**DESAPROPRIAÇÃO POR UTILIDADE PÚBLICA E A ETAPA QUE ANTECEDE AS FASES DECLARATÓRIA E EXECUTÓRIA DO PROCEDIMENTO EXPROPRIATÓRIO**

**Maria Alice de Almeida Peragallos**[[1]](#footnote-2)

**RESUMO**

Este artigo cientifico objetiva demonstrar a existência de uma etapa no procedimento da desapropriação que não é necessariamente abordada pela doutrina e que antecede as fases declaratória e executória do procedimento expropriatório. Esta etapa que antecede as fases declaratória e executória, por ser referir a um procedimento administrativo interno do órgão público que solicita a desapropriação, não é amplamente divulgada. A essa fase pode-se denominar FASE PRELIMINAR ou FASE POLÍTICA, cujos desdobramentos serão especificados nesta pesquisa.

Palavras-chave: Desapropriação. Utilidade Pública. Intervenção do Estado na Propriedade.

**ABSTRACT**

The main problem question is the evidence of a phase in the expropriation procedure not necessarily treated by doctrine and coming before declaratory and executory phases of expropriation procedure. Such stage anteceding declaratory and executory stage referring to internal administrative procedure of a public organization demanding expropriation is not widely diffused. Such part can be named Political or Preliminary, whose further development will be handled by the present research.

Keywords: Expropriation.PublicBenefit. State’sinterventiononthepropriety.

**SUMÁRIO**

1 Introdução. 2 Organização Administrativa brasileira.3 Interesse público e interesse privado. 4 Intervenção do Estado na propriedade. 4.1 Modalidades de intervenção do Estado na propriedade. 4.1.1 Intervenção restritiva ou branda. 4.1.2 Intervenção supressiva. 4.2 Espécies de intervenção restritiva ou branda. 4.2.1 Limitação administrativa. 4.2.2 Requisição administrativa. 4.2.3 Ocupação temporária. 4.2.4 Tombamento. 4.2.5 Servidão administrativa. 5 Intervenção supressiva do Estado na propriedade. 5.1 Conceito de desapropriação. 5.2 Natureza jurídica. 5.3 Objeto. 5.4 Indenização. 5.5 Modalidades de desapropriação. 5.5.1 Desapropriação comum. 5.5.1.1 Pressupostos da desapropriação comum 5.5.2 Desapropriação especial urbana. 5.5.3 Desapropriação especial rural. 5.5.4 Desapropriação confisco 5.6 Desapropriações diferenciadas. 5.6.1 Desapropriação privada. 5.6.2 Desapropriação indireta. 5.7 Desapropriação por zona. 5.8 Desapropriação de domínio útil. 6 Desapropriação por utilidade pública. 6.1 Fases da desapropriação por utilidade pública. 7 O procedimento de desapropriação sob a ótica da teoria do processo como procedimento em contraditório *versus* procedimento expropriatório. 8 Procedimentos adotados pelo Tribunal Regional do Trabalho da Terceira Região. 9 Direito de penetrar no imóvel. 10 Alegação de urgência e imissão provisória na posse. 11 Conclusão. Referências.

**1 INTRODUÇÃO**

A presente pesquisa destina-se à elaboração de artigo científico, tendo por objetivo analisar a atual sistemática das modalidades de intervenção do Estado na propriedade eo procedimento expropriatório no Brasil.

O tema está distribuído em tópicos distintos: estrutura da organização administrativa brasileira; interesse público e interesse privado; intervenção do Estado na propriedade: modalidades restritiva e supressiva; desapropriação; o procedimento da desapropriação sob a ótica da teoria do processo como procedimento em contraditório *versus* procedimento expropriatório; os procedimentos adotados pelo Tribunal Regional do Trabalho à época da desapropriação do Ed. Belo Horizonte Business Center, situado no Bairro Serra, em Belo Horizonte.

Ressalta-se que a intervenção restritiva limita o exercício do direito de propriedade, sem contudo extingui-lo. No que tange a essa modalidade de intervenção do Estado na propriedade, foi feita a análise separadamente de cada um dos cinco institutos que a compõem: limitação administrativa, requisição administrativa, ocupação temporária, tombamento e servidão administrativa.

No que se refere à intervenção supressiva do Estado na propriedade, que se traduz na desapropriação, a qual implica a extinção do direito de propriedade, são examinadas as diversas modalidades do instituto: desapropriação comum, desapropriação especial urbana, desapropriação especial rural, desapropriações diferenciadas.Tais desapropriações se classificam em: desapropriação privada, desapropriação indireta, desapropriação por zona e desapropriação de domínio útil.

No entanto, o principal objeto do presente estudo é a pesquisa realizada no âmbito do instituto da desapropriação por utilidade pública, a qual é uma modalidade de desapropriação comum.

O tema-problema é a constatação de uma etapa no procedimento da desapropriação que não é necessariamente abordada pela doutrina e que antecede as fases declaratória e executória do procedimento expropriatório. Essa etapa que antecede a fase declaratória, por ser referir a um procedimento administrativo interno do órgão público que solicita a desapropriação, não é amplamente divulgada. A essa fase pode-se denominar FASE PRELIMINAR ou FASE POLÍTICA, cujos desdobramentos são especificados nesta pesquisa.

Examina-se, neste artigo, o instituto da desapropriação comum, sob o enfoque do Estado Democrático de Direito. O referido instituto regulado pela Lei Geral das Desapropriações, que é o Decreto-Lei nº 3.365/41, estabelecido na Era Vargas, quando vigia a ditadura, confronta com o atual momento histórico, quando analisado sob a égide da Constituição da República de 1988, a partir da qual se instalou no país um feixe de direitos e regras de caráter democrático. Nesse contexto, é elaborado um tópico sobre os princípios basilares da Administração Pública: a supremacia do interesse público sobre o interesse privado e a indisponibilidade do interesse público pelos administradores do Estado.O princípio do interesse público é visto não sob a tônica da contraposição de interesses do Estado em face do particular, mas sob a ótica de que a Administração Pública é sujeito de direitos e deveres, num Estado Democrático de Direito.

Foi analisada, finalmente, a questão do devido processo legal e do devido processo constitucional em face do procedimento expropriatório. Assim, questiona-se a existência de um procedimento administrativo expropriatório ou de um processo administrativo expropriatório, com destaque para os princípios constitucionais institutivos.

**2 ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA BRASILEIRA**

O Direito Administrativo é um ramo do Direito Público, que se caracteriza pelas relações jurídicas em que o Estado está na posição de soberano em relação ao particular. É essencial, portanto, lembrar que uma das características desse ramo do direito é a prevalência do interesse público sobre o interesse privado.

Na obra **Aulas de Teoria do Estado**, de Fiuza e Ferreira e Costa (2013), lê-se:

O Direito Administrativo tem por objeto de estudo o funcionamento do Estado, ou seja, a Administração Pública, os órgãos, os agentes, as pessoas jurídicas administrativas, as atividades administrativas e os bens de que utiliza para atingir seus fins, de natureza pública (FIUZA;FERREIRA E COSTA, 2013, p. 14).

Matheus Carvalho (2014, p. 31), conceituando Estado, dispõe: “[...] o Estado é um povo situado em determinado território e sujeito a um governo”. O autor afirma que governo é o elemento formador do Estado, organizando-o sob uma ordem jurídica. Por consequência, para ele,ogoverno é a cúpula diretiva do Estado.

No que se refere ao conceito de Administração Pública (expressão escrita com letra maiúscula), Matheus Carvalho consigna que, de um lado, ela pode ser concebida no sentido formal, orgânico ou subjetivo, designando o conjunto de órgãos e agentes estatais no exercício da função administrativa, não importando a qual dos Três Poderes[[2]](#footnote-3) pertençam, se ao Poder Executivo, Judiciário ou Legislativo ou a qualquer outro organismo estatal. (CARVALHO, 2014, p.31).

Por outro lado, segundo o mesmo autor, a administração pública (letra minúscula), considerada com base no critério material ou objetivo, confunde-se com a função administrativa, devendo ser entendida como “[...] a função voltada para o bem de toda a coletividade, desenvolvida pelo Estado com a intenção de privilegiar a coisa pública e as necessidades do corpo coletivo.” (CARVALHO, 2014, p.32).

Quanto ao conceito de órgãos públicos, destacamAléciaPaolucci Nogueira Bicalho e Andreia Barroso Gonçalves:“Os órgãos públicos são definidos como ‘centros de competência instituídos para o desempenho de funções estatais, através de seus agentes, cuja atuação é imputada à pessoa jurídica a que pertencem.´” (BICALHO; GONÇALVES, 2011,p. 66).

Como fundamento legal, o artigo 1º, § 2º, inciso I, da Lei 9.784/99 dispõe que órgão público é uma unidade integrante de pessoa jurídica:“§ 2º Para os fins desta Lei, consideram-se:I - órgão - a unidade de atuação integrante da estrutura da Administração direta e da estrutura da Administração indireta [...]” (BRASIL, Lei 9.784, 2014).

Considere-se que, de acordo com Bicalho e Gonçalves, os órgãos se caracterizam como unidades abstratas e necessitam contar com o elemento humano, cuja vontade lhes dá dinamismo, por meio de seus prepostos. Estes prepostos são os agentes públicos, que ocupam cargos públicos e desempenham funções públicas, sendo os instrumentos de expressão do Estado. No que diz respeito às pessoas jurídicas administrativas, as autoras ressaltam que a organização administrativa brasileira é composta pela Administração Pública Direta e Indireta. A Administração Pública Direta é constituída pelos Entes Federados − União, Estados, Distrito Federal e Municípios, denominados poder central, que exercem funções públicas administrativas outorgadas diretamente pela Constituição Federal, e pelas Constituições Estaduais e Distrital, Lei Orgânica Distrital e legislação infraconstitucional correlata.

