

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE DIREITO DE RIBEIRÃO PRETO

**O DESCUMPRIMENTO DA DESTINAÇÃO INDICADA NO DECRETO
EXPROPRIATÓRIO E O DIREITO À RETROCESSÃO**

Ana Laura Assis Mendes

Ribeirão Preto - SP
2024

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE DIREITO DE RIBEIRÃO PRETO

ANA LAURA ASSIS MENDES

O descumprimento da destinação indicada no decreto expropriatório e o direito à retrocessão

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito para a obtenção do título de Bacharela em Direito pela Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo.

Orientador: Prof. Dr. Thiago Marrara de Matos.

Ribeirão Preto - SP
2024

O descumprimento da destinação indicada no decreto expropriatório e o direito à retrocessão

Ana Laura Assis Mendes

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
como requisito para a obtenção do título de
Bacharela em Direito pela Faculdade de
Direito de Ribeirão Preto da Universidade de
São Paulo.

Aprovado em: ____/____/____.

BANCA EXAMINADORA

Orientador

Thiago Marrara de Matos

Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo

Membro da banca (1)

Jesus Pacheco Simões

Prefeitura de São Paulo (São Paulo Parcerias)

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço à minha família. Ao meu pai, Francisco, e à minha irmã, Ana Julia, por seguirem comigo nos momentos mais difíceis e nos momentos mais felizes também. Obrigada por me apoiarem, por me incentivarem e por cuidarem de mim do jeitinho de vocês. À minha mãe, Angela, agradeço por ter marcado minha vida tão profundamente com o pouco tempo que tivemos. Mãe, sem você, eu não seria metade da mulher que sou hoje e não ousaria sonhar metade do que sonho hoje. À minha avó, Josefina, por todas as gargalhadas em sua companhia, por todos os salgadinhos e doces furtivos e por ter me mostrado o amor mais puro possível. À minha tia, Ana Maria, ao meu padrinho, Márcio, e à minha prima, Mariana, por sempre me acudirem e torcerem por mim, mesmo à distância. Às minhas primas Erika e Ana Elisa, pelo carinho e cuidado. Ao Nathan, por estar aqui há tanto tempo que tem de me aguentar por tabela também.

Ao meu professor e orientador deste trabalho, Thiago Marrara, agradeço por me inspirar desde a sua primeiríssima aula e por me incentivar a seguir a trilha do direito administrativo. À Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo, por permitir que eu vivesse os cinco anos mais importantes e intensos da minha vida até então.

Aos meus primeiros e melhores amigos da faculdade, Gabi, Lolla, Edson e Lucas Broad, muito obrigada por me acolherem tão bem no coração de vocês. Por compartilharem cada sofrimento e alegria comigo e por terem feito meus dias mais leves e bonitos. Obrigada por serem minha família dentro da FDRP.. À Pyetra, por todos os conselhos, conversas, clipes de música e noites de macarrão com queijo. Ao Esguicho, ao Brayan e à Fina, por terem me feito rir diariamente com vocês. Espero levar todos para o resto da vida.

Aos meus amigos de longa data, Mel, Allan, Marina e Giulia, agradeço por todos os momentos que vivemos juntos e por essa amizade tão linda que temos. À Luana, ao Pedro I., ao Pedro L. e ao Pedro S, obrigada pelas inúmeras risadas.

Ao Lucas, por acreditar que eu conseguia mais quando eu mesma não acreditava. Por me amar do jeito que sou, mas também por me incentivar a ser sempre melhor. Obrigada por ser meu melhor amigo (até certa instância) e meu abrigo todos os dias.

RESUMO

O direito de propriedade, garantido pela Constituição Brasileira de 1988, é um dos pilares fundamentais do direito brasileiro, conferindo ao proprietário o poder de usar, fruir e dispor de seus bens. Contudo, esse direito não é absoluto e encontra limitações no texto constitucional, o qual permite, inclusive, a intervenção do Estado na propriedade. A forma mais gravosa de intervenção estatal é a desapropriação, que é a retirada coercitiva da propriedade, motivada ou por algum interesse público ou pela observância da função social. Este trabalho, por meio do método de revisão bibliográfica de legislação, jurisprudência e doutrina, prestou-se a investigar a validade da destinação do bem expropriado e os efeitos jurídicos que decorrem das circunstâncias de desatendimento da finalidade pública manifestada no ato expropriatório. A questão central abordada foi o direito de retrocessão, sua natureza jurídica e sua repercussão ao particular expropriado, especialmente nas hipóteses de tredestinação, adestinação e desdestinação.

Palavras-chave: Direito de propriedade. Desapropriação. Tredestinação. Direito de retrocessão. Adestinação. Desdestinação.

ABSTRACT

The right to property, guaranteed by the Brazilian Constitution of 1988, is one of the fundamental pillars of Brazilian law, granting the owner the power to use, enjoy and dispose of their assets. However, this right is not absolute, and finds limitations in the constitutional text, which even allows State intervention in property. The most serious form of state intervention is expropriation, which is the coercive removal of property, motivated either by some public interest or by the observance of its social function. This work, through the method of bibliographical review of legislation, jurisprudence and doctrine, aimed to investigate the validity of the destination of the expropriated asset and the legal effects that arise from the circumstances of non-compliance with the public purpose manifested in the expropriation act. The central issue addressed was the right of retrocession, its legal nature and its impact on the expropriated individual, especially in the cases of “tredestinação”, “adestinação” and “desdestinação”.

Keywords: Right to property. Expropriation. “Tredestinação”. Right of retrocession. “Adestinação”. “Desdestinação”.

ABREVIATURAS E SIGLAS

AC - Apelação Cível

ADI - Ação Direta de Inconstitucionalidade

ANEEL - Agência Nacional de Energia Elétrica

CC - Código Civil

CRFB - Constituição da República Federativa do Brasil

DNIT - Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes

EC - Emenda Constitucional

INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

IPTU - Imposto Predial e Territorial Urbano

LC - Lei Complementar

LINDB - Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro

REsp - Recurso Especial

s.p - Sem número de página

STF - Supremo Tribunal Federal

STJ - Superior Tribunal de Justiça

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	10
2. DIREITO DE PROPRIEDADE.....	12
2.1. INTERVENÇÃO ESTATAL NA PROPRIEDADE.....	13
2.1.1. O interesse público primário.....	13
2.1.2. A função social da propriedade.....	15
2.1.3. As modalidades de intervenção do Estado na propriedade.....	17
3. DESAPROPRIAÇÃO.....	20
3.1. BENS SUSCETÍVEIS DE DESAPROPRIAÇÃO.....	20
3.2. MODALIDADES DE DESAPROPRIAÇÃO.....	23
3.3. PROCEDIMENTO DA DESAPROPRIAÇÃO.....	28
3.3.1. Fase declaratória.....	28
3.3.2. Fase executória.....	31
3.3.2.1. O processo judicial de desapropriação.....	32
3.4. DESTINAÇÃO DOS BENS DESAPROPRIADOS.....	37
4. RETROCESSÃO.....	40
4.1. NATUREZA JURÍDICA DA RETROCESSÃO.....	40
4.1.1. Diferenças entre direitos reais e direitos pessoais.....	41
4.1.2. Retrocessão como direito de natureza real.....	42
4.1.3. Retrocessão como direito de natureza pessoal.....	44
4.1.4. Retrocessão como direito de natureza mista.....	44
4.2. PRAZO PRESCRICIONAL.....	45
5. TREDESTINAÇÃO E O DIREITO À RETROCESSÃO.....	47
5.1. TREDESTINAÇÃO LÍCITA E A RETROCESSÃO.....	47
5.2. TREDESTINAÇÃO ILÍCITA E A RETROCESSÃO.....	50
6. OUTROS CASOS.....	54
6.1. ADESTINAÇÃO E O DIREITO À RETROCESSÃO.....	54
6.2. DESDESTINAÇÃO E O DIREITO À RETROCESSÃO.....	56
7. CONCLUSÃO.....	60
REFERÊNCIAS.....	63

1. INTRODUÇÃO

O direito de propriedade figura no rol de garantias fundamentais asseguradas pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988) a todos os brasileiros e estrangeiros residentes no país. Firmado no art. 5º, *caput* e inciso XXII da CRFB/1988, tal direito engloba as prerrogativas de usar, fruir e dispor da propriedade, bem como o poder de persegui-la nas mãos de quem a possua ou detenha injustamente (*ius persequendi*).

A princípio, esses poderes são absolutos, exclusivos e perpétuos, perdurando até seu titular dispor da propriedade, o objeto perecer ou o arcabouço normativo limitá-lo de alguma forma. Entretanto, tais características subsistem apenas abstratamente, pois a própria CRFB/1988 impõe condições a serem obedecidas pelos proprietários, tal como o atendimento à função social, exigido em seus arts. 5º, inciso XXIII e 170, inciso III. Ademais, o diploma constitucional consolida a possibilidade de que o Estado restrinja o direito de propriedade ou nesta intervenha, através de medidas que atinjam, de algum modo, as características mencionadas.

Há duas principais causas para a intervenção estatal na propriedade, as quais sujeitam tanto os particulares (bens privados de pessoa física ou jurídica) quanto os entes estatais (bens públicos).

A primeira delas concerne à tutela de algum interesse público primário, como a saúde coletiva ou a proteção do meio ambiente. Neste caso, a intervenção visa tão somente à concretização de um interesse afeto à coletividade, dando-se por motivo alheio ao proprietário ou titular do direito de propriedade.

Por outro lado, a segunda causa se relaciona com o proprietário e com a gestão eventualmente inadequada ou ilegal do bem, pela violação da função social da propriedade. Embora a CRFB/1988 não defina “função social”, de modo que seja este um conceito aberto, há parâmetros dentro do texto constitucional os quais são complementados por normas administrativas infralegais. O conjunto de regras implica, em especial, o dever de que o manejo da propriedade priorize externalidades positivas e seja compatível com os direitos e interesses alheios, sejam esses individuais ou metaindividuais. Caso se verifique incompatibilidade e, portanto, inadequação na gestão da coisa, o Estado possui a prerrogativa de intervir na propriedade, tanto para fazer cumprir a sua função social quanto para sancionar o proprietário.

O presente estudo se debruça sobre a mais grave forma de intervenção estatal: a desapropriação, que se refere à retirada coercitiva da propriedade de um bem de seu titular e seu repasse ao patrimônio estatal. Por afetar o direito de propriedade, constitucionalmente

garantido, a legalidade da desapropriação depende de um processo administrativo o qual se divide em duas fases: a primeira sendo a fase declaratória e a segunda, a executória.

A fase declaratória possui como instrumento central a expedição de um decreto expropriatório, em regra, pelo chefe do Poder Executivo (prefeito, governador do Estado ou presidente da República). Neste decreto, deve haver, dentre outros requisitos a serem observados, a identificação da finalidade buscada pelo Poder Público mediante tal procedimento e da destinação que será dada ao bem desapropriado, podendo essa ser vinculada (legalmente definida) ou discricionária (há margem de escolha para o administrador).

Embora haja a indicação da destinação do bem desapropriado no decreto, a prática demonstra que nem sempre o Poder Público cumpre com essa manifestação de vontade. Isto é, pode haver situações nas quais, após desapropriar um bem particular, a Administração Pública não o destina a nenhum fim (adestinação) ou o destina a um fim distinto da pretensão inicialmente declarada (tredestinação).

Nas hipóteses de descumprimento da destinação originalmente declarada ou disposta na lei, surge o direito de retrocessão. Não obstante esse instituto apareça como modo de satisfação jurídica da questão, trata-se de ponto controvertido na doutrina e na jurisprudência, sobretudo quanto à sua natureza jurídica. As correntes conceituais diversas geram dúvidas acerca de quais prerrogativas decorrem do direito de retrocessão: o ex-proprietário terá direito real de reivindicar e reaver o bem desapropriado? Ou terá meramente o direito pessoal a perdas e danos, como forma de ser indenizado pelo descumprimento da destinação? E quais são as circunstâncias fáticas e jurídicas que implicam o direito à retrocessão ao particular expropriado?

Em virtude da atualidade e da relevância jurídica da controvérsia apresentada, o presente trabalho se dispôs a perquirir as consequências jurídicas do desvio superveniente da finalidade do bem desapropriado mediante análise dos institutos da desapropriação, da tredestinação, da adestinação, da desdestinação e do direito de retrocessão. Para tanto, este estudo elegeu o método da pesquisa e revisão bibliográfica, que incluiu o exame de legislação, da jurisprudência - mormente a dos tribunais superiores - e de vasta doutrina dos estudiosos da área do direito administrativo.

2. DIREITO DE PROPRIEDADE

Antes de se adentrar a discussão sobre o direito de retrocessão, é necessário o estudo do direito de propriedade.

A CRFB/1988, no art 5º, *caput*¹ e inciso XXII², assegura a todos os brasileiros e estrangeiros residentes no país a inviolabilidade do direito à propriedade. Entretanto, ainda que o salvasse, a Constituição não traz uma explicação de o que seria esse poder e quais as prerrogativas dele decorrentes, de modo que coube ao Código Civil de 2002 (CC/2002) delinear sua abrangência. Assim, o art. 1.228, *caput* do CC/2002 esclareceu que o direito de propriedade garante ao proprietário a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, bem como o direito de reavê-la do poder de quem a possua ou detenha injustamente.

A faculdade de usar da coisa (*ius utendi*) confere ao proprietário a capacidade de utilizar do bem como melhor lhe aprouver, sem alteração em sua substância, e/ou de simplesmente não o utilizar, mantendo-a em seu poder para colocá-la a seu serviço quando lhe for mais conveniente. O direito de gozar ou fruir da coisa (*ius fruendi*) permite que seu titular faça proveito econômico dos produtos advindos da propriedade e perceba seus frutos, sejam eles naturais, industriais ou civis. A faculdade de dispor da coisa (*ius disponendi*) se exterioriza no poder do proprietário de se desfazer da coisa, ou seja, compreende os atos de alienar, transferir, gravar, consumir, modificar ou destruir. Por fim, o direito de reaver (*ius vindicatio*), vinculado ao direito de seqüela (*ius persequendi*) traduz-se na possibilidade de perseguir a coisa e retomá-la das mãos de quem injustamente a possua ou detenha, sendo exercido, em regra, mediante ação reivindicatória.

A princípio, tais faculdades consistiriam em poderes absolutos, exclusivos e perpétuos. Absolutos, pois o proprietário possuiria vasto poder jurídico sobre a coisa que lhe pertence, limitado tão somente por eventual ordenamento; exclusivos, porque o proprietário exercê-los-ia sem concorrência de outras pessoas; e perpétuos, já que se extinguiriam somente pela manifestação de vontade do titular, pelo desaparecimento ou transferência do bem ou por disposição legal. Na prática, contudo, o panorama brasileiro é diverso, visto que os referidos aspectos foram relativizados e são considerados “características ideais”³, que subsistem apenas abstratamente.

¹ 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 propriedade [...].

² Art. 5º [...] XXII - é garantido o direito de propriedade;

³ MARRARA, Thiago. **Manual de Direito Administrativo: funções administrativas, intervenção na propriedade e bens estatais**. 3. ed. Indaiatuba [SP]: Editora Foco, 2022, p. 84

A relativização das características decorre principalmente da evolução da ideia de propriedade da acepção individual para a social. De acordo com Irene Nohara, “a instituição do Estado Social de Direito legou uma atuação mais positiva do Estado”⁴, de forma que a crescente preocupação estatal com o bem-estar social tenha demandado maior ingerência em variados âmbitos da sociedade. Destarte, esse poder jurídico, antes considerado absoluto, foi objeto de paulatina positivação de limitações, consolidando-se a faculdade estatal de intervir na propriedade.

2.1. INTERVENÇÃO ESTATAL NA PROPRIEDADE

A intervenção estatal na propriedade encontra fundamento em dois principais fatores: a proteção de algum interesse público primário e a garantia do cumprimento da função social.

2.1.1. O interesse público primário

Celso Antônio Bandeira de Mello, ao explicar a distinção entre os interesses públicos primários e secundários, previamente diferencia o interesse público do interesse individual.

Ao passo que o interesse individual se refere aos anseios dos indivíduos concebidos em suas singularidades, ou seja, aos interesses privados e particulares de cada qual, o interesse público primário “nada mais é que a *dimensão pública dos interesses individuais*, ou seja, dos interesses *de cada indivíduo enquanto partícipe da Sociedade (entificada juridicamente no Estado)*”⁵ (grifo do autor). Ante tal definição, tem-se que o interesse público primário trata dos interesses das pessoas enquanto coletividade, como o direito à saúde, à educação e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, não configurando mera soma de todos os interesses individuais.

O interesse secundário, por sua vez, é definido por Bandeira de Mello como os interesses individuais do Estado na qualidade de pessoa⁶. Complementando essa definição, Daniel Wunder Hachem, em estudo sobre o pensamento do jurista no livro “Princípio constitucional da supremacia do interesse público”, descreve o interesse secundário como os “interesses pessoais da entidade pública”⁷. Frise-se que, por agir o Estado em nome do corpo social, seus interesses privados devem servir de maquinário para a satisfação do interesse público primário e não podem com este se chocar.

⁴ NOHARA, Irene Patrícia D. **Direito administrativo**. 12. ed. Barueri [SP]: Atlas, 2023, p. 710.

⁵ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015, ps. 60-61.

⁶ Ibidem.

⁷ HACHEM, Daniel Wunder. **Princípio constitucional da supremacia do interesse público**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

Em virtude do objetivo social da atuação estatal, surge como axioma do direito público o princípio da “supremacia do interesse público sobre o privado”, o qual fundamenta a intervenção estatal na propriedade. Isto é, ao buscar proteger os interesses públicos primários, esse princípio valida a prevalência destes sobre o interesse do particular (neste caso, a inviolabilidade da propriedade). No ensinamento de Aroldo Moreira:

A noção de Direito e da norma, como forma expressa mais elevada do ordenamento social, ou como ordenação de valores estáveis, como a propriedade, é compatível com a liberdade, ideal de grandeza e perfeição. O Direito, pela lei, pode limitar a liberdade de cada um na medida necessária à proteção da liberdade de todos, porém, não a suprime, porque precisamente ao limitá-la, e quando a limita, a garante. Do mesmo modo que a lei concilia o direito de propriedade com as exigências do bem comum, longe de mostrar-se inimiga do proprietário, presta-lhe apoio e impede que a posse particular dos bens gere desvantagens e venha, assim, a arruinar-se; não oprime a propriedade, mas defende-a; não a enfraquece, mas reforça-a, pois que ninguém poderá ser arbitrariamente privado de sua propriedade.⁸

Deve-se atentar, porém, para o fato de que a supremacia do interesse público não serve de salvo conduto para qualquer ato da Administração Pública. Isso pois existem princípios limitadores da ingerência do Estado, inclusive expressos na CRFB/1988, os quais buscam impedir que o gestor público aja arbitrariamente. Dentre esses, figuram o princípio da legalidade administrativa (art. 5º, II e art. 37, *caput*) e o princípio da moralidade (art. 37, *caput*).

