmar, essa consumação ou transferência da propriedade do bem na desapropriação comum (necessidade, utilidade pública, ou interesse social), só se dá com o pagamento justo ao seu dono.

Todos que podem declarar a desapropriação podem executá-la, conforme veremos mais adiante, o ato de declarar é maior do que o de executar:

Conforme o decreto-lei nº 3.365/41(Brasil, 1941) além dos entes federativos e os demais que podem declarar, poderão executar a desapropriação:

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.

Conforme se extrai do próprio dispositivo legal, tais entidades só poderão executar a desapropriação caso haja disposição contratual ou previsão legal.

Aceito e pago o valor oferecido ao bem, encerra-se o procedimento expropriatório, adquirindo o poder público, a título originário, o bem sem qualquer ônus, débito ou gravame. Não incidindo qualquer imposto, devendo os débitos anteriores a desapropriação ser cobrado do proprietário anterior.

É cediço que a desapropriação é forma originária de aquisição da propriedade, não demandando nenhum título (dominial) anterior. Dessa forma, **o bem expropriado trafega livre de quaisquer ônus que, eventualmente, pesavam sobre ele em momento precedente.** O credor fica sub-rogado exclusivamente no preço. Tal cenário impede a imposição (ou repercussão) de ônus tributário sobre o bem por quem quer que seja (art. 35 do Decreto-Lei 3.365/1941), até porque os institutos, os conceitos e as formas de direito privado não podem ter sua definição alterada pela lei tributária, a fim de que se limite competência tributária (art. 110, CTN). **Sabbag, (2018, p.412) Código Tributário Nacional Comentado.**

Nesse sentido é o entendimento do STJ (Superior Tribunal de Justiça) no julgamento do recurso especial REsp 1.668.058/ES, senão vejamos:

“o ente desapropriante não responde por tributos incidentes sobre o imóvel desapropriado nas hipóteses em que o período de ocorrência dos fatos geradores é anterior ao ato de aquisição originária da propriedade”

A exceção da incidência tributária é quando se trata da reversão do bem expropriado conforme a súmula 111 do STF (Supremo Tribunal Federal):

SÚMULA 111

“É legítima a incidência do imposto de transmissão Inter Vivos sobre a restituição, ao antigo proprietário, de imóvel que deixou de servir à finalidade da sua desapropriação.” (Brasil, 1964)

No próximo capítulo adentraremos na segunda parte da fase executiva da desapropriação, que como citada anteriormente, ou o valor oferecido ao bem não foi aceito ou o seu proprietário não foi encontrado. Buscando-se então o judiciário para solucionar o conflito.

7 LITÍGIOS NO PROCEDIMENTO DESAPROPRIATÓRIO

Com objetivo de sistematizar o raciocínio exposto no presente trabalho e evitar devaneios, falaremos aqui do litígio somente nos casos de necessidade pública, utilidade pública e interesse social.

7.1 Indenização injusta

Se indenização justa é aquela com observância dos preceitos legais, jurisprudenciais e doutrinários, ao revés disso, injusta será aquela que não observar tais preceitos.

Poderá então ocorrer desapropriação injusta, por exemplo, quando não for observada a correção monetária incidente sobre o valor do bem, conforme estabelecido pela súmula 561 do STF (BRASIL, 1976):

SÚMULA 561

“Em desapropriação, é devida a correção monetária até a data do efetivo pagamento da indenização, devendo proceder-se à atualização do cálculo, ainda que por mais de uma vez.”

Outra situação clássica também é quando o bem é avaliado abaixo do valor de mercado e o proprietário da coisa não aceita o valor oferecido pelo Estado ou seus delegatários.

7.1.2 Ação cabível

Iniciado o litígio no procedimento expropriatório, por qualquer motivo na fase executória ou por desconhecimento do proprietário na fase declaratória, dar-se início, a ação de desapropriação no poder judiciário, com objetivo de fixar o “quantum indenizatório” ou de promover a desapropriação em face de proprietário desconhecido.