A Administração Pública Indireta é formada pelas entidades criadas pelo Poder Público Central, ou cuja criação foi por ele autorizada, consistindo nas seguintes pessoas jurídicas:

1. Autarquias – pessoas jurídicas de direito público criadas por lei especifica, de capacidade exclusivamente administrativa, com a finalidade de desempenhar atividades típicas da administração pública, que requeiram para seu melhor funcionamento gestão administrativa e financeira descentralizada;
2. Fundação Pública – patrimônio dotado de personalidade jurídica de Direito Público ou de Direito Privado, destinado por lei, a prestação de atividades públicas na área social, destinado a fim especifico
3. Empresa Pública – pessoas jurídicas de Direito privado, integrantes da Administração Indireta,instituídas pelo Poder Público mediante autorização em lei especifica, sob qualquer forma jurídica e constituída por capital exclusivamente público;
4. Sociedade de economia mista - pessoas jurídicas de Direito privado, integrantes da Administração Indireta,instituídas pelo Poder Público mediante autorização em lei especifica, sob a forma de sociedade anônima e constituída por capital público e privado (STRAUSS,2013, p.19).

No que tange ao significado de atividade administrativa, segundo as autoras Alécia Paolucci Nogueira Bicalho e Andreia Barroso Gonçalves, em qualquer interpretação de administração estão presentes as ideias de subordinação, hierarquia e coordenação, abrangendo tanto a atividade superior de planejar, dirigir, comandar quanto a atividade subordinada de executar. Elas destacam que, nesse cenário, distinguem-se as formas de execução de função administrativa descentralizada, exercida por pessoa distinta do Estado; quando centralizada, exercida pelo próprio Estado, ou seja, pelo “conjunto orgânico que lhe compõe a intimidade” (BICALHO; GONÇALVES, 2011,p.62).

Quanto à expressão bens públicos, Evandro Martins Guerra assim define:

A expressão *bens públicos* pode ser entendida em duplo sentido, ora designando um valor material ou imaterial que pode ser objeto de direito relativamente ao seu proprietário (União, Estado, Distrito Federal ou Município), ora poderá ser entendida de acordo com seu usuário (o administrado), ou seja, bem usado pelo povo. (GUERRA, 2011, p. 645, grifo nosso).

O mesmo autor afirma que são vastas as classificações trazidas pela doutrina e relativas aos bens públicos. Afirma, também, que Diógenes Gasparini classifica os bens públicos quanto à natureza: móveis ou imóveis; quanto ao proprietário: federal, estadual, distrital, municipal, autárquico ou fundacional público. Consigna que Diogo de Figueiredo Moreira Neto considera os critérios relativos à titularidade, utilização, destinação original, disponibilidade e natureza física (GUERRA, 2011).

O Código Civil, em seu artigo 98, dispõe: “São públicos os bens do domínio nacionalpertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem.” (BRASIL, Código Civil, 2014).

O Enunciado 287 da IV Jornada de Direito Civil do Centro de Estudos Judiciários do Conselho da Justiça Federal assim dispõe: “O critério da classificação de bens indicado no artigo 98 do CC não exaure a enumeração dos bens públicos, podendo ainda ser classificado como tal o bem pertencente a pessoa jurídica de direito privado que esteja afetado à prestação de serviços públicos”.

Já o artigo 99 do Código Civil classifica os bens públicos quanto à sua destinação, qualificando-os como de uso comum do povo, acessíveis a todos, abertos à utilização pública; de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração pública e os bens dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal ou real, de cada uma dessas entidades. O referido dispositivo reza, em seu parágrafo único, que se consideram dominicais os bens pertencentes a pessoa jurídica de direito público a que se tenha dado estrutura de direito privado (BRASIL, Código Civil, 2014).

**3 INTERESSE PÚBLICO E INTERESSE PRIVADO**

Uma vez visualizada a Organização da Administração Pública Brasileira, importante salientar que, no Direito Administrativo, é fundamental o estudo dos princípios, porque eles são postulados que inspiram o modo de agir da Administração Pública, definindo as prerrogativas e restrições que são aplicadas ao Estado, trazendo dinamismo ao sistema. Pode-se, inclusive, estabelecer que a Constituição da República Federativa do Brasil é a base para a definição de todos os princípios que orientam a atuação administrativa(Carvalho, 2014, p.55).

A atuação administrativa deve buscar a satisfação do interesse público, distinguindo-se duas modalidades de interesse: o primário, composto pelas necessidades da coletividade; o secundário, que é a vontade da máquina estatal. No caso de conflito entre interesses, prevalecerá o interesse público primário (Carvalho, 2014, p.58).

Diante dessa distinção, Matheus Carvalho analisa o interesse público primário como norteador do regime jurídico administrativo, entendendo que se pode estabelecer a presença de dois princípios basilares na definição deste conceito: a supremacia do interesse público sobre o interesse privado e a indisponibilidade do interesse público pelos administradores do Estado.

Entenda-se por regime jurídico administrativo:

Conjunto harmônico de princípios que definem a lógica da atuação do ente público, a qual se baseia na existência de limitações e prerrogativas em face do interesse público. Esses princípios devem guardar entre si essa lógica, havendo, entre eles, um ponto de coincidência. (CARVALHO, 2014, p.55).

No que diz respeito ao Princípio da Supremacia do Interesse Público, tem-se a predominância do interesse público sobre o interesse particular, ressaltando-se que as condutas estatais têm como finalidade a satisfação das necessidades coletivas, prevalecendo os interesses da sociedade diante das necessidades específicas dos indivíduos, colocando a Administração em situação privilegiada quando se relaciona com os particulares.

Quanto ao princípio da indisponibilidade do interesse público, Celso Antônio Bandeira de Mello dispõe que “é encarecer que na administração os bens e os interesses não se acham entregues à livre vontade do administrador. Antes, para este, coloca-se a obrigação, o dever de curá-los nos termos da finalidade a que estão adstritos.” (MELLO,2014, p.77).

Matheus Carvalho assim conclui:

[...]pode-se definir que a SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO SOBRE O INTERESSE PRIVADO e a INDISPONIBILIDADE DO INTERESSE PÚBLICO embasam o sistema administrativo que se resume nas prerrogativas que o Estado goza para satisfazer as necessidades coletivas, assim como nas limitações a que o Estado se submete para evitar distorções de condutas. A administração só pode atuar dentro do limite do interesse público, não obstante goze de vantagens amparadas no próprio interesse coletivo. (CARVALHO, 2014, p.60).

No entanto, Luciano Ferraz entende que trabalhar a noção de interesse público em contraposição à noção de interesse privado não condiz com a tônica de um Estado de Direito Democrático[[3]](#footnote-4), que tem como missão a salvaguarda de direitos individuais, coletivos e difusos. Ele entende, igualmente, que esse modo contraditório de se conceber a noção de interesse público pressupõe, e equivocadamente que a atuação do Estado é sempre reveladora de interesses públicos. O Estado tem vontade própria diversa da de seus agentes; a atuação do privado é sempre reveladora de interesses egoísticos que se confrontam com interesses da sociedade. (FERRAZ, 2011, p. 26).

Nesse contexto, o autor conclui:

A atuação da Administração Pública caminhaem função de direitos e deveres e não propriamente de interesses. A cada situação e a vista do ordenamento jurídico, prestigiam-se direitos do Estado como pessoa jurídica, direitos da sociedade como realidade ativa,direitos subjetivos dos particulares e os correlatos deveres. (FERRAZ, 2011, p. 26).

Completando o referido entendimento, Daniel Sarmento afirma:

Negar a supremacia do interesse público sobre o particular e afirmar a superioridade prima facie dos direitos fundamentais sobre os interesses da coletividade pode parecer para alguns uma postura anticívica. Numa ‘sociedade de indivíduos’, em que os laços sociais afrouxaram-se, esta perspectiva pode soar como um estímulo para o egocentrismo; como um combustível para as tendências centrífugas já tão disseminadas no mundo contemporâneo. E, no contexto brasileiro, a fragilidade das nossas tradições republicanas e o ambiente cultural de rarefação do civismo podem ser vistos como um solo que, germinado por ideias tão liberais – que deem tanta ênfase ao discurso dos direitos -, produza como fruto a consagração da ‘Lei de Gerson’ como regra maior da nossa moralidade social. Mas esta visão não se justifica. O bom civismo, cujo cultivo interessa ao Estado Democrático de direito, não é o do nacionalismo à outrance – que tanto mal já fez à Humanidade -, nem o que prega a entrega incondicional do indivíduo às causas da coletividade. O civismo que interessa é o do‘patriotismo constitucional’, que pressupõe a consolidação de uma cultura de direitos humanos. Afinal, numa sociedade pluralista como a nossa, não parece possível fundar a lealdade ao Estado exclusivamente no compartimento de alguma identidade cultural. O engajamento em causas comuns e a cooperação solidária carecem também de outros alicerces. E um destes alicerces pode ser a percepção de cada pessoa de que vive sob a égide de um regime constitucional que trata a todos com o mesmo respeito e consideração; a compreensão de que não se é súdito do Estado, mas cidadão; partícipe da formação da vontade coletiva, mas também titular de uma esfera de direitos invioláveis; sujeito e não objeto da História. Só que isto requer um Estado que respeite profundamente os interesses legítimos dos seus cidadãos(SARMENTO, 2010, p.115-116).

