

A DESAPROPRIAÇÃO COMO ESPÉCIE DE RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA

Bárbara Franco Gonçalves Pinto
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

Patricia Ribeiro Serra Vieira
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

RESUMO: Este artigo objetiva tratar da desapropriação como modalidade única de intervenção supressiva na propriedade, o que faz denotar estudos doutrinários divergentes quanto à sua natureza jurídica, bem como quanto a aspectos relevantes acerca do instituto em referência - em especial no que se refere à possibilidade de desistência pelo ente público do processo expropriatório. A partir de uma análise civil-constitucional-administrativista, propõe elucidar as formas de ressarcimento através da apresentação de cada uma das modalidades desapropriatórias. Dessa forma, indica que o dever de reparação civil do ente expropriante com o proprietário do bem desapropriado exige apenas a comprovação do nexo de causalidade entre aquela prática e os danos ocorridos. Nesse contexto, pontua-se a questão da (des)necessidade de averiguação da licitude ou ilicitude do ato, pois a responsabilidade civil do Estado na desapropriação apresenta-se na modalidade objetiva.

PALAVRAS-CHAVE: Função social da propriedade. Utilidade pública. Interesse público. Indenização civil.

Introdução

O instituto da desapropriação revela características peculiares. Primeiro, por ser a única modalidade de intervenção *supressiva* na propriedade, o que faz denotar estudos doutrinários divergentes em vários aspectos, que foram analisados nos próximos itens. Segundo, porque é uma espécie de ato *licito* que enseja a reparação civil do ente que o executou ao proprietário do bem desapropriado.

Nessa perspectiva, percebe-se que há um constante conflito de interesses do ente expropriante e do expropriado. A todo tempo, o paradigma da garantia constitucional da propriedade se contrapõe com a sua função social, uma vez que, apesar de o direito à propriedade ser uma garantia constitucional, a propriedade deverá sempre atender a sua função na sociedade.

Entretanto, apesar dessa discrepância de interesses, salienta-se que prevalecerão sempre a necessidade e a utilidade públicas e o interesse social - preceitos norteadores da desapropriação -, tendo em vista o princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado que rege o ordenamento jurídico brasileiro.

1 A responsabilidade civil objetiva

Antes de o Direito brasileiro admitir a teoria da responsabilidade civil objetiva, a obrigação de indenizar era fundamentada na *culpa* civil. Entretanto, com o advento da

Revolução Industrial e os inúmeros acidentes ocorridos, muitas vezes os operários não conseguiam produzir provas a fim de poderem exigir judicialmente uma reparação aos danos por eles sofridos (CAVALIERI FILHO, 2010, p. 141).

Nesse contexto, a teoria da responsabilidade civil subjetiva passou a ser insuficiente. Aos poucos, o Direito brasileiro foi admitindo a flexibilização da culpa até surgir uma nova teoria que alguns doutrinadores já anteviam (embora ainda fosse, na vigência do Código Civil de 1916, oriunda somente de entendimentos jurisprudenciais e doutrinários): a *teoria da responsabilidade civil objetiva*,¹ baseada apenas na existência de dano e de nexos causal entre a conduta do agente e o fato danoso propriamente dito.

A teoria da responsabilidade civil objetiva pode também ser chamada de responsabilidade pelo risco criado, pois está intimamente ligada à natureza da atividade exercida pelo agente (CARVALHO FILHO, 2012, p. 546).² Segundo essa teoria, quando houver o reconhecimento de situações de potencialidade lesiva, o agente que introduziu o risco da atividade deverá responder pelos danos causados a terceiros, seja seu ato lícito ou ilícito. Defende-se que o chamado “risco criado” é gênero do qual nasceram espécies oponíveis em cada situação lesiva, tais como “risco proveito e do empreendimento” (por exemplo, no Direito do Consumidor); “risco administrativo” (no Direito Administrativo Constitucional); “risco profissional” (no Direito do Trabalho), entre outros (SERRA VIEIRA, 2006, p. 88-89).

Contudo, foi somente na Constituição de 1946 que se viu positivada no ordenamento jurídico brasileiro a responsabilidade objetiva (MEIRELLES, 2010, p. 686).³ Assim, depois de estabelecida a responsabilidade objetiva nessa Constituição, as subseqüentes passaram a repetir tal norma até que a Constituição de 1988 consagrou a seguinte redação no artigo 37: “§ 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa” (BRASIL, 1988).

A posteriori, com o advento do Código Civil de 2002,⁴ o legislador infraconstitucional procurou exprimir que há situações em que o critério objetivo se sobrepõe ao critério subjetivo, sem, contudo, excluir este último. Consagrou-se, em consequência, o *sistema dual de responsabilidade civil*, pelo qual o magistrado tem a faculdade, diante de uma situação de significativo potencial ofensivo – e não taxada em lei – de aplicar a responsabilidade civil objetiva. Não há, na lei civil atual, regra e exceção no trato das modalidades de responsabilidade civil – ou seja, uma modalidade de responsabilidade civil não deve sobrepujar a outra, quando da prestação jurisdicional (SERRA VIEIRA, 2006, p. 22).

Em síntese, com o Código Civil em vigor, o Direito brasileiro passou a aceitar a convivência de ambas as modalidades de responsabilidade civil: subjetiva e objetiva. Por consequência, não se pode dizer que a regra será uma ou outra, mas, sim, que, *a priori*, a responsabilidade será subjetiva. Contudo, nos casos em que a lei disser ou em que houver constatação de um risco na atividade, haverá responsabilidade objetiva.

Assim, partindo do pressuposto de que, na responsabilidade objetiva, também é necessária a demonstração da existência denexo causal, infere-se que, caso não haja uma relação de causa e consequência, não haverá a reparação a ser devida. Tais situações englobam os casos de força maior ou caso fortuito externo e culpa exclusiva da vítima ou de terceiro.

Nos casos de força maior ou caso fortuito, há doutrinadores que ainda discutem as particularidades que distinguem cada uma das terminologias. Carlos Roberto Gonçalves (2008, p. 449), por exemplo, diz que “caso fortuito geralmente decorre de fato ou ato alheio à vontade das partes: greve, motim, guerra. Força maior é a derivada de acontecimentos naturais: raio, inundação, terremoto”. O mesmo doutrinador, entretanto, observa que o próprio Código Civil não faz tal diferenciação.⁵

Portanto, principalmente pelo dispositivo acima equiparar ambos os conceitos, atualmente pouco se discute tal divergência, preocupando-se o julgador, na maioria das vezes, em analisar somente se há a presença desses institutos, como também a imprevisibilidade e a inevitabilidade oriundas destes. O Supremo Tribunal Federal até mesmo proferiu diversas decisões nas quais se percebe que o caso fortuito e a força maior são compreendidos de forma semelhante.⁶

Cumpreressalvar também que há parte da doutrina que divide os fatos em *fortuitos internos e externos*, como Agostinho Alvim (apud GONÇALVES, 2008, p. 450) e Sérgio Cavalieri Filho (2010, p. 185). O caso fortuito interno seria o fato imprevisível ligado à pessoa, à coisa ou à atividade empresarial desenvolvida pelo agente, que não exclui a responsabilidade, visto estar intimamente ligado ao risco da atividade. Já o caso fortuito externo seria exatamente o fato que se está analisando, aquele ligado à natureza, que não apresenta o nexode causalidade propriamente dito e, por isso, exime a obrigatoriedade de reparação civil.

Ainda em relação às excludentes de responsabilidade, merece destaque o estado de necessidade – dispositivo ainda mais forte –, pois implica excludente de antijuridicidade.⁷ Destarte, para ser constatado o estado de necessidade é fundamental que o agente esteja diante de uma situação de perigo iminente não provocado por ele. Este é o caso, por exemplo, das guerras, em que os atos praticados pelos agentes públicos geralmente não ensejarão eventuais ações de reparação civil, uma vez que se sobrepõe o interesse público ao particular.

Por sua vez, quando se fala de culpa exclusiva da vítima ou de terceiro entende-se que o Estado também estará exonerado de sua responsabilidade, tendo em vista que foi a própria vítima ou terceiro que deu causa àquele efeito, estando rompido o nexocausal entre o ente público e o fato ocorrido.

Ressalte-se que essa exoneração somente ocorrerá se a conduta do agente público não concorrer para o resultado. Caso exista concorrência de ações da vítima e/ou terceiro e do agente público, a indenização requerida deverá ser repartida por equivalência de participações na obtenção do resultado danoso.⁸

Percebe-se, então, que sempre que o autor e a vítima contribuírem para um mesmo resultado danoso, haverá a devida separação de responsabilidades. Nesse sentido,

cumprir observar a letra do artigo 945 do Código Civil: “Se a vítima tiver concorrido culposamente para o evento danoso, a sua indenização será fixada tendo-se em conta a gravidade de sua culpa em confronto com a do autor do dano”.

Desse modo, apesar de a responsabilidade civil objetiva ter em lei especificado os casos de sua incidência, é evidente que há situações nas quais não se pode responsabilizar o agente por fatos que não tiveram a sua contribuição no resultado danoso.

No entanto, “realizados os pressupostos da responsabilidade objetiva, não há evasão possível” (MELLO, 2009, p. 1.014). Infere-se, assim, que, constatada a presença de nexos causal, haverá obrigação do agente em reparar o dano por ele cometido, seja ele oriundo de ato lícito ou ilícito – tal como se denota na desapropriação, hipótese tradicionalmente consagrada de responsabilidade objetiva oriunda de ato lícito.

2 A desapropriação e suas fases procedimentais

A definição de desapropriação sofreu poucas modificações com o tempo. A doutrina clássica oriunda da década de 1960 consagra esse instituto como sinônimo de expropriação, sendo a “forma conciliadora entre a garantia da propriedade individual e a função social dessa mesma propriedade, que exige usos compatíveis com o bem-estar da coletividade” (MEIRELLES, 2010, p. 633).

De acordo com esse entendimento, Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2010, p. 159) conceitua a desapropriação da seguinte forma: “A desapropriação é o procedimento administrativo pelo qual o Poder Público ou seus delegados, mediante prévia declaração de necessidade pública, utilidade pública ou interesse social, impõe ao proprietário a perda de um bem, substituindo-o em seu patrimônio por justa indenização”.

Entretanto, há doutrinadores que consideram as denominações “desapropriação” e “expropriação” com acepções diferentes. José dos Santos Carvalho Filho (2012, p. 809), por exemplo, alega que a nomenclatura “expropriação” deve ser direcionada à iniciativa dos particulares.

