



**UNIVERSIDADE CATÓLICA DO SALVADOR  
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
PROGRAMA DE MESTRADO EM DIREITOS FUNDAMENTAIS E ALTERIDADE**

**JOEL MEIRELES DUARTE**

**DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA:**

a busca pela prévia e justa indenização em dinheiro

**SALVADOR – BA  
2022**

**JOEL MEIRELES DUARTE**

**DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA:**

a busca pela prévia e justa indenização em dinheiro

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Direito da Universidade Católica do Salvador, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. Jadson Correia de Oliveira

**SALVADOR – BA  
2022**

Ficha Catalográfica. UCSal. Sistema de Bibliotecas

D812 Duarte, Joel Meireles  
Desapropriação indireta: a busca pela prévia e justa indenização em  
dinheiro / Joel Meireles Duarte. – Salvador, 2022.  
137 f.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Católica do Salvador. Pró-Reitoria  
de Pesquisa e Pós-Graduação. Mestrado em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Jadson Correia de Oliveira.

1. Desapropriação .2. Desapropriação indireta 3. Indenização justa e  
prévia. 4. Utilidade pública. 5. Direito comparado. 6. Direito de propriedade  
I. Oliveira, Jadson Correia de – Orientador II. Universidade Católica do  
Salvador. Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação III. Título

CDU 342.951:351.712.5

## TERMO DE APROVAÇÃO

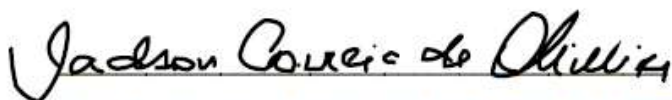
Joel Meireles Duarte

“Desapropriação indireta: a busca pela prévia e justa indenização em dinheiro”.

Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de mestre em  
Direito da Universidade Católica do Salvador.

Salvador, 16 de fevereiro de 2022.

Banca Examinadora:



Prof.(a). Dr.(a). Jadson Correia de Oliveira - UCSAL (orientador)

TAGORE TRAJANO DE ALMEIDA SILVA Assinado de forma digital por  
TAGORE TRAJANO DE ALMEIDA SILVA  
Dados: 2022.02.18 08:45:25 -03'00'

Prof.(a) Dr.(a) Tagore Trajano de Almeida Silva - UCSAL

ANDRE ALVES PORTELLA Assinado de forma digital por ANDRE ALVES PORTELLA  
Dados: 2022.02.22 08:01:10 -03'00'

Prof.(a) Dr.(a) André Alves Portella - UFBA

**A Ilca, mãe amada, pela integral dedicação à  
minha formação pessoal e acadêmica.**

## AGRADECIMENTO

Não poderia deixar de prestar homenagens a todos aqueles que contribuíram, ao seu modo, para a consecução desta dissertação acadêmica.

À minha mãe, pela oportunidade de crescimento, que me foi oferecida, bem como pelo apoio para que concluísse mais uma etapa de minha vida acadêmica/profissional. Com você, aprendi a valorizar o conhecimento.

Aos mestres, que despertam, em mim, a curiosidade, a vontade de saber sempre mais, registrando minha gratidão.

Aos amigos, que, por ora, não vão ouvir de mim a palavra “dissertação” ...

Enfim, a todos aqueles que contribuíram, direta ou indiretamente, não apenas para este trabalho, mas para o êxito do curso de mestrado, os meus sinceros agradecimentos.

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, art. 5º, 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;”.

## RESUMO

A dissertação discute a (im)possibilidade do recebimento da justa e prévia indenização, nos procedimentos de desapropriação indireta, em trâmite no Poder Judiciário do Estado da Bahia (PJ/Ba), entre 1º de janeiro de 2018 e 17 de dezembro de 2021. Os objetivos específicos são: existem garantias constitucionais que orientam o conflito na desapropriação indireta? A supremacia do interesse público sobre o privado, na perspectiva do utilitarismo e do liberalismo pode fundamentar a desapropriação indireta? Qual a legislação aplicável nos casos de desapropriação indireta? Existe conflito entre o preceito constitucional da prévia e justa indenização e a prerrogativa dos precatórios? Qual a solução adotada pelos ordenamentos jurídicos da Itália e Estados Unidos da América (EUA) para as desapropriações indiretas? O PJ/Ba julga a partir do conceito de indenização justa e prévia, nos casos de desapropriação indireta? A presente pesquisa utiliza o método análise e síntese, efetivando estudos de casos julgados do Judiciário Baiano. A pesquisa sustenta como hipótese primária que não é possível, nas desapropriações indiretas, em tramitação no PJ/Ba, que o expropriado seja indenizado prévia e justamente, porque, segundo jurisprudência dominante daquela Corte, a ação resolve-se em perdas e danos, respeitado o rito dos precatórios. Ainda, revisita os conceitos gerais de direito relacionados ao direito de propriedade e realiza uma breve exposição sobre o direito de propriedade à luz do positivismo e do naturalismo jurídico, trazendo a evolução histórica da desapropriação no direito brasileiro. Examina a supremacia do interesse público sobre o privado e a utilidade pública, sob a ótica utilitarista e liberalista. Relaciona a supremacia do interesse público sobre o privado, enquanto princípio, como também a aplicação do princípio da proporcionalidade, a desapropriação indireta. Discorre sobre o procedimento expropriatório e a desapropriação indireta, bem como analisa o rito dos precatórios e sua conveniência à justa e prévia indenização. Coteja a desapropriação indireta nos ordenamentos jurídicos do Brasil, Itália e EUA. Inter-relaciona a matéria em estudo com julgados do PJ/Ba, visando entender se é possível (ou não) reconhecer a aplicação da indenização justa e prévia anteriormente entendida. Concluindo, ao final, sustenta a ilegalidade da desapropriação indireta, por violar o direito fundamental de propriedade, bem assim por colocar em situação de extrema insegurança jurídica o expropriado indireto, que tem seu patrimônio tolhido, pelo Poder Público, sendo obrigado a esperar longos períodos para ser indenizado pelo apossamento administrativo.

**Palavras-Chave:** Administração pública. Poder Público. Desapropriação. Desapropriação indireta. Apossamento administrativo. Ilegalidade. Indenização justa e prévia. Procedimento expropriatório. Interesse público. Utilidade pública. Direito de propriedade. Naturalismo. Positivismo. Utilitarismo. Liberalismo.

## ABSTRACT

The dissertation discusses the (im)possibility of receiving fair and prior compensation, in indirect expropriation procedures, pending in the Judiciary of the State of Bahia (PJ/Ba), between January 1, 2018 and December 17, 2021. The specific objectives are: are there constitutional guarantees that guide the conflict in indirect expropriation? Can the supremacy of the public interest over the private, from the perspective of utilitarianism and liberalism, justify indirect expropriation? What legislation is applicable in cases of indirect expropriation? Is there a conflict between the constitutional precept of prior and fair compensation and the prerogative of the procedure for payment of state debts? What is the solution adopted by the legal systems of Italy and the United States of America (USA) for indirect expropriations? Does the PJ/Ba judges based on the concept of fair and prior compensation, in cases of indirect expropriation? The present research uses the analysis and synthesis method, carrying out case studies of judgments of the Judiciary of Bahia. The research supports as a primary hypothesis that it is not possible, in the case of indirect expropriations, which are being processed in the PJ/Ba, that the expropriated person is previously and precisely compensated, because, according to the prevailing jurisprudence of that Court, the action is resolved in damages, respecting the rite for payment of state debts. Also, it revisits the general concepts of law related to property rights and makes a brief exposition on property rights in the light of positivism and legal naturalism, bringing the historical evolution of expropriation in Brazilian law. It examines the supremacy of the public interest over the private and public utility, from a utilitarian and liberalist perspective. It relates the supremacy of the public interest over the private, as a principle, as well as the application of the principle of proportionality, the indirect expropriation. It discusses the expropriation procedure and indirect expropriation, as well as analyzes the rite for payment of state debts and its convenience to fair and prior compensation. It compares indirect expropriation in the legal systems of Brazil, Italy and the USA. It interrelates the matter under study with judgments from the PJ/Ba, aiming to understand whether it is possible (or not) to recognize the application of fair and prior compensation previously understood. In conclusion, in the end, it sustains the illegality of indirect expropriation, for violating the fundamental right of property, as well as for putting in a situation of extreme legal uncertainty the indirect expropriated, who has his patrimony hampered, by the Public Power, and waiting long periods to be indemnified for the administrative takeover.

**Keywords:** Public administration. Public Power. Expropriation. Indirect expropriation. Administrative tenure. Illegality. Fair and prior compensation. Expropriation procedure. Public interest. Public utility. Property right. Naturalism. Positivism. Utilitarianism. Liberalism.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

a.a. – ao ano

AI – Ato institucional

AgIn – Agravo de Instrumento

ADIn – Ação direta de Inconstitucionalidade

A.P. - Administração pública

Art. – Artigo

BIT – “Bilateral Investment Treaties”

CF/88 – Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988

CC – Código Civil

Chesf - Companhia Hidrelétrica do São Francisco

CNJ – Conselho Nacional de Justiça

Des – Desembargador

Desa – Desembargadora

DL - Decreto-Lei

DPR – Decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327

EC – Emenda Constitucional

e.g. – Por exemplo

EUA – Estados Unidos da América

FTA – “Free Trade Agreements”

IPTU – Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana

LOJ – Lei de Organização Judiciária

n.p. – não paginado

OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico

PJ/Ba – Poder Judiciário do Estado da Bahia

PJe – Sistema de Processo Judicial Eletrônico

RE – Recurso Extraordinário

REsp – Recurso Especial

STJ – Superior Tribunal de Justiça

STF – Supremo Tribunal Federal

RPV – Requerimento de Pequeno Valor

TJ/Ba – Tribunal de Justiça do Estado da Bahia

TJ/Rj - Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro

TJ/Pa - Tribunal de Justiça do Estado do Pará

TRF – Tribunal Regional Federal

TRF5 - Tribunal Regional Federal da Quinta Região

v.g. – Por exemplo

VFP – Vara da Fazenda Pública

VUP – Valores Unitários Padrão

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>12</b>
<b>2 O DIREITO FUNDAMENTAL DE PROPRIEDADE, SUA EVOLUÇÃO HISTÓRICA E A DESAPROPRIAÇÃO.....</b>	<b>19</b>
2.1 A SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO SOBRE O PRIVADO E A UTILIDADE PÚBLICA À LUZ DO UTILITARISMO E DO LIBERALISMO.....	29
2.2 UMA ANÁLISE DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO SOBRE O PRIVADO ENQUANTO PRINCÍPIO.....	34
2.3 O PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE E DA LEGALIDADE NA APLICAÇÃO DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO SOBRE O PRIVADO E A DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA.....	47
<b>3 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA DESAPROPRIAÇÃO NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO.....</b>	<b>52</b>
<b>4 O PROCEDIMENTO EXPROPRIATÓRIO E A DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA... </b>	<b>60</b>
4.1 O RITO DOS PRECATÓRIOS E A JUSTA E PRÉVIA INDENIZAÇÃO.....	68
4.2 UMA ANÁLISE COMPARATIVA DA DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA NOS ORDENAMENTOS JURÍDICOS DOS EUA, ITÁLIA E BRASIL.....	75
<b>5 A JUSTA E PRÉVIA INDENIZAÇÃO NAS DESAPROPRIAÇÕES INDIRETAS E O ENTENDIMENTO APLICADO NO PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DA BAHIA.....</b>	<b>86</b>
<b>6 CONCLUSÃO.....</b>	<b>107</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>113</b>
<b>ANEXO I – E-MAIL DA COMISSÃO DE JURISPRUDÊNCIA DO PJ/BA.....</b>	<b>126</b>
<b>ANEXO II – PROCESSOS ENCONTRADOS COM A PESQUISA.....</b>	<b>128</b>

## 1. INTRODUÇÃO

Em que pese não se consiga identificar exatamente em qual momento surgiu a propriedade privada plena, foi, de modo incontroverso, o liberalismo político e econômico emergente da Revolução Francesa, que consagrou o direito de propriedade.

Enquanto direito fundamental, a garantia de existência da propriedade deve ser protegida de ingerências do Estado, também, no que tange sua utilização, de forma que ao proprietário deverá ser garantido não apenas a manutenção de sua propriedade, mas também o uso, fruição e a sua disposição, como assim disciplina o Código Civil (CC).

A perda da propriedade, em verdade, é uma questão política e jurídica, controvertida na ordem social histórica, porquanto, desde a antiguidade até os dias hodiernos, discute-se os limites da intervenção estatal em prol das necessidades coletivas.

Não só por isso, como também quando a propriedade passa a ser necessária à coletividade, apesar de cumprir perfeitamente sua função social, em razão de sua utilidade pública.

A aludida intervenção ocorre em razão da supremacia do interesse público sobre o privado, princípio que exalta a superioridade do bem-estar da coletividade em detrimento do desejo particular, para atender ao desenvolvimento social, econômico e administrativo.

Ainda que legislações infraconstitucionais apresentem normas reguladoras de “por que e como”, é possível intervir na propriedade e utilizá-la para fins públicos, tirar a propriedade do particular é medida excepcional atribuída na Lei Maior.

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) determina ainda, em seu art. 5º, inciso XXIV<sup>1</sup>, os requisitos autorizadores da desapropriação, quais sejam: necessidade ou utilidade pública e interesse social, além de indenização prévia e em dinheiro, nos casos da desapropriação comum, como regra geral, sendo sabidas as hipóteses de sanção pelo não cumprimento da função social da propriedade ou “culturas ilegais de

---

<sup>1</sup> Art. 5º (omissis): 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;

plantas psicotrópicas ou a exploração de trabalho escravo”<sup>2</sup>, nos termos do art. 243 da CF/88.

Ao arrepio do mandamento constitucional, entretanto, a administração pública apoia-se na supremacia do poder público para intervir irrestritamente na propriedade do particular sem o devido processo expropriatório, tomando para si o bem antes mesmo de findo o procedimento adequado, imitando-se na posse muitas vezes de forma ilegal e injusta, como ocorre na desapropriação indireta.

A situação real é bem diferente do que a legislação prevê.

Apesar de haver prazo legal próprio ao rito da desapropriação, a administração pública, sob alegação de “urgência”, inúmeras vezes toma para si a área/bem expropriada, adentra, edifica, desconfigura completamente e a extirpa do patrimônio do particular antes de realizar o pagamento ou cumprir com os requisitos e procedimentos estabelecidos pelo Decreto-Lei n.º 3.365 de 21 de junho de 1941 (DL n. 3.365/41), que dispõe sobre desapropriações, situação que impossibilita a retrocessão do bem expropriado ao particular, uma vez que o imóvel revestir-se-á de utilidade pública por interesse social.

Nestes casos, a expropriante ainda se aproveita de uma ambiguidade da legislação, para obter vantagem maior, aduzindo que pela sua própria conduta arbitrária, não cabe falar em justa indenização em dinheiro, no entanto, em perdas e danos, resolvidos através da vagarosa ação de indenização (Código Civil, art. 186 e 187)<sup>3</sup>, com pagamento pelo rito dos precatórios (CF/88, art.100)<sup>4</sup>.

Em verdade, na própria ação de desapropriação por utilidade pública, sem que seja materializada perícia judicial, a fim de assegurar a justa e prévia indenização em dinheiro, não é possível contabilizar os danos realmente sofridos pelo expropriado,

---

<sup>2</sup> Art. 243. As propriedades rurais e urbanas de qualquer região do País onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas ou a exploração de trabalho escravo na forma da lei serão expropriadas e destinadas à reforma agrária e a programas de habitação popular, sem qualquer indenização ao proprietário e sem prejuízo de outras sanções previstas em lei, observado, no que couber, o disposto no art. 5º.

<sup>3</sup> Art. 186. Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito.

Art. 187. Também comete ato ilícito o titular de um direito que, ao exercê-lo, excede manifestamente os limites impostos pelo seu fim econômico ou social, pela boa-fé ou pelos bons costumes.

<sup>4</sup> Art. 100. Os pagamentos devidos pelas Fazendas Públicas Federal, Estaduais, Distrital e Municipais, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim.

pois eles podem sobejar o valor do imóvel, para também abarcar os danos imateriais, a exemplo do fundo de comércio, potencial construtivo etc.

Mais grave ainda, é o que se vislumbra nos casos de desapropriação indireta, quando se torna impossível a indenização prévia.