Diversos institutos do Direito Administrativo buscam fundamento na prevalência dos direitos da sociedade sobre os interesses (direitos) dos particulares, como é o caso da desapropriação, o que não significa que a Administração Pública está autorizada a desrespeitar, em nome dessa prevalência, deveres (sujeições) que lhe impõe o ordenamento jurídico. Assim, não é admissível desapropriação sem que o particular seja indenizado.

**4 A INTERVENÇÃO DO ESTADO NA PROPRIEDADE**

A CR/88 (Constituição da República) garante o direito de propriedade ao particular como direito fundamental. Contudo, a Constituição da República de 1988sujeita a propriedade a dois limites previstos no direito positivo que legitima a intervenção do Estado na propriedade:

1. Princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse particular, tema analisado no tópico “Interesse público e interesse privado”;
2. Função social da propriedade.

Gilmar Mendes e Paulo Brancoconsideram que o conceito de propriedade sofreu profunda alteração no século passado e que a propriedade privada tradicional perdeu muito do seu significado como elemento fundamental destinado a assegurar a subsistência individual e o poder de autodeterminação como fator básico da ordem social. Consignam que − sob o império da Constituição de Weimar - ao mesmo tempo em que se garante a propriedade, passou-se a admitir que a propriedade obriga e que seu uso estaria destinado a serviço do bem comum(MENDES;BRANCO, 2014, p. 322-323).

Ainda segundo os referidos autores: “Essa mudança da função da propriedade foi fundamental para abandonar a ideia da necessária identificação entre o conceito civilístico e o conceito constitucional de propriedade”.MENDES;BRANCO, 2014, p.323).Este entendimento traduz a ideia de que com direitos vêm obrigações. Quem é proprietário carrega, dentro do seu direito, obrigações de dar à sua propriedade a devida função social.

Nesses termos, em conformidade com o artigo do Juiz Federal Heraldo Garcia Vitta, como desdobramento do conceito de função social da propriedade, estampado no inciso XXIII, do artigo 5º, da CR/88, decorre a permissão constitucional da desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro (BRASIL, Constituição, 2014; VITTA, 2014).

**4.1 Modalidades de intervenção do estado na propriedade**

**4.1.1Intervenção restritiva ou branda**

A intervenção restritiva ou branda é aquela que afeta o direito de propriedade sem, contudo, extingui-lo, embora um dos atributos de seu direito de propriedade seja atingido: “o Estado impõe restrições e condicionamentos ao uso da propriedade pelo terceiro, sem contudo lhe retirar o direito de propriedade”,(CARVALHO, 2014, p. 930).

**4.1.2Intervenção supressiva**

A intervenção supressiva é aquela que destrói o direito de propriedade. Ocorre quando o Estado transfere para si a propriedade de terceiro, suprimindo o direito de propriedade anteriormente existente (CARVALHO, 2014, p. 930).A modalidade de intervenção supressiva por excelência é a desapropriação.

**4.2 Espécies de intervenção restritiva ou branda**

**4.2.1 Limitação administrativa**

Matheus Carvalho afirma que limitações administrativas são determinações de caráter geral, impostas pelo Poder Público a proprietários indeterminados.As imposições do Estado são relativas a obrigações positivas, negativas ou permissivas, afim de condicionar as propriedades ao atendimento da função social. Ainda segundo o autor: “O atributo afetado da propriedade é o seu caráter absoluto, extraindo-se a ideiade relativização da propriedade.” (CARVALHO, 2014, p. 966). Tradicionalmente, as limitações administrativas traduziam uma obrigação de não fazer, mas é possível que haja limitações administrativas que imponham um dever de fazer (ex.: dever de construir como, por exemplo, o dever de murar um lote).

A limitação administrativa tem natureza jurídica de poder de polícia e não dá direito a indenização, uma vez que é geral e abstrata, alcançando a todos (CARVALHO, 2014, p. 966 e 968).

**4.2.2 Requisição administrativa**

Requisição administrativa é o ato pelo qual o poder público utiliza transitoriamente bens móveis ou imóveis ou trata-se de ato administrativo autoexecutório. A Administração pratica ato de requisição. Além disso, a requisição exige um contexto jurídico e fático especial, quando se tratar de iminente perigo público ou de guerra declarada (artigo 5º., inc. XXV). Passada essa situação, não pode mais haver a requisição. (CARVALHO, 2014,p.982-983).

Em adicional, o artigo 22, inciso III, da CR/88 estabelece que, nesse caso, a competência legislativa é da União. O atributo da propriedade afetado é o caráter exclusivo. A requisição administrativa enseja direito à indenização posterior condicionada à existência de danos, e essa indenização se dá com base na responsabilidade civil do Estado. Se o bem é consumível, o dano existe logicamente. Assim, quando a requisição ocorrer em face de bem consumível, haverá direito à indenização (BRASIL, Constituição, 2014).

**4.2.3Ocupação temporária**

Ocupação temporária é o ato pelo qual o poder público utiliza transitoriamente imóveis particulares para atender a um fim de interesse público. É preciso ato declaratório informando a necessidade pública na utilização de bem e posterior execução da medida, em razão do princípio da legalidade. Assim, a ocupação temporária é sempre acessória.

O atributo da propriedade afetado na ocupação temporária é o seu caráter exclusivo. Não há apenas uma espécie de ocupação temporária. É hipótese, por exemplo, a ocupação de imóveis prevista noartigo 36 do Decreto-Lei 3.365/41, pelo qual é permitida a ocupação temporária de terrenos não edificados, vizinhos às obras e necessários à sua realização, podendo o proprietário exigir caução e havendo indenização no fim. (BRASIL, Decreto-Lei 3.365, 2014).

“É permitida a ocupação temporária, que seráindenizada, afinal, por ação própria, de terrenos não edificados, vizinhos às obras e necessários àsua realização.”(DI PIETRO, 2014,p.141)

O expropriante prestarácaução, quando exigida.O instituto é também utilizado paraoutros fins de interesse público, não ensejando indenização, salvo se ocorrer dano. Nãoé o sacrifício de direito que é indenizado, mas o dano suportado**.** Ex.: ocupação de escola particular para a realização de eleições.

**4.2.4 Tombamento**

A Constituição, em seu artigo 216, preconiza:

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

[...]

§ 1º - O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação.

Segundo Flávia Maria Leite Fernandes,

[...] o tombamento nada mais é do que uma das formas de o Poder Público condicionar a propriedade a sua função social, de maneira que a sua utilização esteja atenta ao interesse público relativamente à promoção e proteção do patrimônio cultural brasileiro, nos termos do que dispõe o artigo216 da CR.

[...]

Nesse contexto, o tombamento pode ser conceituado como ato administrativo específico por meio do qual o Poder Público, intervindo na propriedade privada ou pública, impõe ao titular restrições ao direito de propriedade, estabelecendo condições especiais de tutela do bem de valor histórico, cultural, documental, paisagístico, artístico e turístico, tendo em vista a realização do interesse coletivo de preservação do patrimônio nacional.(FERNANDES, 2011, p.982).

O tombamento é ato de reconhecimento do valor cultural de um bem, que o transforma em patrimônio oficial e institui regime jurídico especial de propriedade, levando em conta sua função social. Um bem cultural é"tombado" quando passa a figurar na relação de bens culturais que tiveram sua importância histórica, artística ou cultural reconhecida por algum órgão que tem essa atribuição.

Quando precisa proteger um bem que integra o patrimônio cultural brasileiro, a administração deverá fazer um ato de desapropriação, se o tombamento não for suficiente.

Esse instituto é o procedimento administrativo pelo qual o poder público preconiza restrições parciais sobre o direito de propriedade de bens de qualquer natureza, cuja conservação seja de interesse público, em razão de sua vinculação a fatos memoráveis da história do Brasil ou em virtude do seu excepcional valor artístico, paisagístico, arqueológico ou etnográfico. Esse procedimento se inicia com a notificação ao proprietário e se consuma com a inscrição no livro do tombo. Enquanto o bem tombado não estiver inscrito nesse livro, o tombamento é provisório, começando com essa notificação e produzindo os mesmos efeitos que o tombamento definitivo. Após a inscrição no livro do tombo, esse procedimento se torna definitivo. Ressalte-se que o tombamento provisório não é fase do processo, mas sim medida cautelar. (DI PIETRO, 2014, p. 146).

O bem tombado deve ser registrado no cartório. Embora o Decreto-Lei 25/37 fale apenas em imóveis, há o entendimento que o registro abrange também bens móveis.

São dois registros: primeiro no livro do tombo e depois no cartório. O registro no cartório é providência extrínseca ao procedimento. Os bens imóveis devem ser registrados no cartório de registro de imóveis e os bens móveis no cartório de títulos e documentos, segundo a doutrina majoritária.

Entende-se que a ausência do registro no cartório retira do poder público seu direito de preferência para aquisição do bem tombado na hipótese de alienação onerosa, prevista no Decreto-Lei n. 25 de 1937. Um dos efeitos do tombamento é criar para o proprietário o dever de dar preferência de compra para a União, para o Estado e para o Município (observada a ordem de preferência), em caso de alienação onerosa. (BRASIL, Decreto-lei n. 25, 2014).

O tombamento pode recair sobre bens móveis ou imóveis, públicos ou privados. A restrição contida no Decreto-Lei 3365/41, que trata da desapropriação, não é repetida no Decreto-Lei 25/37, que trata do tombamento. A União pode desapropriar bens dos Estados, os Estados podem desapropriar bens dos Municípios e os Municípios não podem desapropriar bens públicos, conforme o Decreto-Lei 3365/41.