O princípio da legalidade administrativa impõe que o Estado respeite o direito e a reserva legal, não podendo obrigar alguém a fazer ou deixar de fazer algo senão em virtude da lei. Destarte, a intervenção estatal deve encontrar previsão no ordenamento jurídico, seja na Constituição, seja em legislação infraconstitucional.

Por seu turno, o princípio da moralidade administrativa representa um alicerce ético para a conduta da Administração Pública. Thiago Marrara detalha a ramificação deste preceito em três parâmetros: probidade, proporcionalidade e cooperação⁹. Segundo o doutrinador, a probidade exige boa-fé do administrador em seus atos, de sorte que este deva priorizar, em suas condutas, o alcance dos interesses públicos primários. Já o parâmetro da proporcionalidade abrange a sua observância em dois âmbitos: em sentido amplo e em sentido estrito. A razoabilidade ou proporcionalidade em sentido amplo demanda a necessidade do meio usado pelo Estado e a sua adequação para o fim público visado; enquanto a

⁸ MOREIRA, Aroldo. **A propriedade sob diferentes conceitos**. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1996, p. 233.

⁹ MARRARA, Thiago. **O conteúdo do princípio da moralidade: probidade, razoabilidade e cooperação**. Blog Gen Jurídico, 14 dez. 2017. Disponível em: <<https://blog.grupogen.com.br/juridico/areas-de-interesse/administrativo/principio-da-moralidade-probidade-razoabilidade-cooperacao/>>. Acesso em: 06 ago. 2024.

proporcionalidade em sentido estrito requisita que as vantagens públicas decorrentes da restrição estatal contrapesem as desvantagens. Por fim, a cooperação atua no sentido do trabalho conjunto e apoio na relação intra-administrativa (entre agentes públicos de órgãos e entidades públicas), interadministrativa (entre instituições públicas) e entre Administração Pública e cidadão, com foco no melhor funcionamento do aparato estatal.

Assim sendo, limitada por princípios constitucionais essenciais ao modelo democrático brasileiro, a intervenção estatal na propriedade fundamentada no primeiro fator apresentado visa à proteção ou concretização de um interesse público primário, afeto à coletividade. Em outros termos, ocorre por motivo alheio ao proprietário.

Em contrapartida, quando respaldada pela necessidade de se garantir o cumprimento da função social, a intervenção do Estado se relaciona com o modo como o proprietário exerce seu direito de propriedade (gestão do bem). Passa-se, pois, ao estudo do segundo fator.

2.1.2. A função social da propriedade

No livro “Plano diretor urbano e função social da propriedade”, Priscila Ferreira Blanc narra a evolução histórica da função social nas Constituições pátrias:

As constituições brasileiras de 1824 e 1891 traziam a plena garantia ao direito de propriedade, não havendo qualquer limitação, ressalvadas tão-somente as hipóteses de desapropriação por necessidade ou utilidade social. A primeira constituição a abrigar a idéia da função social da propriedade foi a de 1934 que, em seu art. 113, nº 17, garantia o direito de propriedade, mas vedava seu exercício de forma contrária ao interesse coletivo. Nessa época, João Mangabeira, que participava da comissão de redação de parte do projeto da Constituição, já defendia que o direito de propriedade deveria ser garantido conforme conteúdo e limites definidos em lei específica. Em 1937, seguindo as idéias defendidas por Mangabeira, a Constituição garantiu o direito de propriedade, deixando a cargo de lei ordinário a definição de seu conteúdo e seus limites, conforme constava do art. 122, n. 14. [...] Ao vincular o uso da propriedade ao bem-estar social, bem como a autorização dada ao legislador para intervenção no domínio privado em prol de toda a coletividade. A Constituição de 1967, em relação à garantia do direito de propriedade, praticamente transcreveu o em seu art. 153, par. 22, o texto da Carta anterior. A evolução ocorreu no capítulo destinado à ordem econômica e social, onde a função social da propriedade era elencada no art. 160 como um dos princípios a serem utilizados para a realização do desenvolvimento nacional e da justiça social. Entretanto, foi na Constituição de 1988 que o princípio da função social da propriedade recebeu a devida atenção, onde aparece repetido em vários capítulos.¹⁰

Na atual Constituição Federativa da República, há determinação expressa de que “a propriedade atenderá a sua função social” (art. 5º, inciso XXIII). Cumpre destacar que, por ser um comando constitucional geral, a obrigação de atender à função social atinge igualmente a

¹⁰ BLANC, Priscila Ferreira. **Plano diretor urbano e função social da propriedade**. 1 ed. Curitiba [PR]: Juará Editora, 2005, ps. 169-170.

propriedade pública e a propriedade privada, independentemente de serem materiais ou imateriais, móveis ou imóveis. O texto constitucional, contudo, não define categoricamente o significado desse conceito, tampouco descreve explicitamente os direitos e deveres oriundos da função social. A exceção a essa lacuna é percebida no que diz respeito à propriedade rural, dispositivo no qual precisa os requisitos e critérios desse conceito aberto:

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.

Quanto à propriedade urbana, a CRFB/1988 se limita a afirmar que esta cumpre sua função social com o atendimento às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. Na eventualidade do inadequado (ou inexistente) aproveitamento do solo urbano, o diploma faculta ao Poder Público municipal poderes interventivos na propriedade, a serem estudados em capítulo pertinente (art. 182, §§2º e 4º).

Nessa esteira, entende-se que a CRFB/1988 não é responsável por detalhar a função social em termos de direitos e deveres, a não ser quanto à propriedade rural. Não obstante não forneça a significação expressa, a Constituição firma orientações para o enquadramento de seu conteúdo.

Um dos parâmetros constitucionais se revela no art. 170, *caput* e inciso III, o qual eleva a função social a princípio da ordem econômica, além de a vincular ao objetivo de assegurar a todos a justiça social e existência digna. Disso, extrai-se a noção de que o direito de propriedade deve ser exercido de forma a priorizar externalidades positivas, bem como ser compatível com os direitos e interesses alheios (individuais ou coletivos).

Restou, pois, ao legislador competente, conforme necessidade e contexto histórico, o encargo de preencher a lacuna e delinear os contornos do conceito nos moldes constitucionais, tal qual efetuado pelo CC/2002, pelo Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/1964) e por outras normas infraconstitucionais que reafirmaram o caráter de direito subjetivo condicionado da propriedade. A título de demonstração do aludido, cita-se o art. 1.228, §§ 1º e 2º do CC/2002, nos quais se sujeita o proprietário ao dever de manejar a propriedade dos bens de regime privado em conformidade com suas finalidades econômicas e sociais e de modo a preservar o meio ambiente, o “[...] equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico” e evitar a

poluição do ar e das águas; e vedam-se os atos que não beneficiem o proprietário e sejam animados pela mera intenção de prejudicar outrem (art. 1.228, §2º). Em vista disso, percebe-se, no CC/2002, a mesma preocupação com os interesses públicos e com a garantia da justiça social expressa pela Constituição.

Na hipótese de incompatibilidade entre a gestão e a função social da propriedade, surge a necessidade de que o Estado responda às inadequações e ilegalidades constatadas, mediante a implementação de restrições. A intervenção estatal fundamentada neste fator objetiva fazer cumprir a função social da propriedade e punir o proprietário pelo seu descumprimento, sempre respeitando os princípios limitadores já explorados.

2.1.3. As modalidades de intervenção do Estado na propriedade

Conforme os ensinamentos de José dos Santos Carvalho Filho, há duas formas básicas de intervenção do Estado na propriedade, classificadas levando-se em consideração sua natureza e seus efeitos, quais sejam a intervenção restritiva e a intervenção supressiva¹¹.

A intervenção restritiva, como o próprio designativo já aduz, remete-se à prescrição de restrições e condicionamentos ao exercício do direito da propriedade e o uso desta, sem que seja retirada de seu proprietário. Diversamente, na intervenção supressiva, o Estado opera a transferência compulsória de propriedade alheia para si ou para terceiros em condições dispostas em lei, com respaldo em algum interesse público primário legalmente previsto ou no reconhecimento da função social.

São modalidades de intervenção restritiva as limitações administrativas, a ocupação, a servidão e o tombamento.

As limitações administrativas são restrições à propriedade estipuladas de modo genérico, em benefício do interesse público. Via de regra, as limitações não geram direito à indenização, porquanto o indivíduo atingido pelas limitações também se beneficia do interesse geral protegido. Afetam o caráter absoluto do direito de propriedade e, por esse motivo, a Administração Pública deve observar estritamente os princípios limitadores de seus atos, para que não ocorra o “esvaziamento da propriedade”. No segundo volume de seu Manual de Direito Administrativo, Thiago Marrara explica essa circunstância nas seguintes palavras:

[...] ainda que uma limitação seja normativamente estabelecida como igual para todos, na prática, determinado bem poderá sofrer tantas limitações, que o exercício dos direitos ordinários do proprietário se inviabilizará. Em casos assim, ainda que

¹¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. Barueri [SP]: Atlas, 2024, p. 664.

sem intenção, o Estado terá aniquilado o núcleo do direito fundamental de propriedade, causando dano excessivo e irrazoável, daí a necessidade de se garantir a indenização.

À vista disso, a ocorrência do “esvaziamento da propriedade” engendra o direito à indenização, exceptuando-se do padrão das limitações administrativas.

A ocupação é uma medida de restrição transitória, a qual sujeita um bem privado concreto à utilização temporária pelo Estado, em decorrência de sua imprescindibilidade para a garantia de algum interesse público, como para a realização de obras públicas. Em regra, gera direito de indenização posterior, caso comprovado dano proveniente de seu uso. Similar à ocupação, a requisição administrativa também se trata do uso temporário de bens particulares pelo Estado, com direito à indenização posterior, se comprovado dano. Todavia, a requisição possui causa definida: sempre ocorrerá por motivo de perigo público e/ou tempo de guerra. Ambas as intervenções atingem o caráter exclusivo da propriedade, por causarem exercício concorrente do direito de propriedade entre o Estado e o proprietário.

A servidão, enquanto direito real de uso sobre coisa alheia, onera propriedade específica e acomete a exclusividade e, excepcionalmente, o caráter absoluto do direito de propriedade. Envolve dois elementos, um bem dominante e outro serviente, e sucede com o intuito de viabilizar o direito de propriedade do bem dominante, a efetivação de algum serviço público ou a proteção de interesse público primário. Institui-se por disposição legal, decisão judicial, ato ou acordo administrativo. No tocante à indenização, Maria Sylvia Zanella Di Pietro elucida que

Não cabe direito à indenização quando a servidão decorre diretamente da lei, porque o sacrifício é imposto a toda uma coletividade de imóveis que se encontram na mesma situação. Somente haverá direito à indenização se um prédio sofrer prejuízo maior, por exemplo, se tiver de ser demolido.

Quando a servidão decorre de contrato ou de decisão judicial, incidindo sobre imóveis determinados, a regra é a indenização, porque seus proprietários estão sofrendo prejuízo em benefício da coletividade. Nesses casos, a indenização terá que ser calculada em cada caso concreto, para que se demonstre o prejuízo efetivo; se este não existiu, não há o que indenizar.¹²

O tombamento se refere à inscrição de bem material determinado em um dos livros do tomo e pretende a preservação do patrimônio histórico-cultural nacional. Gera deveres ao proprietário do bem submetido o tombamento, tal como o de não destruir o bem ou não o reformar sem autorização, de sorte a afetar o caráter absoluto do direito de propriedade.

¹² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2024, p. 164.

Quanto à intervenção supressiva na propriedade, encontra-se como modalidade a desapropriação.

3. DESAPROPRIAÇÃO

A desapropriação, autorizada pela CRFB/1988 (art. 5º, inciso XXIV; art. 182, §4º, inciso III; e art. 184), é a forma mais gravosa de intervenção estatal na propriedade. Isso pois, em vez de meramente limitar o direito de propriedade, como o fazem os institutos restritivos, essa modalidade o suprime, ou seja, extingue-o.

Conforme brevemente explicado, a desapropriação implica a retirada coercitiva da propriedade de um bem de seu titular e o consequente repasse ao patrimônio do Estado, na qualidade de expropriante, ou ao patrimônio de terceiros, em hipóteses legais. A força coercitiva da desapropriação deve ser analisada por dois vieses: por um, a desapropriação não depende da concordância do proprietário para que se efetive, podendo ser executada em detrimento da vontade do particular; por outro, em havendo concordância do proprietário com a retirada da propriedade, esse cenário em nada obsta o instituto, visto que a legislação brasileira apresenta a possibilidade de desapropriação consensual ou não, situações a serem aprofundadas em tópico pertinente. De todo modo, a coercitividade faz com que esse instituto afete o caráter perpétuo da propriedade, pois acarreta o desfazimento involuntário da coisa pelo expropriado.

Justamente por ser um ato estatal unilateral de tamanha gravidade para o direito de propriedade, em geral, dá causa ao direito de indenização, ressalvados casos previstos na própria CRFB/1988.

Ademais, como resultado de seu caráter supressivo, essa espécie de intervenção configura uma forma originária de aquisição de propriedade. Significa dizer que todos os vínculos jurídicos anteriores sobre o bem, por exemplo a existência de hipoteca, deixam de existir com a desapropriação. Sendo assim, o objeto da desapropriação, ao ser retirado do patrimônio do proprietário originário, é repassado ao patrimônio do expropriante livre de quaisquer ônus de natureza real, ficando estes sub-rogados no preço da indenização (art. 31 do Decreto-Lei nº 3.365/1941¹³).

3.1. BENS SUSCETÍVEIS DE DESAPROPRIAÇÃO

Por mais que, comumente, a desapropriação atinja bens de natureza imobiliária, qualquer bem pode ser objeto desse instituto, seja móvel ou imóvel, material ou imaterial. Em razão dessa abrangência, são desapropriáveis ações¹⁴, quotas de capital, direitos autorais,

¹³ Art. 31. Ficam subrogados no preço quaisquer onus ou direitos que recaiam sobre o bem expropriado.

¹⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula 476**. Desapropriadas as ações de uma sociedade, o Poder desapropriante, imitado na posse, pode exercer, desde logo, todos os direitos inerentes aos respectivos títulos.

semoventes, direitos possessórios, dentre outros necessários ao atingimento da finalidade pretendida pelo Estado. Além disso, com previsão no art. 4º do Decreto-Lei nº 3.365/1941, que dispõe sobre desapropriações por utilidade pública, a intervenção referida pode incidir sobre uma coletividade de bens, na chamada “desapropriação por zona”, *in verbis*:

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

Outrossim, em relação aos bens de natureza imobiliária, é possível a desapropriação de apenas uma dimensão da propriedade (solo, espaço aéreo ou subsolo). Ressalta-se que, referentemente ao espaço aéreo e ao subsolo, a desapropriação somente será necessária no cenário em que sua utilização provoque prejuízo patrimonial ao proprietário do solo (art. 2º, §1º do Decreto-Lei nº 3.365/1941). No ponto de vista vertical, a propriedade alcança o limite da utilidade, firmado na legislação urbanística de acordo com cada área urbana e cada município.

Ainda, o mesmo texto legal permite a desapropriação de bens públicos, condicionada à autorização legislativa:

Art. 2º [...] § 2º Será exigida autorização legislativa para a desapropriação dos bens de domínio dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal pela União e dos bens de domínio dos Municípios pelos Estados. (Redação dada pela Lei nº 14.620, de 2023)

Verifica-se, nesse dispositivo, uma gradação de poder estabelecida entre os entes federativos. Destarte, a União pode desapropriar bens de domínio dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, enquanto os Estados só podem desapropriar dos Municípios. Vislumbra-se, na norma, a vedação da desapropriação ascendente, corroborada pela jurisprudência. A título de exemplo, colaciona-se a ementa firmada no julgamento do Recurso Especial nº 172.816 (REsp) pelo Supremo Tribunal Federal (STF):

DESAPROPRIAÇÃO, POR ESTADO, DE BEM SE SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA FEDERAL QUE EXPLORA SERVIÇO PÚBLICO PRIVATIVO DA UNIÃO. 1. A União pode desapropriar bens dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos territórios e os Estados, dos Municípios, sempre com autorização legislativa específica. **A lei estabeleceu uma gradação de**

poder entre os sujeitos ativos da desapropriação, de modo a prevalecer o ato da pessoa jurídica de mais alta categoria, segundo o interesse de que cuida: o interesse nacional, representado pela União, prevalece sobre o regional, interpretado pelo Estado, e este sobre o local, ligado ao Município, não havendo reversão ascendente; os Estados e o Distrito Federal não podem desapropriar bens da União, nem os Municípios, bens dos Estados ou da União, Decreto-lei 3.365/1941, art. 2º, § 2º. 2. Pelo mesmo princípio, em relação a bens particulares, a desapropriação pelo Estado prevalece sobre a do Município, e da União sobre a deste e daquele, em se tratando do mesmo bem. 3. Doutrina e jurisprudência antigas e coerentes. Precedentes do STF: RE 20.149, MS 11.075, RE 115.665, RE 111.079. 4. Competindo a União, e só a ela, explorar diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os portos marítimos, fluviais e lacustres, art. 21, XII, f, da CF, está caracterizada a natureza pública do serviço de docas. 5. A Companhia Docas do Rio de Janeiro, sociedade de economia mista federal, incumbida de explorar o serviço portuário em regime de exclusividade, não pode ter bem desapropriado pelo Estado. 6. Inexistência, no caso, de autorização legislativa. 7. A norma do art. 173, § 1º, da Constituição aplica-se às entidades públicas que exercem atividade econômica em regime de concorrência, não tendo aplicação às sociedades de economia mista ou empresas públicas que, embora exercendo atividade econômica, gozam de exclusividade. 8. O dispositivo constitucional não alcança, com maior razão, sociedade de economia mista federal que explora serviço público, reservado a União. 9. O artigo 173, § 1º, nada tem a ver com a desapropriabilidade ou indisponibilidade de bens de empresas públicas ou sociedades de economia mista; seu endereço é outro; visa a assegurar a livre concorrência, de modo que as entidades públicas que exercem ou venham a exercer atividade econômica não se beneficiem de tratamento privilegiado em relação a entidades privadas que se dediquem a atividade econômica na mesma área ou em área semelhante. 10. O disposto no § 2º, do mesmo art. 173, completa o disposto no § 1º, ao prescrever que "as empresas públicas e as sociedades de economia mista não poderão gozar de privilégios fiscais não extensivos as do setor privado". 11. Se o serviço de docas fosse confiado, por concessão, a uma empresa privada, seus bens não poderiam ser desapropriados por Estado sem autorização do Presidente da República, Súmula 157 e Decreto-lei 856/1969; não seria razoável que imóvel de sociedade de economia mista federal, incumbida de executar serviço público da União, em regime de exclusividade, não merecesse tratamento legal semelhante. 12. Não se questiona se o Estado pode desapropriar bem de sociedade de economia mista federal que não esteja afeto ao serviço. Imóvel situado no cais do Rio de Janeiro se presume integrado no serviço portuário que, de resto, não é estático, e a serviço da sociedade, cuja duração é indeterminada, como o próprio serviço de que está investido. (grifo nosso)¹⁵

A despeito da positivação de tal vedação, essa questão é alvo de dissenso na doutrina. Autores como Thiago Marrara, Eduardo Fortunato Bim¹⁶ e Letícia Queiroz de Andrade¹⁷ defendem a possibilidade da desapropriação ascendente em condições específicas. Para Thiago Marrara, é viável que

¹⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário nº 172816-7/RJ**. Recorrente: Estado do Rio de Janeiro. Recorrido: Companhia Docas do Rio de Janeiro. Relator: Min. Paulo Brossard, 09 fev. 1994. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=219855>>. Acesso em: 09 ago. 2024.