Todavia, considerando desapropriação e expropriação como expressões que descrevem um mesmo processo – ou, pelo menos, que perseguem o mesmo fim –, pode-se pontuar o instituto como uma espécie de intervenção supressiva da propriedade, uma modalidade de aquisição originária de determinado bem.

Diz-se que a desapropriação (ou expropriação) é considerada medida de intervenção *supressiva* porque retira o direito à propriedade daquele que era possuidor do objeto desapropriado. As demais formas interventivas sobre a propriedade são apenas restritivas, ou seja, apenas restringem tal direito, mas não o suprimem como faz a desapropriação.

Já em relação a ser forma de aquisição originária de um bem, justifica-se porque na desapropriação não há vínculos a qualquer título prévio, ou seja, não há derivação de título anterior. Por esse motivo, a desapropriação é considerada “causa autônoma, bastando, por si mesma, para gerar, por força própria, o título constitutivo da propriedade” (MELLO, 2009, p. 864).

Dessa última característica, derivam-se duas importantes consequências. A primeira é que o bem desapropriado acaba tornando-se insuscetível de reivindicação, assim como se torna extinto qualquer ônus que eventualmente venha a incidir sobre a propriedade, justamente por inexistir qualquer título anterior. Outro efeito jurídico relevante é que, caso haja a desapropriação em virtude de pessoa que não é o verdadeiro proprietário, mas, sim, terceiro, não se invalidará o processo desapropriatório.

Observadas todas essas características, percebe-se que a desapropriação se consagra pela natureza jurídica de *procedimento administrativo* (entendimento doutrinário majoritário). Do mesmo modo, os pressupostos jurídicos - sem os quais não há de se considerar legal a expropriação -, são justamente a *utilidade/necessidade pública* e o *interesse social*.

Segundo Hely Lopes Meirelles (2010, p. 640), a utilidade pública surge quando a transferência do bem de terceiros à Administração é conveniente, embora possa não ser imprescindível. Já a necessidade pública ocorre quando a Administração precisa efetuar a desapropriação para resolver determinada situação emergencial.

Todavia, José dos Santos Carvalho Filho (2012, p. 809-810) entende que as hipóteses de utilidade pública englobam as de necessidade pública, afirmando que: “Se pode dizer que tudo o que for necessário será fatalmente útil”. Porém, deve-se observar, conforme ressalva este doutrinador, que a recíproca não é verdadeira, pois “haverá desapropriações somente úteis, embora não necessárias”.

Marçal Justen Filho (2012, p. 603), por sua vez, considera necessidade e utilidade pública como expressões sinônimas correspondentes “à figura ampla e geral” da desapropriação. Frisa-se que a legislação que rege o processo expropriatório (Decreto-Lei nº 3.365/1941) vai ao encontro deste autor, ao utilizar a nomenclatura “utilidade pública”.

Convém observar ainda que, segundo esse decreto-lei, todos os níveis da federação podem realizar tal espécie desapropriatória: “Art. 2º Mediante declaração de utilidade pública, todos os bens poderão ser desapropriados pela União, pelos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios”.

Já no que respeita ao interesse social, a desapropriação ocorrerá quando a propriedade do bem expropriado for destinada a pessoa(s) não pertencente(s) à Administração. Destaca-se que esse caso é regido pela Lei nº 4.132/1962, que, no artigo 2º, define o que é considerado interesse social.

Além disso, essa lei revela o objetivo primordial da desapropriação por interesse social, qual seja: “Promover a justa distribuição da propriedade ou condicionar o seu uso ao bem-estar social, na forma do artigo 147 da Constituição Federal” (artigo 1º). Diz-se, por isso, que “o interesse social consiste naquelas hipóteses em que mais se realça a função social da propriedade” (CARVALHO FILHO, 2012, p. 810).

Depreende-se, assim, que, quando a Administração desapropriar determinado bem - sem que haja caráter sancionatório - e a propriedade deste ficar para ela mesma, estar-se-á perante hipótese de utilidade ou necessidade pública. Todavia, se o Poder Público desapropriar um bem e o mesmo restar a terceiros, encontrar-se-á uma expropriação por interesse social.

Com relação ao objeto, a desapropriação pode incidir sobre bens móveis ou imóveis, corpóreos ou não, sendo exceções a moeda corrente e os direitos personalíssimos, que não podem ser desapropriados. Kiyoshi Harada (2009, p. 58) afirma que é bem suscetível de desapropriação “tudo aquilo que for necessário para atingir uma finalidade de interesse público (necessidade ou utilidade pública e interesse social)”.

Ressalta-se que os bens públicos podem ser objetos de desapropriação. Entretanto, há de se respeitar, conforme entendimento jurisprudencial⁹ e doutrinário, a “direção vertical das entidades federativas: a União pode desapropriar bens dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e os Estados podem desapropriar bens do Município” (CARVALHO FILHO, 2012, p. 813).

Além disso, pontua-se que o ente expropriante só poderá promover o processo desapropriatório de um bem público se receber autorização do Poder Legislativo.¹⁰ Conclui-se que a desapropriação apenas por iniciativa do Poder Executivo é, pois, inexequível (CARVALHO FILHO, 2012, p. 814).

No que tange ao processo desapropriatório propriamente dito, destacam-se duas importantes e indispensáveis fases: a *fase declaratória*, na qual o Poder Público revela a utilidade e/ou necessidade pública ou o interesse social; e a *fase executória*, que é a fase de efetivação da desapropriação, na qual o desapropriante adota medidas concretas visando à supressão da propriedade.

A *fase declaratória* sempre precederá à executória. Trata-se de um ato de soberania estatal, de competência exclusiva de determinadas pessoas jurídicas de direito público (União, estados, Distrito Federal e municípios). Por se tratar de exercício de poder de polícia, é absolutamente indelegável a particulares. É possível, entretanto, que essa fase seja delegada à pessoa integrante da administração pública indireta, o que se configura exceção à regra.

Nessa fase, será elaborada uma declaração objetivando anunciar a utilidade/necessidade pública ou interesse social do bem. Tal declaração, dependendo da sua finalidade, poderá ser elaborada pelo Poder Executivo ou pelo Poder Legislativo.¹¹ Se o primeiro a fizer, ter-se-á o chamado *decreto expropriatório*; caso o segundo a faça, será por intermédio de *lei*, cabendo ao Executivo os atos subsequentes (DI PIETRO, 2010, p. 163).

Essa declaração produz consequências fundamentais para que o processo expropriatório concretize-se na fase posterior, que são a fixação do estado do bem, a autorização do direito de penetração e o início do prazo de caducidade.

Em relação à primeira consequência, o Poder Público constatará as condições atuais do bem e das benfeitorias nele existentes, fixando o real estado do mesmo, para que posteriormente possa ocorrer a devida indenização. Dessa forma, a futura indenização terá como base o valor do bem no momento da declaração expropriatória, medida que evita eventual fraude do proprietário do bem a ser desapropriado.

Esclareça-se que o proprietário poderá realizar obras ou introduzir benfeitorias no bem. Porém, o valor da obra ou da benfeitoria não restará incluído na indenização posterior, a não ser que sejam benfeitorias úteis (previamente autorizadas) e/ou benfeitorias necessárias, que são indenizáveis na forma da lei.¹²

No que respeita ao direito de penetração no bem, regulado pelo artigo 7º do Decreto-Lei nº 3.365/1941,¹³ fica resguardada, em consequência da declaração expropriatória,

a autorização para o declarante ingressar no bem, para fins de “medições e verificações, procedidas com moderação, de modo a causar o menor incômodo e turbacão ao proprietário” (MELLO, 2009, p. 876), de forma que não prejudique “a normal utilização do local pelos proprietários ou possuidores” (VELLOSO, 2000, p. 10). Observe-se que esse direito não transfere a posse, o que somente ocorre em razão da imissão no bem.

Em relação ao prazo de caducidade para concretização da desapropriação, no que tange à desapropriação por utilidade/necessidade pública, o prazo é de cinco anos;¹⁴ nas desapropriações por interesse social, o prazo é de dois anos.¹⁵

Esses prazos são fundamentais para a efetivação da desapropriação. Isto é, caso a fase executória não se inicie dentro deles, o decreto ou lei que declarar a desapropriação não mais servirá de fundamento para a mesma, sendo necessário um novo instrumento. Entretanto, caso ainda conste de um ano após a caducidade da declaração de utilidade/necessidade pública, esta poderá ser renovada (MELLO, 2009, p. 874).

Já na *fase executória*, que é a etapa de efetivação da desapropriação, o Poder Público promoverá as diligências necessárias para transferir o bem a ser desapropriado ao seu domínio. Essa fase pode ser resolvida administrativa ou judicialmente.

Quando houver acordo entre o ente expropriante e o proprietário do bem sobre o valor indenizatório, a fase executória será apenas administrativa e ocorrerá por meio de celebração de escritura pública de compra e venda. Todavia, existirão casos em que essa fase poderá não existir simplesmente pelo fato de o ente expropriante não conhecer o proprietário. Nessa hipótese, a ação de desapropriação será imediatamente proposta sem se saber quem é o titular do domínio do bem (DI PIETRO, 2010, p. 166).

A fase executória também ocorrerá judicialmente nos casos em que o proprietário for conhecido e resistir ao preço oferecido. Destaca-se, contudo, que o processo judicial se limitará a averiguar vícios processuais ou questões relativas ao preço determinado pela fase declaratória.¹⁶ Isso porque alegações que ultrapassem a competência do juízo da ação desapropriatória não serão por ele apreciadas, uma vez que adentrariam em mérito de ato administrativo.

Assim, no caso de eventual ilegalidade na declaração da fase anterior, o proprietário do bem a ser expropriado poderá propor uma ação direta declaratória de nulidade, um mandado de segurança ou ainda uma ação popular, observados os pressupostos de cada um destes meios de impugnação (DI PIETRO, 2010, p. 167).

Ressalte-se, por fim, que no âmbito da ação judicial de desapropriação, é cabível o pedido de imissão provisória na posse do bem, desde que esteja presente o depósito prévio da quantia indenizatória e mediante alegação de urgência, conforme previsto, respectivamente, nos §§ 1º e 2º do artigo 15 do Decreto-Lei nº 3.365/1941.

3 As modalidades desapropriatórias e suas respectivas regras indenizatórias

A desapropriação pode ser dividida em dois grandes grupos: desapropriações com caráter sancionatório e desapropriações sem caráter de sanção.

Esse último grupo (sem caráter sancionatório, também chamado de desapropriações “clássicas” ou “ordinárias”) constitui a *regra geral* e ocorrerá sempre que houver utilidade/ necessidade pública¹⁷ e/ou interesse social.¹⁸ Nestes casos, apesar de a propriedade cumprir com a sua função social, há um interesse público que se sobrepõe ao individual.