Existem controvérsias se o Município ou o Estado podem tombar bem da União, uma vez que o Decreto-Lei 25/37 não dispõe sobre isso.Há entendimento de que não podem, pois a mesma regra da desapropriação valeria para o tombamento. Contudo, há decisões do STJ que admitem o tombamento, sob a alegação de não haver previsão legal,conforme RMS 18952/RJ.STJ.DJ 30/05/2005 p.266 (CARVALHO, 2014, p. 977). (BRASIL, Decreto-lei n. 25, 2014; BRASIL, Decreto-Lei 3365/41, 2014).

O tombamento produz efeitos:

a) efeitos para o proprietário: arts. 14, 17, 19 e 22 do Decreto-Lei 25/37;

b) efeitos para o poder público: fiscalização, assistência, reparar o bem com dinheiro público, realizar o registro em cartório: arts. 13, 19, §1º e 20 do Decreto-Lei 25/37 ;

c) efeitos para o vizinho do bem tombado: artigo 18 do Decreto-Lei 25/37.

O atributo da propriedade afetado pelo tombamento é de caráter absoluto, porque o proprietário não pode fazer o que quiser daquele bem, que sofre restrições impostas para conservá-lo.

O tombamento não enseja indenização, mas, se o tombamento esvaziar o conteúdo econômico da propriedade,ocorrerá a desapropriação indireta, portanto, ensejará indenização.

**4.2.5 Servidão administrativa**

Chama-se servidão administrativa o direito real de gozo de natureza pública, instituído pelo Estado ou por quem lhe faça as vezes sobre um bem imóvel, para atender a um serviço público ou a um bem vinculado ao serviço público.

Não há lei específica disciplinando servidão administrativa. Seu fundamento legal genérico é o artigo 40 do Decreto-Lei 3365/41.

Predomina o entendimento de que servidão é gênero e que servidão administrativa é espécie. Trata-se de um direito real constituído sobre bem imóvel ao qual é imposto um ônus, em proveito de outra “coisa imóvel” pertencente a diferente dono. Assim sendo, o atributo da propriedade afetado é o seu caráter exclusivo. A servidão enseja direito à indenização condicionada a ocorrência de dano.

**5 A INTERVENÇÃO SUPRESSIVA DO ESTADO NA PROPRIEDADE**

O entendimento perfilhado pelo autor Matheus Carvalho é que “tradicionalmente, se define a desapropriação como a única forma de intervenção supressiva na propriedade regulamentada pelo ordenamento jurídico brasileiro.” (CARVALHO, 2014, p. 930).

**5.1 Conceito de desapropriação**

O autor Celso Antônio Bandeira de Mello assim define o instituto da desapropriação:

Do ponto de vista teórico, pode-se dizer que desapropriação é o procedimento através do qual o Poder Público compulsoriamente despoja alguém de uma propriedade e a adquire, mediante indenização fundado em um interesse público. Trata-se, portanto, de um sacrifício de direito imposto ao desapropriado. (MELLO, 2014, p. 883).

E acrescenta:

À luz do direito positivo brasileiro, desapropriação se define como o procedimento através do qual o Poder Público, fundado em necessidade pública, utilidade pública ou interesse social, compulsoriamente despoja alguém de um bem certo, normalmente adquirindo-o1para si2em caráter originário, mediante indenização prévia, justa e pagável em dinheiro salvo no caso de certos imóveis urbanos ou rurais, em que, por estarem em desacordo com a função social legalmente caracterizada para eles, a indenização far-se-á em títulos da dívida pública, resgatáveis em parcelas anuais e sucessivas, preservado seu valor real. (MELLO, 2014, p.883-884).

**5.2Natureza Jurídica**

A desapropriação tem natureza jurídica de forma originária de aquisição da propriedade. Do caráter originário de aquisição de propriedade na desapropriação decorrem importantes consequências. Segundo Di Pietro:

−osdireitos reais de garantia sobre o bem expropriado são extintos, restando sub-rogados no preço da indenização, conforme disposto no artigo 31 do Decreto-Lei nº 3.365/41;

− os terceiros titulares de direitos obrigacionais relacionados com o bem desapropriado só poderão encontrar satisfação para suas pretensões jurídicas através de ação direta, contra o poder expropriante e não na ação expropriatória;

− a ação pode ser promovida mesmo sem se saber quem é o real proprietário;

− a transcrição no Registro de Imóveis independe da verificação de continuidade das transcrições anteriores, não há possibilidade de eventuais prejudicados reivindicarem o imóvel que não fica sujeito à evicção, já que não se pode invalidar a desapropriação se o expropriado não era o legítimo dono (artigo35 do Decreto-lei nº 3.365/41);(Di Pietro, 2014).

Finalmente, o Poder Público não poderá se valer de ação redibitória, no caso de vício ou defeito oculto do bem desapropriado.

**5.3 Objeto**

O objeto da desapropriação está descrito no artigo 2º, do Decreto-Lei no. 3.365/41, que dispõe que todos os bens podem ser desapropriados, incluindo coisas móveis e imóveis, corpóreas ou incorpóreas, públicas ou privadas. O espaço aéreo e o subsolo também podem ser expropriados, quando da utilização do bem resultar prejuízo patrimonial ao proprietário (BRASIL, Decreto-Lei 3365/41; DI PIETRO, 2014).

Segundo Maria Sylvia Zanella di Pietro, em relação aos bens públicos, a entidade política maior ou central pode expropriar os bens da entidade política menor ou local, mas o inverso não é possível, resultando a conclusão de que os bens públicos federais são sempre inexpropriáveis, mas Estados não podem desapropriar os bens de outros Estados, nem os Municípios podem desapropriar bens de outros Municípios. (DI PIETRO, 2014).

Não podem ser expropriados direitos personalíssimos, moeda corrente do país, pessoas físicas ou jurídicas. No que tange aos bens públicos, o Decreto-Lei 3365/41admite a expropriação desde que respeitada a hierarquia federativa. Os bens das empresas públicas e sociedades de economia mista só poderão ser expropriados mediante prévia autorização por decreto do Presidente da República. Por fim, a Súmula 479 do STF define que as margens dos rios navegáveis são insuscetíveis de desapropriação.(CARVALHO,2014, p.931-932).

**5.4 Indenização**

Em conformidade com o art. 5º, inciso XXIV, da Constituição da República, “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;”

De acordo com o entendimento de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, a indenização justa, aquela que corresponde real e efetivamente ao valor do bem expropriado, e é prevista no dispositivo constitucional em epígrafe, é exigência que se impõe como forma de buscar o equilíbrio entre o interesse público e o privado (DI PIETRO, 2014, p. 180).

A mesma autora (2014) afirma que o direito à indenização, por ser previsto constitucionalmente, é de natureza pública e que a indenização deverá ser prévia, justa e em dinheiro. Para que assim se configure, devem ser incluídas no cálculo da indenização as seguintes parcelas: o valor do bem expropriado, com todas as benfeitorias que já existiam no imóvel antes do ato expropriatório; os lucros cessantes e os danos emergentes; os juros compensatórios, que ressarcem o expropriado pela perda antecipada da posse, em caso de ter havido imissão provisória na posse; os juros moratórios, a partir de 1º de janeiro do exercício seguinte àquele em que o pagamento deveria ser feito, nos termos do art. 100 da CR/88; os honorários advocatícios, calculados sobre a diferença entre a oferta inicial e o valor da indenização, acrescido de juros moratórios e compensatórios; custas e despesas judiciais; correção monetária, calculada a partir do laudo de avaliação e despesa com desmonte e transporte de mecanismos instalados e em funcionamento (art. 25, parágrafo único, do Decreto-lei nº 3.365/41).

Di Pietro afirma, também, que o art. 26 do DL nº. 3.365/41 dispõe que, no valor da indenização, não se incluirão os direitos de terceiros, o que significa que quaisquer pessoas que exerçam direito obrigacional sobre o bem expropriado, atingidas indiretamente pelo ato de expropriação, farão jus à indenização a ser requerida em ação própria. Nessa hipótese, enquadra-se o locatário prejudicado em consequência da desapropriação.

Di Pietro (2014) menciona duas situações: indenização pelo fundo de comércio e pelos ônus ou direitos reais que recaiam sobre o bem expropriado. A primeira diz respeito ao fundo de comércio, situação em que se verificam duas hipóteses: se o próprio expropriado for o seu proprietário, o valor deve ser incluído no preço da indenização, mas se o fundo de comércio pertencer a terceiro, este último deverá buscar ressarcimento em ação própria. Nasegunda situação, no que diz respeito aos ônus e direitos reais, que recaem sobre o bem expropriado, estes ficarão sub-rogados no preço da indenização (art. 31 do DL nº 3.365/41).

Assim, o que se constata é que a Lei de Desapropriações −ao adotar o sistema de indenização única e ressalvar apenas, no interesse de terceiros, a sub-rogação de quaisquer ônus ou direitos incidentes sobre a coisa − deixou ao desamparo as demais situações que se não possam fazer valer tão-só por esta providência. Conforme afirmado pela mesma autora (2014), a doutrina entende que o texto constitucional é assecuratório do direito de propriedade em sentido amplo. Portanto, as situações patrimoniais afetadas simultaneamente com a do dono da coisa, desde que não suscetíveis de reparação pelo sub-rogamento, hão de dar ensejo à indenização pelo expropriante, que será cobrada por outra via que não a ação reparatória.

Em conformidade com a mesma autora (2014), a indenização prevista para fins de reforma agrária é regida pela Lei nº 8.629/93 e pela Lei Complementar nº 76/93, com as alterações da LC (Lei Complementar) nº 88/96 e da Medida Provisória nº 2.183/01.