A complexidade e antiguidade do DL n.º 3.365/1941, com constantes mudanças, diferentes interpretações jurisprudenciais e normatizações, servem, muitas vezes, de incentivo para o aumento da litigiosidade do Judiciário, com milhares de demandas repetitivas, visto a insegurança acerca das interpretações das normas.

Ademais, esse conflito entre o poder público e o expropriado acaba por refletir até mesmo na ineficiência da declaração de utilidade pública sobre o bem e o consequente obstáculo na promoção dos direitos e interesses públicos primários que a originou.

Apesar da imissão provisória na posse ser um instituto abrangido pela desapropriação com a intenção de imprimir maior eficiência e celeridade à efetivação do interesse público primário, a utilização inadequada desta prerrogativa acaba por suprimir as garantias fundamentais individuais, violando princípio constitucional da justa e prévia indenização, em especial, porque após a imissão na posse ser efetivada, torna-se, muitas vezes, impossível a reversão, não possuindo o caráter realmente provisório.

Violação idêntica verifica-se também com a prerrogativa dos pagamentos através de precatórios, quando valor for majorado por sentença, estabelecendo que, quando o pagador for ente público, será através do regime de precatórios, no que tange o saldo excedente aferido em perícia, sendo que o valor ofertado no início, que é apresentado unilateralmente pelo poder estatal, não respeitando, em muitos casos, a própria avaliação municipal dos Valores Unitários Padrão (VUP), será por meio de depósito judicial.

É de causar estranheza que a indenização, cujo fito é permitir ao expropriado que receba de forma prévia e justa a compensação pela perda do bem, de forma que possa reestabelecer seu patrimônio, possa ser paga através do demorado sistema de precatórios.

Todavia, atualmente o procedimento expropriatório divide-se em duas fases, a “interna”, que consiste na declaração de utilidade pública, e a executória, extrajudicial ou judicial.

A fase executória extrajudicial ocorre apenas quando a administração pública e o expropriado acordam quanto ao preço ofertado, e, em caso de discordância, a forma de obter-se o real valor do bem é a partir de uma contenda judicial, através de prova pericial produzida por “*expert*” nomeado pelo juízo, de forma imparcial.

Referido entendimento, contudo, faz com que os conflitos expropriatórios sejam, em sua grande maioria, judicializados.

Situação pior ocorre na desapropriação indireta, quando a administração pública vale-se de suas prerrogativas para não proceder com a fase executória e esquivar-se do dever de indenizar justa e previamente o particular.

Quando respeitada a legalidade e o devido procedimento expropriatório, garante-se à parte expropriada, quando privada de seu bem por ato do Poder Público, a prévia indenização em dinheiro.

Ocorrendo o impedimento à fruição do bem pelo proprietário, sem o regular procedimento expropriatório prévio, tem-se a denominada desapropriação indireta, que enseja ao proprietário o direito de indenização, ao argumento de que o art. 35, do DL n.º 3.365/41<sup>5</sup>, determina que os bens expropriados pelos Entes públicos não podem ser reivindicados, bem como que a resolução para a demanda dar-se-á por perdas e danos.

Apesar do aludido DL assim determinar, a redação imprecisa do seu artigo 35 gera insegurança jurídica e divergência doutrinária acerca do procedimento da desapropriação indireta, levando a discussões judiciais que, pela própria natureza, eternizam-se no Judiciário.

Há, de fato, divergências doutrinárias e jurisprudenciais quanto ao rito processual da desapropriação indireta, mormente em relação a impossibilidade de indenizar-se previamente o particular, como também o conflito entre a necessidade pública e a prévia indenização em dinheiro, a forma de aferir-se o “quantum” indenizatório e, ainda, a prerrogativa do Poder Público de pagar a indenização por precatórios, o que corrobora a relevância do tema proposto.

Justifica-se, assim, a importância desse estudo, levando-se em conta o cenário de crise do contencioso, para além da morosidade relacionada a todas as controvérsias levadas ao Judiciário, como também em razão da realidade que se

---

<sup>5</sup> Art. 35. Os bens expropriados, uma vez incorporados à Fazenda Pública, não podem ser objeto de reivindicação, ainda que fundada em nulidade do processo de desapropriação. Qualquer ação, julgada procedente, resolver-se-á em perdas e danos.

verifica na existência de demandas repetitivas, em razão dos conflitos expropriatórios, ante a insuficiência da legislação própria.

Logo, a pretensão dessa pesquisa é questionar a legislação vigente que rege o procedimento das desapropriações indiretas e propor o procedimento adequado para se estabelecer a prévia e justa indenização, nestes casos, fazendo-se adequar o procedimento de imissão provisória na posse e o efetivo pagamento da compensação ao expropriado.

A insuficiência de regulamentação do procedimento de desapropriação indireta, em cotejo, o aparente conflito de decisões do Poder Judiciário do Estado da Bahia (PJ/Ba) e de Cortes Superiores, acerca do pagamento da prévia e justa indenização em dinheiro no referido procedimento, demonstram a necessidade de estudar-se o procedimento expropriatório indireto, e o do injusto apossamento, que permitem à administração pública a apropriação do bem particular sem que haja a adequada e prévia compensação do expropriado. Diferentemente dos demais trabalhos científicos, que versam sobre o tema, foca-se, com exclusividade e norte, no entendimento jurisprudencial do PJ/Ba.

Por sua vez, o recorte temporal estabelecido será o do julgamento dos recursos de apelação e/ou reexame necessário, entre 1º de janeiro de 2018 até 17 de dezembro de 2021, independentemente da data de ajuizamento ou julgamento do processo em primeiro grau de jurisdição, tendo como fundamento por serem os entendimentos mais recentes sobre o tema, considerando que a mudança é ínsita ao direito, enquanto fenômeno sócio-histórico-cultural e a possível mora do judiciário no julgamento de processos.

A presente dissertação tem como principal objetivo responder se é possível o recebimento da justa e prévia indenização nos procedimentos de desapropriação indireta da administração pública, estadual e municipal, ainda que exercida por delegação.

O objetivo específico é responder aos seguintes questionamentos: existem garantias constitucionais que orientam o conflito na desapropriação indireta? A supremacia do interesse público sobre o privado, na perspectiva do utilitarismo e do liberalismo pode fundamentar a desapropriação indireta? Qual a legislação aplicável nos casos de desapropriação indireta? Existe conflito entre o preceito constitucional da prévia e justa indenização em dinheiro e a prerrogativa dos precatórios? Nos ordenamentos jurídicos da Itália e Estados Unidos da América, é possível a realização

de desapropriação indireta, caso positivo, qual a solução adotada pelo ordenamento? No PJ/Ba, aplica-se o conceito de indenização justa e prévia nos casos de desapropriação indireta?

Esta pesquisa tem como hipótese primária de que não é possível, nas desapropriações indiretas, em tramitação no estado da Bahia, que o expropriado tenha sua indenização prévia e justa, porque, segundo a mencionada Corte, a ação de desapropriação indireta resolve-se, sempre, em ação de perdas e danos, respeitando-se, ao final, o rito dos precatórios.

As hipóteses dos objetivos secundários: as desapropriações indiretas devem ser norteadas pelo direito de propriedade e pelo devido processo legal, bem como deve ser observada a garantia da justa e prévia indenização ao expropriado; o utilitarismo não pode servir de base para a supremacia do interesse público, uma vez que estar-se-ia abrindo margens ainda maiores para abusos de direito e da ilegalidade; deve-se aplicar o DL n.º 3.3655/41, porque, atualmente, é a legislação que rege o processo expropriatório pelo poder público diante da utilidade pública; a prévia e justa indenização são incompatíveis com o rito dos precatórios, diante da ausência de previdência; em que pese ser possível a desapropriação indireta nos países citados, os ordenamentos jurídicos possuem saídas, que visam minimizar os prejuízos e a quebra dos direitos daqueles que tiveram seus bens expropriados; o PJ/Ba não aplica o conceito de justa e prévia indenização em casos de desapropriação indireta, em especial porque as ações são submetidas ao rito dos precatórios, após toda a tramitação processual de conhecimento e execução.

No que concerne à metodologia, a presente pesquisa utiliza-se do método análise e síntese, partindo-se das ideias mais gerais para, gradativamente, efetuar uma análise dos objetos mais específicos, a fim de interpretar o seu significado, bem assim, efetuar estudos de casos advindos do PJ/Ba, diante da necessidade de verificar qual o posicionamento adotado pelo Judiciário baiano e, se é possível ou não o recebimento da prévia e justa indenização, e, por fim, alcançar uma conclusão.

Quanto ao procedimento, para a materialização da pesquisa, o autor utilizou de fontes de pesquisas diversas, em especial, por fontes bibliográficas e documentais, decorrente do cunho hegemonicamente doutrinário das premissas acerca do panorama de estudo proposto, recorrendo-se às doutrinas nacionais e estrangeiras, publicações em periódicos, artigos científicos, dissertações e teses sobre o tema, dentre outros.

Para a pesquisa dos processos, foi utilizado o sítio eletrônico do PJ/Ba <<https://jurisprudencia.tjba.jus.br/>>, aplicando-se ao filtro apenas o termo “desapropriação indireta” e a data de publicação 1º de janeiro de 2018 até o dia 17 de dezembro de 2021, como indicado por e-mail pelo setor de jurisprudência do referido tribunal (Anexo I).

Não serão objeto de análise os processos que, na oportunidade do julgamento do recurso, trataram apenas questões processuais, como nulidades, ou que não houve julgamento do mérito, como por exemplo, por intempestividade do recurso ou anulação da sentença, ou mesmo, processos que, apesar de aparecerem na pesquisa, não possuem relação com a desapropriação indireta.

Também, não farão composição a análise dos embargos de declaração. Excluídos, de igual modo, outros recursos julgados nesse período, como agravos de instrumento e agravo interno.

A pesquisa está estruturada nesta introdução.

O primeiro capítulo explanará sobre o direito de propriedade, enquanto garantia fundamental, bem como a supremacia do interesse público sobre o privado como justificativa para a desapropriação, tendo como base o liberalismo e o utilitarismo e a aplicação da supremacia do interesse público sobre o privado nas desapropriações indiretas, com um olhar direcionado ao princípio da proporcionalidade, realizando uma análise da pertinência da supremacia do interesse público sobre o privado enquanto princípio basilar do ordenamento jurídico.

O segundo capítulo analisará a evolução histórica da desapropriação no Direito brasileiro.

No terceiro capítulo far-se-á um estudo sobre desapropriação e seu rito legal, bem assim uma análise sobre o rito dos precatórios e a justa e prévia indenização nas desapropriações indiretas, como também efetivar um comparativo entre as desapropriações indiretas nos ordenamentos jurídicos do Brasil, Itália e EUA.

O último capítulo explorará o entendimento jurisprudencial aplicado, com enfoque no PJ/Ba, sobre as desapropriações indiretas e a justa e prévia indenização.

Por fim, acham-se as conclusões das respostas as indagações, aos objetivos geral e específicos, com fundamento nos estudos proporcionados pelo autor e doutrinadores, bem como pela jurisprudência apresentada no decorrer desta pesquisa.

Acredita-se que o estudo em debate é de uma temática completamente coerente aos interesses sociais e busca produzir uma extensão no conhecimento dos proprietários, que forem vítimas de uma intervenção ilegal e injusta do Poder Público.

## **2 O DIREITO FUNDAMENTAL DE PROPRIEDADE, SUA EVOLUÇÃO HISTÓRICA E A DESAPROPRIAÇÃO**

Como dito, em que pese não consiga identificar, exatamente, em qual momento surgiu a propriedade privada plena, Friedrich Engels (2019, p. 149) entendeu que, na idade média, a passagem da propriedade comum para a propriedade privada - que o referido filósofo nomeia “especial” - concebeu-se em um estágio de revolução da família, em destaque, quando os rebanhos de gado eram os novos meios de subsistência e, do mesmo modo, enquanto a domesticação e manutenção eram os meios de subsistência da população.

A partir disso, a família individual tomou força, ao tempo em que passou a acumular riquezas, de modo que as diferenciações sociais entre os chefes das famílias individuais acabaram por implodir a “comunidade doméstica” e, com isso, também o cultivo comunitário do solo, de sorte que a propriedade passa a ser transferida e aproveitada pela família, pouco a pouco, até que a propriedade privada consolida-se como tal, entre o estágio intermediário da barbárie e o limiar da civilização, de modo que, com o advento da civilização, essa propriedade, plena e livre do solo, conferia, além da posse irrestrita, o direito de venda.

Corroborando, ensinou José Carlos de Moraes Salles (1980, p. 21), que durante a idade média, apesar de ser considerada como legítima, a propriedade não reflete um direito absoluto, como estabelecido pelos romanos, na idade antiga.

Ainda na idade média, na organização social do feudalismo prevaleceu a máxima “nulle terre sans seigneur, nul seigneur sans titre”, que, em tradução livre, significa “nenhuma terra sem um senhor, nenhum senhor sem título”, pois um feudo era concedido pelo suserano ao seu vassalo por confissão, assegurando-lhe o domínio da terra, em troca da sua lealdade e do seu apoio armado, desde que portador de títulos (BARLIER, 2021, p. 01).

Na idade moderna, com o liberalismo político e econômico, emergente das Revoluções Industrial e, em destaque, a Francesa, consagrou o direito de propriedade pela Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, na qual se

estabeleceu que ninguém poderia ser privado de sua propriedade, haja vista que essa é considerada um direito inviolável e sagrado (MOREIRA, 1998, p. 55).

Essa concepção advém do naturalismo jurídico, que tem como base a teoria moral da lei natural, sendo a afirmação de que os padrões morais são, em algum sentido, produzidos ou implícitos pela natureza do mundo e pela natureza do homem (SEAGRAVE, 2014, p. 73).

Para o naturalismo, o homem possui direitos naturais que não foram dados a ele por nenhum governante, posto que, em realidade, foram os governantes que decidiram defender os direitos naturais do povo em troca do poder de governar (LOCKE, 1994, p. 30).

É dizer, o Estado é um acordo de vontades, um artifício usado pelo ser humano, visando aprimorar o estado natural contra a violência e a impunidade (HOBBS, 2003, p. 45 a 47).

Com base nisso, a lei da natureza, aparentemente, é a base da moralidade, segundo a qual “ninguém deve prejudicar outra vida, saúde, liberdade ou propriedade” (SEAGRAVE, 2014, p. 73).

Então, o argumento para uma conexão intrínseca entre a autoconsciência e autocontrole, que, por sua vez, constitui a lei natural fundamental, no sentido estrito da palavra, é a base dos requisitos morais que são inerentes ao homem ou decorrem dele (SEAGRAVE, 2014, p. 73).

Embora existam várias versões da teoria da lei natural, todas elas aderem à tese de que existem, pelo menos, algumas leis que não dependem de quaisquer acordos humanos preexistentes, mas das relações lógicas nas quais neles são encontrados os padrões morais (GONZAGA, 2017).

Seagrave (2014, p. 124) afirma que o naturalismo garante que cada base moral, direito natural e lei natural sejam “independentes uns dos outros, colocando-os em uma base comum que atenda à indução da realidade observável.” (SEAGRAVE, 2014, p. 124).

Portanto, Seagrave (2014, p. 124 e 125) argumentou que os fundamentos filosóficos da moralidade natural, possuem uma compreensão completa da lei natural e dos direitos naturais, que podem enriquecer os debates de políticas públicas em diversos campos.

Percebe-se, assim, pela ótica do naturalismo jurídico, que o direito fundamental de propriedade é anterior à própria Lei, é um direito inato do ser humano, que foi

reconhecido, consoante visto anteriormente, em diversos momentos da civilização humana através da positivação, que é mero ato de reconhecimento do preexistente.

A existência do direito de propriedade não está vinculada à lei, mas ao direito inato do ser humano, tratando-se de direito fundamental, que a CF/88 consagrou em seu art. 5º, “caput”, e reafirmado no inciso XXII, do mesmo diploma. (BRASIL, 1988)

E, ainda assim, pela ótica meramente positivista, o direito de propriedade estaria garantido pelo ordenamento jurídico brasileiro, em especial diante previsão constitucional do direito.

Um dos percussores da Revolução Francesa, John Locke (2001, p. 81 a 132), defendeu, fortemente, o direito à propriedade, em sua segunda teoria de governo, consoante destacado, justificando que o este se baseia em um contrato entre o povo e seus governantes, sendo que as pessoas possuem direitos inatos, como direito à vida, liberdade e à propriedade, além de que a base desses direitos independe das leis de uma determinada sociedade.