Este processo será regulado pelo decreto-lei 3365/41 e subsidiariamente pelo código de processo civil brasileiro, lei 13.105/2015, conforme ensina Marinela (2018, p.1010):

A ação de desapropriação seguirá procedimento especial, com regras disciplinadas no Decreto-Lei n. 3.365/41 para as hipóteses de necessidade, utilidade pública e interesse social e na Lei Complementar 76/93 no caso de desapropriação para reforma agrária, com aplicação subsidiária do Código de Processo Civil em qualquer caso, exigindo-se o devido processo legal, com observância do contraditório e da ampla defesa.

Como regra haverá sempre duas partes, sujeito ativo e sujeito passivo. Sujeito ativo será o ente público ou seu delegado e no polo passivo haverá o expropriado.

O referido decreto-lei determina que somente juízes vitalícios poderão atuar nos processos judiciais envolvendo desapropriação:

“Art. 12. Somente os juízes que tiverem garantia de vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de vencimentos poderão conhecer dos processos de desapropriação.”

Segundo o art.13 a petição inicial deverá conter todos os requisitos previstos no Código de Processo Civil, e além desses deverá conter:

- Oferta do preço
- Exemplar do contrato, ou do jornal oficial que houver publicado o decreto de desapropriação ou cópia autenticada dos mesmos
- Planta ou descrição dos bens e suas confrontações.

O Juiz, conforme a lei geral da desapropriação (decreto-lei 3365/41) deverá de plano, ao despachar a inicial, indicar perito para avaliar o bem:

“Art. 14. Ao despachar a inicial, o juiz designará um perito de sua escolha, sempre que possível, técnico, para proceder à avaliação dos bens.” (BRASIL, 1941)

Em matéria de defesa, o expropriado só conseguirá contrapor o valor do bem ou eventual vício no processo judicial:

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

O expropriante, como dissemos, faz a oferta do preço na petição inicial. Note-se que o pedido é de fato a fixação do valor indenizatório, porque o direito do expropriante à transferência do bem é, de antemão, albergado na legislação aplicável. O expropriado se incumbirá de impugnar o preço ofertado se com ele não concordar. Daí podermos afirmar que, no mérito, a controvérsia cinge-se à discussão do quantum indenizatório. CARVALHO (2018, p.986)

A regra de citação é prevista no art.16 o qual em regra a citação de um se estenderá aos demais interessados:

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

O Processo deverá tramitar em rito ordinário, conforme “mandamus” do art.19 da lei expropriatória (BRASIL, 1941).

Em relação a possibilidade recursal de acordo com o art. 28, da sentença que fixar o valor indenizatório, caberá apelação.

7.1.3 Imissão provisória na posse

É a possibilidade jurídica, prevista pela lei de desapropriações (decreto citado anteriormente), na qual o poder público pode fundado em urgência, desde que realizado o depósito da quantia arbitrada pelo juiz, imitir-se provisoriamente na posse do bem.

“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”

Esta posse provisória poderá ocorrer ainda que o réu não tenha sido citado:

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

Conforme art.15, parágrafo 2º e 3º a partir do momento em que o poder público alegar a urgência, ficará obrigado a requerer a imissão na posse, dentro do prazo de 120 dias, findo esse prazo essa medida não será concedida. (Brasil, 1941).

O art. 33, §2 autorizou o proprietário a levantar até 80% do montante depositado em juízo, a título de adiantamento, visando minimizar as perdas suportadas pela supressão da posse. No entanto, alguns requisitos deverão ser preenchidos para deferimento do pedido de levantamento que conforme o art.34 deverá haver:

- 1) Prova de propriedade
- 2) Prova de quitação de dívidas fiscais
- 3) Publicação de editais, com o prazo de 10 dias, para conhecimento de terceiros.

Marinela (2018, p.1012), ensina que o restante do valor indenizatório deverá ser levantado ao final do processo mediante alvará:

“O levantamento do restante depositado deverá acontecer ao final da ação judicial, quando o expropriado poderá, por meio de alvará judicial, levá-lo, sendo a diferença paga mediante processo de execução e precatório (STJ e STF).”