Di Pietro (2014) esclarece que quanto à desapropriação na área urbana por desatendimento da função social da propriedade, há previsão no parágrafo 2º., do artigo 8º, da Lei nº 10257/01, que dispõe que “o valor real da indenização: **I** - refletirá o valor da base de cálculo do IPTU, descontado o montante incorporado em função de obras realizadas pelo Poder Público na área onde o mesmo se localiza após a notificação de que trata o § 2º. do art. 5º. desta Lei; **II** - não computará expectativas de ganhos, lucros cessantes e juros compensatórios.”

**5.5 Modalidades de desapropriação**

**5.5.1Desapropriação comum**

A desapropriação comum é modalidadeque depende da existência de uma situação de utilidade ou necessidade pública, ou ainda, da demonstração de uma hipótese de interesse socialdevendo ser precedida de pagamento de justa indenização em dinheiro. (CARVALHO, 2014, p.987). Assim dispõe o art. 5º, inciso XXIV, da CR/88:

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

[...]

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; (BRASIL, Constituição, 2014).

**5.5.1.1 Pressupostos da Desapropriação Comum**

Os pressupostos condicionantes da desapropriação comum estão delimitados no art. 5º, inciso XXIV, da Constituição da República: “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.”

A matéria constitucional foi regulamentada pelo Decreto-Lei no. 3.365/41, denominado Lei Geral das Desapropriações, alterado pelo Decreto-Lei nº 1.075/70, pela Lei nº 6.071/74 e pela Medida Provisória nº 2.183-56/01. A Lei nº 4.132/62 rege a matéria relativa à desapropriação por interesse social.

Segundo Flavia Maria Leite Fernandes, verifica-se a desapropriação por utilidade pública nas situações em que é conveniente à Administração a aquisição do domínio e o uso do bem de terceiros, o que não significa que essa transferência seja imprescindível (FERNANDES, 2011, p. 915).

No que diz respeito ao pressuposto necessidade pública, afirma Di Pietro que existe necessidade pública quando a Administração está diante de um problema inadiável e premente, para cuja solução é indispensável incorporar, no domínio do Estado, o bem particular. A autora afirma que o DL nº 3.365/41 fundiu, em uma só categoria – utilidade pública − os casos de necessidade pública e utilidade pública indicados no art. 590, parágrafo 1º. , do Código Civil de 1916, dispositivo não repetido no Código Civil de 2002. Consigna que as hipóteses de utilidade pública estão elencadas no art. 5º do DL nº 3.365/41, o qual, na letra “p”, menciona “os demais casos previstos por leis especiais” , dispositivo que fundamenta a tese de que as hipóteses de desapropriação são apenas as taxativamente previstas na lei (DI PIETRO, 2014,p. 177).

Ainda segundo a autora, a desapropriação por interesse social ocorre quando o Estado esteja diante dos chamados interesses sociais, isto é, daqueles diretamente atinentes às camadas mais pobres da população e à massa do povo em geral, concernentes à melhoria nas condições de vida. Assevera Di Pietro que existem três fundamentos constitucionais diversos para a desapropriação por interesse social: art.5º., inciso XXIV, disciplinado pela Lei nº 4.132/62, em seu artigo 2º.; o art. 182 da CR/88, que cuida de hipótese nova de desapropriação quando o objetivo é atender à função social da propriedade expressa no Plano Diretor da cidade e o art. 184, que prevê a desapropriação para fins de reforma agrária.(DI PIETRO, 2014, p. 177)

**5.5.2Desapropriação especial urbana**

A desapropriação especial urbana também é modalidade de desapropriação por interesse social e deverá atender às exigências definidas no Plano Diretor da cidade, de forma a cumprir a sua função social (artigo 182, da CR/88):

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

§ 1º - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

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

§ 3º - As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 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:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

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.(BRASIL, Constituição, 2014).

Se não for preenchida a função social prevista no Plano Diretor, algumas restrições sucessivas e gradativas serão instituídas pelo poder público municipal: parcelamento ou edificação compulsória e aplicação de imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo.

Escoado o prazo de cinco anos sem que o particular tenha tomado qualquer providência no sentido de conferir função social ao bem, o ente municipal poderá decretar a desapropriação especial urbana, com pagamento de indenização mediante entrega de títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até 10 (dez) anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais. Trata-se de desapropriação com função sancionatória. (CARVALHO, 2014, p.938).

**5.5.3 Desapropriação especial rural**

Apropriedade rural tem seus critérios de utilização definidos no Estatuto da Terra (lei 4.504/64). Caso o proprietário não cumpra a função social do imóvel rural (artigo 186 da CR/88), compete à União desapropriar por interesse social, para fins de Reforma Agrária,o referido imóvel, mediante prévia e justa indenização e título da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatável no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei. É necessário um decreto declarando o imóvel como de interesse social. A destinação para a reforma agrária é imperativa. Não podem ser expropriados terrenos produtivos, mesmo sem função social e a pequena e média propriedade rural, desde que o proprietário não possua outra. A Lei Complementar 76/93 estabelece o procedimento contraditório especial de rito sumário para o processo judicial de desapropriação especial para fins de reforma agrária. (CARVALHO, 2014,p.939).

**5.5.4 Desapropriação confisco**

O artigo 243 da CR/88 dispõe sobre uma modalidade de desapropriação específica na qual a lei não prevê o pagamento de qualquer espécie de indenização. A norma constitucional estabelece duas situações diversas: expropriação de bens móveis e imóveis. Serão expropriados os bens móveis utilizados para o tráfico de drogas e os bens imóveis utilizados para a plantação de psicotrópicos ilícitos.

Para o STF, ainda que a plantação se restrinja a uma parcela da propriedade, todo o terreno deverá ser expropriado (RE543974/MG- Minas Gerais- RECURSO EXTRAORDINARIO – Relator Min. EROS GRAU julgamento: 26/03/2009 –Tribunal Pleno.). O seu procedimento segue um rito especial e sumário, regulamentado pela Lei 8.257/91. A competência para propor a ação é da União. (CARVALHO, 2014, p.940).

**5.6 Desapropriações diferenciadas**

**5.6.1 Desapropriação privada**

Desapropriação privada é a transferência compulsória de bem privado de um particular a outros particulares sem intervenção estatal. Admite-se esta transferência quando se tratar de imóvel de extensa área, na posse ininterrupta e de boa fé, por mais de cinco anos, de considerável número de pessoas, desde que elas tenham realizado, isoladamente ou em conjunto, obras e serviços de relevante interesse social e econômico, sendo a sentença justo título para fins de Registro no Cartório, § 4º, do artigo 1228, CC/02 (CARVALHO, 2014, p.997).

**5.6.2Desapropriação indireta**

O valor da indenização na modalidade da desapropriação indireta é definido pelo Juiz. O Estado invade o bem privado sem respeitar os procedimentos administrativos e judiciais inerentes à desapropriação, também chamada de apossamento administrativo. (CARVALHO, 2014, p.997).

**5.7Desapropriação por zona**

Efetiva-se a desapropriação por zona em razão da realização de obra pública, na qual o ente estatal tenha necessidade de desapropriar, não somente o espaço necessário a construção da obra, mas também a zona vizinha a essa construção (artigo 4º, do Decreto-lei 3.365/41). Ela pode acontecer em razão de uma necessidade pública de posterior extensão da obra, devidamente justificada, como forma de dar celeridade à execução da parte acrescida ou se o Estado entender que haverá uma supervalorização dos terrenos vizinhos. (CARVALHO, 2014, p.998).

**5.8Desapropriação de domínio útil**

O autor Cesar Fiuza define enfiteuse ou aforamento como “direito real perpétuo de usar e fruir imóvel alheio, mediante o pagamento de renda anual, denominada foro.” (FIUZA, César, 2007, p.900).

Declara o autor que,

nopólo ativo, encontra-se a figura do enfiteuta ou foreiro, que recebe o imóvel, tendo sobre ele a posse direta, o uso e a fruição e no pólo passivo, acha-se o senhorio, possuidor indireto e proprietário do imóvel. Ao senhorio resta o direito de fruir o imóvel e, de forma limitada, os direitos de reivindicar e dispor, mas perde o direito de usar.”(FIUZA, César,2007, p. 900).

O supramencionado autor observa que o proprietário tem a posse indireta e o domínio direto, inclusive o de fruir e o enfiteuta tem a posse direta e o domínio útil, o direito de usar e também o de fruir. (FIUZA, César, 2007, p. 900).

Diante desse contexto, segundo afirma Carvalho (2013, p. 965), “o domínio útil de imóvel objeto de aforamento pode ser objeto de disputa entre particulares, admitindo-se a desapropriação envolvendo o domínio útil”. Nesses casos, o valor da indenização deverá ser dividido entre o titular do domínio real e o senhorio direto (proprietário do bem).

**6 DESAPROPRIAÇÃO POR UTILIDADE PÚBLICA**

A desapropriação por utilidade públicaé uma modalidade de desapropriação ordinária, como já explanado no tópico 5.5.1. Foram enumeradas as diversas modalidades de desapropriação. Este trabalho tem como objetivo sistematizar os desdobramentos no procedimento expropriatório da desapropriação por utilidade pública, demonstrando a existência de uma fase anterior às fases declaratória e executória que compõem a estrutura técnica de procedimentos da desapropriação.

A fase que antecede as etapas declaratória e executória, não necessariamente abordada pela doutrina, poderia ser denominada de **fase preliminar** ou **fase política** e será analisada no tópico “Procedimentos adotados pelo Tribunal Regional do Trabalho da 3ª. Região”.