Continuando, John Locke (2001, p. 134 /135) afirmou que os seres humanos são, essencialmente, livres e iguais, como parte de seu entendimento do governo político legal como resultado de um “contrato social”, no qual os humanos transferem condicionalmente alguns de seus direitos ao governo em um estado natural para melhor garantir a estabilidade aproveite sua vida com conforto e liberdade e propriedade.

Diferente de Locke (2001), que vinculava a propriedade privada ao trabalho, para Friedrich Hegel (1997, p. 39 a 43), a existência da propriedade privada depende crucialmente dos laços universais, cuja criação ocorre entre as pessoas, que interagem na dimensão ética do Estado, conseqüentemente, os direitos estabelecidos pela propriedade privada e pela troca são abstratos, além de incluir os indivíduos como sujeitos abstratos e universais.

Ainda em Friedrich Hegel (1997, p. 46), é possível constatar a existência de um direito absoluto de apropriação, pois ele argumenta que a vontade torna-se objetiva na propriedade privada, em uma acepção diversa ao direito natural defendido por Locke (2001).

Para Hegel (1997, p. 44 a 53), a propriedade é a expressão de si mesmo e o lugar das reivindicações humanas de direitos sendo, que a propriedade privada é uma parte essencial do processo pelo qual o indivíduo realiza-se no mundo, a propriedade

funciona como o "modo primário de liberdade" e, como tal, constitui a "pedra angular" de sua filosofia do direito e está no cerne dos direitos individuais.

Stuart Mill (2020, p. 28), contudo, observa que a ideia de propriedade privada implica apenas o direito de cada um as suas próprias habilidades, ao que pode produzir com elas e a tudo o que pode obter no mercado justo, juntamente, com o seu direito de transferi-lo para qualquer outra pessoa, se assim o desejar.

Contrário ao preceito de propriedade privada e reconhecido crítico das teorias de Hegel, Karl Marx (2011, p. 38) trouxe, em seus manuscritos, que "toda produção é apropriação da natureza pelo indivíduo no interior e mediada por uma determinada forma de sociedade".

A crítica tecida por Karl Marx (2011, p. 38) à propriedade privada tem como fundamento e escopo principal a produção, tratando-se, em especial, de uma crítica ao sistema capitalista e a crescente burguesia, que exploraria, economicamente, as atividades sociais, manipulando e utilizando o capital para exercer uma dominação e manter homem em situação de subserviência do homem, utilizando a propriedade privada e a mercadoria na manutenção das desigualdades sociais.

Nesse sentido, Marx (2011, p. 38) sustentou que história mostra que a propriedade comum, seria melhor cumpridora de "um papel significativo", e afirmar que a propriedade privada é necessária à produção e a sociedade seria uma contradição e, de forma oposta, poderia ser defendido que a não propriedade seria uma condição da produção.

Mais ainda, afirmou que "economistas burgueses" pensam que a produção é melhor beneficiada pela "polícia moderna", quando, em realidade "o direito do mais forte também é um direito, e que o direito do mais forte subsiste sob outra forma em seu estado de direito." (MARX, 2011, p. 38).

Contudo, na atualidade, mesmo em países como Cuba e China, que possuem, como de conhecimento notório, tradição comunista, o direito de propriedade é garantido aos seus cidadãos e, até mesmo, a estrangeiros.

De acordo com matéria publicada pela *Reuters*, ainda em 2018, a Cuba comunista reconhece a propriedade privada - pela nova Constituição -, algo que há muito rejeitou como um vestígio do capitalismo, sob uma nova Constituição que

também cria a posição de primeiro-ministro ao lado do presidente, informou a mídia estatal no sábado (ACOSTA e MARSH, 2018, n.p., tradução nossa)<sup>6</sup>.

Acosta e Marsh (2018, n.p.) destacaram que as reformas de mercado do ex-presidente Raul Castro, destinadas a tentar impulsionar a economia e tornar o socialismo cubano mais sustentável, levaram centenas de milhares de cubanos a se juntarem às fileiras dos autônomos da ilha, desde 2010, em novas empresas privadas que vão desde restaurantes a salões de beleza (ACOSTA e MARSH, 2018, n.p.).

O reconhecimento do mercado livre e da propriedade privada na nova Carta Magna de Cuba significa maior proteção legal para os novos empresários, bem como para os investidores estrangeiros, vez que a Constituição reafirmou que o planejamento central e as empresas estatais são os pilares da economia em geral (ACOSTA e MARSH, 2018, n.p.).

Faiola e Krygier (2018, tradução do subscritor)<sup>7</sup> da revista *The Washington Post* publicaram que a propriedade privada e o investimento estrangeiro limitado, são uma realidade, de fato, em Cuba, mas a nova Constituição ofereceria reconhecimento oficial e legal para ambos.

A revista *The Guardian* (NEW, 2007, n.p.)<sup>8</sup>, publicou matéria em cujo teor afirma que a China deu um passo além de seu passado comunista quando o parlamento aprovou uma legislação, cujo ideal fortalece os direitos de propriedade privada para indivíduos e empresas.

Na mesma linha, a reportagem de 2007 da *BBC News* (2007, tradução nossa)<sup>9</sup>, noticiou que o parlamento da China encerrou sua sessão anual, aprovando uma lei histórica para aumentar os direitos de propriedade privada.

Deste modo, é nítida que a crítica realizada por Karl Marx (2011, p. 36 a 40) ao direito de propriedade privada não subsiste, mesmo em países de orientação comunista, que reconhecem o direito à propriedade privada e suas garantias.

---

<sup>6</sup> Do original: Communist-run Cuba will officially recognize private property, something it has long rejected as a vestige of capitalism, under a new constitution that also creates the position of prime minister alongside the president, state media reported on Saturday.

<sup>7</sup> Do original: Private ownership and limited foreign investment are already a de facto reality in Cuba, yet the new constitution would offer official and legal recognition for both.

<sup>8</sup> Do original: China today took a further step away from its communist past as parliament passed legislation strengthening private property rights for individuals and companies.

<sup>9</sup> Do original: China's parliament has wrapped up its annual session, passing a landmark law to increase private property rights.

Numa concepção contemporânea, Lothar Michael e Morlok (2016, p. 320 e 321) entendem a propriedade como uma liberdade do indivíduo, que o torna independente e livre para o exercício de outros de direitos de liberdade e, como tal, seu valor econômico pode ser garantidor da subsistência pessoal do indivíduo, de sorte que deve haver proteção social da propriedade.

“Propriedade”, para os referidos autores, é conjunto de todos os direitos de valor patrimonial e de direito privado que abrangem não apenas as pretensões absolutas e reais, como também às relativas à sua livre utilização (MICHAEL; MORLOK, 2016, p. 325).

Nesse mesmo sentido, Ana Prata (2017, p. 135) apresentou um estudo da tutela da autonomia privada como tutela da propriedade, esclarecendo que um dos aspectos atinentes ao direito de propriedade são as faculdades integradas a este, como o gozo e a disposição.

Coadunando com o pensamento de Ana Prata (2017), Bodo Pieroth (2019, p. 437), sustentou que a garantia do direito de propriedade tem o condão de resguardar ao titular desse direito fundamental um espaço de liberdade que lhe possibilite “uma organização autorresponsável da sua vida” (PIEROTH, 2019, p. 437).

Maria Sylvia Zanella de Pietro (2009, p. 130) explicou que a propriedade, enquanto mais amplo direito real, que abrange a garantia do uso, gozo e disposição da coisa, de forma absoluta, evoluiu da concepção individual para concepção social a partir da Revolução Francesa, cuja consagração ocorreu no Código Napoleônico, face tratar a propriedade como o “direito de gozar e de dispor das coisas de modo absoluto, contanto que isso não se torne proibido pelas leis ou pelos regulamentos.”

Em que pese não haver uma definição específica do direito e conceito de propriedade, Michael e Morlok (2016, p. 323) disseram que o legislador é obrigado a criar “um quadro para posições de propriedade e a manter essas funcionais”, bem como, submete-se necessariamente à proporcionalidade nas hipóteses em que se faça necessário conformar ou limitar os direitos de propriedade (MICHAEL e MORLOK, 2016, p. 323).

É mister ressaltar, então, que o direito fundamental de propriedade não é um direito absoluto, que não admite restrições, e, apesar de sua essência, este deve possuir limitações ao seu exercício.

Robert Alexy (2008, p. 276) afirmou, sobre a interpretação dos direitos fundamentais, que “direitos tenham restrições e que possam ser restringidos, parece

ser uma ideia natural”. Contudo, para ele, o problema reside em definir possíveis “conteúdo e extensão dessas restrições e nas distinções entre restrição e outras coisas como regulamentações, configurações e concretizações” (ALEXY, 2008, p. 276).

Para o referido escritor, “restrições a direitos fundamentais são normas que restringem uma posição *prima facie* de direito fundamental” e, assim, esclarece que as restrições a direitos fundamentais são normas (ALEXY, 2008, p. 281).

Entretanto, Robert Alexy (2008, p. 281) apontou que somente pode-se considerar como uma restrição a um direito fundamental, se essa “norma” for compatível com a Constituição porquanto, sendo inconstitucional, haveria uma intervenção no direito fundamental discutido, mas não uma restrição. Nesse sentido, o doutrinador asseverou:

é preciso distinguir as competências para a criação de normas que são fundamentais pelas reservas legais constitucionais – competências diretamente estabelecidas pela Constituição – das competências constitucionais indiretas, que surgem, por exemplo, quando o legislador autoriza a edição de atos normativos.  
(ALEXY, 2008, p. 282)

Isto porque, as “normas de competência não restringem os direitos fundamentais, apenas fundamentam sua restringibilidade. Por isso, as reservas legais não são enquanto tais, restrições” (ALEXY, 2008, p. 282).

Sendo assim, explicou que existe:

também a lei autorizadora como “norma interventora”, isto é correto na medida em que uma autorização para o estabelecimento de restrições, a qual sempre é uma autorização para uma intervenção, é algo potencial e indiretamente restritivo ou interventivo, no sentido acima.  
(ALEXY, 2008, p. 282)

Neste aspecto, corroborando com Robert Alexy, o professor Batista Gomes Moreira (1998, p. 55), sustentou que, pela Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, tenha se estabelecido que ninguém poderia ser privado de sua propriedade, excetuando-se os casos em que a necessidade pública legalmente comprovada exigir a intervenção na propriedade de particular, condicionada à justa e prévia indenização.

Enquanto direito fundamental, a garantia de existência da propriedade deve ser protegida de ingerências do Estado, de igual modo, no que tange sua utilização, de

modo que ao proprietário deverá ser garantido não apenas a manutenção de sua propriedade, mas também o uso, fruição e disposição desta.

Neste diapasão, Manoel de Oliveira Franco Sobrinho (1989, p. 3) ensinou que a propriedade é uma condição natural do homem e sua perda só se convence quando provado um interesse maior, quando essa se submete à vontade social ou coletiva e enfraquece-se subjetivamente.

Ou seja, a propriedade perde a proteção quando utilizada para ações que são proibidas e somente quando se vislumbra a função social nas ações que permeiam a propriedade é que se aplicam as proteções contra as ingerências (PIEROTH, 2019, p. 445).

À exemplo, a CF/88 prevê, em seu art. 243 (BRASIL, 1988)<sup>10</sup> que as propriedades utilizadas para cultivo de drogas ilegais, bem assim explorar trabalho escravo, serão expropriadas, sem direito a indenização ao proprietário.

Desta forma, o que se pode observar é que, em que pese o direito de propriedade seja individual, não se pode permitir que seja exercido ilimitadamente, ferindo direitos alheios que coexistam ou sufocando o interesse público maior, cuja tutela cabe ao Poder Público (PRATA, 2017, p. 132).

Aludidas restrições têm o fito de impor limitação à atuação dos proprietários para garantir o exercício do direito de toda a coletividade, o que nos remete às lições iniciais de Ana Prata (2017, p. 39) acerca da intervenção do Estado na autonomia privada como sucedâneo de uma pressão de certas necessidades e sua satisfação, função que se incumbe por lei e, prioritariamente, pela Constituição.

Isso porque, com objeto de concretizar a paz social, o interesse público ou a necessidade pública, a propriedade individual pode assumir característica de bem comum, “exigindo aproveitamento capaz de resguardar programas sociais de caráter impessoal”, sob influência da economia, da política econômica e do direito aplicado ao caso (FRANCO SOBRINHO, 1989, p. 4).

A perda da propriedade, em verdade, é um problema político e jurídico controvertido na ordem social e histórica, porquanto, desde a antiguidade até os dias

---

<sup>10</sup> Art. 243. As propriedades rurais e urbanas de qualquer região do País onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas ou a exploração de trabalho escravo na forma da lei serão expropriadas e destinadas à reforma agrária e a programas de habitação popular, sem qualquer indenização ao proprietário e sem prejuízo de outras sanções previstas em lei, observado, no que couber, o disposto no art. 5º

hodiernos, se discute os limites da intervenção estatal em prol das necessidades coletivas.

Ao mesmo tempo em que existem regras que protegem a propriedade, há as que admitem sua perda ou transformação, nas quais incumbe ao intérprete da lei “investigar a motivação, conhecer o interesse público, saber da aplicabilidade constitucional, examinar o ato declaratório nas exatas projeções jurídicas.” (FRANCO SOBRINHO, 1989, p. 5).

O direito à propriedade, apesar de importante garantia fundamental individual, é relativizado, vez que se condiciona sua efetividade ao cumprimento da sua função social em prol da comunidade, na medida em que o Estado Social, para proporcionar o bem-estar social, pode intervir na propriedade privada (CUNHA JÚNIOR, 2016, p. 732).

A intervenção do Estado na propriedade particular tem como objetivo proteger os interesses da comunidade, mantendo o bem-estar social, consoante destacado acima.

Para garantir o bem-estar social, à administração pública é garantida a intervenção na propriedade privada, podendo suprimir coercivamente e limitar ou subordinar os direitos da propriedade privada.

Dentre as formas de intervenção do Estado na propriedade privada temos a servidão administrativa; requisição administrativa; tombamento; limitação administrativa; ocupação temporária ou provisória e; desapropriação.

A desapropriação, intervenção que este trabalho se debruça, ocorre em razão da supremacia do interesse público sobre o privado, princípio que exalta a superioridade do interesse da coletividade sobre o interesse particular.

Não só por isso, como também quando a propriedade passa a ser necessária à coletividade, apesar de cumprir perfeitamente sua função social, em razão de sua utilidade pública.

O instituto da desapropriação é, portanto, o meio através do qual o Poder Público toma para si, mediante indenização, a propriedade do particular, fundado no interesse público. Situação que reflete sacrifício ao patrimônio do expropriado em prol da coletividade (BANDEIRA DE MELLO, 2008, p. 858).

Segundo Manuel de Oliveira Franco Sobrinho (1989, p. 219), o instituto da desapropriação “é processo orgânico permanente de ajustes jurídicos públicos e não

um conceito fechado, dogmático, intocável, que não admita sujeição a novas realidades cogentes ou novas motivações fáticas.

Para atender ao interesse e desenvolvimento social, econômico e administrativo, as finalidades da desapropriação ampliam-se e determinam novas formas expropriatórias também submissas à Constituição e leis que rejam o instituto.

Sendo assim, a desapropriação é instituto jurídico de ordem constitucional, “com caráter próprio de ação excepcional e conforme pressupostos finalísticos.” (FRANCO SOBRINHO, 1989, p. 253).

A doutrina indica divergência acerca da origem histórica do instituto da desapropriação, como denotar-se-á a seguir.

Segundo as lições de José Carlos Moraes Salles (1980, p. 67), em que pese haja vertente doutrinária no sentido de que os romanos desconheciam a desapropriação e, ainda, vertente que conceba a divisão do Império Romano como marco temporal que levou os romanos a vivenciarem a desapropriação, há também parte da doutrina que alega terem os romanos vivenciado o instituto tal como nas leis modernas.

Para o referido autor (SALLES, 1980, p. 67), porém, os romanos não conheceram do instituto como hoje se apresenta, mas de fato “sentiram o fenômeno da desapropriação” pois, notoriamente, levaram a efeito a execução de numerosas e gigantescas obras que decerto deflagraram conflitos entre o interesse público e a propriedade privada do particular (SALLES, 1980, p. 67).

Ao tratar sobre o tema, João Claudino de Oliveira e Cruz (1941, p. 27) asseverou que “o direito de propriedade, entre os romanos, nunca foi um direito absoluto e sagrado”, por isso, “a desapropriação, embora sem apresentar todos os caracteres que lhe são próprios hoje em dia, era o meio empregado para exigir dos proprietários as áreas de terrenos necessárias aos reclamos do interesse geral”.