Existe ainda a possibilidade de o expropriado levantar 100% do valor indenizatório, mas nesse caso deverá mediante termo com o poder público fazer com que a imissão na posse, transfira além da posse, a propriedade do bem, vejamos:

Art. 34-A. Se houver concordância, reduzida a termo, do expropriado, a decisão concessiva da imissão provisória na posse implicará a aquisição da propriedade pelo expropriante com o consequente registro da propriedade na matrícula do imóvel.

§ 2º Na hipótese deste artigo, o expropriado poderá levantar 100% (cem por cento) do depósito de que trata o art. 33 deste Decreto-Lei.

Entende-se, portanto, que estando a propriedade já em nome do poder público não há que se aguardar todo o trâmite judicial para que o expropriado receba seu quinhão.

A súmula 164 do STF dispõe que os juros compensatórios correrão desde a imissão provisória na posse:

SÚMULA 164

“No processo de desapropriação, são devidos juros compensatórios desde a antecipada imissão de posse, ordenada pelo juiz, por motivo de urgência.” (BRASIL,1964)

8 AÇÃO DIRETA

Ação direta não é uma ação única ou própria, como veremos mais adiante, e sim qualquer outra ação, que não seja a ação de desapropriação. Seu objetivo é discutir outras questões que não seja o valor indenizatório ou vício na ação de desapropriação.

De plano, é necessário asseverar que o art. 20 da lei de desapropriações, dispõe que a contestação só poderá versar sobre vício no processo judicial ou o montante da indenização. No entanto, este artigo não deve ser entendido com o sentido de restrição ou supressão do direito de defesa que é previsto constitucionalmente para qualquer tipo de processo seja judicial ou administrativo, que tenha poder de afetar direitos fundamentais, conforme a Lei Máxima (BRASIL, 1988).

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:

LV – aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes;

O direito de defesa é sagrado não só no Brasil, mas em qualquer Estado ou nação que se submeta ao regime jurídico de direito, sendo o processo meio de tutela dos bens.

“LIV – ninguém será privado da liberdade ou **de seus bens sem o devido processo legal**;” Constituição da República Federativa do Brasil (BRASIL, 1988)

É o que nos ensina Alexandre de Moraes (2018, p.222):

Inovando em relação às antigas Cartas, a Constituição atual referiu-se expressamente ao devido processo legal, além de fazer-se referência explícita à privação de bens como matéria a beneficiar-se também dos princípios próprios do direito processual penal.

É que quando a Lei restringe a matéria de defesa na ação de desapropriação, ela o faz no sentido de que demais alegações deverão ser postuladas por ação própria, diversa daquela, conforme nos ensina Marinela (2018, p.1013) poderá ser qualquer outra ação:

“Qualquer outra questão deverá ser decidida por ação direta, como, por exemplo, mandado de segurança, ação popular, ação ordinária de declaração de nulidade.”

Caso ocorra demora no pagamento do preço da indenização, não cabe indenização complementar, porque os juros moratórios continuam correndo. Consoante à súmula 416 do STF:

SÚMULA 416

“Pela demora no pagamento do preço da desapropriação não cabe indenização complementar além dos juros”

Existem alguns direitos dos desapropriados resultantes da ação expropriatória sempre que desse ato decorrer prejuízo ao expropriado. Recorreremos à obra de Fernanda Marinela (2018) para entender os institutos, vejamos:

Direito de Extensão: Com fundamento no art.4º da lei complementar 76/93 (BRASIL, 1993), surge quando a desapropriação atinge parcialmente o bem e o restante perde ou tem seu valor econômico reduzido.

Art. 4º Intentada a desapropriação parcial, o proprietário poderá requerer, na contestação, a desapropriação de todo o imóvel, quando a área remanescente ficar:

I – reduzida a superfície inferior à da pequena propriedade rural; ou

II – prejudicada substancialmente em suas condições de exploração econômica, caso seja o seu valor inferior ao da parte desapropriada.

Deverá ser requerido por via administrativa e não havendo consenso, via judicial.