Por essas expropriações terem somente o interesse público como motivador do processo, ou seja, por não apresentarem caráter sancionatório, será devida uma *indenização justa, prévia e em dinheiro*¹⁹ ao proprietário. Além disso, a competência²⁰ para desapropriar é tanto da União quanto dos estados, dos municípios, do Distrito Federal e dos territórios.²¹

Em relação à indenização *justa*, peritos avaliadores observarão o valor real do imóvel para que a reparação pela subtração do bem seja honesta e legal, como também serão abrangidos os prejuízos causados ao proprietário pela expropriação. Da mesma forma, diz-se que a expropriação será *prévia e em dinheiro* porque o pagamento da indenização deverá ocorrer em moeda corrente antes de o proprietário perder o domínio do bem (DI PIETRO, 2010, p. 374-376). Destarte, restam observados os princípios da justiça, precedência e pecuniaridade (CARVALHO FILHO, 2012, p. 843).

Já o grupo das desapropriações sancionatórias (também chamadas de “extraordinárias”) corresponde a uma penalidade imposta ao particular que deixou de cumprir a função social da propriedade. Pode ser subdividido em: desapropriações urbana, rural e confiscatória.

A desapropriação por descumprimento da função social da propriedade *urbana* visa à observância do plano diretor dos municípios. A incidência deste instituto ocorrerá quando o município não obtiver resultados, através de medidas menos gravosas, de efetivar a política urbana em determinado bem.

O referido instituto encontra-se baseado constitucionalmente no artigo 182,²² regulamentado pela Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade),²³ que prevê a possibilidade de aproveitamento de áreas urbanas que não estejam cumprindo com as suas funções sociais.

A competência para essa modalidade, conforme se depreende do *caput* do referido artigo constitucional, é exclusiva dos municípios, justamente pela política de desenvolvimento urbano pertencer a tal ente. Entretanto, para que a desapropriação ocorra, é necessário que os municípios tenham um plano diretor e uma lei específica para a área onde será feita a intervenção (CARVALHO FILHO, 2012, p. 161).

Assim, se a desapropriação urbana ocorrer sem que haja um plano diretor municipal ou lei específica, ela será considerada ilegal. Os tribunais, inclusive o Supremo Tribunal Federal, já se manifestaram exatamente neste sentido.²⁴

Do mesmo modo, os municípios deverão obedecer duas condições essenciais antes de efetuar a desapropriação, que são, respectivamente: a) notificação para parcelamento, edificação ou utilização compulsória, devidamente averbada no registro de imóveis; e b) aplicação de imposto predial e territorial urbano (IPTU) progressivo no tempo, pelo prazo máximo de cinco anos, caso a notificação não seja atendida (MELLO, 2009, p. 859).

Destaca-se que, em relação à regra indenizatória da desapropriação urbana sancionatória, em conformidade com o artigo 8º do Estatuto da Cidade - que se encontra em consonância com o artigo 182, § 4º, III, da CF88 -, a reparação civil será efetuada

através do *pagamento de títulos da dívida pública com prazo de resgate de até 10 anos*, e a emissão desses títulos dependerá de autorização do Senado, uma vez que a dívida é de âmbito nacional.

Serão assegurados, além da indenização, os lucros cessantes e os juros compensatórios. Além disso, o bem desapropriado poderá ter seu aproveitamento por terceiros, desde que haja licitação para esse fim.

A desapropriação *rural*, por sua vez, é uma modalidade de desapropriação extraordinária que se fundamenta no interesse social para fins de reforma agrária. Essa intervenção é de competência exclusiva da União e é realizada pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA (MEIRELLES, 2010, p. 639).

Para que tal desapropriação ocorra, é necessário que haja a não observância da função social da propriedade rural, desde que esta se apresente como de grande porte. Os fundamentos constitucionais desse instituto encontram-se nos artigos 184 a 186 da CF88.

Além da previsão da Constituição em vigor, também disciplinam o tema a Lei Complementar nº 76/1993, que traz um procedimento contraditório especial de rito sumário para o processo de desapropriação rural, e a Lei nº 8.629/1999, que regulamenta os dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária.

Quanto à obrigação indenizatória dessa modalidade, observa-se - como disposto no *caput* do artigo 184 da CF88, regulamentado pelo artigo 5º da Lei nº 8.629/1999 - que a indenização será justa e prévia, porém mediante *títulos da dívida agrária resgatáveis em “parcelas anuais e sucessivas”* (MELLO, 2009, p. 859) *em até 20 anos*, contados a partir do segundo ano da emissão desses títulos.

No entanto, o § 1º desse artigo constitucional estabelece ressalva no sentido de que as benfeitorias úteis e necessárias serão ressarcidas em dinheiro. Por isso, “vale dizer, que o pagamento em títulos é cabível apenas para a terra nua e para as benfeitorias voluptuárias” (MELLO, 2009, p. 862). Velloso (2000, p. 72) explicita, em caráter complementar, que “o regramento está claro no tocante às benfeitorias necessárias e úteis, pouco importando seja o possuidor de boa ou de má-fé”.

Registre-se ainda a existência da impossibilidade de desapropriação rural, prevista no artigo 185 da CF88, caso a propriedade seja a única do proprietário e essa for considerada pequena ou média – ou ainda, se for considerada produtiva.²⁵

Nesse contexto, e com base no disposto no artigo 185, infere-se que haverá casos de desapropriação rural, nos quais, apesar de não estar cumprindo a sua função social, a terra não poderá ser desapropriada. Tais casos ocorrem quando o proprietário somente tiver uma propriedade pequena ou média, ou quando a propriedade tiver produtividade - situação em que, na verdade, não há descumprimento da função social, pois, se a terra é produtiva, a ela se está dando funcionalidade.

Os tribunais²⁶ vêm decidindo que toda a área insuscetível de aproveitamento deverá ser desapropriada. Como foi dito, para que haja a intervenção na propriedade rural é necessário que se prove que esta não está produtiva. Assim, caso haja requerimento de imissão na posse concomitantemente a discussão sobre parte do terreno ser produtiva, por exemplo, a imissão deverá ser suspensa até a decisão final acerca da (*im*)produtividade da propriedade.

Esclarece-se, assim, que a comprovação do cumprimento da função social da propriedade rural - fato de primordial importância para o processo desapropriatório - ocorrerá quando presentes, ao mesmo tempo, todos os itens previstos no artigo 186 da Constituição de 1988.²⁷

A propriedade rural, para cumprir a sua função social, deverá observar, destarte, além do devido aproveitamento da terra, os direitos trabalhistas dos empregados agrários. Entende-se, por conseguinte, que se houver utilização de mão de obra análoga à escrava, por exemplo, a propriedade será passível de desapropriação rural, mesmo que produtiva.

Finalmente, destaca-se a possibilidade de interrupção da desapropriação para fins de reforma agrária, que ocorrerá na hipótese de a propriedade rural ser invadida. Nesse caso, conforme a súmula nº 354 do Superior Tribunal de Justiça,²⁸ o processo expropriatório restará suspenso.

Por fim, a desapropriação *confiscatória* (também chamada de desapropriação confisco) é a modalidade mais rígida de desapropriação sancionatória. Nessa modalidade, o proprietário do bem expropriado *não recebe qualquer indenização*, eis que o não cumprimento da função social extrapola o âmbito do simples ato ilícito, pois a propriedade “está sendo utilizada de forma nociva à sociedade” (HARADA, 2009, p. 53).

Essa modalidade, que recairá nas terras em que plantas psicotrópicas estejam sendo cultivadas ilegalmente (FREIRE, 2009, p. 454), está prevista e regulada, respectivamente, pela Constituição de 1988, art. 243, e pela Lei nº 8.257/1991, e é de competência privativa da União.

Destaca-se que, nessa desapropriação, não será levada em consideração a ciência ou não do proprietário sobre o cultivo ilegal dessas plantas. Ou seja, mesmo que o dono da terra desconheça a existência da plantação, ou caso tenha sido compelido por traficantes a permitir tal cultivo, todo o terreno e quaisquer outros bens vinculados ao tráfico serão desapropriados pela União.²⁹

Atualmente, resta pacificado também o entendimento do Supremo Tribunal Federal sobre a abrangência da desapropriação confiscatória a toda propriedade, e não apenas à área em que existe a plantação ilegal de plantas psicotrópicas, questão que, há alguns anos, era controversa.

Constata-se ainda que a destinação dos bens desapropriados confiscatoriamente é incontestável e deverá seguir a previsão constitucional citada. Ou seja, as terras desapropriadas serão utilizadas para o assentamento de colonos e para a plantação de alimentos. Já os demais bens confiscados serão vendidos - por meio de leilão - e o produto arrecadado nessas vendas será convertido tanto para o aparelhamento da polícia - visando à fiscalização e à repressão do tráfico - como para programas de recuperação e tratamento de viciados.

Frisa-se, finalmente, a existência do direito de extensão, uma garantia do proprietário de que a desapropriação alcançará toda a propriedade quando dela restar uma parte mínima sem qualquer valor econômico. Assim, sempre que a desapropriação ocorrer em apenas parte de determinada propriedade e a parte remanescente, por consequência, tornar-se inútil ou de difícil utilização (JUSTEN FILHO, 2012, p. 624), poderá o proprietário valer-se dessa garantia.

Para ter tal garantia atendida, o proprietário do bem a ser desapropriado deverá manifestar a sua vontade no acordo administrativo ou na ação judicial, dependendo da natureza do caso concreto: “O direito de extensão é considerado um direito potestativo do expropriado, portanto depende de requerimento seu nesse sentido” (VELLOSO, 2000, p. 86).

4 A incidência de juros moratórios e compensatórios

Os *juros moratórios* incidirão na desapropriação quando o ente expropriante atrasar o pagamento devido ao proprietário do bem a ser expropriado. Com efeito, conforme aduz Caio Mário da Silva Pereira (2010, p. 293), “a mora é o retardamento injustificado da parte de algum dos sujeitos da relação obrigacional no tocante à prestação”.

A base desses juros é calculada sobre o valor indenizatório fixado na sentença com as devidas correções monetárias. Contudo, quanto ao *termo inicial* e à *forma de cálculo* dos mesmos, há divergência doutrinária.