¹⁶ BIM, Eduardo Fortunato. **A validade da desapropriação ascendente de bens públicos dominicais sem função estratégica**. Disponível em: <<https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/2060/pdf>>. Acesso em: 01 ago. 2024.

¹⁷ ANDRADE, Letícia Queiroz de. **Desapropriação** - aspectos gerais. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017, s.p.

[...] a norma prevista no art. 2º, §2º do Decreto-Lei n. 3.365/1941 seja interpretada de modo restritivo, de sorte a se permitir a desapropriação ascendente em alguns casos. Sob essa linha interpretativa, todos os entes da federação poderão expropriar dois tipos de bens estatais: (i) os bens dominicais, tal como defendido por Eduardo Fortunato Bim e Letícia Queiroz de Andrade, e (ii) os bens estatais privados não pertencentes ao domínio público impróprio, ou seja, bens de pessoas estatais de direito privado não empregados em funções públicas, como os bens de empresas estatais em função estritamente econômica.¹⁸

À parte desse ponto controvertido, permanece legal a suscetibilidade à desapropriação dos bens estatais públicos e bens estatais privados. Logo, estes também integram o conjunto de bens suscetíveis de desapropriação.

3.2. MODALIDADES DE DESAPROPRIAÇÃO

A CRFB/1988 prevê cinco centrais modalidades de desapropriação, sendo duas espécies ordinárias, duas sancionatórias e uma confiscatória. Devido à ausência de sistematização do instituto da desapropriação em geral, cada modalidade possui um regime jurídico distinto, respaldado não apenas na Constituição, mas também em normas infraconstitucionais diversas que estruturam seus procedimentos, determinam sua repercussão e estipulam os direitos e deveres envolvidos.

Os pressupostos de legitimidade das espécies de desapropriação ordinária são a necessidade pública, a utilidade pública e o interesse social, conforme indicado no art. 5º, inciso XXIV da CRFB/1988: “a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social [...]”. Como resultado, essas espécies são designadas como desapropriação ordinária por necessidade ou utilidade pública e desapropriação ordinária por interesse social.

Apesar de ambas serem sempre motivadas por algum interesse público e previstas no art. 5º, inciso XXIV da CRFB/1988, possuem fundamentos legais e hipóteses de cabimento distintas.

Inicia-se a explicação pela desapropriação por necessidade ou utilidade pública. Regida pelo Decreto-Lei nº 3.365/1941, essa modalidade pode incidir sobre bens móveis ou imóveis, materiais ou imateriais, públicos ou privados e sobre coletividades de bens. Ademais, como explanado no subtópico anterior, sua lei de regência possibilita a retirada de apenas uma dimensão da propriedade.

Embora a Constituição faça distinção entre os dois termos (necessidade e utilidade pública), a legislação infraconstitucional atual não menciona hipóteses expressas que

¹⁸ MARRARA, Thiago. **Manual de Direito Administrativo: funções administrativas, intervenção na propriedade e bens estatais**. 3. ed. Indaiatuba [SP]: Editora Foco, 2022, p. 126.

diferenciem os dois pressupostos. Ao optar por não repetir o art. 590, §1º do Código Civil de 1916 (CC/1916), o CC/2002 suprimiu a previsão das circunstâncias específicas caracterizadoras da necessidade pública. Em vez disso, limitou-se a precisar que “o proprietário pode ser privado da coisa, nos casos de desapropriação, por necessidade ou interesse social [...]” (art. 1.228, §3º do CC/2002).

Por conseguinte, as hipóteses de necessidade pública são consideradas enquadradas entre as de utilidade pública, mencionadas no art. 5º do Decreto-lei nº 3.365/1941¹⁹, verificando-se unificação das expressões. Nessa linha, Carvalho Filho aponta a noção de necessidade pública como englobada pela de utilidade pública, pois, nada obstante possam existir desapropriações as quais propiciem somente utilidade ao interesse público e não sejam estritamente necessárias, o autor assinala que “tudo que for *necessário* será fatalmente *útil*”²⁰ (grifo do autor).

Dessa forma, em resposta à necessidade ou utilidade pública, pode-se utilizar esta modalidade de desapropriação, cuja competência material é atribuída a todos os entes federativos. Sendo espécie ordinária, dá causa ao direito à indenização, que, consoante parte final do art. 5º, XXIV da CRFB/1988, deverá ocorrer previamente à retirada compulsória da propriedade de seu proprietário, ser justa e paga em dinheiro (espécie):

¹⁹ Art. 5º Consideram-se casos de utilidade pública:

- a) a segurança nacional;
- b) a defesa do Estado;
- c) o socorro público em caso de calamidade;
- d) a salubridade pública;
- e) a criação e melhoramento de centros de população, seu abastecimento regular de meios de subsistência;
- f) o aproveitamento industrial das minas e das jazidas minerais, das águas e da energia hidráulica;
- g) a assistência pública, as obras de higiene e decoração, casas de saúde, clínicas, estações de clima e fontes medicinais;
- h) a exploração ou a conservação dos serviços públicos;
- i) a abertura, conservação e melhoramento de vias ou logradouros públicos; a execução de planos de urbanização; o parcelamento do solo, com ou sem edificação, para sua melhor utilização econômica, higiênica ou estética; a construção ou ampliação de distritos industriais; (Redação dada pela Lei nº 9.785, de 1999)
- j) o funcionamento dos meios de transporte coletivo;
- k) a preservação e conservação dos monumentos históricos e artísticos, isolados ou integrados em conjuntos urbanos ou rurais, bem como as medidas necessárias a manter-lhes e realçar-lhes os aspectos mais valiosos ou característicos e, ainda, a proteção de paisagens e locais particularmente dotados pela natureza;
- l) a preservação e a conservação adequada de arquivos, documentos e outros bens moveis de valor histórico ou artístico;
- m) a construção de edifícios públicos, monumentos comemorativos e cemitérios;
- n) a criação de estádios, aeródromos ou campos de pouso para aeronaves;
- o) a reedição ou divulgação de obra ou invento de natureza científica, artística ou literária;
- p) os demais casos previstos por leis especiais.

²⁰ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. Barueri [SP]: Atlas, 2024, p. 694.

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; (grifo nosso)

Similarmente, a competência administrativa para a desapropriação ordinária por interesse social é comum aos entes federativos, e a indenização nessa modalidade também deve ser prévia, justa e em dinheiro. Os pontos de distinção iniciam quanto à lei de regência, que, neste caso, é a Lei nº 4.132/1962, com aplicação subsidiária do Decreto-Lei nº 3.365/1941²¹, e quanto à causa (“interesse social”), cujas hipóteses estão discriminadas no art. 2º da referida lei²². Destacam-se os incisos I e VI deste artigo:

Art. 2º Considera-se de interesse social:

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

[...]

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

Os destaques exemplificam o objetivo desta modalidade, qual seja a promoção da justa distribuição da propriedade e o condicionamento de seu uso ao bem estar social (art. 1º), uma vez que dispõe sobre a retirada coercitiva de bens improdutivos ou sem proveito social. Para a proteção e o alcance do interesse social, a lei de regência insere a destinação dos bens desapropriados - mediante venda ou locação - a quem esteja em condições de lhes dar a serventia social prevista (art. 4º), indicando ao desapropriante o prazo de 2 (dois) anos a partir

²¹ Art. 5º No que esta lei for omissa aplicam-se as normas legais que regulam a desapropriação por unidade pública, inclusive no tocante ao processo e à justa indenização devida ao proprietário.

²² Art. 2º Considera-se de interesse social:

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

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

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

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

V - a construção de casa populares;

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

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

VIII - a utilização de áreas, locais ou bens que, por suas características, sejam apropriados ao desenvolvimento de atividades turísticas. (Incluído pela Lei nº 6.513, de 20.12.77)

IX - a destinação de áreas às comunidades indígenas que não se encontravam em área de ocupação tradicional em 5 de outubro de 1988, desde que necessárias à reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições. (Incluído pela Lei nº 14.701, de 2023)

da decretação da desapropriação para que a efetive e dê início às diligências necessárias ao aproveitamento do bem (art. 3º).

Em sequência, estudam-se as duas espécies sancionatórias: a rural e a urbana.

A desapropriação sancionatória rural está prevista nos arts. 184 e 185 da CRFB/1988 e é regida pela Lei nº 8.629/1993 e pela Lei Complementar (LC) nº 76/1993. Nos termos constitucionais:

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

Desse artigo, retiram-se todas as informações essenciais a compreender essa modalidade. Diferentemente do que ocorre com as desapropriações ordinárias, a sancionatória rural é de competência material exclusiva da União, tendo por finalidade especificamente a reforma agrária. Nesta, a indenização, à exceção da referente às benfeitorias úteis e necessárias (art. 184, §1º da CRFB/1988), não é paga em espécie, mas através de títulos da dívida agrária resgatáveis em até 20 (vinte anos) - ou seja, a indenização, apesar de justa, não é prévia nem em dinheiro, o que a diferencia das modalidades ordinárias.

Além disso, o art. 185 dispõe que são insuscetíveis de desapropriação para os fins de reforma agrária

Art. 185. [...] I - a pequena e média propriedade rural, assim definida em lei, desde que seu proprietário não possua outra;
II - a propriedade produtiva.

Entretanto, em decisão unânime do Plenário do STF no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 3865, firmou-se entendimento de que, para a propriedade rural ser inexpropriável, não basta ser produtiva - deve, simultaneamente, cumprir sua função social²³. Assim, o STF concluiu pela plurissignificação do texto constitucional, a qual autoriza a exigência também da funcionalização social da propriedade rural, a fim de esta ser reputada insuscetível de desapropriação.

²³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.865/DF**. Requerente: Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária do Brasil - CNA. Am. Curiae: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA. Am. Curiae: Associação Juizes para a Democracia. Am. Curiae: Defensoria Pública da União. Relator: Min. Edson Fachin, 04 set. 2023. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15360988341&ext=.pdf>>. Acesso em: 16 ago. 2024.

A segunda modalidade sancionatória diz respeito à propriedade urbana e encontra fundamento legal no art. 182, §3º da CRFB/1988²⁴ e na Lei nº 10.257/2011 (Estatuto da Cidade). A competência para sua execução é do Município, e essa espécie recai sobre os bens imóveis urbanos que descumprem sua função social e desrespeitam os requisitos fundamentais de ordenação da cidade expressos no Plano Diretor de cada município, conforme art. 182, §2º da Constituição.

Antes, porém, de se proceder a essa medida, a CRFB/1988 faculta ao Poder Público municipal a promoção sucessiva de dois outros instrumentos urbanísticos, presentes no art. 182, §4º, incisos I e II:

Art. 182. [...] § 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.

Diante dos vazios urbanos, o Município pode proceder, primeiramente, à determinação de parcelamento ou edificação compulsórios da área. Caso o proprietário se recuse a cumprir, o Poder Público poderá se valer da instituição do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) ao proprietário, o qual pode ser elevado por, no máximo, 5 (cinco) anos, até 15% (quinze por cento) da alíquota, com o limite de dobrar a cada ano. Na hipótese de, passados 5 (cinco) anos com a incidência do IPTU progressivo, o proprietário ainda não promover o adequado aproveitamento do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, o Município poderá se utilizar da desapropriação sancionatória urbana, garantida ao proprietário indenização mediante títulos da dívida pública, resgatáveis em até 10 (dez) anos.

Por fim, explica-se a modalidade confiscatória (“expropriação”), expressa no art. 243 da CRFB/1988, e cujo processo administrativo é regido pela Lei nº 8.257/1991.

Originariamente, o art. 243 da Constituição Federal determinava apenas que as glebas de qualquer região do País onde fossem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas seriam objeto de expropriação. Contudo, a partir da redação dada pela Emenda Constitucional

²⁴ Art. 182. [...] § 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

(EC) nº 81/2014, incluiu-se outra hipótese justificadora da desapropriação confiscatória: a exploração de trabalho análogo à condição de escravo.

Dessarte, não obstante a lei de regência não tenha sido atualizada após a EC nº 81/2014, assentou-se que as propriedades rurais e urbanas de qualquer região do Brasil onde o proprietário culposa ou dolosamente²⁵ cultive de modo ilícito plantas psicoativas ou explore trabalho análogo à escravidão serão expropriadas e destinadas à reforma agrária (se for uma propriedade rural) e a programas de habitação popular (se for uma propriedade urbana), sem prejuízo de outras sanções legalmente previstas. Ademais, uma vez que, neste caso, a razão para a desapropriação confiscatória é o uso da propriedade pelo proprietário para a prática de ato ilícito, a CRFB/1988 veda o recebimento de qualquer indenização pela perda do bem imóvel expropriado.

Ainda, o art. 243, parágrafo único da CRFB/1988 institui a possibilidade de que essa espécie incida sobre bens móveis de valor econômico apreendidos em razão de tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins e da exploração de trabalho análogo à condição de escravo. Após confiscados, os bens móveis devem ser revertidos a fundo especial com destinação específica prevista em lei. Desse modo, o diploma constitucional garante que tanto os bens móveis quanto os imóveis sejam suscetíveis de expropriação através da desapropriação confiscatória.

3.3. PROCEDIMENTO DA DESAPROPRIAÇÃO

O esquema tradicional da realização da desapropriação é composto por atos sucessivos legalmente previstos, contidos em duas fases: a declaratória e a executória.

3.3.1. Fase declaratória

Na fase declaratória, de natureza administrativa, o Poder Público manifesta sua intenção de sujeitar um ou mais bens ao poder expropriatório e declara o interesse social ou a utilidade ou necessidade pública do(s) bem(ns) para fins de desapropriação. Além de ter o decreto expropriatório como instrumento central, esta fase deve abranger, inicialmente, a observância de certos requisitos pelo Poder Público, como a indicação detalhada do bem atingido; a estimativa dos recursos orçamentários destinados ao ato; a constatação dos

²⁵ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1.074.122/BA**. Recorrente: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA e outro. Recorrido: Joaquim José de Deus. Relator: Min. Castro Meira, 05 fev. 2009. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=MON&sequencial=4679382&num_registro=200801572561&data=20090227>. Acesso em: 16 ago. 2024.

motivos e consequências fáticas e jurídicas do procedimento; e a identificação da finalidade objetivada, ainda que, neste momento, não seja absoluto o grau de precisão. Ademais, caso a desapropriação busque atingir bens de domínio dos Estados, dos Municípios ou do Distrito Federal, será exigida autorização legislativa para tanto (art. 2º, §2º do Decreto-Lei nº 3.365/1941).

Observados esses critérios, o Poder Público deverá expedir o Decreto expropriatório, sempre respeitando a indelegabilidade da competência declaratória a particulares.

Nas desapropriações ordinárias, a elaboração e a expedição do Decreto expropriatório competem ao Chefe do Poder Executivo (prefeito, governador ou Presidente da República), conforme art. 6º do Decreto-Lei nº 3.365/1941:

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

A declaração também pode ser realizada pelo Poder Legislativo, mediante ato declaratório próprio, hipótese em que caberá ao Poder Executivo promover as diligências necessárias à efetivação da desapropriação (art. 8º do mesmo Decreto-Lei).

No mais, em situações especiais legalmente previstas, a competência declaratória recairá sobre entes públicos da Administração Indireta, a exemplo da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) (art. 10 da Lei nº 9.074/1995)²⁶, do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) (art. 82, inciso IX da Lei nº 10.233/2001)²⁷ e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) (art. 31, inciso IV da Lei nº 4.504/1964)²⁸.

A declaração expropriatória, por si só, é insuficiente para gerar a aquisição automática da propriedade pelo Poder Público, porém já produz alguns efeitos jurídicos importantes e submete o proprietário às medidas essenciais à efetivação da desapropriação. Dentre os efeitos produzidos, verifica-se que a declaração compreendida no Decreto expropriatório (i) sujeita o bem à força expropriatória do Estado; (ii) publiciza o interesse público sobre o bem; (iii)

²⁶ Art. 10. Cabe à Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL, declarar a utilidade pública, para fins de desapropriação ou instituição de servidão administrativa, das áreas necessárias à implantação de instalações de concessionários, permissionários e autorizados de energia elétrica. (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998)

²⁷ Art. 82. São atribuições do DNIT, em sua esfera de atuação:

[...]

IX – declarar a utilidade pública de bens e propriedades a serem desapropriados para implantação do Sistema Federal de Viação;

²⁸ Art. 31. É o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária autorizado a:

[...]

IV - praticar atos, tanto no contencioso como no administrativo, inclusive os relativos à desapropriação por interesse social ou por utilidade ou necessidade públicas.

confere às autoridades administrativas competentes a autorização para ingressar nas áreas detalhadas na declaração, bem como a prerrogativa de, em caso de resistência, recorrer ao auxílio de força policial (art. 7º do Decreto-Lei nº 3.365/1941); (iv) firma o estado do bem, considerando suas condições no momento do ato declaratório; e (v) dá início ao prazo de caducidade da declaração, o qual varia conforme a modalidade de desapropriação.

Ressalta-se que o efeito de fixação do estado do bem é imprescindível para o cálculo da indenização devida. Isso pois, de acordo com o art. 26, §1º do Decreto-Lei nº 3.365/1941, só serão consideradas na mensuração do valor da indenização as benfeitorias feitas após a desapropriação, se necessárias ou se úteis, desde que estas tenham sido autorizadas pelo expropriante. Assim, impede-se que o expropriado premeditadamente majore a indenização, ao mesmo passo que garante a recomposição integral do seu patrimônio.

Para além disso, faz-se mister discorrer sobre o prazo de caducidade da declaração, iniciado com a expedição do Decreto expropriatório. Este prazo nada mais é do que o período delimitado para a execução da desapropriação pelo expropriante e varia de acordo com a modalidade de desapropriação.

No que se refere à desapropriação por necessidade ou utilidade pública, o prazo é imposto pelo art. 10 do Decreto-Lei nº 3.365/1941, de forma que a desapropriação deva ser efetivada mediante acordo ou ação judicial dentro de 5 (cinco) anos, contados da data da expedição do respectivo decreto. O mencionado dispositivo permite que, findo este prazo e após o decurso de 1 (um) ano, o mesmo bem possa ser objeto de nova declaração expropriatória.

No caso da desapropriação por interesse social, há prazo de 2 (dois) anos, a partir de sua decretação, a fim de que não apenas seja efetivada a desapropriação, mas sejam também iniciadas as providências para a utilização do bem desapropriado (art. 3º da Lei nº 4.132/1962).

Similarmente à anterior, a LC nº 76/1993 estabeleceu o prazo de caducidade de 2 (dois) anos para a execução da desapropriação sancionatória rural, contados da publicação do decreto declaratório (art. 3º).