Tredestinação: Guarda certo vínculo com a motivação do ato administrativo e o princípio da finalidade.

“A doutrina majoritária tem conceituado como o ato administrativo que adquire destinação diferente da alegada inicialmente. Que poderá gerar retrocessão ou nulidade por desvio de finalidade”. (Marinela,2018)

Retrocessão: É o direito real de a parte reaver o bem expropriado ou, em caso de impossibilidade, postular em juízo perdas e danos. Este vem sendo reconhecido pelos tribunais superiores e tem fundamento na lei civil no art. 519 (BRASIL, 2002).

“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. “Código Civil, (BRASIL,2002)

Nesse sentido foi o julgamento dos recursos especiais Resp. 623.511/RJ Resp. 570.483/MG pelo STJ:

1. A retrocessão é o instituto por meio do qual ao expropriado é lícito pleitear as consequências pelo fato de o imóvel não ter sido utilizado para os fins declarados no decreto expropriatório. Nessas hipóteses, a lei permite que a parte, que foi despojada do seu direito de propriedade, possa reivindicá-lo e, diante da

impossibilidade de fazê-lo (ad impossibilita nemo tenetur), venha postular em juízo a reparação pelas perdas e danos sofridos.

2. A retrocessão constitui-se direito real do ex-proprietário de reaver o bem expropriado, mas não preposto a finalidade pública (Celso Antônio Bandeira de Mello, Curso de Direito Administrativo, 17. ed., p. 784). 3. Precedentes: REsp n. 623.511/RJ, Primeira Turma, deste relator, DJ 06.06.2005; REsp n. 570.483/MG, Segunda Turma, Rel. Min. Franciulli Netto, DJ 30.06.2004."

No entanto, caso o bem tenha sido aplicado para qualquer fim público, não estará configurado o desvio de finalidade.

Os Tribunais têm entendido que não há desvio de finalidade se o bem foi aplicado para algum outro fim público, ainda que diverso do alegado na desapropriação, o que caracteriza uma mudança de finalidade autorizada pelo ordenamento jurídico. **Fernanda Marinela, Manual de Direito Administrativo, 12. Ed., p.1022**

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O procedimento expropriatório, embora pareça injusto aos olhos do expropriado, que vê o conteúdo do seu direito de propriedade esvair-se, a razão de ser do instituto, ocorre em favor de toda coletividade que se beneficiará da destinação dada ao bem.

No direito moderno, a supremacia do interesse público sobre o privado se configura como verdadeiro postulado fundamental, pois que confere ao próprio indivíduo condições de segurança e de sobrevivência. A estabilidade da ordem social depende dessa posição privilegiada do Estado e dela dependem a ordem e a tranquilidade das pessoas. No caso da intervenção na propriedade, o Estado age de forma vertical, ou seja, cria imposições que de alguma forma restringem o uso da propriedade pelo seu “dominus”. E o faz exatamente em função da supremacia que ostenta, relativamente aos interesses privados. Quando o particular sofre a imposição interventiva do Estado em sua propriedade, sua reação natural é a de insatisfação, e isso porque seu interesse foi contrariado. Mas toda intervenção visa ao atendimento de uma situação de interesse público e, sendo assim, há de justificar-se a atuação estatal, mesmo contrária ao interesse do particular. **Carvalho Filho** (2018, p.924).

A desapropriação deixa de ser então, um mero procedimento administrativo, para ser um instrumento garantidor dos direitos fundamentais. Na medida em que busca fazer com que a propriedade cumpra seu papel social, procura fornecer dignidade humana aos menos favorecidos, como é o caso de uma propriedade que é desapropriada para construção de um Pronto Socorro Médico ou uma unidade básica de saúde.

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: (BRASIL, 1988).

III – a dignidade da pessoa humana

É meio hábil para combater as desigualdades sociais e regionais.

“Art. 2º Considera-se de interesse social:”

V – a construção de casas populares (BRASIL, 1962).