Apesar disso, o professor Salles (1980, p. 68) esclareceu que “a tomada dos bens dos súditos, que os dirigentes romanos concebiam, não era desapropriação em sentido técnico”, mas os romanos tinham sim consciência do instituto.

Desde a idade média, no feudalismo, os bens dos vassalos eram submetidos à livre disposição dos senhores feudais, de sorte que não havia garantia da propriedade. Bem assim, na Renascença e nos Tempos Modernos, não se vislumbrou mudanças significativas, restando ainda presentes os conceitos despóticos através dos quais os

detentores do poder dispunham dos bens particulares em face do seu livre-arbítrio ou qualquer interesse público. (SALLES, 1980, p. 68)

Foi somente com a Revolução Francesa e a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, em 1789, que se consagrou a desapropriação como hoje conhecemos, considerando-se, portanto, sua matriz.

Em nosso ordenamento, a garantia fundamental do direito à propriedade, material ou imaterial, encontra-se insculpida no art. 5º, inciso XXII, da CF/88.

Como se esclareceu, o direito à propriedade, apesar de importante garantia fundamental individual, é relativizado, vez que se condiciona sua efetividade ao cumprimento da sua função social em prol da comunidade, na medida em que o Estado Social, para proporcionar o bem-estar social, pode intervir na propriedade privada (CUNHA JÚNIOR, 2016, p. 732).

## **2.1 A SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO SOBRE O PRIVADO E A UTILIDADE PÚBLICA À LUZ DO UTILITARISMO E DO LIBERALISMO**

O interesse público, ou seja, de toda a coletividade, possui preferências sobre os direitos individuais, ainda que fundamentais. A supremacia do interesse público sobre o privado está insculpida em nosso ordenamento jurídico, e serve de instrumento persecutório da “justiça social do bem comum, do bem-estar coletivo”. (DI PRIETRO, 2009, p. 95)

Neste sentido, Dirley da Cunha Júnior (2016, p. 959) ensinou:

[...] o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado pressupõe o absoluto respeito aos direitos fundamentais. Ora, se o interesse público resulta da soma ‘dos interesses dos indivíduos que nele encontram a projeção de suas próprias aspirações’, é inegável que a supremacia do interesse público avulta como condição de garantia dos próprios direitos fundamentais. (CUNHA JÚNIOR, 2016, p. 959)

Tratando especificamente da desapropriação, Manoel de Oliveira Franco Sobrinho (1989, p. 11) argumentou que:

A faculdade de ocupar a propriedade privada, para execução de obras destinadas a vantagens públicas, decorre, no entanto, de princípio tão antigo quanto a própria sociedade política: o princípio de que o interesse público deve prevalecer sobre o interesse privado. (FRANCO SOBRINHO, 1989, p. 11)

Para Dirce Nazaré Andrade Ferreira e Aloísio Krohling (2013, p. 492), em uma análise da supremacia do interesse público como princípio, sob a ótica do neoconstitucionalismo, o interesse público estaria centrado em um poder de coerção, com potencial para violar direitos e garantias fundamentais, sendo que haveria uma inadequação em categorizar a supremacia do interesse público como um princípio do direito, haja vista que ele estaria em conflito com princípios constitucionais e do direito administrativo.

Os doutrinadores supracitados (2013, p. 491). esclareceram que a supremacia do interesse público, que teria como pálio a defesa da coletividade e do interesse comum, decorre do poder de império do Estado, que pode ser utilizado como prussiano para usurpar a legalidade, diante da maior importância do interesse público, no plano existente entre o Estado e o cidadão.

Neste viés, o exercício pleno e espontâneo das liberdades dos titulares de direitos fundamentais poderia conduzir a conflitos, face ao interesse da coletividade e das próprias liberdades individuais de outros titulares de direitos fundamentais e por este motivo é que existem as ingerências (PIEROTH, 2019, p.123).

Ou seja, “verifica-se uma ingerência [...] por parte do Estado sempre que o particular é por este impedido de ter uma conduta abrangida pelo âmbito de proteção de um direito fundamental.” (PIEROTH, 2019, p. 124).

Por sua vez, a utilidade pública possui substrato no Decreto-lei nº 3.365/41, no art. 5º, que possui 16 (dezesesseis) hipóteses, sendo uma aberta a novos casos, através de lei especial.

Para Kyoshida Harada (2015, p. 18/19) a utilidade pública é espécie do gênero interesse público, que ocorre quando a propriedade privada passa ao domínio da administração, em atendimento ao interesse coletivo.

A utilidade pública é conceito concreto, embasado na lei, que não admite interpretação ampliativa sem que suas especificações estejam taxativamente expressas na lei (FRANCO SOBRINHO, 1989, p. 63).

Manoel de Oliveira Franco Sobrinho (1989, p. 65) sustenta que a utilidade pública depende da lei para legitimar a “vontade expropriatória” (FRANCO SOBRINHO, 1989, p. 65), e, não havendo amparo na lei, não há poder expropriatório ao Estado por utilidade pública.

Da análise dos conceitos expostos, é de fácil percepção que não se pode permitir um cenário em que o Estado aja de forma injustificada e desmedida na

limitação do direito fundamental do particular, em especial quando ausente o amparo legal.

Consoante destacado, os direitos individuais possuem limitações diante do interesse público e este sofre limitações a partir direitos individuais. Contudo, pela lógica do utilitarismo de Jeremy Bentham, aperfeiçoado por Stuart Mill, o Estado poderia se valer da supremacia do interesse público para agir de forma a suprimir o direito individual do cidadão.

Michael J. Sandel (2015, p. 41) pontua que:

O utilitarismo procura mostrar-se como uma ciência de moralidade baseada na quantificação, na agregação e no cômputo geral da felicidade. Ele pesa as preferências sem as julgar. As preferências de todos têm o mesmo peso. Essa proposta de não julgamento é a origem de grande parte de seu atrativo. E a promessa de tornar a escolha moral uma ciência esclarece grande parte do raciocínio econômico contemporâneo. Para agregar valores, no entanto, é necessário pesá-los todos em uma única balança, como se tivessem todos a mesma natureza. A ideia de Bentham sobre a utilidade nos oferece essa moeda comum. (SANDEL, 2015, p. 41)

A doutrina da proporcionalidade de Stuart Mill deixou claro que ele apoia a ideia utilitarista de que deveres e direitos de ação devem ser definidos no sentido de promover a felicidade (BRINK, 2018, n.p.).

A interpretação utilitarista, através da afirmação de Stuart Mill, sobre a importância dos princípios secundários, na avaliação de nosso raciocínio moral implica que as regras do utilitarismo dependem da definição da ação correta apenas do ponto de vista do bem ou deixar de lado os princípios secundários, porque eles são, em retrospecto, a maneira mais confiável de fazê-lo.

David Brink (2018, n.p.) descreve que, embora Stuart Mill pareça apoiar o compromisso de Bentham, com a afirmação utilitarista de que é nosso dever promover a felicidade, ele parece ter uma concepção muito diferente de felicidade.

Parte da compreensão da contribuição de Stuart Mill (2020) para a tradição utilitarista é entender sua discordância com algumas das questões mais radicais sobre a motivação humana e a natureza da felicidade, ou seja, a inovação mais significativa de Mill na tradição utilitarista diz respeito à sua afirmação de que existe uma natureza da felicidade e um papel da felicidade na motivação humana (BRINK, 2018).

E continuou, o referido autor (2018, n.p.)., o utilitarismo, em sua forma mais geral, pretende julgar as ações e instituições de uma pessoa em termos de se elas promovem a felicidade humana e senciante. Esta versão particular do utilitarismo,

como Mill e o resto de sua filosofia moral e política, difere do hedonismo bruto de Bentham.

Segundo esclarece Carlo Petrini (2010, n.p.), o modelo prudencial adotado pelo utilitarismo assenta nos princípios do egoísmo egoísta e do egoísmo alargado e a expressão política deste.

Os fundamentos morais da saúde pública, alguns dos quais com uma base intersubjetiva clara, destacando que a doutrina da proporcionalidade, que se supõe fazer parte do utilitarismo, afirma que uma ação, quando na proporção certa, tende a promover a felicidade, e quando uma ação errada tende a produzir a felicidade oposta (PETRINI, 2010, p 192).

De acordo com o utilitarismo, as ações certas tendem a promover a maior felicidade (ou seja, o maior número), enquanto as ações erradas tendem a ter o efeito oposto (BRINK, 2018, n.p.).

Para Carlo Petrini (2010, p. 192), John Stuart Mill lançou as bases de que certos direitos e liberdades básicos são indispensáveis ao utilitarismo.

Exemplifica-se: a função de liberdade de expressão e governo representativo é necessária para que a sociedade debata e determine o que maior felicidade significa para um maior número de pessoas, sendo que a remoção de restrições desnecessárias à liberdade de expressão, liberdade de imprensa e liberdade individual de respeito próprio aumentaria a felicidade para todas as pessoas e se conformaria com o princípio da utilidade, nas palavras de Stuart Mill (PETRINI, 2010, p. 193).

O personalismo considera o indivíduo um valor central e busca alcançar o bem comum promovendo e provendo o bem do indivíduo (PETRINI, 2010, p. 193).

Para a doutrina utilitarista, a administração pública, a partir da supremacia do interesse público sobre o privado, poderia violar direitos individuais, caso fosse mais benéfico à sociedade.

Segundo a tese defendida por Bruno Aislã Gonçalves dos Santos (2017, p. 213 e 214), estaria, dentro deste conceito de moralidade, correto ou mesmo justificado, se as violações aos direitos individuais apresentassem uma benesse maior de resultados necessários em relação àqueles desnecessários.

Sob esta ótica, o Estado, poderia efetuar a expropriação de bens sem o devido processo administrativo ou judicial, culminando na perda da propriedade – direito

fundamental garantido pela CF/88– se isso trouxesse uma benesse superior ao dos direitos individuais violados.

A lógica utilitarista contrapõe-se ao libertarismo, que defende a impossibilidade de intervenção estatal em direitos individuais. Segundo Michael J. Sandel (2015, p. 67):

Os libertários defendem os mercados livres e se opõem à regulamentação do governo, não em nome da eficiência econômica, e sim em nome da liberdade humana. Sua alegação principal é que cada um de nós tem o direito fundamental à liberdade — temos o direito de fazer o que quisermos com aquilo que nos pertence, desde que respeitemos os direitos dos outros de fazer o mesmo. (SANDEL, 2015, p. 67)

Para os doutrinadores Ball, Dagger e Girvetz (2020, p. 345), o liberalismo é uma doutrina política que considera a proteção e o fortalecimento da liberdade individual um problema político central. O liberalismo é baseado no argumento moral de que o objetivo supremo do governo é garantir os direitos de cada indivíduo à vida, liberdade e propriedade.

Destaque-se ainda que os fundadores intelectuais do liberalismo foram: o filósofo inglês John Locke (1632-1704), que desenvolveu uma teoria da autoridade política baseada nos direitos individuais naturais e no consentimento dos governados (BALL; DAGGER; GIRVETZ, 2020, p. 345).

O economista e filósofo escocês Adam Smith (1723-90), argumentou que as sociedades floresciam quando os indivíduos podiam perseguir seus próprios interesses em um sistema econômico baseado na propriedade privada dos meios de produção em mercados competitivos, não sob o controle do estado ou de monopólios privados (BALL; DAGGER; GIRVETZ, 2020, p. 351).

Para Laden (2006, p. 344), o liberalismo político combina forte defesa da liberdade civil, pessoal e propriedade privada.

Essa proteção da liberdade individual é uma condição necessária para a possibilidade de um Estado e um resultado provável da ação política do Estado, sendo que a teoria política liberal é dividida no conceito de liberdade (GAUS, 2020, n.p.).

Contudo, independentemente do conceito de liberdade adotado, o liberalismo político fornece uma base forte para proteger as liberdades individuais dos cidadãos contra a coerção, entendida como uma interferência na liberdade da razão de

dominação, sendo que o liberalismo clássico enfatizou os direitos políticos negativos e a necessidade de limitar a autoridade do Estado (LADEN, 2006, p. 345).

A referida coerção mina a possibilidade de um governo legítimo porque viola a razão e a liberdade pessoal dos cidadãos, como uma forma de teoria democrática, o liberalismo político tem o Estado como uma instituição por meio da qual os cidadãos podem expressar e realizar sua vontade comum (LADEN, 2006, p. 345).

Um cidadão liberal opõe-se às medidas governamentais que ameaçam a liberdade do indivíduo e decide respeitar as preferências liberais. As liberdades que protege no que diz respeito às liberdades pessoais são concebidas como nas cidades da liberdade (LADEN, 2006, p. 346).

Deste modo, como ensinou o professor Rodrigo Brandão (2009, p. 139), o direito de propriedade não poderia ser violado sob qualquer hipótese, sendo direito superior àqueles correlatos ao bem-estar da coletividade, sendo que esse direito natural seria uma barreira soberana, que pesa favorável a seu detentor, inobstante qualquer resultado que se possa inferir.

Seguindo essa lógica liberalista o Estado (“lato sensu”) não poderia, sob qualquer fundamento, interferir na propriedade privada, seja em razão da utilidade pública ou qualquer outro interesse socialmente relevante. Para incorporar determinado bem ao seu patrimônio o ente estatal submeter-se-ia ao direito privado, comprando o imóvel, caso o proprietário assim o quisesse vender.

Ao arrepio dos direitos individuais a administração pública apoia-se na supremacia do poder público para intervir irrestritamente na propriedade do particular sem o devido processo expropriatório, tomando para si o bem antes mesmo de findo o procedimento adequado, imitando-se na posse, muitas vezes, de forma ilegal e injusta, como se dá na desapropriação indireta.

O Judiciário acaba por cancelar a conduta ilegal do poder público, impedindo a retomada da posse da propriedade, ao fundamento único e exclusivo na utilidade pública, que aquele bem passou a gozar, restando ao indivíduo, ceifado da sua propriedade, o ajuizamento de uma ação indenizatória.

## **2.2 UMA ANÁLISE DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO SOBRE O PRIVADO ENQUANTO PRINCÍPIO**

A doutrina administrativista e jurisprudência dos mais diversos Tribunais Pátrios entendem a supremacia do interesse público sobre o privado como um princípio, contudo, esse dogma, à luz das normas de direito fundamentais, pode não ser verdadeiro, fazendo-se necessária uma análise mais minuciosa, para aferir se o interesse público sobre o privado é uma regra ou um princípio no nosso ordenamento jurídico.

Visando delinear as nuances do estudo das regras e princípios é crucial que esta análise se debruce sobre as lições de Robert Alexy, em razão da expressiva influência na Teoria dos Princípios.

As normas de direitos fundamentais são comumente caracterizadas como princípios. Porém, fazem-se referências a estas como regras, quando se afirma que a Constituição “deve ser levada a sério como lei.” Contudo, “essas caracterizações permanecem quase sempre no nível de sugestões. O que falta é uma distinção precisa entre regras e princípios e uma utilização sistemática dessa distinção.” (ALEXY, 2008, p. 86).

Nesta senda, o Ministro Gilmar Mendes e o professor Paulo Branco (2020, p. 72), destacaram que “tanto a regra como o princípio são vistos como espécies de normas, uma vez que ambos descrevem algo que deve ser. Ambos se valem de categorias deontológicas comuns às normas – o mandado, a permissão e a proibição”.

Lothar Michael e Martin Morlok (2016, p. 60), também, distinguem as normas fundamentais entre regras e princípios. Para os autores, as regras “são sempre aplicadas quanto se verificarem os pressupostos que nelas são definidos normativamente” (MICHAEL e MORLOK, 2016, p. 60).

A fim de distinguir essas normas entre si, utiliza-se, com mais frequência, o critério da generalidade, segundo o qual “princípios são normas com grau de generalidade relativamente alto, enquanto o grau de generalidade das regras é relativamente baixo” (ALEXY, 2008, p. 87).

Na mesma senda, Gilmar Mendes e Paulo Branco (2020, p. 72) sustentaram que na distinção entre princípio e regra, muito comumente, emprega-se a generalidade e abstração como critério, quando os princípios seriam normas mais abertas e abstratas do que as regras.

Para Paulo Bonavides (2011, p. 260), “a ideia de princípio advém da premissa de onde designa as verdades primeiras, e, portanto, são ‘princípios’ premissas de todo um sistema que se desenvolve more geométrico” (BONAVIDES, 2011, p. 228).