Por fim, em virtude de a desapropriação sancionatória urbana e de a desapropriação confiscatória não possuírem previsão legal sobre decreto expropriatório, diferentemente das demais modalidades, não há falar em prazo para caducidade da declaração. Como solução a essa lacuna e, objetivando garantir a segurança jurídica e evitar que o proprietário fique

“eternamente sujeito ao ajuizamento da ação judicial”²⁹ para a desapropriação, Thiago Marrara defende a possibilidade de aplicação do prazo decenal de prescrição prescrito no art. 205 do CPC/2015.

3.3.2. Fase executória

A fase executória abarca os atos necessários à efetiva retirada compulsória da propriedade do proprietário e a consequente transferência do bem ao patrimônio público ou de terceiros em condições previstas em lei.

Tal como anteriormente analisado, a competência executória das desapropriações ordinárias recai sobre qualquer ente federativo, enquanto a competência material da sancionatória rural e da confiscatória cabe exclusivamente à União, e a da desapropriação sancionatória urbana cabe exclusivamente ao Município.

Diversamente da fase declaratória, cuja competência é privativa do Poder Público, a competência administrativa pode ser delegada a particulares, desde que haja previsão em contrato ou autorização expressa constante de lei. Nos termos do art. 3º do Decreto-Lei nº 3.365/1941:

Art. 3º Poderão promover a desapropriação mediante autorização expressa constante de lei ou contrato: (Redação dada pela Lei nº 14.620, de 2023)
 I - os **concessionários**, inclusive aqueles contratados nos termos da Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004 (Lei de Parceria Público-Privada), permissionários, autorizatários e arrendatários; (Redação dada pela Lei nº 14.620, de 2023)
 II - as **entidades públicas**; (Redação dada pela Lei nº 14.273, de 2021) Vigência
 III - as **entidades que exerçam funções delegadas** do poder público; e (Redação dada pela Lei nº 14.273, de 2021) Vigência
 IV - o **contratado pelo poder público** para fins de execução de obras e serviços de engenharia sob os regimes de empreitada por preço global, empreitada integral e contratação integrada. (Redação dada pela Lei nº 14.620, de 2023) (grifos nossos)

Independentemente de quem promova a execução da desapropriação, a fase executória pode ser administrativa (amigável) ou judicial. A solução administrativa ocorre através de acordo entre as partes (expropriante e expropriado), em que este concorda com o valor de indenização proposto por aquele, a ser pago antes da imissão na posse; enquanto a solução judicial pode se dar ou pela falta de consenso a respeito do valor a ser pago pelo expropriante, ou por não ser conhecido o proprietário do bem a ser desapropriado, restando ao Poder Público o ajuizamento de ação para a desapropriação.

²⁹ MARRARA, Thiago. **Manual de Direito Administrativo: funções administrativas, intervenção na propriedade e bens estatais**. 3. ed. Indaiatuba [SP]: Editora Foco, 2022, p. 132.

3.3.2.1. O processo judicial de desapropriação

O processo judicial varia de acordo com a modalidade da desapropriação e sua lei de regência.

O regime do processo judicial da desapropriação sancionatória rural atende às normas da LC nº 76/1993, e o da modalidade confiscatória, às disposições da Lei nº 8.257/1991. No que diz respeito à desapropriação sancionatória urbana, vislumbra-se que sua lei de regência (Lei nº 10.257/2001) não regulamenta a fase judicial, motivo pelo qual Thiago Marrara defende a extensão das disposições do Decreto-Lei nº 3.365/1941 a essa modalidade. Assim sendo, restam regidos pelo Decreto-Lei nº 3.365/1941 os processos judiciais das modalidades: ordinária por utilidade ou necessidade pública, ordinária por interesse social (por expressa previsão do art. 5º da Lei nº 4.132/1962³⁰) e sancionatória urbana, destacando-se que o ajuizamento da ação deve respeitar os prazos de caducidade de cada espécie, explicitados no subtópico sobre a fase declaratória, e as distinções atinentes às formas de indenização (se em espécie ou títulos de dívida pública, se prévia ou parcelável etc).

Nas desapropriações ordinárias, em conformidade com o Decreto-Lei nº 3.365/1941, após a expedição do decreto expropriatório, o Poder Público ou o particular delegatário deverá notificar o proprietário e lhe apresentar oferta de indenização (art. 10-A, *caput*). A notificação conterá cópia do ato de declaração de utilidade pública; planta ou descrição dos bens e suas confrontações; valor da oferta de indenização; e a informação de que o prazo para manifestação sobre a oferta é de 15 (quinze) dias, sendo o silêncio considerado rejeição (art. 10-A, §1º).

Caso o proprietário aceite a oferta sem qualquer ressalva e seja realizado o pagamento, configurar-se-á a “desapropriação amigável” ou administrativa, formalizada mediante acordo, que será título hábil para transcrição no registro de imóveis (art. 10-A, §2º).

Por outro lado, rejeitada a oferta ou decorrido o prazo sem manifestação do proprietário, o Poder Público procederá à judicialização da desapropriação, através do ajuizamento de uma ação especial (art. 10-A, §3º).

Em alternativa à fase judicial, o mesmo Decreto-Lei, em inovação promovida pela Lei nº 13.867/2019, possibilita a opção por mecanismos adequados de solução de controvérsias, ou seja, viabiliza a antelação da arbitragem ou da mediação (art. 10-B, *caput*). A vantagem

³⁰ Art. 5º No que esta lei for omissa aplicam-se as normas legais que regulam a desapropriação por unidade pública, inclusive no tocante ao processo e à justa indenização devida ao proprietário.

dos meios alternativos consiste na celeridade e tecnicidade proporcionadas, além do menor dispêndio financeiro em comparação com o processo judicial.

Na hipótese da opção por um dos mecanismos extrajudiciais, o particular deverá indicar um dos órgãos ou instituições especializadas dentre os previamente cadastrados pelo responsável pela desapropriação, ou, ainda, poderá ser eleita câmara de mediação criada pelo Poder Público (art. 10-B, §2º). A mediação seguirá as normas da Lei nº 13.140/2015, e a arbitragem, o disposto na Lei nº 9.307/1996, sendo os regulamentos do órgão ou instituição responsável subsidiariamente aplicável a ambos os mecanismos (art. 10-B, §§1º e 3º).

Embora se consagre como possibilidade inovadora, a resolução mediante mediação ou arbitragem não é obrigatória ao ente expropriante. Por conseguinte, o Poder Público detém a prerrogativa de previamente avaliar a conveniência e a oportunidade da adesão a tais mecanismos diante de cada cenário objetivo³¹, antes de proceder à concordância com a opção do proprietário.

Não firmada a desapropriação amigável e não realizada a opção pela mediação ou pela via arbitral, a controvérsia deverá ser dirimida judicialmente.

Despachada a inicial, o juiz deverá designar perito para proceder à avaliação dos bens (art. 14), prezando pela determinação constitucional de que a indenização seja justa. Em seguida, citar-se-á o proprietário dos bens por mandado, quando conhecido (art. 16) ou por edital, nas condições previstas no art. 18³².

No processo judicial, é vedado ao Judiciário realizar apreciação da existência ou não dos casos de utilidade ou necessidade pública ou interesse social (art. 9º). Na contestação, o proprietário só poderá versar acerca de vício do processo judicial ou de impugnação do valor proposto a título de indenização, de modo que qualquer outro tema controvertido deva ser discutido em ação direta (art. 20).

Deste ponto, abrem-se duas possibilidades: caso o expropriado concorde com o valor proposto pelo expropriante, o juiz deverá homologá-lo por sentença no bojo do processo (art. 22), ou, caso não haja concordância, o juiz fixará a indenização, embasado pelo laudo pericial apresentado em cartório (arts. 23 e 24).

³¹ BRASIL. **Mensagem nº 385, de 26 de agosto de 2019.** Veta parcialmente o Projeto de Lei nº 10.061, de 2018 (nº 135/17 no Senado Federal), que “Altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, para possibilitar a opção pela mediação ou pela via arbitral para a definição dos valores de indenização nas desapropriações por utilidade pública, nas condições que especifica”. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 26 ago. 2019. Disponível em:

<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Msg/VEP/VEP-385.htm#:~:text=%E2%80%99COs%20dispositivos%20estabelecem%20que%20os,parcelados%20ou%20ao%20final%20do%20do>. Acesso em: 31 ago. 2024.

³² Art. 18. A citação far-se-á por edital se o citando não for conhecido, ou estiver em lugar ignorado, incerto ou inacessível, ou, ainda, no estrangeiro, o que dois oficiais do juízo certificarão.

No tocante à perícia e à indenização, expõe Thiago Marrara:

[...] Sobre ela, existe vasta jurisprudência no STJ, que, entre outras coisas, já firmou as teses de que: (i) o valor da indenização por desapropriação deve ser contemporâneo à data de avaliação do perito judicial (REsp 1401189/RN; (ii) a prova pericial para a fixação do justo preço somente é dispensável quando há expressa concordância do expropriado com o valor da oferta inicial (RESP 930212/RO; (iii) é possível ao juiz determinar a realização de perícia avaliatória, ainda que os réus tenham concordado com o valor oferecido pelo Estado (REsp 886672/RO); e (iv) a revelia do desapropriado não implica aceitação tácita da oferta, não autorizando a dispensa da avaliação, conforme Súmula n. 118 do extinto Tribunal Federal de Recursos (REsp 1466747).³³

Os componentes da indenização decorrentes das desapropriações ordinárias abrangem (i) o valor do bem³⁴, (ii) o valor das benfeitorias existentes antes da declaração expropriatória, bem como das posteriormente realizadas, desde que necessárias ou, se autorizadas pelo expropriante, úteis³⁵; (iii) juros moratórios, com vistas a compensar a perda oriunda de atraso no pagamento da indenização determinada na sentença³⁶; (iv) correção monetária para manutenção do valor real da indenização, quando advier o caso do art. 26, §2º³⁷; (v) despesas processuais e honorários advocatícios³⁸; e (vi) juros compensatórios, pagos apenas se tiver ocorrido a imissão provisória na posse³⁹.

³³ MARRARA, Thiago. **Manual de Direito Administrativo**: funções administrativas, intervenção na propriedade e bens estatais. 3. ed. Indaiatuba [SP]: Editora Foco, 2022, p. 133.

³⁴ Art. 27. O juiz indicará na sentença os fatos que motivaram o seu convencimento e deverá atender, especialmente, à estimação dos bens para efeitos fiscais; ao preço de aquisição e interesse que deles auferir o proprietário; à sua situação, estado de conservação e segurança; ao valor venal dos da mesma espécie, nos últimos cinco anos, e à valorização ou depreciação de área remanescente, pertencente ao réu.

³⁵ Art. 26. [...] § 1º Serão atendidas as benfeitorias necessárias feitas após a desapropriação; as úteis, quando feitas com autorização do expropriante. (Renumerado do Parágrafo Único pela Lei nº 4.686, de 1965)

³⁶ Art. 15-B Nas ações a que se refere o art. 15-A, os juros moratórios destinam-se a recompor a perda decorrente do atraso no efetivo pagamento da indenização fixada na decisão final de mérito, e somente serão devidos à razão de até seis por cento ao ano, a partir de 1º de janeiro do exercício seguinte àquele em que o pagamento deveria ser feito, nos termos do art. 100 da Constituição. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)

³⁷ Art. 26. [...] § 2º Decorrido prazo superior a um ano a partir da avaliação, o Juiz ou Tribunal, antes da decisão final, determinará a correção monetária do valor apurado, conforme índice que será fixado, trimestralmente, pela Secretaria de Planejamento da Presidência da República. (Redação dada pela Lei nº 6.306, de 1978)

³⁸ Art. 27. [...] § 1º A sentença que fixar o valor da indenização quando este for superior ao preço oferecido condenará o desapropriante a pagar honorários do advogado, que serão fixados entre meio e cinco por cento do valor da diferença, observado o disposto no § 4º do art. 20 do Código de Processo Civil, ~~não podendo os honorários ultrapassar R\$ 151.000,00 (cento e cinquenta e um mil reais).~~ (Redação dada Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001) (Vide ADIN Nº 2332)

³⁹ Art. 15-A. No caso de imissão prévia na posse, na desapropriação por necessidade ou utilidade pública ou na desapropriação por interesse social prevista na Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962, na hipótese de haver divergência entre o preço ofertado em juízo e o valor do bem fixado na sentença, expressos em termos reais, poderão incidir juros compensatórios de até 6% a.a. (seis por cento ao ano) sobre o valor da diferença eventualmente apurada, contado da data de imissão na posse, vedada a aplicação de juros compostos. (Redação dada pela Lei nº 14.620, de 2023)

A imissão provisória na posse se refere à transferência do bem ao Estado antes da sentença judicial, ou seja, é o ato que confere ao Estado a obtenção de posse antecipada do bem que se pretende expropriar. Para sua autorização em medida liminar, o Decreto-Lei nº 3.365/1941 estabelece os seguintes critérios:

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.** (Incluído pela Lei nº 2.786, de 1956) (grifos nossos)

Em razão de ser “provisória”, essa medida não implica a transferência da propriedade ao expropriante. Todavia, a decisão concessiva da imissão provisória pode ser convertida em definitiva, na conjuntura de haver concordância do expropriado, reduzida a termo, com consequente registro da propriedade na matrícula do imóvel (art. 34-A). O art. 34-A, §2º do mesmo Decreto-Lei esclarece que a expressa concordância do expropriado com a perda da propriedade antes da decisão final do processo não acarreta renúncia ao seu direito de impugnar o preço ofertado em juízo (art. 34-A, §2º).

Se porventura não se verificar tal medida liminar no curso da ação, o mandado de imissão de posse será expedido em favor do expropriante apenas ao final do processo, após efetuado o pagamento ou a consignação da indenização, abrangidos todos os componentes cabíveis no caso concreto. Neste cenário, a sentença judicial valerá como título hábil para a transcrição no registro de imóveis (art. 29).

No concernente à desapropriação sancionatória rural, o processo judicial obedecerá ao contraditório especial, de rito sumário, disciplinado pela LC nº 76/1993 (art. 1º). A ação de desapropriação deverá ser proposta pelo órgão federal executor da reforma agrária (art. 2º, §1º), e a petição inicial deverá atender, cumulativamente, aos requisitos do CPC/2015 e aos elencados no art. 5º e respectivos incisos, *infra*:

Art. 5º A petição inicial, além dos requisitos previstos no Código de Processo Civil, conterá a oferta do preço e será instruída com os seguintes documentos:

I - texto do decreto declaratório de interesse social para fins de reforma agrária, publicado no Diário Oficial da União;

II - certidões atualizadas de domínio e de ônus real do imóvel;

III - documento cadastral do imóvel;

IV - laudo de vistoria e avaliação administrativa, que conterá, necessariamente:

a) descrição do imóvel, por meio de suas plantas geral e de situação, e memorial descritivo da área objeto da ação;

b) relação das benfeitorias úteis, necessárias e voluptuárias, das culturas e pastos naturais e artificiais, da cobertura florestal, seja natural ou decorrente de florestamento ou reflorestamento, e dos semoventes;

c) discriminadamente, os valores de avaliação da terra nua e das benfeitorias indenizáveis.

V - comprovante de lançamento dos Títulos da Dívida Agrária correspondente ao valor ofertado para pagamento de terra nua; (Incluído pela Lei Complementar nº 88, de 1996).

VI - comprovante de depósito em banco oficial, ou outro estabelecimento no caso de inexistência de agência na localidade, à disposição do juízo, correspondente ao valor ofertado para pagamento das benfeitorias úteis e necessárias. (Incluído pela Lei Complementar nº 88, de 1996).

Despachada a inicial, o juiz poderá imitar provisoriamente o ente expropriante (União) na posse do imóvel, tal qual nas modalidades ordinárias. Ademais, deverá determinar a citação do expropriado e expedir mandado para averbação do ajuizamento da ação no registro do imóvel expropriado, com o propósito de dar conhecimento da situação a terceiros (art. 6º). Na contestação, o proprietário deverá versar sobre matéria de interesse da defesa, vedada apreciação quanto ao interesse social declarado pelo Poder Público (art. 9º). Recebida a contestação, o juiz, se for o caso, determinará a produção de prova pericial (art. 9º, §1º).

Nesta espécie de desapropriação, também há possibilidade de as partes entrarem em consenso sobre o preço, ocasião em que o magistrado homologará o acordo por sentença (art. 10). Caso contrário, não havendo concordância entre as partes, o juiz deverá proferir sentença, na qual fixará o valor da indenização (paga através de títulos da dívida agrária, salvo em relação às benfeitorias⁴⁰), com base nos laudos periciais elaborados e em outros instrumentos objetivos de convencimento, a exemplo da pesquisa de mercado (art. 12, *caput* e §1º).

Finalmente, o processo judicial da desapropriação confiscatória está sujeito às disposições da Lei nº 8.257/1991. Antes de explicar o procedimento, importa reforçar que, como mencionado no subtópico sobre as modalidades expropriatórias, a lei de regência da espécie confiscatória não foi atualizada até então, a despeito da EC nº 81/2014, que alterou o art. 243 da CRFB/1988. Consequentemente, apesar de diversas ordens da Lei nº 8.257/1991 terem sido revogadas pela EC nº 81/2014, a lei de regência atualmente segue em vigor sem as necessárias modificações.

Posto isso, sobre o processo judicial dessa espécie expropriatória, a Lei nº 8.257/1991 ordena que, recebida a inicial, o juiz determinará a citação dos expropriados e nomeará perito (art. 7º, *caput* e §1º). Dentro do prazo de 15 (quinze) dias, contados da data da contestação, o magistrado designará audiência de instrução e julgamento (art. 9º). Neste momento do processo, igualmente como ocorre nas outras modalidades, a lei de regência garante que o juiz

⁴⁰ As benfeitorias úteis e necessárias serão indenizadas em dinheiro, conforme art. 5º, §1º da Lei nº 8.629/1993.

poderá imitar provisoriamente o ente expropriante (União) na posse do imóvel expropriado, cenário no qual o contraditório será assegurado pela realização da audiência supramencionada (art. 10).

Encerrada a instrução, o juiz deverá prolatar a sentença em 5 (cinco) dias (art. 13), a qual, pela própria natureza confiscatória da expropriação e por expressa vedação constitucional (art. 243 da CRFB/1988), não fixará indenização ao expropriado.

3.4. DESTINAÇÃO DOS BENS DESAPROPRIADOS

O sentido imediato da intervenção supressiva é que os bens integrem o acervo das pessoas aptas a promover a desapropriação. Nada obstante, há casos em que os bens ingressam no patrimônio do expropriante, mas são posteriormente repassados a terceiros, como nas explicitadas alhures desapropriações por zona, para fins de urbanização, ordinária por interesse social e confiscatória.

José dos Santos Carvalho Filho, em seu Manual de Direito Administrativo, discorre sobre a categorização da integração do bem expropriado em relação ao patrimônio do ente expropriante e denota que esta pode ser definitiva ou provisória, a depender do titular último do objeto. Logo, é definitiva se os bens integram o patrimônio estatal para utilização direta pelo próprio Poder Público e provisória se, embora a desapropriação tenha sido executada pelo Estado, este o fez para que terceiro desfrute do bem⁴¹.