“Art. 5º Consideram-se casos de utilidade pública:” (BRASIL, 1941).

e) a criação e melhoramento de centros de população, seu abastecimento regular de meios de subsistência;

A desapropriação é forma garantidora dos direitos fundamentais e sociais, é ferramenta permite o Estado cumprir sua tarefa em sua essência, que é o bem comum.

CONCLUSÃO

Conforme vimos à atividade estatal sempre é norteada pelo bem da coletividade ou interesse superior do estado, que age em nome desta.

No entanto, essa atividade estatal deve ser feita de forma a causar o menor dano possível aos administrados, abstraindo-se de declarar utilidade pública de forma irrestrita e sem ponderação.

Deve o administrador público evitar com que interesses políticos ou particulares influam na decisão de desapropriar qualquer bem. Tem que se analisar se o benefício específico a ser alcançado pela desapropriação justifica a invasão ao direito de propriedade. Estes são os ensinamentos do decreto 11.171/94 (código de ética da administração pública federal), e que devem ser aplicados em qualquer atividade do poder público.

XV – E vedado ao servidor público;

f) permitir que perseguições, simpatias, antipatias, caprichos, paixões ou interesses de ordem pessoal interfiram no trato com o público, com os jurisdicionados administrativos ou com colegas hierarquicamente superiores ou inferiores;

II – O servidor público não poderá jamais desprezar o elemento ético de sua conduta. Assim, não terá que decidir somente entre o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e o inoportuno, mas principalmente entre o honesto e o desonesto, consoante as regras contidas no art. 37, caput, e § 4º, da Constituição Federal.

“III – A moralidade da Administração Pública não se limita à distinção entre o bem e o mal, devendo ser acrescida da ideia de que o fim é sempre o bem comum. O equilíbrio entre a legalidade e a finalidade, na conduta do servidor público, é que poderá consolidar a moralidade do ato administrativo.”

Pois é certo que na desapropriação por utilidade pública há a colisão de direitos fundamentais. De um lado o direito de propriedade do expropriado, do outro, os direitos fundamentais ou sociais da coletividade.

O que parece ser interessante ao ente expropriante é aplicar o princípio da concordância prática ou harmonização citado na obra de Pedro Lenza (2016, p.176) em que princípios constitucionais têm valores iguais. Durante eventual conflito, um deve prevalecer sobre o outro, mas de forma a evitar o total sacrífico do direito superado.

Assim na desapropriação, por exemplo, deve o administrador público avaliar bem a necessidade da desapropriação e caso ocorra, que minimize os danos do proprietário

através de justo pagamento, ou caso seja desapropriação parcial e traga prejuízos ao restante do bem, que seja o restante também expropriado e pago de forma equânime.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo

Direito administrativo descomplicado I Marcelo Alexandrino, Vicente Paulo. - 24. ed. rev. e atual. -Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2016.

BRASIL. Decreto-Lei n. 3.365, de 21 de junho de 1941. Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, 18 jul. 1941. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3365.htm>. Acesso em: 27 fev. 2020.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado, 1988.

BRASIL. (06 de JULHO de 1993). LEI COMPLEMENTAR Nº 76, DE 6 DE JULHO DE 1993. Acesso em 05 de fevereiro de 2020, disponível em planalto: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp76.htm

BRASIL. (23 de 06 de 1994). DECRETO Nº 1.171, DE 22 DE JUNHO DE 1994. Acesso em 05 de 02 de 2020, disponível em planalto: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1171.htm

BRASIL. Lei n. 10.406, 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 jan. 2002. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10406compilada.htm.> Acesso em: 30 jan. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula 164. Edição: Imprensa Nacional, 1964, p. 88. Disponível em:<<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarConsolidada.asp>>

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula 416. DJ de 06/07/1964, p. 2182; DJ de 07/07/1964, p. 2198; DJ de 08/07/1964, p. 2238. Disponível em:<<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarConsolidada.asp>>

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula 617. DJ de 29/10/1984, p. 18115; DJ de 30/10/1984, p. 18203; DJ de 31/10/1984, p. 18287. Disponível em:<<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarConsolidada.asp>>