Na atualidade prevalece o entendimento de que a incidência dos juros moratórios para pessoas jurídicas de direito público, que efetuam pagamentos mediante precatórios judiciais, será a contar de 1º de janeiro (CARVALHO FILHO, 2012, p. 851). As demais pessoas eventualmente autorizadas a efetuarem desapropriações estariam sujeitas à regra da Súmula nº 70 do STJ,³⁰ ou seja, a incidência dos juros moratórios ocorrerá a partir do trânsito em julgado da sentença.

Quanto à forma de cálculo, o posicionamento atual dominante nos tribunais³¹ está de acordo com o entendimento de Maria Sylvania Zanella Di Pietro (2010, p. 174), que leciona que a taxa a ser adotada deverá ser exatamente no montante de 6% ao ano, apesar de o Judiciário ser o responsável pela fixação da forma do devido cálculo.

Já em relação aos *juros compensatórios*, é cediço que eles incidirão na desapropriação quando houver imissão provisória na posse, ou seja, serão devidos “desde a data da efetiva ocupação do bem” (MEIRELLES, 2010, p. 649).

A incidência desses juros baseia-se no fato de que o expropriado, à época da antecipação provisória no bem, ainda era o proprietário legal, porém não pôde usufruir da sua propriedade tendo em vista a ocupação concedida ao ente expropriante.

Destaca-se que tanto o Supremo Tribunal Federal³² quanto o Superior Tribunal de Justiça³³ já se manifestaram reiteradas vezes sobre a incidência dos juros compensatórios no processo desapropriatório. Não se tem como critério de sua incidência o fato de ter estado o expropriado no uso econômico do bem, mas apenas o aspecto relevante de que perdeu tal possibilidade, à semelhança da *perda de uma chance* na fruição do bem. Para conferência:

Acompanhando o voto da relatora, ministra Eliana Calmon, a Segunda Turma deu parcial provimento ao recurso especial interposto pela *Fazenda São Vicente Agropecuária e Comercial Ltda.* e reformou acórdão do Tribunal de Justiça de São Paulo, que havia rejeitado a incidência de juros compensatórios em desapropriação indireta de faixa de terra destinada à duplicação de avenida em área de expansão urbana, no município de Araras.

O tribunal paulista entendeu que os juros compensatórios seriam indevidos pelo fato de o proprietário não explorar nenhuma atividade econômica, uma vez que o imóvel permanece desocupado.

Para o TJSP, os juros compensatórios se confundem com os lucros cessantes e são pagos a título de compensação pela renda suprimida, fato não ocorrido no caso em questão. Também entendeu que o Estatuto da Cidade não permite o pagamento dessa remuneração a propriedades que não cumprem sua função social.

A empresa recorreu ao STJ, sustentando que a indenização devida deve ser acrescida de juros compensatórios de 12% ao ano, a partir da ocupação do imóvel pelo poder público expropriante. Também requereu a realização de nova perícia para fixar o valor da indenização.

Segundo a relatora, tratando-se de desapropriação indireta, a jurisprudência do STJ é pacífica no sentido da aplicação dos juros para compensar o que o desapropriado deixou de ganhar com a perda antecipada do imóvel e ressarcir-lo pelo impedimento do uso e gozo econômico do imóvel, devendo incidir a partir do apossamento, tal como determina a Súmula 114: “Os juros compensatórios, na desapropriação indireta, incidem a partir da ocupação, calculados sobre o valor da indenização, corrigido monetariamente”.

A ministra afastou o fundamento do TJSP de que os juros compensatórios seriam devidos pelo fato de o proprietário não explorar atividade econômica. Citando vários precedentes da Corte, Eliana Calmon ressaltou que os juros compensatórios “remuneram o capital que o expropriado deixou de receber desde a perda da posse, e não os possíveis lucros que deixou de auferir com a utilização econômica do bem expropriado”, não se confundindo, portanto, com os lucros cessantes.

Para a ministra, está claro que os juros compensatórios não guardam nenhuma relação com eventuais rendimentos produzidos no imóvel anteriormente à ocupação do poder público, mas somente com o capital que deveria ter sido pago e não foi no momento em que o expropriado se viu despojado da posse. (STJ. *Recurso Especial nº 1.377.357/SP*. 2ª turma. Relatora: ministra Eliana Calmon. Julgado: 20/8/2013, DJE: 28/8/2013)

Assim, em conformidade com o atual entendimento jurisprudencial, o termo inicial para contagem dos juros compensatórios será o “momento em que o expropriante foi imitido na posse do bem, pois que foi aí que houve a primeira perda do proprietário, a qual haveria que ser compensada” (CARVALHO FILHO, 2012, p. 851).

Já no que tange à *taxa de cálculo*, entretanto, os juros compensatórios também apresentam divergências acerca da sua correta aplicação. Visando a esclarecer tais dúvidas, o STJ, através da edição da Súmula nº 408,³⁴ elucidou que a contagem destes juros poderá ocorrer de três formas diferentes: a) antes da MP nº 1.577, editada em 11/6/1997: juros de 12%; b) a partir dessa MP até 13/9/2001, data da decisão do STF: juros de 6%; c) a partir dessa decisão: 12% (CARVALHO FILHO, 2012, p. 852).

Em relação à possibilidade de *cumulação* dos juros moratórios e compensatórios – outro tema ensejador de discordância doutrinária –, entende-se que é perfeitamente cabível, em consonância com a doutrina majoritária (CARVALHO FILHO, 2012, p. 853; MEIRELLES, 2010, p. 649) e a jurisprudência atual dos tribunais³⁵, por ambos os tipos de juros se destinarem a reparações com pressupostos absolutamente diversos. Nesse sentido, Velloso (2000, p. 94) leciona que “considerando que essas duas espécies de juros têm natureza diversa, e se destinam a indenizações diferentes, são não apenas devidos como cumuláveis”.

Assim, percebe-se que a incidência dos juros moratórios e compensatórios devidamente calculados permite que o ressarcimento pela intervenção supressiva na propriedade seja realizado de forma *justa*. Com isso, o expropriado terá os prejuízos sofridos devidamente reparados e poderá adquirir novo bem semelhante ao que lhe foi desapropriado.

5 As formas especiais desapropriatórias

Quando se fala de “formas especiais desapropriatórias”, esclarece-se que o Direito brasileiro inclui como modalidades desapropriatórias algumas situações que se confundem com a desapropriação propriamente dita (a saber: desapropriação indireta, tredestinação e retrocessão). Como se verá a seguir, tais formas não apresentam as características intrínsecas deste instituto.

A *desapropriação indireta* ocorre quando o Poder Público supre a propriedade de determinada pessoa sem observar os pressupostos obrigatórios do processo expropriatório. Na realidade, é um “ato ilícito da Administração, que se apossa de um bem sem cumprir dois requisitos constitucionais essenciais da desapropriação: a declaração e a justa indenização” (MOREIRA NETO, 2009, p. 429).

Alguns autores, como Elias Freire (2012, p. 458), consideram a desapropriação indireta como verdadeiro *esbulho possessório*; outros, como Odete Medauar (2011, p. 385), a denominam de *desapossamento administrativo*. Não obstante ser entendido um ato abusivo, esse instituto é reconhecido jurisprudencialmente e é regulado pelo artigo 35 do Decreto-Lei nº 3.365/41.³⁶

Registre-se que a indenização na desapropriação indireta incluirá as mesmas parcelas apontadas para a desapropriação legal – valor do bem expropriado, juros moratórios e compensatórios e até danos morais. Entretanto, há necessidade de obediência ao prazo prescricional de 15 anos para o ajuizamento da ação indenizatória, segundo a jurisprudência atual.³⁷

Já a *tredestinação* ocorre quando há o desvio de finalidade da desapropriação. Ou seja, após o bem ser desapropriado com determinado propósito, passa a ser utilizado de forma diversa à prevista na declaração de utilidade/necessidade pública e/ou interesse social. Todavia, em que pese parecer um processo ilegal, a tredestinação pode ser considerada *lícita* ou *ilícita*.

Quando *lícita*, apesar da mudança de finalidade, o interesse público é mantido. Por esse motivo, tal fenômeno não gera qualquer consequência jurídica.³⁸ Quando *ilícita*, entretanto, ocorre violação do interesse público, pois, além da não utilização da propriedade conforme o previsto, o Poder Público permite que terceiros dela se beneficiem. Logo, na tredestinação ilícita, tendo em vista a ilegalidade do processo, poderá o expropriado pleitear indenização por perdas e danos.³⁹

Na tredestinação ilícita, caso o bem ainda não tenha sido incorporado ao patrimônio público, o ente que o expropriou deverá oferecer a compra primeiramente ao expropriado.

A *retrocessão*, prevista no artigo 519 do Código Civil,⁴⁰ é justamente o direito de o expropriado adquirir prioritariamente o bem que lhe foi desapropriado com desvio da finalidade pública. Trata-se, segundo Kiyoshi Harada (2009, p. 213), de iniciativa legal que concede ao “ex-proprietário” a reincorporação do patrimônio expropriado.

Assim, o ente expropriante tem o dever de questionar se o “ex-proprietário” tem interesse em comprar o bem, antes de oferecer qualquer outra proposta de aliená-lo a terceiros.

A retrocessão, que, segundo a jurisprudência dominante possui natureza de direito real,⁴¹ visa a resguardar o direito do expropriado de reaver a propriedade, uma vez que este “tem direito de não ser privado do seu bem senão para atendimento do interesse público efetivamente ocorrido” (MEDAUAR, 2011, p. 383). Também em conformidade com o entendimento jurisprudencial⁴² e doutrinário atual (MEDAUAR, 2011, p. 385), o prazo para propositura de ação judicial visando à retrocessão é de 10 anos, conforme reza o artigo 205 do Código Civil.⁴³

Destaca-se ainda, segundo Velloso (2000, p. 136), que na retrocessão, por não haver a transferência do domínio, mas apenas desfazimento de negócio jurídico, não incidirá a cobrança do imposto de transmissão sobre bens imóveis.

6 A desistência da desapropriação

É entendimento pacífico que o expropriante pode desistir do processo desapropriatório. No entanto, alguns requisitos devem ser observados. O primeiro e mais importante deles é que a desistência somente poderá ocorrer se a desapropriação ainda não tiver sido consumada.

Conforme o posicionamento atual do STJ, a consumação do processo expropriatório só ocorrerá quando todas as parcelas devidas ao proprietário tiverem sido efetuadas, ou seja: a desapropriação só será considerada efetivada quando tiver ocorrido todo o ressarcimento monetário devido pela supressão do bem.