No caminhar da categorização de Carvalho Filho, Thiago Marrara consigna que, na prática, existem três quadros distintos de integração:

[...] (i) bens que ingressam no patrimônio estatal para uso direto pelo Estado (por exemplo, um edifício que passa a ser utilizado para um arquivo público); (ii) bens que ingressam no patrimônio estatal, mas cujo uso se outorga a terceiros (exemplo, um terreno cedido a uma empresa concessionária do serviço de transporte coletivo urbano como bem reversível) e (iii) bens alienados para terceiros que assumem a obrigação de lhes conferir a destinação desejada pelo Estado (como imóveis transferidos a beneficiários de programas de reforma agrária ou de habitação popular).⁴²

Assim, a categorização da integração depende, essencialmente, do uso aplicado pelo administrador público ao bem desapropriado.

Como todo ato administrativo, um dos elementos essenciais do ato expropriatório é o teleológico, consistente na finalidade. Esta deve estar sempre atrelada ao interesse público e

⁴¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. Barueri [SP]: Atlas, 2024, p. 705.

⁴² MARRARA, Thiago. **Manual de Direito Administrativo: funções administrativas, intervenção na propriedade e bens estatais**. 3. ed. Indaiatuba [SP]: Editora Foco, 2022, ps. 142-143.

ser compatível com o ordenamento jurídico. Ademais, deve respeitar o consequencialismo presente no art. 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) (Decreto-Lei nº 4.657/1942), estando o gestor público obrigado a sustentar sua decisão não apenas em valores jurídicos abstratos, mas nas consequências práticas do ato decisório.

Por óbvio, uma vez tendo extinguido o direito de propriedade do particular expropriado, o ente expropriante não pode abandonar o bem expropriado e deixar de o vincular ao interesse público que justificou a força expropriatória. Pelo contrário: efetivada a desapropriação pela via apta no caso concreto (administrativa, judicial, arbitral ou mediante mediação), o Poder Público deve destinar a propriedade ao elemento teleológico do ato administrativo, à finalidade pública que tenha ocasionado a intervenção estatal supressiva.

A destinação dos bens desapropriados pode ser qualificada como discricionária ou como vinculada.

Diz-se discricionária no ensejo de inexistir definição constitucional da destinação precisa que se atribuirá ao bem expropriado. Malgrado neste caso a CRFB/1988 não fixe prévia e precisamente a serventia à qual o bem expropriado será atribuído, as normas infraconstitucionais apontam finalidades variadas para seu uso e conferem ao administrador público certo poder de deliberação. Em outras palavras, na destinação discricionária, o gestor público pode escolher a finalidade da coisa desapropriada, contanto que opte por uma das destinações previstas na legislação infraconstitucional e aja em conformidade com os princípios administrativos. Uma vez que a escolha do administrador público é condicionada ao atendimento das normas infraconstitucionais, é importante notar que, por mais que haja discricionariedade, esta não é absoluta e não pode ser usada como justificativa para o administrador agir arbitrariamente. São exemplares da destinação discricionária as desapropriações ordinárias por interesse social, necessidade ou utilidade pública.

Diferentemente, quando vinculada, o administrador público fica adstrito à destinação precisa veiculada pelas normas jurídicas. Por consequência, ele não detém margem de discricionariedade para decidir o uso específico da propriedade e deve aplicá-la em harmonia com o que impõe o ordenamento. Possuem destinação vinculada a desapropriação sancionatória rural, cujo bem deve ser destinado para fins de reforma agrária (art. 184 da CRFB/1988), e a confiscatória, após a qual o imóvel rural destinado à reforma agrária e o urbano, a programas de habitação popular (art. 243, *caput* da CRFB/1988).

Mesmo diante da obrigação estatal de sujeitar o bem à sua devida destinação, na prática, pode acontecer de o administrador público desatender à vontade inicialmente declarada. O desatendimento pode se dar de forma julgada válida pela legislação ou não.

A perquirição da validade e da licitude da destinação final da coisa expropriada é essencial para o estudo das consequências jurídicas ao ex-proprietário. Isso porque a desapropriação que ilegalmente desatende à finalidade pública não merece guarida do ordenamento jurídico brasileiro e gera ao particular expropriado o direito a uma satisfação jurídica pelo fato.

É neste ponto que se introduz o instituto da retrocessão a este texto, na qualidade de instrumento jurídico apto a socorrer o ex-proprietário face a esse panorama.

4. RETROCESSÃO

A despeito das variadas definições doutrinárias existentes sobre o tema, este trabalho reputa mais esclarecedor o conceito externado por Rafael Carvalho Rezende de Oliveira, segundo o qual a retrocessão é “o direito de o expropriado exigir a devolução do bem desapropriado que não foi utilizado pelo Poder Público para atender o interesse público”⁴³, devolução essa que não se considera, neste trabalho, automática, sendo suas condições explicadas em tópico mais adiante. Independentemente, depreende-se da concepção supratranscrita que a retrocessão se origina do desatendimento da finalidade pública originalmente postulada no procedimento da desapropriação, ocasião em que há descompasso entre “o sacrifício suportado pelo particular e o interesse invocado com razão de desapropriar”⁴⁴.

Fundamentada na prerrogativa do Poder Público de sujeitar o bem expropriado à devida destinação, a retrocessão se robustece enquanto mecanismo para que o expropriado busque satisfação jurídica frente ao descumprimento desse dever.

4.1. NATUREZA JURÍDICA DA RETROCESSÃO

A natureza jurídica da retrocessão é alvo de incansável dissenso na doutrina e na jurisprudência. Com o intuito de melhor assimilar a controvérsia jurídica, insta acompanhar breve evolução legislativa referente ao tema, a partir do antigo Código Civil.

De proêmio, o Código Civil de 1916 disciplinou a noção jurídica da retrocessão em seu art. 1.150 e assentou que “A União, o Estado, ou o Município, oferecerá ao ex-proprietário o imóvel desapropriado, pelo preço por que o foi, o caso não tenha o destino para que se desapropriou”.

Ulteriormente, o Decreto-Lei nº 3.365/1941 sustentou que, após a incorporação dos bens expropriados ao patrimônio público, estes não poderiam ser objeto de reivindicação, mesmo em caso de nulidade do processo de desapropriação. Segundo o art. 35 do Decreto-Lei, qualquer ação julgada procedente nessas condições seria resolvida em perdas e danos (indenização).

Por fim, o Código Civil atual (CC/2002), assim consolidou:

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

⁴³ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de direito administrativo**. 12. ed. Rio de Janeiro: Método, 2024, p. 654.

⁴⁴ HARADA, Kiyoshi. **Desapropriação: doutrina e prática**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 234.

utilizada em obras ou serviços públicos, caberá ao expropriado direito de preferência, pelo preço atual da coisa.

As divergentes disposições culminaram na formação de três correntes doutrinárias, as quais perduram ainda atualmente.

4.1.1. Diferenças entre direitos reais e direitos pessoais

De proêmio, é imperioso apontar as seis principais diferenças entre os direitos reais e os direitos pessoais, todas de acordo com o ensinamento de Flávio Tartuce⁴⁵. Pontua-se que, ao tratar de “direitos pessoais” neste trabalho, analisam-se os direitos pessoais de cunho patrimonial, excluindo-se os direitos da personalidade.

Isto posto, a primeira diferença reside no conteúdo dos direitos. Os direitos reais abarcam as relações jurídicas estabelecidas entre a pessoa e a própria coisa, de forma que haja somente um sujeito ativo determinado, sendo o sujeito passivo “universal” - toda a coletividade. Diversamente, os direitos pessoais de cunho patrimonial têm por objeto as relações jurídicas entre duas ou mais pessoas, cujo conteúdo imediato é denominado de prestação, razão pela qual, em regra, nessa relação encontram-se um sujeito ativo com um direito (credor) e um sujeito passivo com um dever obrigacional (devedor).

A segunda diferença envolve os princípios que regulamentam esses direitos. Tartuce explica que, enquanto os direitos reais são regulados pelo princípio da publicidade, os direitos pessoais são influenciados pelo princípio da autonomia privada. Por conseguinte, os primeiros apresentam como características essenciais a registrabilidade e a tradição, e os segundos possuem forma livre, de onde emergem os contratos e obrigações.

A terceira diferença diz respeito à eficácia dos direitos. Os direitos reais possuem eficácia *erga omnes*, ou seja, oponível contra todos. Significa dizer que o titular do direito real pode exercer esse poder livremente e reclamar da violação a esse contra todas as pessoas sujeitas ao mesmo ordenamento jurídico. Por outra via, os direitos pessoais têm eficácia *inter partes*, o que implica o direito de o credor reclamar a prestação tão somente contra o devedor, visto que a relação jurídica afeta unicamente as partes envolvidas e não alcança terceiros.

Como quarta diferença, entende-se que o rol dos direitos reais é taxativo (art. 1.225 do CC/2002)⁴⁶, ao passo que o rol dos direitos pessoais é exemplificativo (art. 425 do

⁴⁵ TARTUCE, Flávio. **Manual de Direito Civil**. 10. ed. Rio de Janeiro, Forense; São Paulo: Método, 2020, ps. 1.312-1.315.

⁴⁶ Art. 1.225. São direitos reais:

I - a propriedade;

II - a superfície;

III - as servidões;

CC/2002)⁴⁷. Nada obstante, Tartuce, ao lado da doutrina contemporânea, defende que o rol dos direitos reais é igualmente exemplificativo.

A quinta diferença se refere ao direito de sequência, isto é, o direito de perseguir a coisa e retomá-la das mãos de quem injustamente a possuiu ou detenha, o qual é gerado pelos direitos reais, mas não pelos direitos pessoais. Estes acarretam apenas a responsabilidade patrimonial dos bens do devedor caso seja descumprida a prestação (art. 391 do CC/2002)⁴⁸.

Por último, a sexta principal diferença recai sobre o caráter dos direitos. Ao tempo que os direitos reais possuem caráter permanente, os direitos pessoais são conhecidos por terem caráter transitório. Quanto a isso, Tartuce também faz uma ressalva e se posiciona no sentido de que a transitoriedade tem sido mitigada atualmente, devido à existência de contratos hodiernos os quais abordam relação de perpetuidade graças ao seu prolongamento no tempo.

Estudadas as principais distinções entre os direitos reais e os direitos pessoais, passa-se ao exame das correntes doutrinárias que versam sobre a natureza jurídica do direito de retrocessão.

4.1.2. Retrocessão como direito de natureza real

A primeira corrente defende a natureza real do direito à retrocessão. Explica-se: verificado o descumprimento da finalidade pública vinculada à desapropriação ou a não utilização do bem em obras ou serviços públicos, segundo esta ponderação, o ex-proprietário teria direito subjetivo a reivindicar e reaver o imóvel expropriado.

A base de apoio para tanto é o art. 5º, inciso XXIV da CRFB/1988, de acordo com o qual se admite a desapropriação exclusivamente para fins de interesse social e da necessidade ou utilidade pública. Portanto, o procedimento expropriatório no qual o Poder Público descumpra os adequados parâmetros finalísticos reputa-se inconstitucional. À vista da inconstitucionalidade, e, com efeito, da nulidade da desapropriação nestes termos, esta

IV - o usufruto;

V - o uso;

VI - a habitação;

VII - o direito do promitente comprador do imóvel;

VIII - o penhor;

IX - a hipoteca;

X - a anticrese.

XI - a concessão de uso especial para fins de moradia; (Incluído pela Lei nº 11.481, de 2007)

XII - a concessão de direito real de uso; (Redação dada pela Lei nº 14.620, de 2023)

XIII - a laje; (Redação dada pela Lei nº 14.620, de 2023)

XIV - os direitos oriundos da imissão provisória na posse, quando concedida à União, aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios ou às suas entidades delegadas e a respectiva cessão e promessa de cessão. (Incluído pela Lei nº 14.620, de 2023)

⁴⁷ Art. 425. É lícito às partes estipular contratos atípicos, observadas as normas gerais fixadas neste Código.

⁴⁸ Art. 391. Pelo inadimplemento das obrigações respondem todos os bens do devedor.

corrente doutrinária defende que o direito à retrocessão nada mais seria que o direito real de devolução do bem ao ex-proprietário.

Alinham-se a esse entendimento, dentre outros, Pontes de Miranda⁴⁹ e Rafael Carvalho Rezende de Oliveira⁵⁰. Para além disso, essa é a corrente majoritária nos tribunais superiores brasileiros atualmente, tal como se depreende deste julgado do Superior Tribunal de Justiça (STJ):

DIREITO ADMINISTRATIVO - RECURSO ESPECIAL - RETROCESSÃO - DESVIO DE FINALIDADE PÚBLICA DE BEM DESAPROPRIADO - DECRETO EXPROPRIATÓRIO. CRIAÇÃO DE PARQUE ECOLÓGICO. NÃO EFETIVAÇÃO. BENS DESTINADOS AO ATENDIMENTO DE FINALIDADE PÚBLICA DIVERSA. TREDESTINAÇÃO LÍCITA. INEXISTÊNCIA DE DIREITO À RETROCESSÃO OU À PERDAS E DANOS.

1. A retrocessão é o instituto por meio do qual ao expropriado é lícito pleitear as consequências pelo fato de o imóvel não ter sido utilizado para os fins declarados no decreto expropriatório. Nessas hipóteses, **a lei permite que a parte, que foi despojada do seu direito de propriedade, possa reivindicá-lo** e, diante da impossibilidade de fazê-lo (ad impossibilia nemo tenetur), venha postular em juízo a reparação pelas perdas e danos sofridos.

2. **A retrocessão constitui-se direito real do ex-proprietário de reaver o bem expropriado, mas não preposto a finalidade pública** (Celso Antônio Bandeira de Mello, Curso de Direito Administrativo, 17ª edição, pg. 784).

3. Precedentes: RESP n.º 623.511/RJ, Primeira Turma, deste relator, DJ de 06.06.2005) RESP n.º 570.483/MG, Segunda Turma, Rel. Min. Franciulli Netto, DJ de 30.06.2004).

4. Outrossim, **o Supremo Tribunal Federal também assentou a natureza real da retrocessão**: "DESAPROPRIAÇÃO - Retrocessão - Prescrição - Direito de natureza real - Aplicação do prazo previsto no art. 177 do CC e não do quinquenal do De. 20.910/32 - Termo inicial - Fluência a partir da data da transferência do imóvel ao domínio particular, e não da desistência pelo Poder expropriante." (STF, ERE 104.591/RS, Rel. Min. Djaci Falcão, DJU 10/04/87) 5. Consagrado no Código Civil, o direito de vindicar a coisa, ou as conseqüentes perdas e danos, forçoso concluir que **a lei civil considera esse direito real**, tendo em vista que é um sucedâneo do direito à reivindicação em razão da subtração da propriedade e do desvio de finalidade na ação expropriatória.

6. O Supremo Tribunal Federal concluiu que: "Desapropriação.

Retrocessão. Alienação do imóvel. Responsabilidade solidária. Perdas e danos. Código Civil, art. 1150 - Transitado em julgado o reconhecimento da impossibilidade de retrocessão do imóvel por já incorporado ao patrimônio público e cedido a terceiros, razoável é o entendimento, em consonância com doutrina e jurisprudência, do cabimento de perdas e danos ao expropriados - Recursos extraordinários não conhecidos." (STF - RE n.º 99.571/ES, Rel. Min. Rafael Mayer, DJU de 02/12/83).

7. É cediço na doutrina que o Poder Público não deve desapropriar imóveis sem lhes destinar qualquer finalidade pública ou interesse social, exigência constitucional para legitimar a desapropriação.

Com efeito, "não pode haver expropriação por interesse privado de pessoa física ou organização particular" (Hely Lopes Meirelles, Direito Administrativo Brasileiro, p. 576).

⁴⁹ FERRAZ, Sérgio. **Desapropriação** - Indicações de Doutrina e Jurisprudência. Rio de Janeiro: Forense, 1972, p. 117-118.

⁵⁰ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de direito administrativo**. 12. ed. Rio de Janeiro: Método, 2024, p. 655.

8. O e. STJ através da pena do Exmº Sr. Ministro Humberto Gomes de Barros no julgamento do REsp 412.634/RJ, afirmou que a obrigação de retroceder "homenageia a moralidade administrativa, pois evita que o Administrador - abusando da desapropriação - locuplete-se ilicitamente às custas do proprietário. Não fosse o dever de retroceder, o saudável instituto da desapropriação pode servir de instrumentos a perseguições políticas e, ainda ao enriquecimento particular dos eventuais detentores do Poder" (EDREsp 412.634/RJ, Rel. Min. Francisco Falcão, DJ de 09.06.2003). [...] ⁵¹ (grifo nosso)

4.1.3. Retrocessão como direito de natureza pessoal

A segunda corrente doutrinária concebe a retrocessão como direito de natureza pessoal, com sustentação, principalmente, na disciplina do art. 35 do Decreto-Lei nº 3.365/1941, que veda a reivindicação do objeto expropriado, e do art. 519 do CC/2002, o qual aponta o direito pessoal do expropriado à resolução da lide em perdas e danos.

Neste caminhar, a segunda concepção interpreta que, não tendo a coisa expropriada a devida destinação ou não sendo esta utilizada nos moldes legais, o ex-proprietário não teria direito subjetivo a recuperar o bem. Teria, na verdade, o direito pessoal a pleitear perdas e danos, isto é, indenização pelo ocorrido. Essa linha de pensamento tem como apoiadores, por exemplo, José dos Santos Carvalho Filho⁵², Clóvis Beviláqua⁵³ e Irene Nohara⁵⁴.

4.1.4. Retrocessão como direito de natureza mista

Por último, a terceira corrente advoga pela natureza mista da retrocessão. Significa dizer que seria garantido ao particular expropriado o poder de opção pela devolução do bem (direito real) ou pelo recebimento por perdas e danos (direito pessoal).

Esta é a convicção de Maria Sylvia Zanella di Pietro⁵⁵ e de Roberto Barcelos de Magalhães⁵⁶.

4.1.5. A natureza pessoal do direito de retrocessão

Em que pese a continuidade da controvérsia entre os juristas, este trabalho se une à posição da autora Irene Nohara e entende que a matéria já foi pacificada pelo CC/2002, cujo art. 519 pendeu para consagrar a retrocessão como direito pessoal⁵⁷.

⁵¹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Primeira Turma). **Recurso Especial nº 868.120/SP**. Recorrente: João José da Silva e outro. Recorrido: Município de Cubatão. Relator: Min. Luiz Fux, 27 nov. 2007. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200601654384&dt_publicacao=21/02/2008>. Acesso em: 29 out. 2024.

⁵² CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. Barueri [SP]: Atlas, 2024, p. 754.

⁵³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2024, p. 192.

⁵⁴ NOHARA, Irene Patrícia D. **Direito administrativo**. 12. ed. Barueri [SP]: Atlas, 2023, p. 740.

⁵⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2024, p. 192.

⁵⁶ MAGALHÃES, Roberto Barcelos de. **Teoria e prática da desapropriação no direito brasileiro**. Rio de Janeiro: José Konfino, ps. 276-283.

⁵⁷ NOHARA, Irene Patrícia D. **Direito administrativo**. 12. ed. Barueri [SP]: Atlas, 2023, p. 740.