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula 618. DJ de 29/10/1984, p. 18115; DJ de 30/10/1984, p. 18203; DJ de 31/10/1984, p. 18287. Disponível em:<<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarConsolidada.asp>>

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula 164. Edição: Imprensa Nacional, 1964, p. 86. Disponível em:<<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarConsolidada.asp>>

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula 111. Edição: Imprensa Nacional, 1964, p. 70. Disponível em:<<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarConsolidada.asp>>

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula 561. DJ de 03/01/1977, p. 2; DJ de 04/01/1977, p. 34; DJ de 05/01/1977, p. 58. Disponível em:<<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarConsolidada.asp>>

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Súmula 131. Diário de Justiça Eletrônico. 24/04/1995 PG: 10455. Disponível em:< <http://www.stj.jus.br/sites/portalp/Jurisprudencia/Sumulas>>

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Súmula 12. Diário de Justiça Eletrônico. 05/11/1990 PG:12448. Disponível em:<
<http://www.stj.jus.br/sites/portalp/Jurisprudencia/Sumulas>>

BRASIL. (2003). RECURSO ESPECIAL: REsp 570483 MG. Acesso em 10 de 01 de 2020, disponível em JUSBRASIL:
<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/19554225/recurso-especial-resp-570483-mg-2003-0074207-6-stj/relatorio-e-voto-19554227>

BRASIL. (2004). Acesso em 10 de 01 de 2020, disponível em JUSBRASIL:
<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/7195227/embargos-de-declaracao-no-recurso-especial-edcl-no-resp-623511-rj-2004-0011216-9-stj/relatorio-e-voto-12941786>

BRASIL. (2017). RECURSO ESPECIAL: REsp 1668058 ES 2017/0091513-2 - Inteiro Teor. Acesso em 10 de 01 de 2020, disponível em JUSBRASIL:
<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/471966565/recurso-especial-resp-1668058-es-2017-0091513-2/inteiro-teor-471966575?ref=juris-tabs>

CASTRO, Lucas Fernando de. Registro de Imóveis. Curitiba: Inter Saberes, 2017.

CARVALHO FILHO, José dos Santos

Manual de direito administrativo / José dos Santos Carvalho Filho. – 32. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Atlas, 2018.

CUNHA, Leonardo Carneiro da

A Fazenda Pública em juízo / Leonardo Carneiro da Cunha. – 15. ed. rev., atual e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2018.

GONÇALVES, Carlos Roberto

Direito civil brasileiro, volume 2: teoria geral das obrigações / Carlos Roberto Gonçalves. – 14. ed. – São Paulo: Saraiva, 2017.

GONÇALVES, Carlos Roberto

Direito civil brasileiro, volume 5: direito das coisas / Carlos Roberto Gonçalves. – 12. ed. – São Paulo: Saraiva, 2017.

MENDES, Gilmar Ferreira

Curso de direito constitucional / Gilmar Ferreira Mendes, Paulo Gustavo Gonet Branco. – 12. ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2017. – (Série IDP)

MORAES, Alexandre de

Direito constitucional / Alexandre de Moraes. - 34. ed. - São Paulo: Atlas, 2018.

MARINELA, Fernanda

Direito administrativo / Fernanda Marinela. – 12. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

MEDAUAR, Odete

Direito Administrativo moderno/ Odete Medauar. 21. ed. – Belo Horizonte: Fórum, 2018.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di

Direito administrativo / Maria Sylvia Zanella Di Pietro. – 31. ed. rev. atual e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2018.

ROSSEAU, Jean Jacques. Do contrato social. Ridendo Castigat Mores, 2002.

TARTUCE, Flávio

Manual de direito civil: volume único / Flávio Tartuce. – 8. ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2018.

ZANFORLIN, Daniele de Lucena. Da aquisição da propriedade imóvel: uma análise doutrinária Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 27 fev. 2020. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/46429/da-aquisicao-da-propriedade-imovel-uma-analise-doutrinaria>. Acesso em: 27 fev 2020.