Dworkin (2020, p. 39), por sua vez, “denomina de ‘princípio’ o estabelecimento de um padrão que deve ser observado”, contudo, este não deve “promover ou assegurar uma situação econômica, política ou social considerada desejável”, mas por ser “uma exigência de justiça ou equidade ou alguma outra dimensão da moralidade.” (DWORKIN, 2020, p. 39).

Ademais, “denomina de ‘política’ aquele tipo de padrão que estabelece um objetivo a ser alcançado, em geral uma melhoria em algum aspecto econômico, político ou social da comunidade.” (DWORKIN, 2020, p. 39).

De outro lado, Robert Alexy (2008, p. 88) afirma que, além do critério da generalidade, outros são possíveis: “a determinabilidade dos casos de aplicação”, a forma de seu surgimento, o caráter explícito de seu conteúdo axiológico, a referência à ideia de direito ou a uma lei jurídica suprema e a importância para ordem jurídica.

Ou seja, “a separação entre regras e princípios é sugerida como sendo devedora do critério da importância da norma para o conjunto do ordenamento jurídico”, com especial foco no “aspecto de ser a norma o fundamento de outras normas, quando então integraria a modalidade do princípio.” (MENDES e BRANCO, 2020, p. 72).

Seguindo essa compressão, Paulo Bonavides (2011, p. 262) considera os princípios como “critérios de inspiração às leis ou normas concretas” de um Direito Positivo e, ainda, como “normas obtidas mediante processo de generalização e decantação dessas leis”, todavia, o autor entende por deveras defeituosa essa e outras conceituações de princípios que desconsiderem o traço de sua normatividade (BONAVIDES, 2011, p. 262).

Bonavides (2011, p. 272 e 273) apresentou princípio como “toda norma jurídica, enquanto considerada como determinante de uma ou de muitas outras subordinadas, que a pressupõem, desenvolvendo e especificando ulteriormente o preceito em direções mais particulares.”

Ainda reafirma a distinção entre regras e princípios, conceituando ambos enquanto normas, apresenta-se: a “determinabilidade dos casos de aplicação”, o da origem; da diferenciação entre normas criadas e medradas; o da explicação do teor de valoração; o da relação com a ideia de Direito, ou com a lei suprema do Direito; e o da importância que tem para a ordem jurídica (BONAVIDES, 2011, p. 277 a 279).

Jorge Miranda, ilustre professor português (2017, p. 267) afirma que os princípios “admitem ou postulam desenvolvimentos, concretizações, densificações,

realizações variáveis”. Todavia, nem por isso o legislador ou operador jurídico pode deixar de lhes dar o devido cumprimento (MIRANDA, 2017, p. 267).

Com base nesses critérios, Robert Alexy (2008, p. 90) elucida três teses distintas acerca da diferenciação entre regras e princípios: a primeira “sustenta que toda tentativa de diferenciar as normas em duas classes, a das regras e a dos princípios, seria, diante da diversidade existente, fadada ao fracasso”. (ALEXY, 2008, p. 90)

A segunda, por sua vez, salienta que apesar de ser possível a diferenciação, esta é somente de grau; enquanto a terceira, - tese que o autor considera correta -, “sustenta que as normas podem ser distinguidas em regras e princípios e que entre ambos não existe apenas uma diferença gradual, mas uma diferença qualitativa” (ALEXY, 2008, p. 90).

A principal diferença entre regras e princípios é que estes “são caracterizados por poderem ser satisfeitos em graus variados e pelo fato de que a medida devida de sua satisfação não depende somente das possibilidades fáticas, mas também das possibilidades jurídicas”, enquanto as regras são normas que “são sempre ou satisfeitas ou não satisfeitas.” (ALEXY, 2008, p. 91).

Diferentemente das regras, os princípios desempenhariam função argumentativa, vez que são mais abrangentes que as regras e assinalam padrões de justiça e, deste modo, tornam-se instrumentos norteadores da razão de ser de uma regra ou de outro princípio menos amplo (CANOTILHO, 1993, p. 46).

Ou seja, os princípios refletiriam normas que carecem de mediação concretizadora pelo legislador ou pelo aplicador do direito, ao passo em que, regras seriam aplicadas imediatamente (MENDES; BRANCO, 2020, p. 72).

Dessa forma, conclui-se que a distinção entre regras e princípios é, não de grau, mas sim qualitativa, reafirmando que “toda norma ou é uma regra ou um princípio” (ALEXY, 2008, p. 91).

Em outra perspectiva, entretanto, o ceticismo dos que consideram a pluralidade de normas um obstáculo à situação da norma em uma ou outra classe também reflete em posicionamentos doutrinários que sustentem a diferença entre regra e princípio apenas em nível de “grau”, posicionamento que não representa notável expressão e, por isso, faz-se despendiêda a apresentação.

Robert Alexy (2008, p. 92) apresentou estudos acerca da solução dos conflitos visando diferenciar os princípios das regras, afirmando que “um conflito entre regras

somente pode ser solucionado se se introduz, em uma das regras, uma cláusula de exceção que elimine o conflito, ou se pelo menos uma das regras for declarada inválida.”

Todavia, Robert Alexy fez questão de esclarecer que, não sendo possível esse tipo de solução através da cláusula de exceção, necessariamente uma das regras deverá ser invalidada e, portanto, retirada do ordenamento jurídico, pois, “ao contrário do que ocorre com o conceito de validade social ou de importância da norma, o conceito de validade jurídica não é graduável. Ou uma norma jurídica é válida, ou não é.” (ALEXY, 2008, p. 92).

No que concerne à forma como dever-se-á solucionar o conflito na hipótese de não ser possível a cláusula de exceção, Robert Alexy (2008, p. 93) destaca que a invalidade deverá respeitar regras como “lex posterior derogat legi priori” e “lex specialis derogat legi generali”, em tradução livre, lei posterior revoga lei pretérita e lei especial revoga lei geral, como também, pela importância de cada regra em conflito (ALEXY, 2008, p. 93).

Com base neste critério, o conflito entre norma especial anterior e, geral posterior, deve ser resolvido em favor da lei especial, sendo uma exceção ao princípio “lex posteriore derogat priori”, pois este princípio falha quando a lei posterior é inferior ou geral (BOBBIO, 1994, p. 95 e 96).

Em sentido diametralmente oposto ao que se vislumbra no conflito entre regras, quando a situação contraditória recai sobre princípios, “um dos princípios terá que ceder” (ALEXY, 2008, p. 93).

Deste modo, “a diferença entre princípios jurídicos e regras jurídicas é de natureza lógica”, porque “as regras são aplicadas à maneira do tudo-ou-nada” (all-or-nothing-fashion), que é mais visível no estudo do funcionamento das regras, bem como deve ser interpretado a partir de uma dimensão de validade e aceitação.

No caso das “regras, se válidas, devem ser aplicadas de forma tudo-ou-nada, enquanto os princípios apenas contêm razões que indicam uma direção, mas não tem como consequência necessária uma determinada decisão” (DWORKIN, 2020, p. 41).

Apesar disso, explica Robert Alexy (2008, p. 93), o princípio cedente não deve ser declarado inválido e tampouco deverá ser inserida nele uma cláusula de exceção.

Até porque, existindo um conflito entre princípios, dever-se-á levar em consideração a “força relativa” de cada um (DWORKIN, 2020, p. 42).

Para Robert Alexy (2008, p. 93) “na verdade, o que ocorre é que um dos princípios tem precedência em face do outro sob determinadas condições.”

Através disso, é possível compreender que, enquanto “conflitos entre regras ocorrem na dimensão da validade”, as colisões entre princípios “ocorrem, para além dessa dimensão, na dimensão do peso” (ALEXY, 2008, p. 94).

Neste mesmo viés, Ronald Dworkin (2020, p. 65 e 66) asseverou que o conceito do tudo ou nada não seja apropriado para realizar o sopesamento de princípios, posto que o princípio não atua no plano da validade, mas, sim na “dimensão de peso, própria de um princípio.”

Não se pode solucionar uma colisão entre conflitos com base numa precedência absoluta de um deles sobre o outro, mas sim, “por meio de um sopesamento entre os interesses conflitantes” cujo objetivo é “definir qual dos interesses – que abstratamente estão no mesmo nível – tem maior peso no caso concreto.” (ALEXY, 2008, p. 94).

Em especial, porque a regra pode ter uma ou mais exceção, mas, mesmo quando estão presentes, não funcionam como princípio, porque não apresentam consequências jurídicas diretas. Mantendo-se na natureza lógica, assegura que os princípios possuem uma dimensão – importância – que as regras não possuem (DWORKIN, 2020, p. 41).

De igual modo, o professor Virgílio Afonso da Silva (2006, p. 621) defende que, ao se verificar uma incompatibilidade apenas parcial entre as regras, institui-se uma cláusula de exceção, o que não significa qualquer relativização, mas sim que, apenas na hipótese de ocorrer ato/fato atribuído naquela exceção, uma regra é válida e a outra não, em todos os outros casos em que seus preceitos não são incompatíveis, ambas as regras permanecem válidas.

Tem-se, pois, que, diferentemente do que ocorre com o conflito de regras, não se invalida um dos princípios e tampouco se inclui uma cláusula de exceção em algum deles, mas estabelece-se uma “relação de precedência condicionada entre os princípios, com base nas circunstâncias do caso concreto.” (ALEXY, 2008, p. 96).

Assim, na hipótese de conflito entre duas regras jurídicas, há de se resolver no plano da validade, sempre que a incompatibilidade for total, deverá ser uma das regras declarada inválida. E, quando a incompatibilidade for parcial, poderá se instituir uma cláusula de exceção, com declaração parcial de invalidade (DA SILVA, 2006, p. 621).

Portanto, o conceito de “tudo ou nada” é incompatível com a dimensão de peso, que é inerente à natureza do princípio e somente estes possuem.

Ronald Dworkin (2020, p. 42) infere que um princípio “aplicado a um determinado caso, se não prevalecer, nada obsta que, amanhã, noutras circunstâncias, volte ele a ser utilizado”, o que não ocorreria num sistema de regras, posto que uma não possui mais peso que a outra e não se admite a prevalência de uma sobre outra.

Até porque, existindo um conflito entre princípios, dever-se-á levar em consideração a “força relativa” de cada um. Assim, as regras não possuem a referida dimensão, pois são “funcionalmente” (des)importantes, sendo, em caso de conflito, uma mais importante para regulamentar o comportamento em questão (DWORKIN, 2020, p. 43).

Pode-se concluir que os princípios são como mandamentos de otimização que podem ser realizados em diversos graus, sendo que, preferencialmente, deverão buscar a máxima realização, o que pode não ser possível por faltar-lhes a condição jurídica ideal, diferentemente do que ocorre no caso das regras, que independem das condições jurídicas do caso concreto, do que decorre as diferentes formas de aplicação dessas duas normas jurídicas: o sopesamento e a subsunção (DA SILVA, 2003, p. 626).

Noutro ponto, faz-se necessário frisar que existem normas de direito fundamental, que não estão diretamente estabelecidas pela Constituição, mas possuem uma correta fundamentação referida a direitos fundamentais (ALEXY, 2008, p. 100).

Bem como, existem princípios que estão expressos na Constituição, ou em leis específicas, e princípios e que não estão expressos, este sendo deduzido a partir da “abstração de normas específicas ou pelo menos não muito gerais” (BOBBIO, 1994, p. 199).

Ou seja, ao mesmo tempo ela é uma regra, à qual se podem subsumir os elementos do caso concreto, como se fosse uma norma positiva de direitos fundamentais, “com estrutura de princípios e normas de direitos fundamentais com a estrutura de regras.” (ALEXY, 2008, p. 102).

Considerações essas, que Robert Alexy (2008, p. 103) entendeu conduzir à “aplicação da teoria dos princípios à teoria das normas de direitos fundamentais”.

Diante do que fora apresentado até agora, decorre-se o distinto caráter *prima facie* das regras e dos princípios.

Enquanto os princípios “exigem que algo seja realizado na maior medida possível dentro das possibilidades jurídicas e fáticas existentes” e, dessa forma, “não contêm um mandamento definitivo, mas apenas *prima facie*”, as regras “exigem que seja feito exatamente aquilo que elas ordenam” e possuem “uma determinação da extensão do seu conteúdo no âmbito das possibilidades jurídicas e fáticas” (ALEXY, 2008, p. 104).

Dito isso, o Alexy (2008, p. 104) aduz que poderia se pensar que “os princípios têm sempre um mesmo caráter *prima facie*, e as regras um mesmo caráter definitivo”.

A regra pressupõe, segundo o professor Thomas Bustamante, “a existência de uma pretensão de definitividade para o resultado das ponderações de princípios realizadas pelo legislador.” (2010, p. 611).

A necessidade de um modelo diferenciado, decorre “da possibilidade de se estabelecer uma cláusula de exceção em uma regra quando da decisão de um caso” e, ocorrendo tal situação, “a regra perde seu caráter definitivo.” (ALEXY, 2008, p. 104).

É necessário um modelo diferenciado daquele proposto por Dworkin (2020), onde aplica-se o “tudo ou nada”, por ser possível sustentar uma motivação para a criação de uma nova “cláusula de exceção”, dentro de uma à uma decisão jurídica, fazendo com que a regra perca seu caráter definitivo, diante da aplicação da decisão num caso concreto (BUSTAMANTE, 2010, p. 610 e 611).

Apesar do que, não é possível ter absoluta certeza de que, “em um novo caso, não será necessária a introdução de uma nova cláusula de exceção. Entretanto, é possível imaginar um sistema jurídico que proíba a restrição de regras por meio da introdução de cláusulas de exceção” (ALEXY, 2008, p. 104).

Todavia, “as regras para as quais uma tal proibição não é aplicável perdem seu caráter definitivo estrito”, entretanto, o “caráter *prima facie* que elas adquirem em razão da perda desse caráter definitivo é muito diferente daqueles dos princípios” (ALEXY, 2008, p. 105).

Nesse sentido, diferentemente dos princípios, que cedem lugar a outros que, no caso concreto, possuem peso maior, a regra não é superada simplesmente quando se atribui peso maior ou menor ao princípio que a sustenta ou conflita com este (ALEXY, 2008, p. 105).

Contudo, é imprescindível, nesta situação, que sejam “superados também aqueles princípios que estabelecem que as regras que tenham sido criadas pelas autoridades legitimadas”, sendo inviável “relativizar, sem motivos, uma prática estabelecida” (ALEXY, 2008, p. 105).

É mister, para criação de uma exceção num dispositivo legal, a inclusão, “no processo de ponderação, considerar o princípio democrático, o princípio do Estado de Direito e os demais princípios que justificam as regras do processo legislativo”, fixando a existência para superação do “peso do material institucionalmente estabelecido pelo legislador.” (BUSTAMANTE, 2010, p. 611).

Os referidos princípios, por sua vez, são denominados “princípios formais” e, segundo o autor, quanto mais peso se atribui a estes princípios, mais forte é o caráter *prima facie* das regras deles advindas, e “somente quando se deixa de atribuir algum peso a este tipo de princípios, é que regras e princípios passam a ter o mesmo caráter *prima facie*” (ALEXY, 2008, p. 105).

Contudo, o fortalecimento do caráter “*prima facie*” dos princípios não o aproxima do caráter *prima facie* das regras, haja vista que o “caráter *prima facie* dos princípios pode ser fortalecido por meio da introdução de uma carga argumentativa a favor de determinados princípios ou determinadas classes de princípios” (ALEXY, 2008, p. 106).

Reitera-se, com o pensamento do próprio Robert Alexy, que “somente a aceitação de uma carga argumentativa em favor de determinados princípios não iguala seu caráter *prima facie* ao das regras” e, “mesmo uma regra sobre ônus argumentativo não exclui a necessidade de definir as condições de precedência no caso concreto” e, por este motivo, regras e princípios possuem caráter “*prima facie*” distinto (ALEXY, 2008, p. 106).

De igual modo, Robert Alexy (2008, p. 106) demonstrou que regras e princípios são razões de naturezas distintas pois, enquanto princípios são sempre razões *prima facie*, as regras, não havendo o estabelecimento de exceções, são razões definitivas.

Ainda assim, elucidou que regras e princípios são razões para ações ou razões para normas e, “enquanto razões para normas, podem eles ser razões para normas universais e/ou individuais (2008, p. 107).

É dizer, há uma dependência entre os princípios e regras, posto que os princípios só são eficazes se puderem descrever regras genéricas, enquanto as regras, não seriam aplicadas sem que houvesse estrito cumprimento dos princípios

que se baseiam. Sendo que a regra é sempre relacionada aos princípios que se baseiam e dão substrato (BUSTAMANTE, 2010, p. 611).