Importante salientar que não se discute aqui qual seria a conjuntura mais justa ao ex-proprietário, mas tão somente o que a legislação vigente determina. Assim, a despeito do entendimento de ilustres doutrinadores e da jurisprudência brasileira, coaduna-se o posicionamento de Nohara com aquele exarado por Thiago Marrara, na acepção de que não subsiste, na legislação brasileira, a retrocessão como direito subjetivo à devolução do bem sob qualquer circunstância⁵⁸. Existe, efetivamente, um direito de preferência ou preempção, o qual, se violado, confere ao ex-proprietário direito a perdas e danos⁵⁹, oponível tão somente contra o expropriante.

É imprescindível assentar que a preempção ora abordada não é a mesma preempção tocante às relações privadas, prevista no Código Civil, e sim um direito de preferência de caráter obrigacional *sui generis*, utilizado especificamente para o âmbito do direito administrativo.

O ordenamento jurídico pátrio atual possibilita que o ex-proprietário readquira o bem expropriado, contudo a reaquisição depende de condições assentadas pelo art. 519 do CC/2002. A primeira delas é o exercício do direito de preferência pelo preço atual da coisa e implica o dever de que o bem expropriado seja oferecido primeiramente ao ex-proprietário na hipótese de desistência de sua aplicação ao propósito público. A segunda condição se subordina à própria modalidade da desapropriação, uma vez que o CC/2002 restringe o direito de preempção somente aos casos em que a coisa foi expropriada para fins de interesse social ou necessidade ou utilidade pública. Por conseguinte, o aludido dispositivo não abrange as modalidades sancionatórias, nem a confiscatória, sobretudo em razão da natureza punitiva e penalizadora dessas instituições. A última condição, logicamente, refere-se ao desatendimento da finalidade pública originalmente manifestada no procedimento expropriatório ou à não utilização da coisa expropriada em obras ou serviços públicos.

4.2. PRAZO PRESCRICIONAL

O prazo de prescrição da ação de retrocessão é outra polêmica doutrinária, posto que depende do posicionamento relativo à natureza jurídica do instituto.

De modo geral, aqueles que advogam pela natureza real da retrocessão, sustentam que a prescrição da ação de retrocessão deve se consumir no prazo prescricional de 10 (dez) anos,

⁵⁸ MARRARA, Thiago. **Manual de Direito Administrativo: funções administrativas, intervenção na propriedade e bens estatais**. 3. ed. Indaiatuba [SP]: Editora Foco, 2022, p. 145.

⁵⁹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 926.

na forma do art. 205 do CC/2002. Dentre os autores que defendem esse entendimento, figuram Rafael Carvalho Rezende Oliveira⁶⁰ e Maria Sylvia Zanella di Pietro⁶¹.

Por outro lado, para os que acreditam na natureza pessoal da retrocessão, suscita-se tanto o prazo quinquenal disposto no Decreto nº 20.910/1932, quanto o prazo trienal fixado para as pretensões de reparação civil no art. 206, §3º do CC/2002. José dos Santos Carvalho Filho aduz que o dispositivo do CC/2002 atual revogou o prazo de 5 (cinco) anos previsto no referido Decreto e defende que a prescrição da pretensão à retrocessão se consuma em 3 (três) anos⁶².

Quanto ao início da contagem do prazo de prescrição, o Código Civil vigente prevê que nasce a pretensão, para o titular, quando da violação do direito (art. 189). No caso em tela, o direito é violado no momento em que o Poder Público desatende à finalidade pública que justificou a desapropriação, ou seja, no momento em que se verifica o desinteresse estatal no prosseguimento da desapropriação nos moldes anteriormente definidos. Este, igualmente, é o momento do nascimento do direito à retrocessão (pretensão) ao ex-proprietário (titular). Assim sendo, o prazo prescricional para que o particular pleiteie a retrocessão se inicia com a constatação da intenção do ente expropriante de não dar à coisa expropriada uma finalidade afeta à coletividade.

Tratados aspectos essenciais do direito à retrocessão, estudam-se as circunstâncias que fazem surgir ao ex-proprietário essa pretensão.

⁶⁰ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de direito administrativo**. 12. ed. Rio de Janeiro: Método, 2024, p. 658

⁶¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2024, p. 194.

⁶² CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. Barueri [SP]: Atlas, 2024., p. 757

5. TREDESTINAÇÃO E O DIREITO À RETROCESSÃO

5.1. O CONCEITO DE TREDESTINAÇÃO

Como aclarado no tópico anterior, apenas se cogita o direito à retrocessão nas desapropriações ordinárias, nas quais o Estado possui a obrigação de, desde a fase declaratória, apontar a destinação que visa dar ao bem expropriado. Desobedecida a serventia anteriormente declarada, advém o que se denomina “tredestinação”.

Em síntese, a tredestinação é a alteração superveniente da destinação indicada no decreto expropriatório ou na própria lei, dentro do prazo legal. “Superveniente”, pois Marçal Justen Filho sublinha a importância de diferenciar o desvio de finalidade em si da tredestinação: enquanto aquele é um defeito contemporâneo à edição e expedição do decreto expropriatório, esta pressupõe a superveniência de fatos os quais modifiquem o destino inicialmente eleito ao bem⁶³. *In verbis*:

O desvio de finalidade consiste na utilização da competência expropriatória para finalidade distinta daquela a que é reservada. É um defeito contemporâneo à edição do ato. Por exemplo, há desvio de finalidade quando a expropriação é destinada a prejudicar um inimigo político, tal como se passa quando se pretende desapropriar a residência do adversário do governante. [...] Denomina-se tredestinação a alteração superveniente da destinação a ser dada pelo poder expropriante ao bem expropriado. **A tredestinação pressupõe, então, a superveniência de fatos que acarretem a impossibilidade ou a inconveniência da manutenção da concepção original que motivara a desapropriação.** (grifo nosso)

A tredestinação, posto que consiste no desatendimento da destinação a ser dada à coisa expropriada na desapropriação ordinária, preenche as condições necessárias para que se gere o direito à retrocessão. Todavia, a jurisprudência e a doutrina brasileira aceitam duas espécies de tredestinação - a lícita e a ilícita - e têm firmado distinção de tratamento jurídico entre ambas no tocante à retrocessão, analisadas neste capítulo.

5.1. TREDESTINAÇÃO LÍCITA E A RETROCESSÃO

A tredestinação é dita lícita quando, embora haja modificação superveniente da finalidade do bem expropriado, a finalidade à qual ele é enfim destinando atende ao interesse público. A modificação pode ser provocada pela superveniência de fatos os quais tornem

⁶³ JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024, p. 400.

inconveniente ou impossibilitem que a destinação da coisa se mantenha a mesma do decreto. Dessa forma, a orientação dos tribunais e doutrinadores brasileiros é de que, ainda que haja alteração da destinação do bem originalmente declarada, se o administrador público o sujeita a determinada serventia que cumpre com o ordenamento jurídico e os anseios públicos, não há falar em desvio ilícito de finalidade.

O principal motivo para a licitude dessa espécie de tredestinação é que, apesar de ter sido desatendida a finalidade específica declarada no procedimento expropriatório, o gestor público manteve a finalidade genérica do bem (a proteção e promoção de interesses afetos à coletividade). Um exemplo de tredestinação lícita é encontrado na situação hipotética da desapropriação de um imóvel urbano para a construção de uma escola pública o qual, em decorrência da pandemia de Covid-19, é utilizado para a edificação de um hospital público após efetiva incorporação ao patrimônio público.

Na linha da licitude dessa espécie, o próprio art. 519 do CC/2002 apresenta a possibilidade da tredestinação lícita, ao dispor que não há ilicitude se o bem expropriado for utilizado em obras ou serviços públicos, mesmo que não seja aplicado ao destino para que se desapropriou. Similarmente, o Decreto-Lei nº 3.365/1941 estabeleceu que, comprovada a inviabilidade ou a perda objetiva do interesse público em manter a destinação do bem prevista no decreto da desapropriação por utilidade pública, o expropriante deve ou destinar a área não utilizada para outra finalidade pública ou alienar o bem a qualquer interessado, garantido o direito de preferência ao ex-proprietário (art. 5º, §6º, incisos I e II).

Para além das previsões positivas sobre a tredestinação lícita, é preciso se atentar ao fato de que, de modo diametralmente oposto, há hipóteses legais de vedação da tredestinação. Uma dessas, inclusive, é ordenada pelo art. 5º, §3º do Decreto-Lei nº 3.365/1941, o qual proíbe que o imóvel desapropriado para implantação de parcelamento popular, destinado às classes de menor renda, seja empregado em outra utilização.

A fim de exemplificação de um caso concreto de tredestinação lícita, colaciona-se abaixo trecho do julgamento da Apelação com Revisão nº 0159118-08.2006.8.26.0000, proferido pela 13ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

[...] Sendo assim, claro está que não houve desvio de finalidade, pois tanto a destinação que qualificou o decreto expropriatório, quanto a efetivamente dada ao imóvel pela Municipalidade, visavam o mesmo fim, qual seja, o interesse público [...]⁶⁴

⁶⁴ SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. **Apelação Com Revisão nº 0159118-08.2006.8.26.0000**. Apelante: Waldomiro Rodrigues da Paixão e outra. Apelada: Prefeitura Municipal de Cubatão. Relator: Des. Ferraz de

No caso deste julgamento, o imóvel da parte autora/apelante havia sido desapropriado para a criação de um parque ecológico. Contudo, posteriormente, o Município firmou contrato de concessão real de uso do imóvel com uma empresa para a implantação de um polo industrial metal-mecânico, terminal intermodal de cargas rodoviárias, estacionamento e centro de pesquisas ambientais. Em vista disso, o ex-proprietário ajuizou ação de retrocessão, alegando a ocorrência de desvio de finalidade (tredestinação), a qual foi julgada improcedente na primeira instância, sendo improvido o consecutivo recurso de apelação. Para justificar a manutenção da sentença de primeiro grau, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo se fundamentou no fato de que a implantação desse polo industrial, similarmente à criação do parque ecológico, visava ao interesse coletivo.

Nesta senda, o exame do caso e do trecho colacionado revela que a tredestinação é considerada válida quando permanece voltada ao interesse público, já que não infringe o elemento teleológico do ato expropriatório (interesse social) e mantém a observância aos parâmetros legais e constitucionais da força expropriatória.

Em decorrência da sua validade e licitude, é pacificado na jurisprudência pátria que a tredestinação lícita não gera direito à retrocessão. Nesse sentido, julgados do STJ:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. DESAPROPRIAÇÃO POR UTILIDADE PÚBLICA. AÇÃO DE RETROCESSÃO. DESTINAÇÃO DIVERSA DO IMÓVEL. PRESERVAÇÃO DA FINALIDADE PÚBLICA. TREDESTINAÇÃO LÍCITA. 1. **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.** 2. A Primeira Turma desta Corte, no julgamento do REsp 710.065/SP (Rel. Min. José Delgado, DJ de 6.6.2005), firmou a orientação de que a afetação da área poligonal da extinta "Vila Parisi" e áreas contíguas (localizadas no Município de Cubatão/SP) - cuja destinação inicial era a implantação de um parque ecológico -, para a instalação de um pólo industrial metal-mecânico, um terminal intermodal de cargas rodoviário, um centro de pesquisas ambientais, um posto de abastecimento de combustíveis, um centro comercial com 32 módulos de 32 metros cada, um estacionamento, e um restaurante/lanchonete, atingiu, de qualquer modo, a finalidade pública inerente às desapropriações. 3. Recurso especial desprovido.⁶⁵ (grifo nosso)

ADMINISTRATIVO. E PROCESSUAL CIVIL. DESAPROPRIAÇÃO. MUNICÍPIO DE CUBATÃO. TREDESTINAÇÃO LÍCITA. RETROCESSÃO. INOCORRÊNCIA 1. O Tribunal de origem, ao avaliar o conteúdo fático probatório dos autos, concluiu que **não houve retrocessão, pois o imóvel recebeu destinação pública relevante.** 2. A discussão sobre eventual cláusula de renúncia ao direito de

Arruda, 11 nov. 2009. Disponível em: <<https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=4221069&cdForo=0>>. Acesso em 26 nov. 2024.

⁶⁵BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 847.092/SP**. Recorrente: Maria Risia de Jesus Santos e outros. Recorrido: Município de Cubatão. Relatora: Min. Denise Arruda, 17 ago. 2006. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200601242615&dt_publicacao=18/09/2006>. Acesso em 30 out. 2024.

preempção inserida em escritura pública de desapropriação amigável se mostra inócua após constatada a não ocorrência da retrocessão. 3. Recurso especial não provido.⁶⁶ (grifo nosso)

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. ALEGADA VIOLAÇÃO DO ART. 131 DO CPC. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 211/STJ. DESAPROPRIAÇÃO POR UTILIDADE PÚBLICA. AÇÃO DE RETROCESSÃO. DESTINAÇÃO DIVERSA DO IMÓVEL. PRESERVAÇÃO DA FINALIDADE PÚBLICA. TREDESTINAÇÃO LÍCITA. 1. Ausente o questionamento prévio dos dispositivos legais cuja violação é apontada, apesar dos embargos de declaração opostos, é inviável o conhecimento do recurso especial. Aplicação do princípio consolidado na Súmula 211/STJ. 2. **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.** 3. Na hipótese dos autos, a Corte de origem é categórica ao afirmar que, mesmo que admitido o desvio de finalidade na real utilização do imóvel expropriado, "está seguramente provado nos autos, através da prova pericial, que a nova finalidade, substitutiva, reveste-se igualmente de interesse público". 4. Qualquer conclusão em sentido contrário ao que decidiu o aresto atacado envolve o reexame do contexto fático-probatório dos autos, inviável em sede de recurso especial, a teor do que dispõe a Súmula 7/STJ, cuja redação é a seguinte: "A pretensão de simples reexame de prova não enseja recurso especial." 5. Recurso especial não-conhecido.⁶⁷ (grifo nosso)

Concisamente, a inviabilidade da retrocessão na tredestinação lícita se deve à compatibilidade da destinação aplicada ao bem expropriado com a essência da desapropriação ordinária (interesse coletivo).

5.2. TREDESTINAÇÃO ILÍCITA E A RETROCESSÃO

Como consectário lógico, a tredestinação ilícita trata da situação em que o administrador público destina o bem expropriado a uma finalidade diversa da originalmente declarada ou da legal e, simultaneamente, alheia ao interesse público. A destinação, nesse quadro, presta-se a assegurar interesses privados através do manuseio do maquinário público, ferindo o elemento teleológico do ato administrativo. Reutilizando-se o cenário hipotético da desapropriação de um imóvel urbano para a construção de uma escola pública, a tredestinação ilícita configurar-se-ia caso, em vez de atender ao fim visado, o imóvel fosse doado a um particular.

Exemplo palpável desse instituto consta da jurisprudência pátria, no julgamento da Apelação Cível (AC) nº 0318871-52.2013.8.09.0089 pelo Tribunal de Justiça do Estado de

⁶⁶ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 814.570/SP**. Recorrente: Geraldo Marcelino da Silva e cônjuge. Recorrido: Município de Cubatão. Relator: Min. Mauro Campbell Marques, 17 ago. 2010. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/16650885>>. Acesso em: 30 out. 2024.

⁶⁷ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 662.664/DF**. Recorrente: Sebastião Oscar de Castro e cônjuge. Recorrido: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/7152265>>. Acesso em: 03 nov. 2024.

Goiás⁶⁸. Nesta lide, com fundamento na instalação de empreendimento para produção de energia elétrica, o Governo Federal declarou a utilidade pública de determinada área, sem, contudo, respeitar a devida destinação do bem ao interesse público, caracterizando-se a tredestinação ilícita:

[...] foi declarada de utilidade pública, pelo Governo Federal da área necessária para a instalação do empreendimento em 92,49 hectares. 2. Da área total desapropriada, 41,52 hectares tinham como finalidade a implantação do canteiro de obras da construção da PCH Santo Antônio do Caiapó. 3. Segundo o laudo pericial produzido em juízo, a área total remanescente correspondente a 22,7104 hectares do total relativo ao canteiro de obras (41,52 hectares) não cumpre a sua função social e encontra-se sob o domínio de terceiros. 4. A área remanescente mostrou-se ocupada por ranchos e chácaras de lazer, sendo de propriedade de terceiros, perfazendo o que a doutrina denomina de tredestinação ilícita. [...] 6. Quando a destinação pública do imóvel não é respeitada em seu todo, desnuda-se a conduta infensa à moralidade administrativa, ao princípio da motivação do ato administrativo e situação contrária ao princípio da vedação do enriquecimento ilícito, na medida em que a modificação da destinação do bem, a um só tempo, suprime a motivação declarada do ato e traz ganhos expressivos à pessoa jurídica em detrimento do direito à justa indenização constitucionalmente garantida à parte expropriada. [...]

No caso, parte da área expropriada foi utilizada para a finalidade pública que justificou a desapropriação. Entretanto, a área remanescente foi ocupada por “ranchos e chácaras de lazer”, de propriedade de terceiros, motivo pelo qual os autores ajuizaram ação de retrocessão por desvio de finalidade, julgada improcedente pelo magistrado singular por ausência de “provas dos fatos constitutivos do direito alegado na exordial”. Interposto recurso, em sede de apelação, o Tribunal de Justiça do Estado de Goiás reformou a sentença e acertadamente reconheceu o perfazimento da tredestinação ilícita na área objeto do questionamento, tendo em vista que a destinação do imóvel foi desrespeitada e que este se prestou a beneficiar interesses particulares em detrimento do direito de propriedade da parte autora.

Na confluência do exposto, identifica-se que a tredestinação ilícita não contraria somente a finalidade específica alicerce do uso do poder expropriatório no caso concreto. Mais que isso: implica também violação à prerrogativa genérica do Poder Público, por afrontar o objetivo social da atividade estatal e infringir os princípios administrativos, mormente os princípios da impessoalidade, da moralidade, da legalidade e da supremacia do interesse público sobre o privado.

Conforme visto em linhas pretéritas, a intervenção estatal na propriedade, sobretudo a supressiva, pauta-se ou na proteção de um interesse público primário ou na garantia do

⁶⁸ GOIÁS. Tribunal de Justiça (Quinta Turma Julgadora da Sexta Câmara Cível). **Apelação Cível nº 0318871-52.2013.8.09.0089**. Apelantes: Cirlene Rosa Ferreira de Moraes e outros. Apelada: Rialma Companhia Elétrica IV S.A. Relator: Des. Jairo Ferreira Júnior, 04 jul. 2022. Disponível em: <<https://projudi.tjgo.jus.br/ConsultaJurisprudencia>>. Acesso em: 09. set. 2024.

cumprimento da função social. Sendo o escopo da atuação e ingerência do Estado a busca do bem coletivo, não é aceitável a prática de qualquer ação administrativa a qual “não colime fim público ou o bem comum”⁶⁹ e afronta a supremacia do interesse público.