Assim, o expropriante só poderá abdicar da desapropriação se ainda não tiver efetuado o pagamento da indenização. No caso de esse pagamento ter sido acordado de forma parcelada, poderá haver a desistência até o adimplemento da última parcela estipulada.⁴⁴ Kiyoshi Harada (2009, p. 209) aduz que, embora tenha havido imissão provisória, o expropriante pode desistir da ação enquanto não for pago o justo preço indenizatório, independentemente da oitiva do expropriado.

Outro requisito para que a desistência da desapropriação seja viável é que o bem deva estar exatamente igual à época em que foi expropriado (MEDAUAR, 2011, p. 382). Além disso, deverá haver o justo ressarcimento de eventuais danos causados ao proprietário (desde que comprovados), tendo em vista o início do processo e a sua não conclusão como previsto inicialmente.⁴⁵ Esta obrigação de indenizar é legítima porque o expropriado não pode se opor à desistência (nem à desapropriação), de modo que, no processo desapropriatório, há somente a vontade unilateral do ente expropriante.

Assim, obedecidos tais requisitos, a desistência da desapropriação será executada pela “revogação do ato expropriatório (decreto ou lei) e pela devolução do bem expropriado, o que acarreta a invalidação do acordo ou a extinção do processo, se houver ação ajuizada” (MEIRELLES, 2010, p. 656).

Conclusão

A partir das considerações tecidas, avaliou-se que o direito à propriedade está intimamente ligado tanto a sua correta funcionalização quanto à concorrência com direitos coletivos, uma vez que estes sempre prevalecerão sobre os individuais.

Observou-se que, na desapropriação - apesar de ser um ato lícito -, o proprietário sempre resta prejudicado (mesmo devidamente ressarcido), e que é evidente a existência de um agente causador de prejuízos, que une todo o processo desapropriatório ao dano propriamente dito.

Igualmente, inferiu-se que o dever do ente expropriante em indenizar o proprietário do bem desapropriado exigirá apenas a comprovação do nexo de causalidade entre aquela prática e os danos ocorridos.

Restaram-se comprovados, portanto, os pressupostos de existência da teoria *objetiva* da responsabilidade civil: além da existência do dano, há o nexo de causalidade entre a conduta do agente e o fato danoso. Do mesmo modo, não se faz necessário comprovar a culpa ou a ilicitude do ato para que a indenização - prevista tanto no âmbito constitucional quanto na legislação infraconstitucional - seja devida ao proprietário do bem expropriado.

Conclui-se, assim, que o Estado sempre responderá *objetivamente* pelos danos causados ao proprietário de um bem desapropriado - desde que não seja a modalidade de desapropriação confisco, que, como se observou, não gera qualquer obrigatoriedade indenizatória. Esse é o entendimento atual tanto dos tribunais quanto da doutrina brasileira majoritária.

EXPROPRIATION AS OBJECTIVE CIVIL LIABILITY

ABSTRACT: This paper aims to treat the expropriation as the single modality of suppressive intervention in property, which denotes divergent doctrinal studies, as to its legal nature, as well as to relevant aspects about the institute in question, particularly as regarding the possibility of renunciation by the public entity along the expropriation process. From a civil-constitutional-administrative standpoint, it proposes to elucidate forms of indemnity through the presentation of each expropriation modality. Thereby, it indicates that the duty of civil reparation of the expropriation entity towards the owner of the expropriated property only requires proof of a causal link between that practice and the damage occurred. In this context, it points out the issue of the (dis)need to investigate the lawfulness or unlawfulness of the act, because the civil liability of the state in any expropriation is presented in the objective modality.

KEYWORDS: Social function of property. Public utility. Public interest. Civil damage.

Referências

BOLZAN, Fabrício. *Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2012.

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

CAVALIERI FILHO, Sérgio. *Programa de Responsabilidade Civil*. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2010.
- FREIRE, Elias. *Direito Administrativo: teoria, jurisprudência e 1.000 questões*. 9. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.
- GONÇALVES, Carlos Roberto. *Direito Civil Brasileiro IV*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.
- HARADA, Kiyoshi. *Desapropriação: doutrina e prática*. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2009.
- JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 8. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.
- MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 15. ed. São Paulo: RT, 2011.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo: Parte Introdutória, Parte Geral e Parte Especial*. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009.
- PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Instituições de Direito Civil*. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005. v. III.
_____. *Instituições de Direito Civil*. 23. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010. V. II.
- SERRA VIEIRA, Patricia Ribeiro. *A responsabilidade civil objetiva no direito de danos*. Rio de Janeiro: Forense, 2006.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.
- VELLOSO, Mário Roberto Negreiros. *Desapropriação: aspectos civis*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2000.

Enviado em 21/11/2013, aprovado em 24/02/2014, aceito em 11/07/2014. O presente artigo retrata uma versão reduzida, atualizada e revisada do trabalho de conclusão de curso da autora Bárbara Franco Gonçalves Pinto: *A Desapropriação como Fundamento da Obrigação de Indenizar*, apresentado no curso de Direito da Escola de Ciências Jurídicas do Centro de Ciências Jurídicas e Políticas da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, sob a orientação da também autora deste artigo, professora Patricia Ribeiro Serra Vieira. Data de conclusão: 23/9/2013.

Bárbara Franco Gonçalves Pinto é bacharel em Direito pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro; pós-graduanda em Direito Constitucional pela Universidade Candido Mendes; advogada. Faculdade de Direito, Graduação. Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil. E-mail: barbarafgp@yahoo.com.br.

Patricia Ribeiro Serra Vieira é professora associada da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro; doutora em Direito Civil pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro; mestre em Direito Constitucional e Teoria do Estado pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro; desembargadora do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Faculdade de Direito, Graduação. Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil. E-mail: serravieira@uol.com.br.

Notas

- ¹ Note-se que, apesar de, no Brasil, a responsabilidade objetiva ter surgido apenas no século XX, há entendimento de que a origem desse instituto nos remete ao Direito Romano arcaico.
- ² Segundo Carvalho Filho (2012, p. 546), “passou-se a considerar que, por mais poderoso, o Estado teria que arcar com um risco natural decorrente de suas numerosas atividades: à maior quantidade de poderes haveria de corresponder um risco maior. Surge, então, *a teoria do risco administrativo*, como fundamento da responsabilidade objetiva do Estado”.
- ³ Trecho indicado em Cavalieri Filho (2010, p. 246): “O constituinte de 1946 estabeleceu para todas as entidades estatais e seus desmembramentos autárquicos a obrigação de indenizar o dano causado a terceiros, por seus servidores, independentemente da prova de culpa no cometimento da lesão. Firmou, assim, o princípio objetivo da responsabilidade sem culpa pela atuação lesiva dos agentes públicos e seus delegados”.
- ⁴ Código Civil (CC): “Art. 927. Aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo. Parágrafo único. *Haverá obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa, nos casos especificados em lei, ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem.* [...] Art. 931. Ressalvados outros casos previstos em lei especial, *os empresários individuais e as empresas respondem independentemente de culpa pelos danos causados pelos produtos postos em circulação*” (grifo nosso).
- ⁵ “Art. 393. O devedor não responde pelos prejuízos resultantes de caso fortuito ou força maior, se expressamente não se houver por eles responsabilizado. Parágrafo único. O caso fortuito ou de força maior verifica-se no fato necessário, cujos efeitos não era possível evitar ou impedir”.
- ⁶ “[...] É certo, no entanto, que o princípio da responsabilidade objetiva não se reveste de caráter absoluto, eis que admite abrandamento e, até mesmo, exclusão da própria responsabilidade civil do Estado nas hipóteses excepcionais (de todo inócenas na espécie em exame) configuradoras de situações liberatórias - como o caso fortuito e a força maior - ou evidenciadoras de culpa atribuível à própria vítima (RDA 137/233 - RTJ 55/50 - RTJ 163/1107-1109, v.g.). [...]” (Agravio Regimental no Recurso Extraordinário com Agravio de Instrumento nº 691.744-RJ, relator: min. Celso de Mello, data de julgamento: 18/6/2012, data de publicação: 2/8/2012).
- ⁷ Código Civil: “Art. 188. *Não constituem atos ilícitos: I - os praticados em legítima defesa ou no exercício regular de um direito reconhecido; II - a deterioração ou destruição da coisa alheia, ou a lesão a pessoa, a fim de remover perigo iminente.* Parágrafo único. *No caso do inciso II, o ato será legítimo somente quando as circunstâncias o tornarem absolutamente necessário, não excedendo os limites do indispensável para a remoção do perigo*” (grifo nosso).
- ⁸ “RECURSO DE APELAÇÃO. AÇÃO DE INDENIZAÇÃO POR DANOS MATERIAIS. ACIDENTE DE TRÂNSITO. DERRAPAGEM DE MOTOCICLETA. RECAPEAMENTO DA RODOVIA SP-255. EXISTÊNCIA DE DEGRAU NA PISTA. VEÍCULO EM MAU ESTADO DE CONSERVAÇÃO. CULPA CONCORRENTE. INDENIZAÇÃO DEVIDA PELA METADE. 1. O Estado responde objetivamente pelos danos causados ao motociclista que derrapa na pista de rodovia, em razão da existência de degrau não sinalizado pelos responsáveis na execução e fiscalização da obra de recapeamento. 2. O mau estado de conservação do veículo implica o reconhecimento da culpa concorrente da vítima, impondo a distribuição equânime dos prejuízos entre as partes. 3. Parcial procedência da ação. 4. Sentença mantida. 5. Recurso desprovido (TJ-SP, Apelação nº 1634366320088260000, relator: Francisco Bianco, data de julgamento: 21/11/2011, 5ª Câmara de Direito Público, data de publicação: 25/11/2011).
- ⁹ “CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO DE DESAPROPRIAÇÃO DIRETA. DOAÇÃO MODAL DE IMÓVEL FEITA POR MUNICÍPIO A COOPERATIVA DE LATICÍNIOS, COM FINALIDADE SOCIAL DE GERAÇÃO DE EMPREGOS E RENDA. SUCESSÃO DE COOPERATIVAS. PARALISAÇÃO DAS ATIVIDADES EXERCIDAS POR MAIS DE UMA DÉCADA. DESAPROPRIAÇÃO. ONEROSIDADE EXCESSIVA E INUTILIDADE DA VIA ELEITA, QUANDO CORRETO SERIA O AJUIZAMENTO DE PEDIDO JUDICIAL DE REVERSÃO DO IMÓVEL. CONSEQUÊNCIA PREVISTA NA LEI MUNICIPAL. INTELIGÊNCIA DO ART. 267, VI, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. RECURSO DESPROVIDO. REFORMA DA SENTENÇA, DE OFÍCIO, PARA DECRETAR A EXTINÇÃO DA *ACTIO* SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO. *Afigura-se possível a desapropriação de bens públicos, desde que observado o escalonamento hierárquico descendente dos entes federativos. Deste modo, é pacífico que a União pode desapropriar, por exemplo, bens dos Estados e dos Municípios, mas a recíproca, porém, não é verdadeira. Precedentes do STF.* Não faz sentido, porém, a ação de desapropriação promovida por Município em face de imóvel originariamente de