**6.1 Fases da desapropriação por utilidade pública**

A **desapropriação por utilidade pública,** procedimento administrativo pelo qual o Poder Público impõe ao particular a perda de um bem, divide-se em duas fases:

- **declaratória**: consiste na declaração de utilidade pública;

- **executória:** corresponde às providências concretas para efetivar a manifestação de vontade consubstanciada na declaração de utilidade pública.

**Na fase declaratória**, o Poder Público declara a utilidade pública do bem. “A declaração expropriatória 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 3.365/1941)[...]. (DI PIETRO, 2014, p.170).

O ato declaratório deve indicar o sujeito passivo da desapropriação, a descrição do bem, a declaração de utilidade pública, a destinação específica a ser dada ao bem, o fundamento legal e os recursos orçamentários destinados ao atendimento da despesa.(DI PIETRO, 2014, p.171).

A declaração de utilidade pública tem prazo de caducidade, conforme o artigo 10 do Decreto-Lei 3.365/1941, que determina que a desapropriação deverá ser efetivada mediante acordo ou intentada judicialmente dentro de cinco anos, contados da data da expedição do decreto expropriatório e findo os quais este caducará.(DI PIETRO, 2014, p.173).

**A segunda fase ou fase executória pode ser dividida em extrajudicial e judicial**.

A **fase extrajudicial** impõe ao poder expropriante a tentativa de conciliação com o particular em relação ao preço, antes do ajuizamento da competente ação de desapropriação. (DI PIETRO, 2012, p.173)

Após a fase de conciliação, inicia-se a **fase judicial,** quando o expropriante propõe a ação expropriatória. Nessa etapa, a manifestação judicial poderá ser:

−**Homologatória:** o proprietário do bem aceita, em juízo, a oferta feita pelo expropriante: trata-se de um acordo judicial. É importante ressaltar que, mesmo na hipótese de um **acordo extrajudicial,** existe a necessidade da fase judicial, pois é forçoso que a homologação seja feita em juízo.

−**Contenciosa:** ocorre quando o proprietário e o expropriante não acordam em relação ao preço, que será fixado pelo Juiz, após arbitramento.

**7 O PROCEDIMENTO DE DESAPROPRIAÇÃO SOB A ÓTICA DA TEORIA DO PROCE:SSO COMO PROCEDIMENTO EM CONTRADITÓRIO *VERSUS* PROCEDIMENTO EXPROPRIATÓRIO**

O Professor Sergio Henriques Zandona Freitas, em sua tese de doutorado “A impostergável reconstrução princípiológico-constitucional do processo administrativo disciplinar no Brasil”, discorre sobre a teoria do processo como procedimento em contraditório:

Foi com ElioFazzalari, processualista italiano, que se inaugurou a teoria do processo como procedimento em contraditório, com caráter científico, o instituto do Processo com conceito que o distinguisse do procedimento, que é sua estrutura técnico-jurídica.

Fazzalari foi difundido inicialmente entre nós por Aroldo Plínio Gonçalves. Esclarece Fazzalari que o processo não se define pela mera seqüência*(sic)*, direção ou finalidade dos atos praticados pelas partes ou pelo Juiz, mas pela presença do atendimento do direito ao contraditório entre as partes, em simétrica paridade, no procedimento que, longe de ser uma seqüência*(sic)* de atos exteriorizadores do processo, equivale a uma estrutura técnica construída pelas partes, sob o comando do modelo normativo processual.

O contraditório, na estrutura jurídica espácio-temporal*(sic)*do procedimento, é quesito imprescindível para que ali se encontre legitimidade, validade e eficácia; de outra forma, o procedimento sem norma de comando estrutural seria nada mais que um amontoado de atos não-jurídicos.

Ao ver com acuidade processo e procedimento, atribuindo à distinção de ambos o atributo do contraditório, que veio a conferir ao procedimento a qualidade de processo, Fazzalari lançou luz ao estudo do Direito Processual, sem, no entanto, desenvolvê-lo pela reflexão constitucional dos direitos e garantias fundamentais; que hoje se faz mister em face do discurso jurídico-constitucional das democracias.

Rosemiro Pereira Leal colaciona a importância da teoria do processo como procedimento em contraditório na evolução do Direito Processual, bem como no combate ao instrumentalismo anti-democrático*(sic)*dopraxismo e a efetividade a todo custo do processo, levando à obscuridade do sistema.(FREITAS, 2014, p. 45-46).

Reportando esse entendimento para o procedimento de desapropriação, em conformidade com entendimento esposado por Marise Costa de Souza Duarte e Ricardo Duarte Junior, merece enfoque especial o fato de que, quanto à desapropriação por utilidade pública, mesmo após a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade, a normatização, aplicada pela ausência de outra norma, vem sendo o texto legislativo constante do Decreto-Lei no. 3.365/41, elaborado sob a égide da Constituição de 1937, e no qual o Direito era visto de forma meramente patrimonialista.(DUARTE; DUARTE JUNIOR, 2012).

Assim, conforme corroboram os autores citados acima, analisando-se o Decreto-Lei sob a égide da CR/88, a partir da qual se instalou no país um plexo de direitos e regras de caráter democrático e que não se coadunam com o sistema anterior, em face das limitações desse sistema, restam evidenciados alguns aspectos que revelam esta constatação.(DUARTE; DUARTE JUNIOR, 2012).

O artigo 7º do Decreto-Lei no. 3.365/41 dispõe:

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. Àquele que for molestado por excesso ou abuso de poder, cabe indenização por perdas e danos, sem prejuízo*(sic)* da ação penal.(BRASIL, Decreto-lei n. 3.365, 2014).

De acordo com o art. 9º:“Ao Poder Judiciário é vedado, no processo de desapropriação, decidir se se verificam ou não os casos de utilidade pública.” (BRASIL, Decreto-lei n. 3.365, 2014).

Os autores referidos acima afirmam que, a partir da observação apenas dessas duas regras, constata-se que os amplos poderes concedidos ao Executivo, nos casos de desapropriação por utilidade pública, não estão amparados pela ordem jurídica em vigor. Para eles, conforme o artigo7º, o expropriado pode ser sumariamente expulso do seu imóvel, inclusive submetendo-se à força policial, tão e somente a partir da declaração de utilidade pública do bem, sendo vedada qualquer apreciação judicial quanto à verificação ou não dos casos de utilidade pública. No momento em que os expropriados são sumariamente retirados de seu imóvel, sem qualquer oportunidade de contraditório e ampla defesa, sem que caiba qualquer apreciação, por parte do Judiciário, há uma ruptura da ordem constitucional instituída para proteção dos direitos e garantias fundamentais.(DUARTE; DUARTE JUNIOR, 2012).Ruptura esta causada pelo anacrônico Decreto-Lei 3.365/41.

Diante da análise acerca do tema ora proposto,Sérgio Henriques Zandona Freitas conclui, em sua tese de doutorado,que“[...] apesar da Constituição de 1988 ter optado pelo “processo administrativo”, o Brasil adota, na prática, um sistema mais próximo à “procedimentalidade administrativa”, em que não estão garantidos todos os princípios constitucionais do processo”. (FREITAS,2014, p.156).

Constata-se, portanto, a existência de um procedimento expropriatório e não de um processo expropriatório, porque ausentes os elementos jurídicos-existenciais do processo em sua base institutiva. (LEAL, 2014, p. 98).

Rosemiro Pereira Leal esclarece:

[...] em síntese, poder-se-ia dizer que, como elementos jurídico-existenciais do processo, em sua base institutiva, o**contraditório**, **aisonomia** e a **ampla defesa** são princípios (referentes lógico-jurídicos), sem os quais não se definiria o processo em parâmetros modernos de direito-garantia constitucionalizada ao exercício de direitos fundamentais pela procedimentalidade instrumental das leis processuais (LEAL, 2014, p.98).

O mesmo autor esclarece também:

O procedimento**,** distinguindo-se doprocesso, pela ausência da **qualidade** constitucional principiológica do contraditório é que deve merecer estudo especial para defini-lo,**não** mais como a ritualística manifestação perceptível do processo **mas** como uma estrutura técnica de atos jurídicos praticados por sujeitos de direito, que se configura pelasequência obediente à conexão de normas preexistentes no ordenamento jurídico indicativas do modelo procedimental (LEAL, 2014, p.96).

O Professor Sergio HenriquesZandona Freitas assim se manifesta em sua tese de doutorado:

Portanto, falta ao processo administrativo uma sistematização principiológico-constitucionalizada e democrática, com prestígio à atividade discursiva compartilhada dos afetados pelo provimento administrativo final, garantindo a efetividade dos direitos fundamentais. (FREITAS, 2014, p.144).

Considerando o contexto político, histórico, social e econômico em que foi promulgado o Decreto-Lei n. 3.365/41, depreende-se que ele não se coaduna com o atual momento, que tem sua base no Estado Democrático de Direito.

O texto legislativo foi publicado durante o Estado Novo, momento de centralização de poder e ditadura.Vargas, que passava a governar por decreto, detinha a totalidade dos poderes. Ademais, foi um momento da história, em que, acima dos interesses individuais ou de classe, estava o interesse do Estado. A transformação econômica levava o país para uma economia industrial, com o Estado assumindo o papel de principal investidor. O contexto social consistiu numa política de proteção aos trabalhadores. (KOSHIBA; PEREIRA, 2004, p. 376-377).

O instante atual é marcado pelo valor normativo supremo da Constituição, resultado de reflexões propiciadas pelo desenvolvimento da História e pelo empenho em aperfeiçoar os meios de controle de poder, em prol do aprimoramento dos suportes de convivência social e política (MENDES; BRANCO, 2014, p.53).