Entretanto, os princípios possuem apenas esse viés único de compor substância de regras e somente isso, se assim fosse, os princípios não poderiam servir de esteio pra decisões, o que ocorre (ALEXY, 2008, p. 107).

Dito isso, as “regras podem ser também razões para outras regras e princípios podem também ser razões para decisões concretas.” Mas, ainda assim, entende como um ponto acertado, que princípios sejam considerados também como razões para regras, pois difere o caráter das regras e dos princípios como “razões para juízos concretos do dever-ser” (ALEXY, 2008, p. 107).

Corroborando com o entendimento desposado por Robert Alexy, Virgílio Afonso da Silva (2003, p. 618) afirma que a principal distinção entre regras e princípios é a estrutura dos direitos que cada um desses assegura, de sorte que regras são garantidoras de direitos definitivos (ou impositoras de deveres), ao passo em que, princípios são garantidores de direitos *prima facie*, o que considera segundo a teoria dos princípios.

Em outras palavras, Virgílio Afonso da Silva considera que “se um direito é garantido por uma norma que tenha estrutura de regra, esse direito é definitivo e deverá ser realizado totalmente”, enquanto nas normas principiológicas, “em geral a realização é apenas parcial”, porquanto “no caso dos princípios há uma diferença entre aquilo que é garantido (ou imposto) “*prima facie*” e aquilo que é garantido (ou imposto) definitivamente (DA SILVA. 2003, p. 618).

Assim, Robert Alexy (2008, p. 108) considera regra como “razões definitivas” pelo fato de serem razões para um determinado juízo concreto, e os princípios como “razões ‘*prima facie*’”, pois, isoladamente, refletem apenas direitos “*prima facie*”. E, conquanto o princípio possa percorrer um caminho de razão “*prima facie*” para razão definitiva, o caminho se dá através da definição de uma regra, conforme determina a lei de colisão.

Isto posto, Robert Alexy conclui que “em si mesmos, princípios nunca serão razões definitivas”, isso porque princípios são relativamente gerais, porque ainda não estão em relação com as possibilidades dos mundos fático e normativo” e, quando estivessem efetivamente nessa relação é que se chegaria a um sistema diferenciado de regras. (ALEXY, 2008, p. 108)

Todavia, o ilustre professor ensinou que “a existência de normas de alto grau de generalidade que não são princípios demonstra que o critério da generalidade é apenas relativamente correto” e, normas como essas são comumente tidas como princípios, apesar de não serem, o que exemplifica que a teoria da generalidade leva ao “desvio do uso corrente da linguagem.” (ALEXY, 2008, p. 109).

Por este motivo, esclarece que as razões para atribuir inúmeras características aos princípios são óbvias, como o conteúdo axiológico mais facilmente identificado e sua importância substancial ao ordenamento enquanto razões decisivas para regras e sua relação à ideia de direito, que “decorre de um modelo de fundamentação que avança do mais geral ao mais especial.” (ALEXY, 2008, p. 109).

Ainda, e, principalmente, que “a contraposição dos princípios, enquanto normas ‘desenvolvidas’, às normais ‘criadas’ deve-se à desnecessidade de que os princípios sejam estabelecidos de forma explícita.” (ALEXY, 2008, p. 109).

Faz-se mister esclarecer, porém, que segundo Robert Alexy (2008, p. 110), princípios podem se referir tanto a direitos individuais quanto coletivos e, como tais, carecem da “criação ou manutenção de situações que satisfaçam critérios que vão além da validade ou satisfação de direitos individuais”.

Diferentemente de Ronald Dworkin (2020, p. 39), que definiu princípios apenas como “aquelas normas que podem ser utilizadas como razões para direitos individuais”, enquanto normas que se refiram a interesses coletivos “são por ele denominadas como ‘políticas”.

Mas, apesar disso, Robert Alexy (2008, p. 110) concluiu que “não é nem exigível e nem conveniente vincular o conceito de princípio ao conceito de direito individual” e que as características lógicas comuns a ambos os princípios, que versem sobre direitos individuais ou coletivos, “aparecem com clareza nos casos de colisões entre princípios e indicam a conveniência de um conceito amplo de princípio”.

Neste mesmo sentido, Lothar Michael e Martin Morlok explicaram que “se uma regra colidir com uma regra contrária, então actuam regras próprias que decidem este conflito, as chamadas regras de colisão.” São essas, a de hierarquia, anterioridade e especialidade (MICHAEL e MORLOK, 2016, p. 61).

Diferentemente do que ocorre com as regras, na colisão entre princípios, Virgílio Afonso da Silva ensina que deverá ser resolvido através de relações condicionadas de precedência, haja vista que são estes mandamentos de otimização que devem ser realizados na maior medida possível. Um princípio não pode

estabelecer exceção ao outro, mas poderá prevalecer sobre o outro, quando se considera a relação de precedência (DA SILVA, 2006, p. 50).

Lothar Michael e Martin Morlok compartilharam da mesma compreensão quando afirmaram que na colisão entre princípios, um deles “não se impõe plenamente conforme uma regra de colisão, excluindo o outro. Pelo contrário, procura-se deixar que ambos os princípios se desenvolvam o mais possível” (MICHAEL e MORLOK, 2016, p. 61).

Para os doutrinadores, aqui se tem a “otimização” dos dois objetivos, sem que um suprima completamente o outro e, apesar de se ponderar “até que ponto se pode realizar um deles”, nenhum deles será de logo sacrificado e, por tanto, são os princípios preceitos de otimização. (MICHAEL e MORLOK, 2016, p. 61)

Apesar disso, os professores esclareceram que os princípios são relativamente abstratos e, por isso, muitas vezes não se consegue “verificar se uma situação de fato é abrangida ou não por eles”, de sorte que os princípios carecem de especificação, o que se realiza, normalmente, por meio de lei. (MICHAEL e MORLOK, 2016, p. 61)

Ao passo em que, quando os direitos fundamentais se dão através das regras, para Lothar Michael e Martin Morlok (2016, p. 62), seu efeito jurídico “é uma consequência obrigatória da subsunção”, mas, ao extraí-los de princípios, seu efeito jurídico se observa no caso concreto, da ponderação entre outros princípios.

Uma novidade apresentada nas lições de Virgílio da Silva em relação aos estudos de Alexy, é a colisão entre regras e princípios.

Nesses casos, Virgílio Afonso da Silva (2003, p. 623) explicou que nenhuma das soluções anteriores é adequada, seja a de conflito entre regras ou de colisão entre princípios. Para o mestre, a resposta mais comum seria um sopesamento entre o princípio e a regra.

Contudo, esse sopesamento não se refere especificamente à regra e ao princípio, mas sim ao princípio em colisão e o princípio no qual a regra fundamenta-se, o princípio norteador da regra em conflito.

Ainda assim, Virgílio Afonso da Silva (2003, p. 623) critica a solução por considerar que aquele que aplica o direito estaria livre para afastar ou eximir a aplicação de uma regra por entender que a aplicação de um princípio é mais importante, justificado esse afastamento, o que, por sua vez, acarreta um elevado grau de insegurança jurídica.

Vistas as diferenças entre regras e princípios, passamos a analisar de forma específica a supremacia do interesse público sobre o privado enquanto princípio norteador.

Para Dirce Nazaré Andrade Ferreira e Aloísio Krohling (2013, p. 487) a supremacia do interesse público sobre o privado possui tradição em um Estado absolutista e monárquico, cuja interpretação é realizada de maneira verticalizada, incompatível com Constituição Federal, que possui o modelo horizontal de interpretação.

Os referidos autores, destacam que a supremacia do interesse público foi utilizado no Estado Liberal, para ações em prol da liberdade, sendo uma contradição, haja vista que a liberdade foi, em verdade, uma imposição de vontade utilizada e efetivada pelo Estado, sendo este considerado o maior inimigo da liberdade, e “essa verticalidade do interesse público é destacada como elemento mais elevado do regime jurídico do direito administrativo e com ele se espraia através dos atos de execução dos gestores para os demais poderes” (FERREIRA e KROHLING, 2013, p. 487 e 488).

Como salientado anteriormente, em seu nascimento, o Estado utilizou-se de uma roupagem em prol da liberdade, mesclando o público e o privado, visando conduzir os interesses da administração pública, sendo que o princípio da supremacia do interesse público vem recebendo críticas, por chocar com diversos outros princípios, seja do direito administrativo ou constitucionais, tendo em vista que “protege como interesses maiores, os interesses dos indivíduos, e aquele protege prima facie, o Estado.” (FERREIRA e KROHLING, 2013, p. 488).

Há, ainda de ser ponderada a ausência de dialeticidade da supremacia do interesse público, “que não dialoga, tampouco admite associação com o interesse privado”, e, por ser inflexível, diante da supremacia, “não admite ponderação, dificultando a compatibilidade com os postulados da proporcionalidade ou razoabilidade, negando assim a característica da auto referência que os princípios fazem uns aos outros, através de diálogo.” (FERREIRA e KROHLING, 2013).

Deste modo, pode-se perceber que a supremacia do interesse público sobre o privado não pode assumir forma de um princípio norteador, por padecer da rigidez inerente a regras, inexistindo um caráter prima facie que se curve ou possa ser adequado em caso de conflitos.

A supremacia do interesse público é uma regra, cujo conteúdo deve se ajustar ao ordenamento jurídico, seus princípios, e, sobretudo, deve respeitar as garantias constitucionais, ou não, inerentes ao ordenamento jurídico.

Tratando especificamente das desapropriações, a supremacia do interesse público, enquanto regra, deve se curvar ao princípio e garantia do devido processo legal, sem o qual a propriedade privada, sua posse e domínio não podem ser extirpadas daquele que lhe pertence de direito, sendo injustificável a desapropriação indireta por garantia da supremacia do interesse público.

### **2.3 O PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE E DA LEGALIDADE NA APLICAÇÃO DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO SOBRE O PRIVADO E A DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA**

Como bem asseverou o ilustre professor português, Jorge Miranda (2017, p. 323), “a ideia de proporcionalidade é conatural às relações entre as pessoas: a reação deve ser proporcional à ação e a distribuição das coisas deve fazer-se com justiça. E é, por conseguinte, conatural ao Direito e à justiça”.

Por sua vez, a constitucionalização deste princípio (regra) condicionou-se ao sistema jurídico proveniente dos estados modernos, nascidos no século XVIII na América e na Europa Continental (BARROS, 1996, p. 39).

Retornando ao professor Jorge Miranda (2017, p. 235), no Direito Português, foi através do Direito Penal, à égide do iluminismo, que a proporcionalidade foi elevada a “princípio matriz” (MIRANDA, 2017, p. 325), ao passo em que, “com as revoluções e transições constitucionais democráticas das últimas décadas.” (MIRANDA, 2017, p. 325).

A proporcionalidade difundiu-se como vetor básico do Estado de Direito Material na Constituição Portuguesa, que foi uma das cartas constitucionais que mais se aprofundou na apresentação do princípio como “instrumento de limitação de poder e de realização do Estado” (MIRANDA, 2017, p. 325).

Para Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gonet Branco (2020, p. 120) com a proporcionalidade “nasce também um novo Estado de Direito cuja solidez constitucional resulta, sem dúvida, da necessidade de instaurar em toda ordem social os chamados direitos da segunda e da terceira gerações.”

Antes de fundamentar o princípio da proporcionalidade, Michael e Morlok (2016, p. 480) explicam que “quando uma limitação aos direitos fundamentais se mostra formalmente justificada, deve-se controlar por fim a justificação material” através da qual é possível verificar a existência de ingerências e violações por parte do Estado, que não pode reduzir arbitrariamente as liberdades.

Assim, os doutrinadores explicaram que o princípio da proporcionalidade se fundamenta na sua expressão original como “proibição do excesso”, para impedir ingerências excessivas, justificando-o tanto do ponto de vista jurídico-fundamental como do Estado de direito (MICHAEL e MORLOK, 2016, p. 481).

Como ele explica mais adiante, “os direitos fundamentais podem ser limitados pra fins muito diferentes”, de sorte que “as ingerências podem servir tanto interesses públicos, como privados.” (MICHAEL e MORLOK, 2016, p. 486).

Sendo que a doutrina alemã aponta duas vertentes da regra (ou princípio) da proporcionalidade, a “proibição de proteção deficiente” (“Untermassverbot”) e a “proibição do excesso” (“Übermassverbot”).

A fim de sintetizar uma relação custo-benefício, Lothar Michael e Martin Morlok (2016, p. 487) aduziram que a proporcionalidade “trata-se de um cálculo de racionalidade econômica, da relação entre custo (neste caso: restrição de direitos fundamentais) e benefício (neste caso: objetivos das medidas estatais).”

O princípio da proporcionalidade, consoante lições de Paulo Bonavides (2011, p. 402), “se caracteriza pelo fato de presumir a existência de relação adequada entre um ou vários fins determinados e os meios com que são levados a cabo.”

Para José Joaquim Gomes Canotilho (1993, p. 43), “as regras do direito constitucional de conflitos devem se construir com base na harmonização de direitos e, no caso de isso ser necessário, na prevalência de um direito ou bem em relação ao outro.”

Neste aspecto, o princípio da proporcionalidade, segundo Suzana de Toledo Barros (1996, p. 30), funciona como parâmetro técnico para se verificar se os fatores de restrição utilizados são “adequados à realização ótima dos direitos colidentes ou concorrentes” e, assim, a proporcionalidade “tem como principal campo de atuação o dos direitos e garantias fundamentais, e, por isso, qualquer manifestação do poder público deve render-lhe obediência.” (BARROS, 1996, p. 30).

Por sua vez, “a vinculação do princípio da proporcionalidade ao Direito Constitucional ocorre por via dos direitos fundamentais” e, a partir de então, atribui-se

a ele “um prestígio e difusão tão largos quanto outros princípios cardeais e afins.” (BONAVIDES, 2011, p. 404).

O princípio (regra) da proporcionalidade há de ser examinado como norma da CF/88 que independe de uma formulação textual específica, mas que pode ser extraído de outros princípios constitucionais, caracterizando-se, assim, sua aplicação pelos Tribunais e sua aplicação enquanto norma constitucional o torna fundamento de Recurso Extraordinário (BARROS, 1996, p. 93).

A aplicação da proporcionalidade ocorre no campo dos direitos, liberdades e garantias, ou em razão da colisão ou pela necessidade de um direito ser afetado para garantir outro direito ou interesse constitucionalmente garantido. Além destes, a proporcionalidade se aplica também aos direitos sociais. (MIRANDA, 2017, p. 329)

Os fins almejados pela afetação ao direito fundamental devem ser considerados de maneira objetiva de forma que interessam todos os motivos de justificação, inclusive aqueles que o legislador não pensou e os que surgem posteriormente, colocando-se, em primeiro lugar, a legitimidade desses fins porquanto, verificando-se que a ingerência serve à qualquer fim ilegítimo, sequer se avalia a proporcionalidade. (MICHAEL; MORLOK, 2016, p. 487)

Quando se fala em restrições a direitos fundamentais, certamente, fale-se em violação de princípios cujo conteúdo carece do exame do Judiciário quanto à compatibilidade dos meios idealizados pelo legislador para atingir determinado fim.

É, neste contexto, que a proporcionalidade apresenta-se como de extrema importância “na aferição da constitucionalidade de leis interventivas na esfera de liberdade humana.” (BARROS, 1996, p. 27).

O aumento da colisão entre direitos fundamentais, advindo de um suporte fático amplo destes, amplia também a intervenção estatal restritiva desses direitos que, para ser considerada constitucionalmente válida tem, necessariamente, que passar pelo exame da proporcionalidade. (ALEXY, 2008, p. 181)

Em suas lições, Jorge Miranda (2017, p. 263), entendeu por princípio da proporcionalidade aquele através do qual “hão de ser resolvidas as colisões de direitos e entre direitos e deveres, apuradas as restrições constitucionalmente admissíveis a direitos fundamentais, ou a suspensão e (de certo modo) feitas as opções relativas à efetivação dos direitos econômicos, sociais e culturais”.

De outra que, o “apelo à proporcionalidade surge quando há dois ou mais bens jurídicos carecidos de realização e sobre os quais, ocorra ou não conflito, tenha de

procurar-se o equilíbrio, a harmonização, a ponderação, a concordância prática.” (MIRANDA, 2017, p. 325).

Nos ensinamentos de Virgílio Afonso da Silva (2002, p. 34) para aferir a proporcionalidade, mister perquirir três critérios: 1) Adequação; 2) Necessidade; 3) Proporcionalidade em sentido estrito. Fazendo-se necessária a presença concomitante dos três critérios para se ter a perfeita proporcionalidade.