Por consequência de a desapropriação, na prática do desvio superveniente de destinação da coisa, perder a finalidade pública e tornar-se sem razão de existir, pacificou-se nos tribunais e na doutrina brasileira a noção de que a tredestinação ilícita faz surgir ao ex-proprietário o direito à retrocessão. Nesse sentido, a jurisprudência do STJ:

ADMINISTRATIVO. RETROCESSÃO. DESTINAÇÃO DE PARTE DO IMÓVEL DESAPROPRIADO À CONSTRUÇÃO DA SEDE DA ASSOCIAÇÃO DOS SERVIDORES DO ENTE EXPROPRIANTE. TREDESTINAÇÃO ILÍCITA. AUSÊNCIA DE UTILIDADE PÚBLICA. INDENIZAÇÃO POR PERDAS E DANOS. 1. A utilização de parte do imóvel desapropriado como sede da associação dos servidores do ente expropriante, reservada à recreação e lazer de seus associados, constitui tredestinação ilícita que torna cabível a retrocessão diante da ausência de utilidade pública da desapropriação. 2. Conquanto seja a retrocessão um direito real, havendo pedido alternativo de restituição do imóvel ou de indenização por perdas e danos, esta é a melhor solução nesta fase recursal, em que é inviável o conhecimento da atual situação do bem. Precedente. 3. Recurso especial provido.^{70 71}

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO INDENIZATÓRIA MOVIDA PELA SUCESSORA DA PARTE EXPROPRIADA CONTRA O MUNICÍPIO SUCESSOR DO ESTADO EXPROPRIANTE. ALEGAÇÃO DE IRREGULAR ALTERAÇÃO DA DESTINAÇÃO ORIGINARIAMENTE PREVISTA PARA O IMÓVEL EXPROPRIADO. FALHA NA PRESTAÇÃO JURISDICIONAL NÃO CONFIGURADA. LIMITES OBJETIVOS DA COISA JULGADA. VIOLAÇÃO. INOCORRÊNCIA. DESAPROPRIAÇÃO DIRETA. RESERVA BIOLÓGICA. POSTERIOR MUDANÇA NO ZONEAMENTO URBANO DO MUNICÍPIO. IMPLANTAÇÃO DE POLO DE CINE, VÍDEO E COMUNICAÇÃO. TREDESTINAÇÃO ILÍCITA NÃO CARACTERIZADA. INTERESSE PÚBLICO MANTIDO. [...] 4. Relativamente à questão de fundo, tal como veiculada no especial ora apreciado, discute-se a existência, ou não, da alegada tredestinação ilícita de terreno desapropriado pelo então Estado da Guanabara, inicialmente para a implantação da Reserva Biológica de Jacarepaguá, mas que, quase três décadas depois, com a alteração do zoneamento urbano, foi destinado, já pelo município do Rio de Janeiro e de forma idoneamente motivada, para a criação do Polo Rio de Cine, Vídeo e Comunicação. 5. Conforme preconizado no art. 1.150 do CC/16 (atual art. 519 do CC/2002), não atendido o objetivo descrito no decreto expropriatório, constitui obrigação do Poder Público oferecer ao expropriado o direito de reaver o bem (retrocessão) ou, não sendo isso possível, de

⁶⁹ LACERDA, Belizário Antônio de. **Da Retrocessão**: doutrina, jurisprudência e legislação. 1.ed. Rio de Janeiro: Forense, 1983, p. 137.

⁷⁰ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 647.340/SC**. Recorrente: Iriê Terezinha Gern Torres e Outros. Recorrido: Departamento Estadual de Infraestrutura - DEINFRA. Relator: Min. João Otávio de Noronha, 06 abr. 2006. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/1637810>>. Acesso em 03 nov. 2024.

⁷¹ Neste caso, o STJ não reconheceu o desvio de finalidade do bem expropriado. Não obstante, defendeu o posicionamento da retrocessão como direito real à devolução do bem, nada mencionando sobre o mandamento do art. 519 do CC/2002. Em voto vencido, o Ministro Relator Benedito Gonçalves havia julgado no sentido do reconhecimento da ocorrência de tredestinação ilícita e do direito à retrocessão. Contudo, por já terem decorrido mais de 30 (trinta) anos da desapropriação e pelo desconhecimento da situação atual da coisa, bem como considerando-se a existência de pedido alternativo de restituição do imóvel ou de devolução, o relator havia votado por conceder a indenização (pagamento de perdas e danos) em favor do ex-proprietário.

reparar os danos daí decorrentes. 6. Entretanto, **pretensão desse jaez terá lugar somente quando o bem expropriado, comprovadamente, deixar de atender ao interesse público, em contexto que possa caracterizar a denominada tredestinação ilícita, esta sim geradora do direito à retrocessão** ou, na sua impossibilidade, à correspondente indenização por perdas e danos em prol da parte expropriada. A tal propósito, como explica KIYOSHI HARADA, **"Só a destinação efetiva do bem a uma finalidade que não seja de interesse público é que revela objetivamente o desvio de finalidade ensejador da retrocessão"** (Desapropriação. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 278).^{72 73} [...] (grifo nosso).

Assim, manifesta a transgressão às finalidades públicas específica e genérica da desapropriação, seja pelo descumprimento da destinação originalmente declarada ou pela não utilização da coisa expropriada em obras ou serviços públicos, assiste ao ex-proprietário o direito de retrocessão. À vista do já apresentado, os tribunais atualmente pendem para o entendimento de que esse é um direito real; todavia, aqui se reforça a posição de que a retrocessão garante que, caso o ente expropriante abandone o propósito expropriatório, o bem expropriado seja, antes de tudo, ofertado ao particular expropriado pelo seu preço atual, para que este, querendo, exerça o direito de preferência.

⁷² BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1.421.618/RJ**. Recorrente: Carvalho Hosken S.A. Engenharia e Construções. Recorrido: Município do Rio de Janeiro. Relator: Min. Benedito Gonçalves, 26 set. 2017. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/522721307>>. Acesso em: 30 ago. 2024.

⁷³ Reconhecida a ocorrência de tredestinação ilícita, o STJ reconheceu o direito da parte recorrente à indenização, em razão da impossibilidade de se propiciar a “retrovenda” diante da atual situação do imóvel no caso. Aqui, o STJ trata como “retrovenda” o direito de preferência do ex-proprietário no cenário de alteração da alteração ilícita da finalidade inicial da desapropriação, de modo que se vislumbre a aplicação do texto presente no CC/2002.

6. OUTROS CASOS

Para além da tredestinação, há dois outros casos relativos à destinação final da coisa expropriada: a adestinação e a desdestinação.

6.1. ADESTINAÇÃO E O DIREITO À RETROCESSÃO

Pode ocorrer o cenário no qual, em vez de o bem expropriado ser aplicado a uma destinação diversa da originalmente declarada ou da expressa na lei, este simplesmente não é aplicado a finalidade alguma. Nesse panorama, o ente expropriante promove a desapropriação da coisa, porém se mantém omissa e descumpe os prazos legais para a sua adequada destinação. Quando isso acontece, caracteriza-se o que a doutrina convencionou denominar “adestinação”.

A questão do prazo é essencial para a configuração da adestinação e, novamente, não há concordância entre os doutrinadores sobre qual é o tempo-limite que permite diferenciar a ausência de destinação do bem desapropriado da adestinação em si.

Rafael Carvalho Rezende de Oliveira entende que o prazo para a configuração da omissão injustificada seria de 5 (cinco) anos, por aplicação analógica do art. 10 do Decreto-Lei nº 3.365/1941:

Entendemos que o Poder Público deve atender o interesse público dentro de um prazo razoável, tendo em vista os princípios constitucionais da razoabilidade e da moralidade, bem como a interpretação adequada do art. 5.º, XXIV, da CRFB. A omissão prolongada do Poder Público demonstra que a desapropriação não era necessária, pois o bem não foi utilizado para qualquer interesse público. É importante notar que a tendência atual, típica do Estado Democrático de Direito, é a amplitude da sindicabilidade das omissões administrativas e a exigência de eficiência administrativa, sendo inadmissível a inação estatal em prejuízo dos direitos fundamentais. Por essa razão, na ausência de prazo específico, deve ser aplicado, por analogia, o prazo de caducidade do decreto expropriatório como limite máximo para o atendimento do interesse público com o bem desapropriado, sob pena de omissão ilícita.⁷⁴

Irene Nohara se limita a aduzir que, por mais que não haja previsão do prazo de destinação para todos os casos de desapropriação no ordenamento brasileiro, isso não pode ocasionar uma adestinação *ad eternum* e infundada da coisa expropriada⁷⁵; ao passo que Carvalho Filho arrazoa que, independentemente de prazo, a inação do expropriante não

⁷⁴ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de direito administrativo**. 12. ed. Rio de Janeiro: Método, 2024, p. 657.

⁷⁵ NOHARA, Irene Patrícia D. **Direito administrativo**. 12. ed. Barueri [SP]: Atlas, 2023, p. 741.

engendra, por si só, a presunção de desistência da desapropriação, a qual precisa estar plenamente caracterizada pela situação fática⁷⁶.

Não obstante tais argumentos, este trabalho se alinha com a concepção de Thiago Marrara de que os prazos para que o expropriante providencie o aproveitamento do bem são legalmente expressos, estabelecidos pelas leis de regência de cada modalidade desapropriatória. Dessa forma, na desapropriação ordinária por interesse social, o prazo é de 2 (dois) anos, contados do decreto expropriatório (art. 3º da Lei nº 4.132/1962). Na desapropriação sancionatória rural, o prazo é de 3 (três) anos a partir da data de registro do título translativo de domínio (art. 16 da Lei nº 8.629/1993); enquanto na sancionatória urbana, é de 5 (cinco) anos da data da incorporação do bem ao patrimônio público (art. 8º, §4º da Lei nº 10.257/2021). Na desapropriação confiscatória, o prazo expresso é de 120 (cento e vinte) dias (art. 15, parágrafo único da Lei nº 8.257/1991). O Decreto-Lei nº 3.341/1965 não assenta expressamente o prazo de destinação do bem na desapropriação por utilidade ou necessidade pública; e, por causa dessa omissão legislativa, considera-se, por analogia, o mesmo prazo relativo à modalidade por interesse social, qual seja, 2 (dois) anos⁷⁷. Decorridos tais prazos sob a inércia do ente expropriante em devidamente promover o aproveitamento do bem desapropriado, ocorre a adestinação.

Figura como outra controvérsia doutrinária a questão do direito de retrocessão no cenário da adestinação.

A mesma parte da doutrina que arrazoa a inexistência da presunção de desistência da desapropriação em razão da inação do expropriante entende que a adestinação não provoca o direito de retrocessão. Respeitosamente, este trabalho discorda desse posicionamento.

Como justificativa da discordância, invoca-se novamente o objetivo social da atuação estatal e o necessário equilíbrio entre o sacrifício imposto ao particular e o interesse público manifestado no procedimento expropriatório. Diferentemente do que se passa na tredestinação lícita, o bem expropriado, na adestinação, não cumpre qualquer papel afeto à coletividade, tampouco atende qualquer fim público - seja o mote específico da desapropriação ou o genérico vinculado à Administração Pública. Ante esse contexto, defende-se, aqui, que a adestinação faz nascer ao ex-proprietário o direito de retrocessão.

Sem embargo, frisa-se que, à semelhança do que sucede na tredestinação ilícita, o direito à retrocessão somente nascerá para o particular expropriado se o bem não aplicado a

⁷⁶ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. Barueri [SP]: Atlas, 2024, p. 756.

⁷⁷ MARRARA, Thiago. **Manual de Direito Administrativo: funções administrativas, intervenção na propriedade e bens estatais**. 3. ed. Indaiatuba [SP]: Editora Foco, 2022, p. 146.

qualquer destinação tiver sido desapropriado por interesse social, utilidade ou necessidade pública. Nas modalidades sancionatórias (rural e urbana) e confiscatória, devido à sua própria natureza punitiva, não haverá o direito de preferência para o ex-proprietário, sem prejuízo da pertinente responsabilização do gestor público pela omissão.

O subsequente julgado do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais corrobora o tratamento conferido ao tema da retrocessão na eventualidade da adestinação:

REEXAME NECESSÁRIO-APELAÇÃO CÍVEL- PRESCRIÇÃO NÃO OPERADA- PRELIMINAR ILEGITIMIDADE ATIVA AFASTADA RETROCESSÃO- ARTIGO 519 CÓDIGO CIVIL-DESAPROPRIAÇÃO AMIGÁVEL-ADESTINAÇÃO-OMISSÃO DO ENTE PÚBLICO EXPROPRIANTE-PREÇO ATUAL IMÓVEL A SER APURADO EM LIQUIDAÇÃO DE SENTENÇA. - A considerar que o imóvel nunca foi ocupado pelo Poder Público, não se pode definir a data a data em que o bem expropriado deixou de atender a finalidade pública. Por conseguinte, o prazo prescricional sequer teve início - Diante dos contratos firmados de cessão da posse do imóvel aos requerentes, rejeita-se a preliminar de ilegitimidade ativa - **O pedido de retrocessão funda-se na omissão do ente expropriante em dar qualquer finalidade para o imóvel, situação fático-jurídica conceituada como a destinação. Decorridos mais de 61 (sessenta e um) anos desde a desapropriação, sem que o Município de Belo Horizonte tenha dado qualquer destinação social ou pública ao imóvel, imperioso o reconhecimento do direito à retrocessão.** Ainda que inexistia prazo para a destinação do bem desapropriado, não nos parece razoável que a omissão do poder público quanto à situação do imóvel perdure por tanto tempo, sob pena de manifesta violação aos princípios da segurança jurídica e da função social da propriedade - Na forma disciplinada pelo artigo 519 do Código Civil e considerando que o valor acordado na desapropriação foi pago pelo Município de Belo Horizonte à época, conforme Escritura de Desapropriação por convenção amigável, entendo pela condenação dos requerentes ao pagamento do valor atual do imóvel objeto do litígio, ao Município de Belo Horizonte a ser apurado em liquidação de sentença - Sentença parcialmente reformada, em reexame necessário. Prejudicado o recurso voluntário.⁷⁸ (grifo nosso)

6.2. DESDESTINAÇÃO E O DIREITO À RETROCESSÃO

A desdestinação, por sua vez, verifica-se quando o bem desapropriado, inicialmente afetado à finalidade pública a ele conferida, paulatinamente se desveste dessa. Trata-se, portanto, de verdadeira hipótese de supressão da afetação da coisa expropriada. Um exemplo imagético da desdestinação diz respeito a um imóvel urbano que, tendo sido desapropriado para a edificação de uma escola pública, de fato funciona como instituição pública de ensino durante anos, até ser desativada.

⁷⁸ MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. **Apelação Cível nº 5423731-19.2007.8.13.0024**. Apelante: Expressa Mecânica e Motores LTDA. Apelado: Município de Belo Horizonte. Relatora: Min. Luzia Divina de Paula Peixoto, 10 ago. 2023. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tj-mg/1933591957/inteiro-teor-1933591961?origin=serp>>. Acesso em 10 set. 2024.

Esta matéria parece um pouco mais consolidada na doutrina e na jurisprudência, no sentido de que a desdestinação não gera direito à retrocessão. Isso pois, antes de passar pela desafetação, a coisa expropriada é devidamente aplicada à finalidade pública pretendida; só vindo a ser desafetada ao interesse público posteriormente. Nessa hipótese, não se verifica desvio de finalidade, nem qualquer ato ilícito do gestor público que justifique o nascimento de alguma pretensão ao particular expropriado.

A fim de corroborar o apresentado, transcreve-se a ementa do julgamento da AC nº 0000051-40.2011.8.19.0060, realizado pela 3ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro:

APELAÇÃO. DIREITO ADMINISTRATIVO. PRETENSÃO DE DEVOLUÇÃO E DEMOLIÇÃO DE BEM OBJETO DE DESAPROPRIAÇÃO POR UTILIDADE PÚBLICA C/C PERDAS E DANOS. BEM QUE CUMPRIU A FINALIDADE PRETENDIDA POR QUASE DEZ ANOS. HIPÓTESE DE DESDESTINAÇÃO QUE NÃO GERA DIREITO À DEVOLUÇÃO OU À RETROCESSÃO. MANUTENÇÃO DA SENTENÇA. A controvérsia cinge-se a verificar a possibilidade de devolução do bem objeto da desapropriação pela perda posterior da utilidade pública que motivou o ato expropriatório. Compulsando os autos, verifica-se que após a expropriação, o poder público conferiu destinação lícita ao bem, construindo, no local, uma escola municipal que funcionou durante anos. Ocorre que em 2007, a escola restou desativada por conta do êxodo populacional na região, e a área, segundo a parte autora, se encontra sem qualquer utilidade pública. É incontroverso, portanto, que em um primeiro momento o bem serviu ao interesse público, e que, somente em 2007 perdeu essa utilidade. Nesse passo, não assiste razão ao apelante quando afirma haver tredestinação ilícita na hipótese. Com efeito, a retirada da propriedade deve ser necessariamente justificada no atendimento do interesse público (utilidade pública, necessidade pública ou interesse social), sob pena de desvio de finalidade (tredestinação) e antijuridicidade da intervenção. A tredestinação resta caracterizada quando o ente público não utiliza o bem para a finalidade inicialmente proposta. A tredestinação pode ser lícita ou ilícita. A primeira ocorre quando, persistindo o interesse público, o expropriante dispensa ao bem desapropriado destino diverso do que planejara no início. Nesse caso, o motivo expropriatório continua revestido de interesse público, tendo-se alterado apenas um aspecto específico situado dentro desse mesmo interesse público. A tredestinação ilícita, por sua vez, se dá quando o poder público não confere ao imóvel a utilidade inicialmente prevista, satisfazendo interesses privados. No caso dos autos, muito embora o apelante alegue a existência de desvio de finalidade, fato é que após a desapropriação do imóvel, a escola foi construída e funcionou por mais de dez anos. Assim, não se pode afirmar que o poder público não deu finalidade de interesse público ao imóvel. Na verdade, a hipótese existente nesses autos mais se aproxima do fenômeno nomeado pela doutrina como desdestinação. **Na desdestinação, ainda que o bem venha a ser posteriormente desafetado ao interesse público, não há que se falar em direito do antigo proprietário à devolução, já que o bem cumpriu, por determinado momento, a finalidade descrita no ato expropriatório. Por fim, não há que se falar que o Município deve ser condenado em perdas e danos em decorrência da situação descrita, porquanto, como se viu, não cometeu qualquer ato ilícito capaz de ensejar essa obrigação.** Desprovimento do recurso.⁷⁹ (grifo nosso)

⁷⁹ RIO DE JANEIRO. Tribunal de Justiça. **Apelação Cível nº 0000051-40.2011.8.19.0060**. Apelante: Verônica Leal Garcia. Apelado: Município de Sumidouro. Relatora: Des. Renata Machado Cotta, 16 nov. 2017.

Destarte, não se pode confundir o instituto da desdestinação com a tredestinação ilícita, pois nesta o bem é utilizado, desde o início, para um fim alheio a qualquer interesse coletivo; enquanto naquela a coisa expropriada é efetivamente aplicada a uma destinação de interesse público e, posteriormente, por motivo outro, sofre desafetação da finalidade pública à qual estava vinculada.