Assim, reportando a exegese perfilhada por Freitas (2014) ao instituto do procedimento expropriatório, entende-se que seria necessária a construção do processo administrativo para normatizar o procedimento de desapropriação. Isto porque, conforme já explanado, tendo em vista a ausência de contraditório, direito à ampla defesa e de paridade entre as partes, decorrentes do conteúdo de alguns dispositivos do texto legislativo (Decreto-Lei n. 3365/41), verifica-se que a Lei das Desapropriações não se coaduna com o sistema participativo democrático, baseado em princípios constitucionais do processo.

**8 PROCEDIMENTOS ADOTADOS PELO TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA TERCEIRA REGIÃO**

Esclareça-se que o Tribunal Regional do Trabalho da 3ªRegião (TRT3) instituiu uma Comissão de Estudos para Desapropriação do Imóvel objeto do processo expropriatório.

A experiência vivenciada pelo Tribunal,ao promover o processo expropriatório de um imóvel comercial, compreendeu, além das duas fases acima descritas, uma **fase preliminar,**que também poderia ser chamada de **fase política** e que consistiu nas seguintes etapas:

**−**envio de ofício ao Ministro da Justiça. No mencionado ofício, foi solicitado pelo TRT 3 que o projeto do decreto de desapropriação do imóvel fosse submetido à apreciação do Presidente da República, em conformidade com o inciso IV, artigo 84, da CR/88. (Ofício/TRT/PRES/SUP 15459-10). A comunicação oficial descreve a composição e a estrutura do Tribunal, apresenta dados do CNJ como os indicadores do total de casos novos que ingressaram na Justiça do Trabalho nos anos anteriores, o local da instalação atual do Tribunal e a justificativa do pedido. Foram apresentados, também, dados do imóvel, objeto do pedido, informações dos lotes e da área de construção e localização do mesmo.

Tratando-se de modalidade de desapropriação por utilidade pública, o Tribunal fundou o pedido na alínea “h”, do artigo 5º. do Decreto-lei nº 3.365 de 1941, que especifica hipótese de desapropriação por utilidade pública para exploração ou conservação de serviço público.(BRASIL, Decreto-lei n. 3.365, 2014).

**−**indicaçãodo somatório dos valores unitários de cada unidade do imóvel, levantados por laudo de avaliação apresentado pela Caixa Econômica Federal,após a solicitação de desapropriação por utilidade pública do imóvel descrito.É primordial a inclusão dos valores constantes do laudo acima referido na proposta prévia e na proposta orçamentária do ano em que ocorrerá a desapropriação. Se já houver projeto de orçamento em tramitação, deverá ser providenciada emenda ao orçamento fiscal da União.

**−** o encaminhamento, em apenso, em conformidade com o Decreto-Lei nº 3.365/1941 e com a Portaria /MJ nº 33/92,dos documentos necessários:

**.** Atas das reuniões da Comissão de Planejamento Estratégico;

. Justificativa minuciosa da urgência da utilidade, da necessidade e do interesse público na desapropriação;

. Estatísticas dos aumentos do serviço e do número de servidores, com projeção;

. Relatório técnico de vistoria e inspeção;

. Fotografias representativas externas e internas do objeto da desapropriação;

. Fotografias representativas das instalações da sede do TRT 3ª Região;

. Escrituras públicas das unidades do imóvel;

. Certidão de Registro das unidades do imóvel;

. Guia de IPTU das unidades do imóvel;

. Laudo de avaliação de todas as unidades separadas do imóvel pela CEF.

Os documentos acima estão em conformidade com o que estabelece a Portaria MJ 33/92, a qual, visando aprimorar a instrução, respaldar as diligências e possibilitar um melhor juízo de valor sobre as propostas de declaração de utilidade pública de imóveis, para fins de desapropriação — a serem submetidas à consideração e à decisão do Excelentíssimo Senhor Presidente da República — enumerou a documentação necessária à formalização dos processos relativos aos pedidos de declaração de utilidade pública.

A Diretoria da Secretaria de Engenharia emitiu relatório técnico de vistoria e inspeção sobre imóveis situados nas redondezas do Edifício Sede do TRT.

Juntamente com a documentação especificada, foi enviada ao Ministério da Justiça listagem com o nome dos proprietários dos respectivos imóveis e relação das escrituras do imóvel objeto de desapropriação. A planta básica de cada unidade do IPTU, constante da relação de documentos, foi obtida por este Tribunal mediante ofício expedido ao Secretário de Finanças do Município.

Consta também do processo encaminhado ao Ministério da Justiça cópia de ofício expedido à CEF, pela Diretoria da Secretaria de Engenharia deste Tribunal, solicitando avaliação do imóvel como um todo, como paradigma de compra e venda de uma edificação composta pelos treze andares, distribuída em salas, lojas e garagens.

Foi incluída no processo ata da reunião da comissão de estudos para desapropriação de imóvel, na qual, após analisar toda a documentação que se encontra anexada ao referido procedimento, essa comissão propõe a concordância com o prosseguimento das tratativas com vistas à desapropriação.

O laudo de avaliação da Caixa Econômica Federal foi executado conforme a ABNT NBR 14 653, partes 1 e 2. À época, a última revisão dessa norma havia acontecido em 03 de março de 2011, de acordo com informação dada pela empresa que elaborou o laudo.

Constam também do processo um espelho de emenda de apropriação de despesa, um ofício à Secretaria de Reforma do Judiciário solicitando a disponibilização de recursos, um despacho do Coordenador-Geral de Orçamento e Finanças da Secretaria Executiva do Ministério da Justiça informando a dotação orçamentária e um ofício do Presidente do Tribunal prestando esclarecimentos ao Coordenador-Geral da Secretaria de Reforma do Judiciário.

Após a finalização dessa etapa de instrução do pedido de desapropriação (fase que não é necessariamente mencionada pela doutrina), foi publicado o decreto expropriatório, denominado este ato como fase declaratória.

**Com a publicação do decreto expropriatório,**cabeaoPresidente do Tribunal encaminhar ofício ao Advogado-Geral da União solicitando providências da AGU para dar início imediato ao processo de desapropriação do imóvel (Vide ofício TRT/DG nº 902/2011). É misterinformar, nesse ofício, a existência dos recursos orçamentários e encaminhar toda a documentação relativa ao imóvel, cujas certidões devem ser atualizadas, em conformidade com os ditames do Decreto-lei nº 3.365/41 e com a Portaria MJ 33/92.

É necessário que seja remetido, ainda, ofício aos expropriados, comunicando a publicação do Decreto expropriatório, a possibilidade da imissão provisória na posse, fundada na urgência a que se refere o artigo 15 do Decreto-lei nº 3.365/1941. Os expropriados são convidados a participar de reunião marcada com a finalidade de deliberar acerca da possibilidade de eventual composição amigável. Dispõe o referido artigo: “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; [...]” (BRASIL, Decreto-lei n. 3.365, 2014).

**9 DIREITO DE PENETRAR NO IMÓVEL**

O direito de penetrar no imóvel está previsto no artigo 7º do Decreto-lei nº 3.365 de 1941 e não se confunde com a posse. De acordo com o dispositivo legal, uma vez declarada a utilidade pública, ficam as autoridades administrativas autorizadas a penetrar nos prédios compreendidos na declaração, podendo recorrer, em caso de oposição, ao auxílio da força policial. O supramencionado artigo dispõe que “[...] Àquele que for molestado por excesso ou abuso de poder, cabe indenização por perdas e danos, sem prejuízo da ação penal.”(BRASIL, Decreto-lei n. 3.365, 2014).

Em conformidade com o entendimento da autora Maria Sylvia Zanella di Pietro, esse dispositivo não prevê autorização judicial, mas, em respeito ao princípio da inviolabilidade do domicílio, inserido no inciso XI, do artigo 5º, da CR/88, se o proprietário não concordar com a entrada do expropriante em seu imóvel, terá que ser requerida autorização judicial, vedada a entrada compulsória.

**10 ALEGAÇÃO DE URGÊNCIA E IMISSÃO PROVISÓRIA NA POSSE**

O Juiz pode determinar que o expropriante seja imitido provisoriamente na posse do bem a ser expropriado.Tal determinação obedecerá ao disposto no artigo 15 do Decreto-lei nº 3.365/41 e **pressupõe** a alegação de urgência e o depósito do valor da indenização. O dispositivo legal dispõe *in verbis*: “Art. 15. Se o expropriante alegar urgência e **depositar quantia arbitrada** de conformidade com o artigo 685 do Código de Processo Civil, o Juiz mandará imiti-lo provisoriamente na posse dos bens; [...]”(BRASIL, Decreto-lei n. 3.365, 2014, grifo nosso).

Entende-se por alegação de urgência o fato de a autoridade expropriante comprovar, de forma clara e fundamentada, a necessidade de imissão imediata na posse do imóvel.Uma vez deferida a imissão provisória, a posse do imóvel é transferida para o poder expropriante.

A imissão deve ser requerida no prazo de cento e vinte dias a contar da alegação de urgência. Isto porque os §§ 2º e 3º do artigo 15 do Decreto-lei 3.365/41 determinam:

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

[...]

§ 2º A alegação de urgência, que não poderá ser renovada, obrigará o expropriante a requerer a imissão provisória dentro do prazo improrrogável de 120 (cento e vinte) dias.

§ 3º Excedido o prazo fixado no parágrafo anterior, não será concedida a imissão provisória. (BRASIL, Decreto-lei n. 3.365, 2014).