su titularidade, doado com encargo a particulares, quando este não restou cumprido. Dá-se, no caso, a hipótese reversão do bem ao Poder Público, forma processual adequada e menos onerosa à Administração, apta a respeitar o interesse público. É carecedor de ação o ente federado que promove ação de desapropriação nestas condições. Existe interesse processual quando a parte tem necessidade de ir a juízo para alcançar a tutela pretendida e, ainda, quando essa tutela jurisdicional pode trazer-lhe alguma utilidade do ponto de vista prático. Verifica-se o interesse processual quando o direito tiver sido ameaçado ou efetivamente violado (v.g., pelo inadimplemento da prestação e resistência do réu à pretensão do autor). De outra parte, se o autor mover a ação errada ou utilizar-se do procedimento incorreto, o provimento jurisdicional não lhe será útil, razão pela qual a inadequação procedimental acarreta a inexistência de interesse processual (cf. NERY JUNIOR, Nelson. Código de Processo Civil Comentado. 11. ed. São Paulo: RT, 2010. p. 526). As condições da ação são cognoscíveis de ofício, em qualquer tempo e grau de jurisdição, não violando, tal reconhecimento, a vedação da *reformatio in pejus*. Art. 267, VI, Código de Processo Civil cf. Código de Processo Civil” (TJ-SC, Apelação Cível 560.493/SC, relator: Pedro Manoel Abreu, Data de Julgamento: 21/6/2011, 3ª Câmara de Direito Público de Campos Novos, grifo nosso).

- ¹⁰ “PROCESSO CIVIL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO DE DESAPROPRIAÇÃO. BEM PÚBLICO. NECESSIDADE DE AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA. 1. *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 deve preceder autorização legislativa.* Art. 2º, § 2º, do Decreto-Lei n.º 3.365, de 1941. Art. 2º, § 2º, Lei 3.365/2. Agravo de instrumento não provido (TRF1, Agravo de Instrumento n.º 20.459/GO, relator: desembargador federal Tourinho Neto, data de julgamento: 31/10/2006, 3ª Turma, data de publicação DJ: 17/11/2006, p. 41)”; “PROCESSUAL CIVIL. DESAPROPRIAÇÃO POR UTILIDADE PÚBLICA. BEM PÚBLICO. NECESSIDADE DE AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA. CONDIÇÃO ESSENCIAL. ART. 2º, § 2º, DO DECRETO-LEI Nº 3.365/41. 1. *O art. 2º, § 2º, do Decreto-Lei nº 3.365/41 foi recepcionado pela Constituição Federal de 1988, fazendo-se necessário, assim, para a desapropriação de imóvel municipal, a respectiva autorização legislativa. Precedentes do eg. Superior Tribunal de Justiça e desta Corte Regional Federal.* 2. Agravo de instrumento improvido (TRF1, Agravo n.º 55.377/TO, relator: desembargador federal Ítalo Fioravanti Sabo Mendes, Data de Julgamento: 16/1/2006, 4ª Turma, Data de Publicação DJ: 15/2/2006, p. 29).
- ¹¹ Decreto-Lei n.º 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”.
- ¹² STF, Súmula n.º 23: “*Pressupostos Legais para o Licenciamento da Obra - Declaração de Utilidade Pública - Valor na Indenização - Desapropriação.* Verificados os pressupostos legais para o licenciamento da obra, não o impede a declaração de utilidade pública para desapropriação do imóvel, mas o valor da obra não se incluirá na indenização, quando a desapropriação for efetivada. *C/C Decreto-Lei nº 3.365/41, 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”.
- ¹³ Decreto-Lei n.º 3.365/41: “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. Aquele que for molestado por excesso ou abuso de poder, cabe indenização por perdas e danos, sem prejuízo da ação penal”.
- ¹⁴ Decreto-Lei n.º 3.365/41: “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. Neste caso, somente decorrido um ano, poderá ser o mesmo bem objeto de nova declaração”.
- ¹⁵ Lei n.º 4.132/62: “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” (grifo nosso).
- ¹⁶ Decreto-Lei n.º 3.365/41: “Art. 9º Ao Poder Judiciário é vedado, no processo de desapropriação, decidir se se verificam ou não os casos de utilidade pública. [...] 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”.

- ¹⁷ As desapropriações por necessidade/utilidade pública são regidas em todo o território nacional pelo Decreto-Lei nº 3.365/41 (“Lei Geral de Desapropriações”).
- ¹⁸ As desapropriações por interesse social são regidas pela Lei nº 4.132/62, e, onde esta for omissa, pelo Decreto-Lei nº 3.365/41.
- ¹⁹ A base constitucional do processo desapropriatório está no inciso XXIV, art. 5º, da Constituição de 1988.
- ²⁰ Esclarece-se que esse ponto faz referência à competência para *promover a desapropriação*, e não para legislar, pois esta última compete somente à União, conforme o art. 22, II, da CF88.
- ²¹ Decreto-Lei nº 3.365/41, art. 2º.
- ²² CF88: “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. [...] § 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”.
- ²³ Lei nº 10.257/01: “Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos: [...] V - institutos jurídicos e políticos: a) desapropriação; [...]”.
- ²⁴ “APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. PARCELAMENTO DO SOLO URBANO. DESMEMBRAMENTO. 1. Se o proprietário de gleba urbana demonstra que, relativamente a uma fração, faz jus ao desmembramento, isso porque, dentre outros requisitos, não há necessidade de alteração do sistema viário, *o Município não pode exigir o loteamento*, a pretexto de, com isso, preservar, *sem desapropriação*, o prolongamento de uma rua, *sequer projetada ou prevista em lei, visto não existir Plano Diretor* (CF, art. 182, § 1º). Ferimento a direito líquido e certo caracterizado. 2. Apelação provida” (TJ-RS. Apelação Cível nº 70033301292, 1ª Câmara Cível, relator: Irineu Mariani, julgado em 28/7/2010, Data de Publicação: 16/8/2010, grifo nosso); “MUNICÍPIO DE SALTO. IMÓVEL URBANO. DESAPROPRIAÇÃO POR UTILIDADE PÚBLICA E INTERESSE SOCIAL. ACÓRDÃO QUE DECLAROU A SUA ILEGALIDADE, POR AUSÊNCIA DE PLANO DIRETOR E DE NOTIFICAÇÃO PRÉVIA AO PROPRIETÁRIO PARA QUE PROMOVESSE SEU ADEQUADO APROVEITAMENTO, NA FORMA DO ART. 182 E PARÁGRAFOS DA CONSTITUIÇÃO. Descabimento, entretanto, dessas exigências, se não se está diante da desapropriação-sanção prevista no art. 182, § 4º, III, da Constituição de 1988, mas de ato embasado no art. 5º, XXIV, da mesma Carta, para o qual se acha perfeitamente legitimada a Municipalidade. Recurso conhecido e provido (STF, Recurso Extraordinário nº 161.552-SP, relator: min. Ilmar Galvão, data de julgamento: 11/11/1997, 1ª Turma, Data de Publicação DJ: 6/2/1998, p. 32, grifo nosso).
- ²⁵ As definições de pequena e média propriedade, assim como de propriedade produtiva, estão contidas nos arts. 4º e 6º da Lei nº 8.629/99.
- ²⁶ “MANDADO DE SEGURANÇA. ADMINISTRATIVO. DESAPROPRIAÇÃO PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA. CÁLCULO DA EXTENSÃO DA PROPRIEDADE RURAL. ÁREAS INSUSCETÍVEIS DE APROVEITAMENTO ECONÔMICO. IMPOSSIBILIDADE DE SUA DESCONSIDERAÇÃO [...] 2 A exclusão da área inaproveitável economicamente restringe-se ao cálculo do imposto sobre a propriedade (art. 50, §§ 3º e 4º, da Lei nº 4.504). 3 A propriedade rural no que concerne à sua dimensão territorial, com o objetivo de viabilizar a desapropriação para fins de reforma agrária, reclama devam ser computadas as áreas insuscetíveis de aproveitamento econômico. O dimensionamento do imóvel para os fins da Lei nº 8.629/93 deve considerar a sua área global. Precedente do STF (MS nº 24.924, rel.: min. Eros Grau). 4 Segurança denegada. 5. Ante o quadro, desprovejo o agravo regimental (STF, Recurso Extraordinário nº 603.862/GO, relator: min. Luiz Fux, Data de Julgamento: 27/11/2012, 1ª Turma, Data de Publicação DJe-242: Divulg. 10/12/2012, Public. 11/12/2012, grifo nosso); “ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. DESAPROPRIAÇÃO. INTERESSE SOCIAL PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA. AÇÃO DECLARATÓRIA DE PRODUTIVIDADE DE IMÓVEL RURAL. ALÍNEA C DO PERMISSIVO CONSTITUCIONAL. AUSÊNCIA DE COTEJO ANALÍTICO. ARTIGO 2º, § 6º, DA LEI 8.629/93. PREQUESTIONAMENTO. AUSÊNCIA. SUSPENSÃO DA IMISSÃO NA POSSE. POSSIBILIDADE. 1. No tocante à alegada violação do disposto no artigo 2º, § 6º, da Lei 8.629/93, entendo que o recurso especial não merece conhecimento. A leitura atenta do acórdão combatido, integrado pelo pronunciamento da origem em embargos de declaração, revela que a referida questão, bem como

a tese a ele vinculada não foi objeto de debate pela instância ordinária, o que atrai a aplicação da Súmula n. 211 desta Corte Superior, inviabilizando o conhecimento do especial no ponto por ausência de prequestionamento. 2. Pela leitura do recurso especial, verifica-se a ausência de cotejo analítico entre os acórdãos considerados paradigmas e a decisão impugnada, na forma que determinam os arts. 541 do CPC e 255 do RISTJ. Diversos são os julgados do Superior Tribunal de Justiça em sentido idêntico. 3. *O STJ entende que a imissão provisória na posse do imóvel será liminarmente indeferida no caso em que a produtividade do imóvel esteja sendo discutida.* Ademais, nos termos do asseverado pelo acórdão recorrido, não seria prudente, nesse momento processual, o juiz autorizar a imissão de posse da autarquia no imóvel da autora. Na hipótese de ser confirmada a produtividade da propriedade no julgamento da ação principal, o INCRA, uma vez imitado na posse do imóvel, já com todo o processo de assentamento concretizado, poderia ter dificuldade em retirar os assentados, podendo levar até mesmo a uma situação irreversível, obrigando a agravada a se sujeitar a um eventual acordo ou levar a efeito a desapropriação de um imóvel sem respaldo para tanto. 4. Recurso especial parcialmente conhecido e, nessa extensão, provido (STJ, Recurso Especial nº 1.185.976-RJ, relator: ministro Mauro Campbell Marques, Data de Julgamento: 22/3/2011, 2ª Turma, Data de Publicação DJe: 31/3/2011, grifo nosso).