A adequação refere-se ao saber se a medida adotada é adequada ao caso; a necessidade é se se trata da medida menos gravosa, se existem outras medidas que atendam a necessidade e violem menos o direito; a proporcionalidade em sentido estrito é saber se o direito protegido pela norma é mais importante que o direito violado (DA SILVA, 2002, p. 36).

A desapropriação indireta, que é fundamentada na supremacia do interesse público sobre o privado, fere os três critérios acima propostos.

Primeiro. O critério da adequação, posto que viola a garantia do devido processo legal, que tem início com a declaração, por Decreto de utilidade pública do bem (art. 6º do DL n.º 3.365/41) e deve ter a indenização justa e prévia garantia ao proprietário, violando o direito fundamental de propriedade, que implica na perda deste, sem a devida e prévia compensação financeira, garantido o contraditório em relação ao valor do bem expropriado.

Segundo. Figura-se nítida a ausência do critério da necessidade, haja vista a regulamentação legal pelo Decreto-Lei n.º 3.365/41, que permite ao Poder Público expropriar a propriedade privada, de forma ágil, desde que respeitadas as garantias individuais, como pagamento prévio da quantia devida, calculada com base singular no entendimento dos entes públicos.

Terceiro. Mais ainda, verifica-se a ausência de proporcionalidade em sentido estrito, visto que na desapropriação indireta há uma violação generalizada do ordenamento jurídico pelo ente soberano que descumpra um regramento limitador – o devido processo legal e a propriedade privada – que tem como fundamento garantir ao ente a expropriação, mas, também, assegurar ao particular a justa e prévia indenização pelo bem expropriado.

De fato, em análise concreta do princípio da proporcionalidade, verifica-se que a aplicação absoluta do interesse público sobre o privado, à revelia das garantias fundamentais, mostra-se irrazoável e desproporcional, em especial se pensarmos que o Estado, constituído pela vontade do povo, como limitador das vontades individuais,

viola o próprio pacto preestabelecido, à luz dos ensinamentos de Thomas Hobbes, na sua obra *Leviatã* (2003), tornando-se verdadeiro ditador ao inviabilizar, total ou parcialmente, direitos estabelecidos.

Além da violação ao princípio da proporcionalidade, há de ser destacada violação ainda maior ao princípio da legalidade.

No direito administrativo, todos os princípios possuem especial relação com o princípio da legalidade administrativa, posto que eles visam complementar, na medida do possível, este postulado, é o que ensinou o professor Michel Stassinopoulos, em sua obra *Traité des Actes Administratifs* (1954, p.45).

Celso Antônio Bandeira de Mello (2008, p. 107) sustenta que o princípio da legalidade é base de que todo e qualquer ato originado da Administração Pública, que deve ter determinação legal pregressa.

Ou seja, a administração pública não pode atuar contra a lei ou mesmo a partir de costumes do local, sendo necessária que a atuação da administração pública seja estritamente segundo determina a lei (STASSINOPOULOS, 1954, p. 69).

O princípio da legalidade é um elemento basilar do Estado Democrático de Direito. Na CF/88 podemos encontrá-lo, de forma explícita ou implícita, em vários momentos, como no art. 5º, inc. II, que, implicitamente, consagra este princípio impondo que “Ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”, e especialmente, de forma expressa, no art. 37, da Lei Maior.

Não tendo, a atividade é ilegítima, posto que “o princípio da Legalidade contrapõe-se, portanto, e visceralmente, a quaisquer tendências de exacerbação pessoalista dos governantes.” (MELLO, 2008, p. 107).

Ao admitir a afronta ao princípio da legalidade, o Judiciário acaba por utilizar a teoria das circunstâncias excepcionais, que, na sua origem, concebe o alargamento dos poderes da administração tanto quanto necessário para lidar com ameaças graves à ordem pública, resultantes de circunstâncias excepcionais (KERKATLY, 2013, p. 169).

A teoria em comento admite que uma circunstância que, via de regra, é gravemente irregular estaria, em circunstâncias excepcionais, dentro da legalidade, ou pelo menos, contaminado com a ilegalidade menos grave, a ponto de não se constituir uma agressão (KERKATLY, 2013, p. 169).

Para não constituir uma agressão, a infração deve ocorrer numa situação tão excepcional que a administração não possa permanecer nos limites das suas

competências ordinárias sem desrespeitar as suas obrigações de manutenção da ordem pública (KERKATLY, 2013, p. 166).

Para o ordenamento jurídico francês, a regra segundo a qual competia à autoridade judiciária que tutela a liberdade individual decidir sobre as consequências de todos os tipos de ataques arbitrários a esta liberdade que tinham o caráter de uma agressão, recebia exceção em casos excepcionais as circunstâncias impedem o reconhecimento desse caráter a tais ataques (KERKATLY, 2013, p. 166, tradução nossa)<sup>11</sup>.

Deste modo, não poderia a teoria das circunstâncias excepcionais ser utilizada como fundamento para sustentar a situação de ilegalidade patente das desapropriações indiretas, posto que, como seu próprio nome induz, a referida teoria deve ser usada em situações excepcionais, diante de um quadro de gravidade.

A administração pública, podendo utilizar a via legal para obter o resultado pretendido, não pode, após o cometimento de uma ilegalidade frente ao direito fundamental de propriedade, alegar estar protegida pela teoria das circunstâncias excepcionais

### **3 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA DESAPROPRIAÇÃO NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO**

Este capítulo trará uma breve evolução histórica da desapropriação no ordenamento jurídico brasileiro, com especial enfoque no elemento constitucional.

A doutrinadora pioneira no tema, Yára Muller Leite (1967, p. 8) explicou que, no cenário brasileiro, a desapropriação teve sua origem “no confisco de terras puro e simples, com posterior e duvidosa indenização”.

A primeira regulação da desapropriação no Brasil deu-se pelo Decreto de 21 de maio de 1821<sup>12</sup>, no qual foram transcritos princípios consagrados pela Revolução Francesa (SALLES, 1980, p. 73).

---

<sup>11</sup> Do original: la règle selon laquelle il appartenait à l'autorité judiciaire gardienne de la liberté individuelle de statuer sur les conséquences de tous ordres des atteintes arbitraires à cette liberté qui avaient le caractère d'une voie de fait, recevait exception dans le cas où des circonstances exceptionnelles empêchaient de reconnaître ce caractère à de telles atteintes.

<sup>12</sup> Decreto de 21 de maio de 1821. Sendo uma das principais bases do pacto social entre os homens a segurança de seus bens; e Constando-Me que com horrenda infracção do Sagrado Direito de Propriedade se commettem os attentados de tomar-se, a pretexto de necessidades do Estado, e Real

Para Franco Sobrinho (1989, p. 246), em seu desenvolvimento histórico, o instituto da desapropriação não se afeioou às conveniências econômicas do espírito humano e, no ordenamento jurídico brasileiro, em comparação à jurisprudência estrangeira, nada se apresenta de original desde a Constituição de 1824 até os dias atuais.

Segundo o autor, o que há hoje em desapropriação sempre existiu e, por único ponto de mudança, tem-se a ampliação do quadro das finalidades que norteiam a motivação expropriatória em face do desenvolvimento social ou econômico (FRANCO SOBRINHO, 1989, p. 246).

Em seu artigo 179, inciso XXII, a Carta Constitucional de 1824 garantia o direito de propriedade, sendo a prévia indenização, no valor de mercado, requisito essencial, nos casos de exigência do uso e emprego da propriedade como bem público<sup>13</sup>.

Na Constituição do Império, dispunha-se sobre a inviolabilidade dos direitos civis e políticos, inclusive da propriedade, determinando, porém, que a Lei marcaria casos em que teria lugar a exceção a esta inviolabilidade (LEITE, p. 9).

Para José Carlos de Moraes Salles, a Constituição do Império previa a desapropriação “se o bem público legalmente verificado, exigisse o uso e emprego da propriedade do cidadão”, sendo que, com advento da Lei de 09 de setembro de 1826, que se preceituou a necessidade<sup>14</sup>. (SALLES, 1980, p. 9)

Nessa senda, o instituto da desapropriação consumou-se enquanto único meio de perda da propriedade privada em virtude da atuação Estatal quando demonstrada

---

Fazenda, effeitos de particulares contra a vontade destes, e muitas vezes para se locupletarem aquelles, que os mandam violentamente tomar; e levando sua atrocidade a ponto de negar-se qualquer titulo para poder requerer a devida indemnização: Determino que da data deste em diante, a ninguem possa tomar-se contra sua vontade cousa alguma de que fôr possuidor, ou proprietario; sejam quaesquer que forem as necessidades do Estado, sem que primeiro de commum acordo se ajuste o preço, que lhe deve por a Real Fazenda ser pago no momento da entrega; e porque pôde acontecer que alguma vez faldem meios proporcionaes a tão promptos pagamentos: Ordeno, nesse caso, que ao vendedor se entregue Título aparelhado para em tempo competente haver sua indemnização. quando elle sem constrangimento consinta em lhe ser tirada a cousa necessaria ao Estado e aceite aquelle modo de pagamento. Os que o contrário fizerem' incorrerão na pena do dobro do valor a beneficio dos offendidos. O Conde dos Arcos, do Conselho de Sua Magestade, Ministro e Secretario de Estado dos Negocios do Reino do Brazil, e a Estrangeiros, o tenha assim entendido, e o faça executar com os despachos necessarios.

<sup>13</sup> XXII. É garantido o direito de propriedade em toda a sua plenitude. Se o bem público, legalmente verificado, exigir o uso e emprego da propriedade do cidadão, será ele previamente indenizado do valor dela. A lei marcará os casos em que terá lugar esta única exceção e dará as regras para se determinar a indenização. (BRASIL, 1824)

<sup>14</sup> Art. 1º - A única exceção feita à plenitude do direito de propriedade conforme a Constituição do Império, Tít. 8.º, art. 179, § 22, terá lugar quando o bem público exigir uso, ou emprego da propriedade do cidadão por necessidade nos casos seguintes [...] (BRASIL, 1826)

necessidade pública nos casos de: defesa do Estado, segurança pública, socorro público ou salubridade pública.

Além destes, nessa Carta restou assegurada também a intervenção do Estado no uso ou emprego de propriedade do particular em casos de utilidade pública para atendimento de instituições de caridade, fundação de casas de instrução da mocidade, favorecimento da comodidade geral e promoção da decoração pública.

Todavia, nestes casos, diferentemente dos anteriores, fazia-se necessária a verificação por ato do Poder Legislativo, nos termos do art. 2º, da Lei de 9 de setembro de 1826<sup>15</sup>.

Como ensinou Manoel de Oliveira Franco Sobrinho (1989, p. 253), naquela Constituição fizeram-se presentes duas medidas legais explícitas que carregamos até hoje merecem respeito: a verificação, nos casos de necessidade, perante o juiz do domicílio do proprietário e com a audiência deste, e a verificação dos casos de utilidade pública pelo Legislativo.

Nesta senda, “a necessidade constituía um determinante imperativo legal, conquanto a utilidade, apenas um pressuposto sujeito ao exame do Legislativo” (FRANCO SOBRINHO, 1989, p. 255), ao passo em que, “a distinção, de sentido social e jurídico, recomendava-se conforme os casos e, ainda agora, recomenda-se diante da graduação dos fatos motivantes” (FRANCO SOBRINHO, 1989, p. 255).

Aqui, uma breve rubrica sobre a Lei de Terras, assinada por Dom Pedro II, em 1850 (BRASIL, 1850), que impedia aquisição de novas propriedades do Estado por outros meios que não fosse a compra<sup>16</sup>, que teve como pano de fundo o período de transição entre o regime escravocrata e a libertação da população negra, figura-se marco importante no que concerne à aquisição da propriedade, durante o Segundo Reinado (WESTIN, 2020, n.p.).

Através da Lei de Terras foi oficializada a opção pela divisão da zona rural em latifúndios, visando a exclusão de pequenas propriedades, e, duas semanas antes passava a vigorar a Lei Eusébio de Queirós, que proibia a entrada de novos escravos em território nacional (WESTIN, 2020, n.p.).

---

<sup>15</sup> Art. 2º - Terá lugar a mesma exceção, quando o bem público exigir o uso, ou emprego da propriedade do cidadão por utilidade previamente verificada por ato do Poder Legislativo, nos casos seguintes: 1.º Instituições de caridade. 2.º Fundações de casas de instrução de mocidade. 3.º Comodidade geral. 4.º Decoração publica. (BRASIL, 1826)

<sup>16</sup> Art. 1º Ficam proibidas as aquisições de terras devolutas por outro título que não seja o de compra.

A lei em referência impedia a aquisição de terras pelos pequenos agricultores, que não tinham dinheiro, informação, ou influência e acabaram perdendo suas terras, sem que houvesse qualquer mudança, mesmo após a queda da monarquia e a instauração da República, continuando a concentração fundiária nas mãos de grandes fazendeiros (WESTIN, 2020, n.p.).

Em pese a importância histórica da lei em comento, esta não possui relação com a perda da propriedade privada urbana, mas, um viés de desapropriação agrária, que diverge do tema aqui estudado.

Retornando ao instituto da desapropriação que, como dito anteriormente, pouco se modificou ao longo do tempo, na Carta Republicana de 1891 não se vislumbra muita diferença face à de 1824, limitando-se a restringir a exceção constitucional, atribuindo ao estado o dever de assegurar o manutenção do conjunto de direitos da coletividade, obrigando-o à impor limitações à liberdade do indivíduo e à sua propriedade.

Para tanto, prescreveu-se, em seu art. 72, § 17<sup>17</sup>, antes da Emenda Constitucional (EC) de 3 de setembro de 1926, que “o direito de propriedade mantém-se em toda a sua plenitude, salva a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia.” (BRASIL, 1981).

Posteriormente, com a edição da EC, o referido parágrafo do art. 72, teve seu texto complementado por alíneas<sup>18</sup>, em 1926 (BRASIL, 1926) passando a prever as hipóteses restritivas sobre minas e jazidas minerais, sem, contudo, alterar o teor do parágrafo 17.

Além disso, a Constituição de 1891 trouxe também a feição “legal” do instituto, porquanto assegurou que nenhuma desapropriação seria cabível sem lei que a determinasse, bem como, que nenhuma desapropriação produziria efeitos sem que

---

<sup>17</sup> § 17 – O direito de propriedade mantém-se em toda a sua plenitude, salva a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia. As minas pertencem aos proprietários do solo, salvas as limitações que forem estabelecidas por lei a bem da exploração deste ramo de indústria. (BRASIL, 1891)

<sup>18</sup> § 17 – O direito de propriedade mantém-se em toda a sua plenitude, salva a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia. (Redação dada pela Emenda Constitucional de 3 de setembro de 1926) a) A minas pertencem ao proprietário do sólo, salvo as limitações estabelecidas por lei, a bem da exploração das mesmas. (Redação dada pela Emenda Constitucional de 3 de setembro de 1926) b) As minas e jazidas minerais necessarias á segurança e defesa nacionaes e as terras onde existirem não podem ser transferidas a estrangeiros. (Redação dada pela Emenda Constitucional de 3 de setembro de 1926)

antes tivesse sido julgada a necessidade ou a utilidade e, mormente, sem que antes o expropriado recebesse a justa indenização (FRANCO SOBRINHO, 1989, p. 255).

O que restou estabelecido na Constituição em questão foi que a desapropriação, enquanto única exceção ao pleno direito de propriedade, só poderia ocorrer por necessidade ou utilidade pública legalmente verificada.

Enquanto as Constituições anteriores estabeleciam a desapropriação enquanto instituto jurídico hábil a intervir no direito de propriedade em prol da coletividade por necessidade ou utilidade pública, a Carta de 1934 (BRASIL, 1934) inova a concepção do instituto para acrescer, além daqueles, o interesse social, em seu art. 113, item 17<sup>19</sup>.

A inovação acompanha o instituto da desapropriação até os dias de hoje e estabelece que “o direito de propriedade não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo” (BRASIL, 1934).

Além disso, nesta Constituição, manteve-se a dualidade necessidade e utilidade pública, estabeleceu-se a necessidade de suporte legal para determinar os casos expropriatórios permissíveis e, diferentemente do que anteriormente visto, consignou também que a indenização poderia se dar de forma ulterior nos casos de perigo iminente (FRANCO SOBRINHO, 1989, p. 256).