Por analogia ao § 2º da referida norma, entende-se que, após a concessão de imissão provisória na posse, a Administração Pública teria o mesmo prazo, isto é, 120 dias para a ocupação do imóvel.

O artigo 33 do referido diploma legal, reza em seu §2º.:

Art. 33. O depósito do preço fixado por sentença, à disposição do juiz da causa, é considerado pagamento prévio da indenização.

[...]

§ 2º O desapropriado, ainda que discorde do preço oferecido, do arbitrado ou do fixado pela sentença, poderá levantar até 80% (oitenta por cento) do depósito feito para o fim previsto neste e no art. 15, observado o processo estabelecido no art. 34.(BRASIL, Decreto-lei n. 3.365, 2014).

Por seu turno, o artigo 34 do Decreto-lei nº 3.365/1941 dispõe que o levantamento do preço será deferido mediante prova de propriedade, provade quitação de dívidas fiscais que recaiam sobre o bem expropriado epublicação de editais, com o prazo de 10 dias para conhecimento de terceiros. Determina ainda o parágrafo único do referido artigo que, se o Juiz verificar que há dúvida sobre o domínio, o preço ficará em depósito, ressalvada aos interessados a ação própria para disputá-lo.(BRASIL, Decreto-lei n. 3.365, 2014).

Importante destacar que, ao final da ação de desapropriação, acaso o Juiz entenda que o valor do preço inicial é inferior ao devido, a diferença será paga por precatório e não estará incluída no orçamento do Tribunal.

11 conclusão

Existe uma fase PRELIMINAR ou POLÍTICA anterior às fases declaratória e executória do procedimento expropriatório, com o objetivo de provocar a declaração expropriatória seja pelo Poder Executivo, por meio de decreto, seja pelo Poder Legislativo, mediante a publicação de lei, fase que não é necessariamente abordada pela doutrina. Ademais, por se tratar de procedimento administrativo interno do órgão que requer a desapropriação, essa fase não é amplamente divulgada.

O valor normativo da Constituição é consequência da evolução dos tempos, tendo a Constituição optado pelo “processo administrativo”. Contudo, conclui-se que, diante da análise e discussão acerca da existência de processo ou procedimento administrativo expropriatório, o Brasil adota, no caso da desapropriação, um sistema procedimental administrativo, em que não estão garantidos todos os princípios constitucionais do processo.Isto porque o procedimento expropriatório vem ocasionando redução dos direitos e garantias constitucionais. Tal redução deriva dos amplos poderes concedidos ao Executivo, no caso de desapropriação por utilidade pública, sem que os afetados pelo procedimento administrativo tenham direito ao contraditório, ao devido processo legal e à ampla defesa.

Na visão do Direito Administrativo o conceito de procedimento expropriatório reflete uma visão instrumentalista do direito processual administrativo brasileiro, demonstrando uma ausência de foco no estudo do procedimento sob a ótica do direito processual, o que resulta em prejuízo aos administrados por falta de aplicação dos princípios institutivos do processo.

No que tange à supremacia do interesse público em face do interesse privado, visto sob o ponto de vista da realização constitucional, tem-se que a ideia dessa supremacia caminha em direção ao princípio do interesse público e não da preferência do interesse público em relação ao privado, que não condiz com a tônica de um Estado Democrático de Direito. A atuação da administração deve caminhar segundo os direitos e deveres e não em função de interesses.

REFERÊNCIAS

BICALHO,AleciaPaolucci Nogueira; GONÇALVES, Andreia Barroso. Organização Administrativa Brasileira. In:MOTTA, Carlos Pinto Coelho (Coord.). **Curso prático de direito administrativo.**3. ed. rev. atual. eampl. Belo Horizonte: Del Rey,2011. Cap. 3, p. 58-105.

BRASIL. **Código Civil (2002).** Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o CódigoCivil.Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil\_03/Leis/2002/L10406.htm>. Acesso em: 24 abr. 2014.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil,** de 05 de outubro de 1988. Brasília: Senado, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil\_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 22 abr.2009.

BRASIL.**Decreto-lei n. 25**, de 30 de novembro de 1937.Organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil\_03/Decreto-Lei/Del0025.htm>. Acesso em: 23 nov. 2014.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 3.365**, de 21 de junho de 1941.Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública.Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil\_03/Decreto-Lei/Del3365.htm>. Acesso em: 23 nov. 2014).

BRASIL**. Lei n. 9.784,** de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil\_03/Leis/L9784.htm>. Acesso em: 23 nov. 2014.

CANOTILHO, J.J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil.**São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo.** 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo.** Salvador: Juspodium, 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

DUARTE,Marise Costa de Souza; DUARTE JUNIOR, Ricardo. A questão da justa indenização nas ações de desapropriação por utilidade pública (megaeventos esportivos): uma discussão a partir do direito fundamental a moradia, do direito a cidade e do princípio da dignidade humana. **A&C – Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, Belo Horizonte, ano 12, n.48, p. 215, abr./ jun. 2012.

FERNANDES, Flávia Maria Leite. Intervenção do Estado na Propriedade. In:MOTTA, Carlos Pinto Coelho (Coord.). **Curso prático de direito administrativo.**3. ed. rev. atual. eampl. Belo Horizonte: Del Rey,2011. Cap. 14, p. 908-1008.

FIUZA, César. **Direito Civil:** Curso Completo. 10. ed. rev., atual e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

FIUZA, Ricardo Arnaldo Malheiros; FERREIRA E COSTA, Mônica Aragão Martiniano. **Aulas de Teoria do Estado**. 3. ed.rev., atual e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2013.

FREITAS, Sergio Henriques Zandona. **A impostergável reconstrução princípio lógico constitucional do processo administrativo disciplinar no brasil.** 2014. 210f. Tese (Doutorado) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Programa de pós-Graduação em Direito, Belo Horizonte.

GUERRA,Evandro Martins. Bens Públicos. In:MOTTA, Carlos Pinto Coelho (Coord.). **Curso prático de direito administrativo.**3. ed. rev. atual. eampl. Belo Horizonte: Del Rey,2011. Cap. 11, p. 645-674.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa. **(Re)pensando a pesquisa jurídica:** teoria e prática. 4. ed. Ver. atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2013.

KOSHIBA, Luiz; PEREIRA, Denise ManziFrayze.**História Geral e Brasil:** trabalho, cultura, poder. 1. ed. São Paulo: Atual, 2004.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo.** 31. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional.** 9. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2014.

MICHEL, Voltaire de Freitas. A trajetória doutrinaria e judicial da desapropriação judicial: perspectivas e prognósticos.**Revista Brasileira de Direito Processual (RBDPro).** Belo Horizonte: Fórum, ano 21, n. 81, jan./ mar. 2013.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo.** 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

PORTARIA MJ 33/92 – Ministro Jarbas Passarinho DO 23/01/1992 Seção I – p. 884 –col. 1 – Of. Nº09/92

Processo Administrativo Protocolo 08025 001013/2010-18- SUP 15459/2010 Data da emissão 20/11/2010 – 3 v. Assunto Desapropriação de Imóvel.

SARMENTO, Daniel. **Interesses públicos versus interesses privados**: desconstruindo o princípio de supremacia do interesse público. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

STRAUSS, Thiago

;LEITE, Marcelo. **Direito administrativo em mapas mentais.** 2. ed. Niterói: Impetus, 2013

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL. 17ª. Vara Federal. Processo n º 0060361-78.2011.4.01.3800. PEDRO PEREIRA PIMENTA. 1060200 - DESAPROPRIAÇÃO POR UTILIDADE PÚBLICA/DL. 3.365/41 - INTERVENÇÃO NA PROPRIEDADE – ADMINISTRATIVO. Autuado em: 17/11/2011. Disponível em: <http://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php?trf1\_captcha\_id=3a895fcf4dfdbc1e024b9a1cb24ff337&trf1\_captcha=7xk6&enviar=Pesquisar&proc=00603617820114013800&secao=MG>. Acesso em: 23 nov 2014

VITTA,Heraldo Garcia. Aspectos da desapropriação.In: QUADROS,Cerdônio (Coord.). Desapropriação: jornadas de estudosNDJ direito. **Boletim de Direito Administrativo**, São Paulo: Editora NDJ, n. 8, ano XX, ago. 2004. Disponível em: <http://www.ndj.com.br/wrb/ndj\_boletim\_bda.aspx>. Acesso em: 23 nov. 2014

1. Técnico Judiciário no Tribunal Regional do Trabalho da 3ª. Região

   Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais

   Bacharel em Economia pela Faculdade de Economia da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

   E-mail: [malice.peraga@hotmail.com](mailto:malice.peraga@hotmail.com).

   Professor-Orientador: Sérgio Henriques Zandona Freitas

   O presente artigo tem como fundamento a experiência vivenciada na prática das atividades profissionais à época da desapropriação, pelo Tribunal Regional do Trabalho da 3ª. Região, do Edifício Belo Horizonte Business Center, situado no bairro Serra, em Belo Horizonte. [↑](#footnote-ref-2)
2. 2 A expressão correta é “três funções” pois o Poder do Estado é uno (DI PIETRO, 2014, p.51) [↑](#footnote-ref-3)
3. “Assim, o Estado Democrático de Direito tem sua base estruturante no direito do povo às funções do Estado, essenciais e jurídicas (legislativa,executiva ou administrativa ou governamental e a jurisdicional) que, do pontode vista do processo (jurisdicional ou administrativo), ao administrado,efetivado estará o direito ao devido processo constitucional, desde queobservados os preceitos elencados na Constituição de 1988.(FREITAS, 2014, p. 74).” [↑](#footnote-ref-4)