²⁷ CF88: “Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos: I - aproveitamento racional e adequado; II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho; IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores”.

²⁸ STJ, Súmula nº 354: “Invasão do Imóvel - Suspensão do Processo Expropriatório - Reforma Agrária. A invasão do imóvel é causa de suspensão do processo expropriatório para fins de reforma agrária”.

²⁹ “APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. ART. 243, CEF. *DESAPROPRIAÇÃO CONFISCATÓRIA. GLEBA COM CULTURA ILÍCITA DE PLANTAS PSICOTRÓPICAS. DESNECESSIDADE DO ELEMENTO SUBJETIVO DO PROPRIETÁRIO. NÃO CUMPRIMENTO DA FUNÇÃO SOCIAL ASSOCIADO À PRÁTICA DE ILÍCITO GRAVE NO IMÓVEL. LEI 8.257/91. PROVIMENTO. 1. O tema em debate, no âmbito da causa ora submetida a julgamento, diz respeito à natureza do instituto previsto no art. 243 da Constituição Federal, ou seja, o confisco de glebas de qualquer região do País “onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas”, sem qualquer tipo de indenização ao proprietário particular, destinando-se tais glebas ao assentamento de colonos para o cultivo de produtos alimentícios e medicamentosos. 2. O juiz sentenciante considerou que os réus não tinham condições de fiscalizarem e controlarem toda a extensão da fazenda, tratando-se de local frequentado por várias pessoas, inclusive delinquentes. 3. O art. 243 da Constituição Federal instituiu a denominada desapropriação confiscatória ou desapropriação-confisco, com a finalidade de expropriar glebas nas quais sejam encontradas culturas ilegais de plantas psicotrópicas, não havendo que se indenizar o proprietário em razão da expropriação. 4. A Lei nº 8.257/91 veio a regulamentar a norma constitucional, cuidando da expropriação das glebas nas quais se localizem culturas ilegais de psicotrópicos, sendo que a ação de desapropriação, na hipótese, é de competência da União Federal (Decreto nº 577/92, art. 4º). 5. Independentemente da circunstância de haver apenas sido encontrada a plantação em pequena área localizada na fazenda dos apelados, caso a hipótese venha a ser considerada de desapropriação confiscatória (ou meramente confisco) obviamente que *a abrangência será de toda a área objeto da propriedade privada, e não apenas o trecho onde foi localizada a plantação ilícita.* Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal já se pronunciou quanto à abrangência da expropriação de glebas relativamente a toda a propriedade, e não apenas à área efetivamente cultivada (Recurso Extraordinário nº 543.974-MG, Rel. Min. Eros Grau, DJe - 099). 6. A circunstância de, atualmente, a propriedade dever cumprir uma função social, com efeito, não representa que a propriedade deve atender exclusivamente ao interesse social e que, além disso, o direito perdeu sua vocação individualista. Há uma relação de complementaridade entre a propriedade e a função social (Constituição Federal, art. 5º, XXII e XXIII). Contudo, não se revela mais possível adotar postura voltada apenas à titularidade da coisa sem qualquer exercício dos poderes dominiais, a caracterizar a ausência, por completo, da utilização e destinação econômico-social do bem. 7. *Para fins de incidência do art. 243 da Constituição Federal (e, logicamente, das regras da Lei nº 8.257/91), não há necessidade de perquirição do elemento subjetivo do proprietário para fins de imputação de responsabilidade pela plantação de culturas ilegais de plantas psicotrópicas nas terras por ele titularizadas.* 8. Tal como fez o legislador constituinte no*

segmento do não cumprimento da função social da propriedade urbana e da propriedade rural (arts. 182, § 4º, III, e 184 da Constituição Federal), ao prever a desapropriação sanção para os casos dos proprietários que não atenderam à função social dos imóveis, o legislador constituinte considerou mais gravosa a conduta omissiva (ou comissiva) do proprietário que, em se tratando de glebas de terra, permite que no interior do imóvel seja desenvolvida atividade de plantação de culturas de plantas psicotrópicas. 9. A noção de função social deve estar atrelada à vinculação da propriedade aos objetivos de realização da justiça social, ou seja, o uso da propriedade deve estar comprometido com o projeto de uma sociedade mais igualitária ou menos desequilibrada, na qual o acesso e a utilização da coisa sejam orientados no sentido de proporcionarem novas oportunidades aos cidadãos. 10. Conforme previsão expressa no art. 243 da Constituição Federal, as glebas confiscadas serão destinadas ao assentamento de colonos, para o cultivo de produtos alimentícios e medicamentosos. Tal regra, na realidade, visa dar concretude à noção da função social da propriedade rural relativamente às glebas nas quais, *independentemente da atuação do proprietário, havia cultura ilícita de plantas psicotrópicas*. Ou seja: *de modo mais gravoso do que a não utilização ou subutilização do imóvel, encontra-se a hipótese de imóvel não utilizado pelo proprietário em que outra pessoa possa lá vir desenvolvendo atividade ilícita de cultura de plantas psicotrópicas*. 11. Remessa necessária e apelações conhecidas e providas (TRF2, Apelação Cível 1997.50.01.0082950/RJ, relator: desembargador federal Guilherme Calmon Nogueira da Gama, data de julgamento: 18/10/2010, 6ª Turma Especializada, data de publicação E-DJF2R: 10/11/2010, p. 463, grifo nosso).

³⁰ STJ, Súmula nº 70: “Juros Moratórios - Desapropriação - Trânsito em Julgado da Sentença. Os juros moratórios, na desapropriação direta ou indireta, contam-se desde o trânsito em julgado da sentença”.

³¹ “DESAPROPRIAÇÃO. INDENIZAÇÃO. FIXAÇÃO COM BASE EM BEM LANÇADO. LAUDO PERICIAL OFICIAL. VALOR QUE ATENDE AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA JUSTA INDENIZAÇÃO. JUROS COMPENSATÓRIOS. DEPÓSITO DA OFERTA ANTES DA IMISSÃO PROVISÓRIA. NA POSSE. NÃO INCIDÊNCIA. INCIDÊNCIA APENAS DOS JUROS MORATÓRIOS À TAXA DE 6%. TERMO INICIAL DE INCIDÊNCIA NOS TERMOS DO ARTIGO 15-B DO DECRETO-LEI 3.365/41. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS EM 5%, CONFORME ORIENTAÇÃO DO ARTIGO 27, § 1º, DO DECRETO-LEI 3.365/41 (TJ-SP. APL - Apelação nº 99.01.02282953, relator: Ferraz de Arruda, data de julgamento: 4/8/2010, 13ª Câmara de Direito Público, data de publicação: 1º/9/2010); “ADMINISTRATIVO. DESAPROPRIAÇÃO POR UTILIDADE PÚBLICA. VALOR DA INDENIZAÇÃO. LAUDO PERICIAL. ACOLHIMENTO. JUROS COMPENSATÓRIOS E MORATÓRIOS. CORREÇÃO MONETÁRIA. MANUTENÇÃO. Não merece reparos a sentença do juiz que, para a fixação do valor da indenização, se louvou em laudo criterioso do perito oficial de sua confiança. - Juros compensatórios fixados na taxa de 12% a.a. (Súmula 618-STF), e *moratórios fixados em 6% ao ano*, a teor do que dispõem as Súmulas 74 e 110 do ex-TFR, de acordo com os critérios estabelecidos à época do ajuizamento da ação. - Remessa oficial improvida” (TRF5, Remessa Ex Offício nº 361.715/CE, relator: desembargador federal Francisco Wildo, Data de julgamento: 29/6/2005, 1ª Turma, data de publicação DJ: 10/8/2005, p. 1.096, grifo nosso).

³² STF, Súmula nº 164: “Processo de Desapropriação - Juros Compensatórios - Antecipação da Imissão de Posse - Motivo de Urgência. No processo de desapropriação, são devidos juros compensatórios desde a antecipada imissão de posse, ordenada pelo juiz, por motivo de urgência”.

³³ STJ, Súmula nº 69: “Desapropriação Direta ou Indireta - Juros Compensatórios - Imissão na Posse Antecipada ou Ocupação do Imóvel. Na desapropriação direta, os juros compensatórios são devidos desde a antecipada imissão na posse e, na desapropriação indireta, a partir da efetiva ocupação do imóvel. Súmula nº 113. Juros Compensatórios - Desapropriação Direta - Imissão na Posse - Correção Monetária. Os juros compensatórios, na desapropriação direta, incidem a partir da imissão na posse, calculados sobre o valor da indenização, corrigido monetariamente. Súmula nº 114. Juros Compensatórios - Desapropriação Indireta - Ocupação - Correção Monetária. Os juros compensatórios, na desapropriação indireta, incidem a partir da ocupação, calculados sobre o valor da indenização, corrigidos monetariamente”.

³⁴ STJ, Súmula nº 408. “Ações de Desapropriação - Juros Compensatórios - Fixação do Percentual. Nas ações de desapropriação, os juros compensatórios incidentes após a Medida Provisória nº 1.577, de 11/6/1997, devem ser fixados em 6% ao ano até 13/9/2001 e, a partir de então, em 12% ao ano, na forma da Súmula nº 618 do Supremo Tribunal Federal”.