Merece atenção, entretanto, a possibilidade de que o tratamento dado à desdestinação pela doutrina e pela jurisprudência abra margem para algum desvio de finalidade. Nesta senda, pode-se imaginar uma situação hipotética em que um gestor público, desejando satisfazer interesses privados, inicialmente cumpre a destinação declarada do bem expropriado e, posteriormente, arbitrariamente desvia sua finalidade. Nessa hipótese, a fim de se esquivar de qualquer responsabilização, o gestor poderia alegar a ocorrência da desdestinação, aduzindo que o interesse público foi efetivado antes da desafetação, razão pela qual não teria cometido qualquer ilícito.

Em decorrência da eventual brecha que pode se encontrar na desdestinação, este trabalho entende que é dever dos juristas brasileiros dedicar maior cuidado a esse instituto. Para evitar o desvio de finalidade ora discutido, é essencial alguma regulamentação que estabeleça critérios para a caracterização da desdestinação e a consequente licitude da desafetação do bem expropriado.

Um critério possível é a demonstração da ocorrência de fato superveniente que inviabilize ou torne desinteressante a manutenção da afetação do bem expropriado ao interesse público, frustrando-se a possibilidade de o gestor público desafetar a coisa de forma arbitrária. Por exemplo, no caso concreto colacionado (AC nº 0000051-40.2011.8.19.0060), a escola municipal construída na área expropriada restou desativada em momento posterior por conta do êxodo populacional na região. Caso aplicado o critério citado, percebe-se que, nesta lide, identifica-se a inexistência de qualquer ato ilícito, visto que a desdestinação sucedeu por motivo alheio à vontade do administrador, qual seja a ocorrência de fato superveniente que tornou desinteressante a manutenção da escola pública (êxodo populacional).

Diante do exposto, por mais que se concorde com a ideia de que a desdestinação não deva gerar direito à retrocessão, este trabalho resguarda que o instituto deve receber maior atenção da doutrina, da jurisprudência e, ainda, dos legisladores. Tal pois é possível que esse

instituto abra margem para que os gestores públicos, querendo praticar ilicitamente o desvio de finalidade, usem o instituto de blindagem contra qualquer responsabilização.

7. CONCLUSÃO

O direito de propriedade é uma garantia fundamental assegurada pela Constituição Federal brasileira (art. 5º, *caput* e inciso XXII), a qual abrange as prerrogativas de usar, fruir e dispor da propriedade e de persegui-la nas mãos de quem injustamente a possua ou detenha. Embora esses poderes, a princípio, sejam tidos como absolutos, exclusivos e perpétuos, a realidade é que esses aspectos são relativizados por deveres e condições impostas pelo texto constitucional aos proprietários. Mais que isso, a Constituição apresenta hipóteses excepcionais de intervenção estatal na propriedade, fundamentadas ou na persecução de algum interesse público primário ou no cumprimento da função social da propriedade (art. 5º, XXIII). Dentre as hipóteses de intervenção, figura como mais gravosa a desapropriação.

A desapropriação é admitida pelo diploma constitucional nos casos de interesse social, utilidade ou necessidade pública e encontra alicerce, principalmente, na supremacia do interesse público sobre o privado. A intervenção estatal supressiva é realizada, em regra, mediante pagamento de indenização (à exceção da desapropriação confiscatória) e se submete a um procedimento legalmente previsto, no qual deve declarar a finalidade pública à qual destinará o bem expropriado, ainda que haja certo grau de imprecisão sobre a destinação a princípio.

Todavia, apesar de o Estado ter o dever de cumprir com o elemento teleológico do ato expropriatório e sujeitar o bem à sua devida destinação, não raramente sucede de o administrador público desatender à vontade inicialmente manifestada. Em razão de o ordenamento jurídico pátrio não dar acolhimento a uma intervenção tão radical quanto a desapropriação, que extingue o direito de propriedade, se esta for esvaziada da serventia constitucional que a fundamenta, o presente trabalho se dedicou a estudar a repercussão dessa conjuntura para o direito brasileiro, mediante revisão bibliográfica.

Importa reiterar que o desatendimento da finalidade pública originalmente declarada nem sempre será julgado inválido pela legislação, pela doutrina e pela jurisprudência. É exatamente a perquirição da validade e licitude em cada situação fática que leva ao desenranhamento das consequências jurídicas ao particular expropriado.

É nesse contexto que surge o direito à retrocessão, na qualidade de instrumento mediante o qual o particular consegue buscar satisfação jurídica frente ao Poder Público, quando este não confere ao bem o apropriado destino público. Conforme apresentado, a natureza jurídica desse instituto não forma consenso na doutrina e na jurisprudência brasileira. Aqueles que defendem a natureza real da retrocessão acreditam que o ex-proprietário, nessa circunstância, possui direito subjetivo à devolução do bem; ao passo que os adeptos da

natureza pessoal da retrocessão consideram que subsiste somente a resolução em perdas e danos, na violação do direito de preferência do particular expropriado. Ainda, há juristas os quais consideram a retrocessão um direito de natureza mista, o que possibilitaria ao expropriado o poder de escolha pela reaquisição do bem (direito real) ou pela indenização pecuniária (direito pessoal).

A despeito da controvérsia doutrinária e da distinta opinião dos tribunais superiores sobre a natureza jurídica do instituto, este trabalho entende que a matéria foi pacificada pelo art. 519 do Código Civil vigente, o qual pendeu para consolidar a retrocessão como direito pessoal. Independentemente do que se considera a solução mais justa para a situação, a realidade é que, no ordenamento pátrio atual, não há falar na retrocessão enquanto direito subjetivo à devolução do bem em qualquer conjuntura. Dessa forma, o referido dispositivo garantiu ao ex-proprietário o direito de reaver o bem, contanto que atendidas três condições básicas: a primeira delas é o exercício da preferência ou preempção, garantida pelo CC/2002, a segunda exige que a coisa tenha sido expropriada para fins de interesse social, necessidade ou utilidade pública, e, por fim, a terceira condição é que o Poder Público não tenha aplicado o bem ao seu adequado aproveitamento.

Este trabalho se prestou a analisar as 3 (três) hipóteses em que o Poder Público deixa de prover ao bem expropriado a destinação pública devida (tredestinação, adestinação e desdestinação), bem como os efeitos jurídicos decorrentes ao ex-proprietário.

Primeiramente, a tredestinação foi definida como o desvio superveniente da finalidade pública manifestada no ato declaratório, o qual, conforme analisado, pode ser lícito ou ilícito. Na tredestinação lícita, o gestor público apenas altera a finalidade pública a que o bem expropriado se destina, sem despi-lo do interesse coletivo. Por conseguinte, é pacífica, entre os juristas, a concepção de que esta não gera o direito à retrocessão, uma vez que a finalidade genérica da Administração Pública (o alcance dos interesses públicos primários) é respeitada ao final.

De modo oposto, a tredestinação ilícita se trata da destinação do bem expropriado à satisfação de um interesse privado, alheio à coletividade. Por ferir a finalidade pública da desapropriação e infringir os princípios limitadores e orientadores da ingerência estatal, a tredestinação ilícita não recebe guarida da legislação brasileira e provoca a perda da razão de existir da desapropriação. Neste cenário, a retrocessão nasce para o ex-proprietário como uma satisfação jurídica frente à ilicitude do ato expropriatório e obriga o expropriante a oferecer a coisa expropriada ao seu antigo proprietário, para que este, querendo, readquira-o pelo seu preço atual (direito de preempção).

Em seguida, a adestinação é a omissão ilícita do Estado em conferir qualquer destino ao bem, mesmo depois do decurso do prazo legal. Parte da doutrina acredita que a simples inércia estatal não é capaz de gerar o direito à retrocessão, porém, aqui, advoga-se pelo contrário, em razão do próprio propósito social da atuação estatal. Assim, este trabalho conclui pela possibilidade de o ex-proprietário exercer o direito de preferência na sucessão da adestinação.

A desdestinação, por sua vez, indica a supressão da afetação da coisa expropriada. Tendo-se em vista que, antes de sofrer a desafetação, o bem expropriado efetivamente cumpre a finalidade pública pretendida, é pacífico na doutrina e na jurisprudência pátria o entendimento de que a desdestinação não implica a retrocessão, concepção ora apoiada. Repisa-se, contudo, o posicionamento da necessidade de maior atenção a esse instituto, a fim de se evitar que seja utilizado para desvio arbitrário de finalidade por parte dos gestores públicos.

Assim sendo, conclui-se que é o atendimento ou não de algum interesse público pelo bem expropriado que engendra o direito de retrocessão enquanto direito pessoal. E, com a devida vênua ao pensamento majoritário da doutrina e da jurisprudência, entendemos que não poderia ser de outra forma, em virtude da supremacia do interesse público e da excepcionalidade da desapropriação, aspectos os quais restringem a viabilidade da intervenção supressiva a circunstâncias únicas as quais visam a proteção da coletividade. Significa dizer que, por não ser a supremacia do interesse público carta branca para a Administração Pública agir arbitrariamente, deve existir compasso entre o sacrifício imposto ao particular expropriado e o conseqüente interesse público propiciado à sociedade, e, quando do desequilíbrio entre esses elementos, o particular expropriado deve se socorrer do direito de preferência garantido pelo Código Civil para satisfazer sua pretensão jurídica.

Por último, este trabalho tem, também, por consideração final a necessidade de acompanhamento dos institutos ora apresentados. Tal pois, de acordo com o exposto, há intensa controvérsia entre os juristas no tocante a diversos pontos do tema tratado, bem como há lacunas legislativas (a exemplo do prazo para aproveitamento do bem na desapropriação por utilidade ou necessidade pública) as quais podem vir a ser preenchidas pelos legisladores competentes. Dessa forma, eventuais pesquisas futuras têm o potencial de se basear em textos legais e doutrinários que supram indefinições da legislação hoje vigente.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Letícia Queiroz de. **Desapropriação** - aspectos gerais. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017.

BIM, Eduardo Fortunato. **A validade da desapropriação ascendente de bens públicos dominicais sem função estratégica**. Disponível em: <<https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/2060/pdf>>. Acesso em: 01 ago. 2024.

BLANC, Priscila Ferreira. **Plano diretor urbano e função social da propriedade**. 1 ed. Curitiba [PR]: Juará Editora, 2005.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Assembleia Nacional Constituinte 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 02 set. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 20.190, de 6 de janeiro de 1932**. Regula a prescrição quinquenal. Rio de Janeiro, RJ: Chefe do Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil, 1932. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d20910.htm>. Acesso em: 28 set. 2024.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941**. Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública. Rio de Janeiro, RJ: Presidente da República, 1941. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3365.htm>. Acesso em: 13 set. 2024.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942**. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Rio de Janeiro, RJ: Presidente da República, 1941. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm>. Acesso em: 13 set. 2024.

BRASIL. **Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993**. Dispõe sobre o procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo de desapropriação de imóvel rural, por interesse social, para fins de reforma agrária. Brasília, DF: Congresso Nacional, 1993. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp76.htm#:~:text=LEI%20COMPLEMENTAR%20N%C2%BA%2076%2C%20DE,para%20fins%20de%20reforma%20agr%C3%A1ria.>>. Acesso em: 13 set. 2024.

BRASIL. **Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001**. Dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, cria o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, a Agência Nacional de Transportes Terrestres, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários e o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes, e dá outras providências. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2001. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110233.htm> Acesso em: 13 set. 2024.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

Brasília, DF: Congresso Nacional, 2001. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm#:~:text=Lei%20municipal%20definir%C3%A1%20os%20empreendimentos,cargo%20do%20Poder%20P%C3%BAblico%20municipal.>. Acesso em: 13 set. 2024.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2002. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em: 02 set. 2024.

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2015. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm. Acesso em: 27 set. 2024.

BRASIL. Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública; altera a Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2º do art. 6º da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2015. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113140.htm. Acesso em: 27 set. 2024.

BRASIL. Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, RJ: Congresso Nacional, 1916. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/13071.htm. Acesso em: 02 set. 2024.

BRASIL. Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962. Define os casos de desapropriação por interesse social e dispõe sobre sua aplicação. Brasília, DF: Congresso Nacional, 1962. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4132.htm. Acesso em: 13 set. 2024.

BRASIL. Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Brasília, DF: Congresso Nacional, 1964. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14504.htm. Acesso em: 13 set. 2024.

BRASIL. Lei nº 8.257, de 26 de novembro de 1991. Dispõe sobre a expropriação das glebas nas quais se localizem culturas ilegais de plantas psicotrópicas e dá outras providências. Brasília, DF: Congresso Nacional, 1991. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18257.htm. Acesso em: 13 set. 2024.

BRASIL. Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. Brasília, DF: Congresso Nacional, 1993. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18629.htm. Acesso em: 13 set. 2024.

BRASIL. Lei nº 9.074, de 7 de junho de 1995. Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências. Brasília, DF: Congresso Nacional, 1995. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19074cons.htm. Acesso em: 13 set. 2024.

BRASIL. **Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996.** Dispõe sobre a arbitragem. Brasília, DF: Congresso Nacional, 1996. Disponível em:
<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19307.htm>. Acesso em: 28 set. 2024.

BRASIL. **Mensagem nº 385, de 26 de agosto de 2019.** Veta parcialmente o Projeto de Lei nº 10.061, de 2018 (nº 135/17 no Senado Federal), que “Altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, para possibilitar a opção pela mediação ou pela via arbitral para a definição dos valores de indenização nas desapropriações por utilidade pública, nas condições que especifica”. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 26 ago. 2019. Disponível em:
<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Msg/VEP/VEP-385.htm#:~:text=%E2%80%9COs%20dispositivos%20estabelecem%20que%20os,parcelados%20ou%20ao%20final%20do>. Acesso em: 31 ago. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Primeira Turma). **Recurso Especial nº 868.120/SP.** Recorrente: João José da Silva e outro. Recorrido: Município de Cubatão. Relator: Min. Luiz Fux, 27 nov. 2007. Disponível em:
<https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200601654384&dt_publicacao=21/02/2008>. Acesso em: 29 out. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1.074.122/BA.** Recorrente: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA e outro. Recorrido: Joaquim José de Deus. Relator: Min. Castro Meira, 05 fev. 2009. Disponível em:
<https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=MON&sequencial=4679382&num_registro=200801572561&data=20090227>. Acesso em: 16 ago. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1.421.618/RJ.** Recorrente: Carvalho Hosken S.A. Engenharia e Construções. Recorrido: Município do Rio de Janeiro. Relator: Min. Benedito Gonçalves, 26 set. 2017. Disponível em:
<<https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/522721307>>. Acesso em: 30 ago. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 647.340/SC.** Recorrente: Iriê Terezinha Gern Torres e Outros. Recorrido: Departamento Estadual de Infraestrutura - DEINFRA. Relator: Min. João Otávio de Noronha, 06 abr. 2006. Disponível em:
<<https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/1637810>>. Acesso em: 03 nov. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 662.664/DF.** Recorrente: Sebastião Oscar de Castro e cônjuge. Recorrido: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT. Relatora: Min. Denise Arruda, 20 jun. 2006. Disponível em:
<<https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/7152265>>. Acesso em: 03 nov. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 814.570/SP.** Recorrente: Geraldo Marcelino da Silva e cônjuge. Recorrido: Município de Cubatão. Relator: Min. Mauro Campbell Marques, 17 ago. 2010. Disponível em:
<<https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/16650885>>. Acesso em: 30 out. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 847.092/SP.** Recorrente: Maria Risia de Jesus Santos e outros. Recorrido: Município de Cubatão. Relatora: Min. Denise Arruda, 17 ago. 2006. Disponível em:

<https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200601242615&dt_publicacao=18/09/2006>. Acesso em: 30 out. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.865/DF**. Requerente: Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária do Brasil - CNA. Am. Curiae: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA. Am. Curiae: Associação Juízes para a Democracia. Am. Curiae: Defensoria Pública da União. Relator: Min. Edson Fachin, 04 set. 2023. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15360988341&ext=.pdf>>. Acesso em: 16 ago. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário nº 172816-7/RJ**. Recorrente: Estado do Rio de Janeiro. Recorrido: Companhia Docas do Rio de Janeiro. Relator: Min. Paulo Brossard, 09 fev. 1994. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=219855>>. Acesso em: 09 ago. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula 476**. Desapropriadas as ações de uma sociedade, o Poder desapropriante, imitido na posse, pode exercer, desde logo, todos os direitos inerentes aos respectivos títulos. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=30&sumula=4032>>. Acesso em: 06 ago. 2024.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. Barueri [SP]: Atlas, 2024.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

GOIÁS. Tribunal de Justiça (Quinta Turma Julgadora da Sexta Câmara Cível). **Apelação Cível nº 0318871-52.2013.8.09.0089**. Apelantes: Cirlene Rosa Ferreira de Moraes e outros. Apelada: Rialma Companhia Elétrica IV S.A. Relator: Des. Jairo Ferreira Júnior, 04 jul. 2022. Disponível em: <<https://projudi.tjgo.jus.br/ConsultaJurisprudencia>>. Acesso em: 09 set. 2024.

HACHEM, Daniel Wunder. **Princípio constitucional da supremacia do interesse público**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

HARADA, Kiyoshi. **Desapropriação: doutrina e prática**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

LACERDA, Belizário Antônio de. **Da Retrocessão: doutrina, jurisprudência e legislação**. 1.ed. Rio de Janeiro: Forense, 1983.

MARRARA, Thiago. **Manual de Direito Administrativo: funções administrativas, intervenção na propriedade e bens estatais**. 3. ed. Indaiatuba [SP]: Editora Foco, 2022.

MARRARA, Thiago. **O conteúdo do princípio da moralidade: probidade, razoabilidade e cooperação**. Blog Gen Jurídico, 14 dez. 2017. Disponível em:

<<https://blog.grupogen.com.br/juridico/areas-de-interesse/administrativo/principio-da-moralidade-probidade-razoabilidade-cooperacao/>>. Acesso em: 06 ago. 2024.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. **Apelação Cível nº 5423731-19.2007.8.13.0024**. Apelante: Expressa Mecânica e Motores LTDA. Apelado: Município de Belo Horizonte. Relatora: Des. Luzia Divina de Paula Peixoto, 10 ago. 2023. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tj-mg/1933591957/inteiro-teor-1933591961?origin=serp>>. Acesso em: 10 set. 2024.

MOREIRA, Aroldo. **A propriedade sob diferentes conceitos**. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1996.

NOHARA, Irene Patrícia D. **Direito administrativo**. 12. ed. Barueri [SP]: Atlas, 2023.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de direito administrativo**. 12. ed. Rio de Janeiro: Método, 2024.

RIO DE JANEIRO. Tribunal de Justiça. **Apelação Cível nº 0000051-40.2011.8.19.0060**. Apelante: Verônica Leal Garcia. Apelado: Município de Sumidouro. Relatora: Des. Renata Machado Cotta, 16 nov. 2017. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tj-rj/584376028?origin=serp>>. Acesso em: 20 out. 2024.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. **Apelação Com Revisão nº 0159118-08.2006.8.26.0000**. Apelante: Waldomiro Rodrigues da Paixão e outra. Apelada: Prefeitura Municipal de Cubatão. Relator: Des. Ferraz de Arruda, 11 nov. 2009. Disponível em: <<https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=4221069&cdForo=0>>. Acesso em 26 nov. 2024.

TARTUCE, Flávio. **Manual de Direito Civil**. 10. ed. Rio de Janeiro, Forense; São Paulo: Método, 2020.