- ³⁵ STJ, Súmula nº 12: “Desapropriação - Juros. Em desapropriação, são cumuláveis juros compensatórios e moratórios; STJ, Súmula nº 102: “Juros Moratórios sobre Compensatórios - Ações Expropriatórias - Anatocismo. A incidência dos juros moratórios sobre os compensatórios, nas ações expropriatórias, não constitui anatocismo vedado em lei”; “Desapropriação - Decisão agravada que indeferiu o expurgo dos juros compensatórios do montante da indenização - Admissibilidade - “Em desapropriação, são cumuláveis juros compensatórios e moratórios” (Súmula 12, STJ) - Nega-se provimento ao recurso (TJ-SP, Agravo de Instrumento nº 8302485700-SP, relator: Francisco Vicente Rossi, data de julgamento: 13/10/2008, 11ª Câmara de Direito Público, data de publicação: 30/10/2008, grifo nosso); “APELAÇÃO CÍVEL. EMBARGOS À EXECUÇÃO. RECURSO DER. CUMULAÇÃO DE JUROS MORATÓRIOS E COMPENSATÓRIOS. POSSIBILIDADE. RECURSO ADESIVO GPM. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS FIXADOS AQUÉM DO RAZOÁVEL. MAJORAÇÃO DEVIDA. VALOR QUE NÃO CORRESPONDE À NATUREZA E ÀS PECULIARIDADES DA CAUSA. RECURSO DE APELAÇÃO CONHECIDO E NEGADO PROVIMENTO. RECURSO ADESIVO CONHECIDO E PROVIDO. 1. A Súmula nº 102 do C. Superior Tribunal de Justiça prevê: “A incidência dos juros moratórios sobre os compensatórios, nas ações expropriatórias, não constitui anatocismo vedado em lei”, no que ratifica os termos da Súmula nº 12 da mesma Corte: “Em desapropriação, são cumuláveis juros compensatórios e moratórios”. 2. Para fixação dos honorários advocatícios, no presente caso, há que se observar os requisitos do artigo 20, § 4º, do Código de Processo Civil, devendo o valor arbitrado corresponder a uma justa remuneração ao causídico, equivalente ao trabalho prestado pelo mesmo, bem como o tempo exigido para o seu serviço. Art. 20, § 4º, Código de Processo Civil” (TJ-PR, Apelação Cível nº 7.165.640 - acórdão, relatora: Astrid Maranhão de Carvalho Ruthes, 4ª Câmara Cível, data de julgamento: 6/3/2012, grifo nosso).
- ³⁶ Decreto-Lei nº 3.365/41: “Art. 35. Os bens expropriados, uma vez incorporados à Fazenda Pública, não podem ser objeto de reivindicação, ainda que fundada em nulidade do processo de desapropriação. Qualquer ação, julgada procedente, resolver-se-á em perdas e danos”.
- ³⁷ PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. *DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA. PRESCRIÇÃO. DENUNCIÇÃO DA LIDE*. 1. Na desapropriação indireta, a construção pretoriana consagrada é que o particular conserva a pretensão indenizatória enquanto o poder público não adquire a propriedade do imóvel por usucapião extraordinária, do que adveio a Súmula 119 - STJ (“A ação de desapropriação indireta prescreve em vinte anos”), prazo reduzido para 15 anos pelo Código Civil/2012 (art. 1.238), com as modulações (sendo o caso) dos arts. 2.028-2.030. 2. Hipótese na qual não se aplica o preceito do parágrafo único do art. 10 do Decreto-Lei 3.365/41, com a redação da MP 2.027-40, de 29/6/2000, tanto mais que o STF suspendeu a eficácia (*ex tunc*) das expressões “ação de indenização por aposamento administrativo ou desapropriação indireta, bem como”, ali contidas (ADI 2.660 - MC, julgada em 14/2/2001). 3. A denúncia da lide só é obrigatória em relação ao denunciante que, não o fazendo, perder o direito de regresso, hipótese que não se apresenta nos autos. Nos casos de responsabilidade civil objetiva, não é obrigatória (a denúncia da lide) quando a nova relação a ser discutida é subjetiva, fundamento não constante da lide originária. 4. No caso, os fatos remotos da causa de pedir - divisão das propriedades em glebas diversas, pelo leito de rolamento da rodovia; falta de passagens para trânsito de animais nas glebas separadas; falta de escoamento de águas pluviais etc. - não constituem propriamente falhas de execução do contrato, para atrair a incidência do art. 70 da Lei 8.666/93, e do art. 70, III, do CPC, senão falhas do projeto, a cargo do DNIT. 5. Hipótese na qual não se justifica a denúncia da lide. O agravante, sendo o caso, pode voltar-se regressivamente, em ação própria, contra o suposto responsável. 6. Desprovimento do agravo de instrumento. Cassação da decisão antecipatória dos efeitos da tutela (TRF1. Agravo de Instrumento nº 23.736/MG, relator: desembargador federal Olindo Menezes, data de julgamento: 25/3/2013, 4ª Turma, Data de publicação e e-DJF1: 15/4/2013, p. 11). RESPONSABILIDADE CIVIL. *DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA. PRESCRIÇÃO. PROCESSO EXTINTO. RECURSO DA AUTORA PROVIDO. ANULAÇÃO DO PROCESSO*. Para o Superior Tribunal de Justiça - a quem cabe, precipuamente, interpretar a lei federal (CR, art. 105, III) e “tem por função constitucional uniformizar o Direito Federal” (AgRgMC nº 7.164, Min. Eliana Calmon) - “a ação de desapropriação indireta prescreve em vinte anos” (Súmula 119) - prazo reduzido para 15 (quinze) anos com a edição da Lei nº 10.406/2002 (art. 1.238) (TJ-SC, Apelação Cível nº 484.609/SC, relator: Newton Trisotto, data de julgamento: 7/2/2012, 1ª Câmara de Direito Público, grifo nosso).

- ³⁸ STJ - Informativo nº 331, de 10 a 14/9/2007: “*DESAPROPRIAÇÃO. TREDESTINAÇÃO LÍCITA. Cuida-se de recurso interposto contra acórdão do TJ-SP que entendeu não haver desvio de finalidade se o órgão expropriante dá outra destinação de interesse público ao imóvel expropriado. Para a Min. Relatora não há falar em retrocessão se ao bem expropriado for dada destinação que atende ao interesse público, ainda que diversa da inicialmente prevista no decreto expropriatório. A Min. Relatora aduziu que a esse tipo de situação a doutrina vem dando o nome de “tredestinação lícita” - aquela que ocorre quando, persistindo o interesse público, o expropriante dispensa ao bem desapropriado destino diverso do que planejara no início. Assim, tendo em vista a manutenção da finalidade pública peculiar às desapropriações, a Turma negou provimento ao recurso. Precedentes citados: REsp 710.065-SP, DJ 6/06/2005, e REsp 800.108-SP, DJ 20/3/2006. REsp 968.414-SP, rel.: min. Denise Arruda, julgado em 11/9/2007”* (grifo nosso).
- ³⁹ “*PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC NÃO CARACTERIZADA. RETROCESSÃO. NÃO CARACTERIZAÇÃO. TREDESTINAÇÃO LÍCITA. 1. Não ocorre ofensa ao art. 535, II, do CPC, se o Tribunal de origem decide, fundamentadamente, as questões essenciais ao julgamento da lide. 2. O desvio de finalidade que leva à retrocessão não é o simples descumprimento dos objetivos que justificaram a desapropriação. Para que o expropriado tenha direito à devolução do imóvel, ou seja indenizado, é necessário que o Poder Público dê ao bem destinação que não atenda ao interesse público (tredestinação ilícita). Precedentes do STJ. 3. Recurso especial não provido”* (STJ, Recurso Especial nº 1.025.801/SP, relatora: ministra Eliana Calmon, data de julgamento: 20/8/2009, 2ª Turma, Data de Publicação: 8/9/2009, grifo nosso).
- ⁴⁰ CC: “*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”*.
- ⁴¹ STJ. Informativo nº 312, de 5 a 9/3/2007: “*RETROCESSÃO. DESVIO. FINALIDADE. BEM DESAPROPRIADO. PRAZO PRESCRICIONAL. A Turma deu provimento ao recurso e reiterou entendimento segundo o qual a ação de retrocessão é de natureza real, portanto, aplicável o art. 177 do CC/1916, não o prazo quinquenal de que trata o Dec. nº 20.910/1932. Precedentes citados do STF: RE 99.571-ES, DJ 2/12/1983, e RE 104.591-RS, DJ 16/5/1986; do STJ: REsp 623.511-RS, DJ 6/6/2005; REsp 570.483-MG, DJ 30/6/2004, e REsp 412.634-RJ, DJ 9/6/2003 (REsp 868.655/MG, Rel.: Min. Eliana Calmon, julgado em 6/3/2007)”* (grifo nosso).
- ⁴² “*CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. DESAPROPRIAÇÃO. RETROCESSÃO. PRESCRIÇÃO. FINALIDADE PÚBLICA. 1. É de 10 (dez) anos o prazo para propositura de ação de retrocessão. 2. A retrocessão é direito real do ex-proprietário de reaver o imóvel expropriado, caso não seja cumprida a finalidade pública. 3. É de admitir-se o não desvio de finalidade, se o imóvel é destinado para outro fim, também, de interesse público. E, na hipótese, onze anos depois da desapropriação. 4. Apelação dos autores desprovida (TRF1, Apelação Cível nº 48.156/PA. Relator: desembargador federal Tourinho Neto, data de julgamento: 7/3/2006, 3ª Turma, data de publicação: 10/8/2006, p. 58).*
- ⁴³ CC: “*Art. 205. A prescrição ocorre em dez anos, quando a lei não lhe haja fixado prazo menor”*.
- ⁴⁴ ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO ESPECIAL. *DESISTÊNCIA DA DESAPROPRIAÇÃO. DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL. NÃO INDICAÇÃO DE DISPOSITIVO LEGAL TIDO POR VIOLADO. INCIDÊNCIA DO VERBETE DA SÚMULA 284 DO STF. POSSIBILIDADE DE DESISTÊNCIA. 1. Incide o verbeta da Súmula 284 do STF quando o recorrente deixa de indicar qual dispositivo de lei federal teve sua interpretação divergente pelo Tribunal, mesmo quando o recurso foi interposto pela alínea c do permissivo constitucional. 2. A desistência da expropriação pode ser feita até o pagamento integral e, no caso dos autos, apenas algumas parcelas foram pagas. Precedente. Agravo regimental improvido (STJ, Agravo Regimental do Recurso Especial nº 1.090.549-SP, relator: ministro Humberto Martins. Data de julgamento: 15/10/2009, 2ª Turma, data de publicação: 23/10/2009).*
- ⁴⁵ “*APELAÇÃO. RESPONSABILIDADE CIVIL. DESISTÊNCIA DE DESAPROPRIAÇÃO. É lícita a desistência, desde que não cause prejuízos aos proprietários do imóvel. Os danos morais e materiais têm que ser indenizados, mas não há evidência de que tenham os autores sofrido danos morais. RECURSOS NÃO PROVIDOS (TJ-SP, Apelação nº 417752120098260053-SP, relator: José Luiz Germano, data de julgamento: 15/5/2012, 2ª Câmara de Direito Público, data de publicação: 16/5/2012).*