A despeito da Constituição de 1934 ter permitido a indenização ulterior nos casos de necessidade, a Carta de 1937 (BRASIL, 1937) houve, por bem, em determinar que a desapropriação por necessidade ou utilidade pública somente se daria mediante indenização prévia, ao passo em que, o conteúdo e limites da desapropriação deveriam ser regulados por lei, consoante art. 122, 14<sup>20</sup>.

A determinação manteve-se obscura após a promulgação, face à inexistência de texto legislativo normativo, até que em 1941 instituiu-se o DL n. 3.365 (BRASIL, 1941), diploma legal que consolida o instituto da desapropriação no ordenamento

---

<sup>19</sup> É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar. A desapropriação por necessidade pública far-se-á nos termos da lei, mediante prévia e justa indenização. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, poderão as autoridades competentes usar da propriedade particular até onde o bem público o exija, ressalvado o direito à indenização ulterior. (BRASIL, 1934)

<sup>20</sup> Art. 122 – A constituição assegura aos brasileiros e estrangeiros residentes no país o direito à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: [...] 14) o direito de propriedade, salvo a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia. O seu conteúdo, e os seus limites serão definidos nas leis que lhes regularem o exercício. (BRASIL, 1937)

jurídico brasileiro e que, com as alterações, permanece até os dias hodiernos como diploma sistemático regente do processo de desapropriação por utilidade pública.

Apesar de reconhecer a importância do Decreto, o doutrinador Manoel Oliveira Franco Sobrinho (1989, p. 257) destacou que o diploma abandonou a distinção entre necessidade e utilidade e acabou por “complexar os efeitos finalísticos diante da motivação e do conhecimento do fato em causa”. (FRANCO SOBRINHO, 1989, p. 257)

É importante destacar que a referida Constituição, também conhecida como “Polaca”, foi inspirada no fascismo polonês e na “Carta del Lavoro” italiana, e implementou o Estado Novo, um regime eminentemente autocrático, advinda de um golpe de Estado aplicado por Getúlio Vargas (LEVINE, 2001, p. 81 a 83).

A Constituição de 1946 (BRASIL, 1946) não revogou o DL, que permaneceu em perfeita aplicação ao processo de desapropriação, enquanto assegurou em seu corpo o direito de propriedade bem como a desapropriação, que, assim como nas Constituições anteriores, deveria ser fundamentada, obrigatoriamente, na necessidade, utilidade pública e interesse social<sup>21</sup>, consoante estabeleceu o art. 141, § 16.

Além disso, foi neste diploma legal que se estabeleceu que o pagamento da indenização, além de prévio e justo, deveria ocorrer em dinheiro, ressalvadas as devidas exceções, previstas na própria Carta Política.

A inovação presente na aludida Carta (BRASIL, 1946) operou-se na “ordem econômica e social”, que traz a necessidade de a propriedade atender ao “bem-estar social”, de sorte que incumbe ao Estado promover a justa distribuição de direitos e oportunidades.

Merece destaque, que, diferentemente de Franco Sobrinho Salles (1980, p. 76) compreende que “interesse social” incluiu-se como pressuposto básico da desapropriação, ao lado da necessidade e utilidade pública, somente com o advento desta Constituição.

---

<sup>21</sup> Art. 141 – A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos seguintes termos: [...] §16 – É garantido o direito de propriedade, salvo caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro com exceção prevista no § 1º. do art. 147. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, as autoridades competentes poderão usar da propriedade do particular, se assim o exigir o bem público, ficando todavia assegurado o direito à indenização ulterior. (BRASIL, 1946)

Mantendo quase o preceito contido no art. 141, § 16, da Constituição de 1946, o art. 150 (BRASIL, 1946) garantiu a “inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança individual e à propriedade”<sup>22</sup>, relativizando o direito em caso de “necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro”, consoante § 22 (BRASIL, 1946)<sup>23</sup>, de forma idêntica aos outros textos constitucionais.

Ainda com esteio no “bem-estar social”, a Carta de 1967 (BRASIL, 1967) houve por bem em harmonizar o DL n. 3.365/1941 ao interesse social.

Mister lembrar que o Decreto não traz em seu corpo a distinção entre utilidade e necessidade, ao tempo em que, não falava em interesse social, regulando o processo de desapropriação por utilidade pública, puramente.

Assim, dedicando-se ao bem-estar social advindo do interesse social e mantendo as orientações presentes no Decreto-Lei, a Carta Constitucional de 1967 considerou a propriedade “como algo que é implícita a desapropriabilidade”, “visando problemas sociais e impondo soluções jurídicas de equilíbrio econômico”, consolidando finalidades assentadas em motivações definidas (FRANCO SOBRINHO, 1989, p. 259).

A EC de 1969 (BRASIL, 1969), que alterou por completo o texto original da Constituição de 1967 (BRASIL, 1967), por sua vez, reconhece os imperativos da evolução econômica e social e, seguindo as premissas das demais Cartas anteriores, incorpora o Ato Institucional (AI) n. 9 de 1969, no qual se reforça a vinculação dos atos expropriatórios, qualificando-o enquanto ato de vontade condicionada, submetidos à finalidade e motivação específicas, em face de objeto certo.

Além disso, José Carlos de Moraes Salles (1980, p. 77) explicou que o AI n. 9 suprimiu a exigência da prevalência da indenização nos casos de desapropriação da propriedade rural e de perigo público.

---

<sup>22</sup> Art. 150 - A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos seguintes termos: [...] (BRASIL, 1946)

<sup>23</sup> : § 22 - É garantido o direito de propriedade, salvo caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro, ressalvado o disposto no art. 157, VI, §1º. Em caso de perigo público iminente, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior. (BRASIL, 1946)

A Emenda à Constituição de 1969 (BRASIL, 1969) tratou a desapropriação no seu art. 153, § 22<sup>24</sup>, mantendo a inviolabilidade da propriedade, trouxe nova modalidade de desapropriação, fundada em perigo público eminente, com a indenização posterior ao ato expropriatório.

Ressalte-se que o período de 1964 a 1985 o Brasil viveu sobre a ditadura militar, regime no qual a violação dos direitos era frequente e o país foi comandado por militares, sendo que a Constituição de 1967 e as leis da época refletiam essa condição (GASPARI, 2002, p. 161).

Os imperativos se estendem à Constituição de 1988 que muito pouco se distanciam das Cartas anteriores, limitando-se a harmonizar os preceitos já conhecidos do novo interesse público existente (SALLES, 1980, p. 260).

O que se observa da CF/88 é que o instituto da desapropriação não perdeu seus atributos, adequando-se, sim, à realidade vigente, mas se mantendo fiel aos pressupostos históricos no que tange o poder de expropriar.

Consequentemente, assim como nas demais cartas, a Constituição consagra a exceção ao direito de propriedade e traça diretrizes de motivação e finalidade, os limites do poder/direito de expropriar.

As novas disposições constitucionais advindas da Carta de 1988 só são aplicáveis em razão de finalidades preventas, enquanto o resto “decorre de ordem jurídica positiva, de regras e procedimentos administrativos, desde que as finalidades digam com o interesse público e esse interesse vincule-se às finalidades consentidas ou permitidas” (FRANCO SOBRINHO, 1989, p. 227).

Isto posto, o autor aludido afirma que “as colocações normativas constitucionais pouco sofreram no decurso do tempo histórico” e, por isso, as normas contidas nas Cartas Constitucionais se comunicam em identidade de conceitos e propostas (FRANCO SOBRINHO, 1989, p. 280).

Apesar disso, destaca o autor que as premissas expropriatórias “aparecem claramente objetivadas e adjetivadas” na Constituição de 1988, determinando o que

---

<sup>24</sup> Art. 153 - A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos seguintes termos: [...] § 22 - É assegurado o direito de propriedade, salvo caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro, ressalvado o disposto no art. 161, facultando-se ao expropriado aceitar o pagamento em título da dívida pública, com cláusula de exata correção monetária. Em caso de perigo público iminente, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior. (BRASIL, 1969)

motiva a desapropriação e condicionando-a às normas legais (FRANCO SOBRINHO, 1989, p. 280).

Pode-se dizer que sua inovação recai sobre a diversidade de finalidades enquadráveis em fatos que distinguem os propósitos expropriatórios, mas que se mantém atinente aos critérios de necessidade, utilidade pública e interesse social.

Assim como se via nas constituições anteriores, na CF/88 reconhece-se o direito às propriedades privadas, afirma-se que a lei disporá sobre o procedimento para desapropriação por utilidade pública ou interesse social, estabelece a obrigatoriedade da prévia e justa indenização em dinheiro, ressalvada em casos constitucionalmente previstos, subordina-se o direito de propriedade ao bem-estar social e determina que também os bens de produção são suscetíveis de desapropriação por necessidade, utilidade pública ou interesse social.

Com efeito, a CF/88 prevê a desapropriação e legitima seu procedimento em conformidade com os modelos legais vigentes, informando os procedimentos cabíveis, mantendo as constantes tradicionais e reafirmando a supremacia do interesse público.

#### **4 O PROCEDIMENTO EXPROPRIATÓRIO E A DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA**

O instituto da desapropriação é o meio através do qual o poder público toma para si, mediante indenização, a propriedade do particular, fundado no interesse público. Situação que reflete sacrifício ao patrimônio do expropriado em prol da coletividade. (BANDEIRA DE MELLO, 2008, p. 858).

Sendo assim, a desapropriação é instituto jurídico de ordem constitucional, que visa a garantia fundamental do direito à propriedade, material ou imaterial, encontra-se insculpida no art. 5º, inciso XXII, da CF/88.

Consoante destacado anteriormente, o direito à propriedade, apesar de importante garantia fundamental individual, é relativizado, vez que se condiciona sua efetividade ao cumprimento da sua função social em prol da comunidade, na medida em que o Estado Social, para proporcionar o bem-estar social, pode intervir na propriedade privada (CUNHA JÚNIOR, 2016, p. 732).

A CF/88 determina, ainda, em seu art. 5º, inciso XXIV, os requisitos autorizadores da desapropriação, quais sejam: necessidade pública, utilidade pública

ou interesse social, além de indenização prévia e em dinheiro, nos casos da desapropriação comum.

Como dito, o procedimento expropriatório divide-se em duas fases, a declaratória ou interna, que consiste na declaração de utilidade pública, e a executória, extrajudicial ou judicial, sendo que a primeira – a declaração de utilidade pública –, realizada através de decreto, emitido pelo Poder Executivo, seja Federal, Estadual ou Municipal, consoante previsão no art. 6º, do DL n.º 3.365/41. O procedimento de desapropriação tem início com a publicação de decreto executivo para a declaração da utilidade pública dos bens que serão afetados.

O decreto que declara a utilidade ou necessidade pública tem como objetivo permitir que as autoridades administrativas autorizadas penetrem nos imóveis compreendidos na declaração, objetivando proceder ao cadastramento do terreno a ser desapropriado, de edificações e benfeitorias existentes, bem como a avaliação dos bens, determinando o valor da indenização a ser administrativa e judicialmente ofertada aos proprietários.

Caso não haja concordância por parte dos expropriados quanto ao valor da indenização ofertada administrativamente, deverá ser proposta competente ação de desapropriação, que observará os procedimentos estabelecidos no DL n.º 3.365/41.

Após a declaração da utilidade pública, tem-se a autorização para imissão provisória na posse, que poderá ser exercida após notificação e aceite do expropriado dos valores ofertados pela Administração ou de ordem judicial (artigos 10 e 15 do Decreto-Lei n.º 3.365/41).

O ato expropriatório pode se concretizar pela via administrativa, situação na qual o proprietário anui com o valor ofertado pelo ente expropriante, ou pela via judicial, caso o expropriado não anua com o valor ofertado a título de indenização pela perda de sua propriedade.

Neste caso, será distribuída a ação de desapropriação, competindo ao juízo da causa, conforme preceitos legais contidos no art. 14 do DL n.º 3.365/1941, ao despachar a inicial, designar perito de sua escolha, para proceder à avaliação dos bens a serem desapropriados, podendo, tanto expropriante, quanto expropriado, indicar assistente técnico ao perito, bem como apresentar quesitos.

Competirá, portanto, ao perito nomeado pelo juízo, apresentar laudo de avaliação que servirá de parâmetro, de diretriz a permitir que este, no exercício de seu

livre convencimento motivado, arbitre o valor da justa indenização pela desapropriação.

A justeza da indenização, portanto, decorrerá do consentimento do proprietário quanto ao valor ofertado pelo ente expropriante ou, em caso de discordância com o valor ofertado, assentar-se-á no provimento jurisdicional que fixa o valor indenizatório, o qual deverá estar fundamentado no conjunto de provas e argumentos levados ao conhecimento do juízo, em estrita observância aos princípios constitucionais do devido processo legal, contraditório e ampla defesa.

Entretanto, existem controvérsias quanto o direito à indenização prévia e justa. O inciso XXIV, do artigo 5º, da Constituição da República, é expresso e inequívoco ao preceituar que a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, estão condicionadas ao pagamento ao expropriado de indenização prévia, justa e em dinheiro.

Considera-se prévia a indenização que se consuma antes de concretizada a posse do bem pelo ente estatal. Por sua vez, considera-se justa, a indenização que reflita o real e efetivo valor do bem, isto é, o valor deve ser suficiente para deixar o expropriado sem prejuízo em seu patrimônio. Além do mais, exige-se que a indenização seja em dinheiro.

A imissão provisória na posse, segundo Celso Antônio Bandeira de Mello (2008, p. 874):

[...] é a transferência da posse do bem objeto da expropriação para o expropriante, já no início da lide, concedida pelo juiz, se o Poder Público declarar urgência e depositar em juízo, em favor do proprietário, importância fixada segundo critério previsto em lei. (MELLO, 2008, p. 874)

No cerne da importância a depositar, no caso dos imóveis urbanos com título registrado, a administração deverá depositar o valor que estima adequado (BANDEIRA DE MELLO, 2008, p. 875).

Ao expropriado, porém, é facultado levantar apenas 80% (oitenta por cento) da importância depositada e prosseguir na lide, quando discordar do valor ofertado pelo ente público, situação em que, ainda segundo Bandeira de Mello (2008, p. 875):

[...] deverá impugná-la no prazo de 5 dias da intimação dela. Impugnada esta, o juiz, servindo-se, caso necessário, de perito avaliador, cujo laudo deverá ser apresentado no prazo máximo de 5 dias, fixará em 48 horas o valor provisório do imóvel. (MELLO, 2008, p. 875)

Caso concorde com o valor ofertado pelo ente público, poderá levantar 100% (cem por cento) do valor, a teor da alteração legislativa, ocorrida em 2017, presente no art. 34-A, parágrafo 2º do DL n.º 3.365/41<sup>25</sup>.

Em verdade, na própria ação de desapropriação por utilidade pública, sem que seja materializada perícia judicial a fim de assegurar a justa e prévia indenização em dinheiro, não é possível contabilizar os danos realmente sofridos pelo expropriado.

A doutrina e jurisprudência possuem o consenso de que a justa indenização haverá apenas quando o expropriado for indenizado na quantia representativa do valor real do bem desapropriado.

Em pensamento discordante, a professora Sônia Rabello (2009, p. 214) faz uma crítica ao entendimento adotado pela doutrina e jurisprudência, no qual ela sustenta que existiria enriquecimento ilícito por parte do expropriado com o pagamento da indenização no valor de mercado do imóvel, uma vez que este está atrelado a fatores econômicos, desprezando princípios da justiça social e da justa distribuição dos ônus causados pelo interesse público.

Contudo, o entendimento adotado é de que o valor de mercado do bem corresponde ao valor real, que nas lições de Celso Antônio Bandeira de Mello (2008, p. 877):

[...] é aquela que corresponde real e efetivamente ao valor do bem expropriado, ou seja, aquela cuja importância deixe o expropriado absolutamente indene, sem prejuízo algum em seu patrimônio. Indenização justa é que se consubstancia em importância que habilita o proprietário a adquirir outro bem perfeitamente equivalente e o exime de qualquer detrimento. (MELLO, 2008, p. 877)

Ressalta-se, que a “prévia indenização” significaria o pagamento do valor real do bem antes de o expropriante exercer qualquer dos poderes derivados do domínio, principalmente a efetiva ocupação da área.

Acerca do instituto, José dos Santos Carvalho Filho (2019, p. 921) discorreu que:

Indenização prévia significa que ser ultimada antes da consumação da transferência do bem. Todavia, o adverbio *antes* tem o sentido de uma

---

<sup>25</sup> Art. 34-A. Se houver concordância, reduzida a termo, do expropriado, a decisão concessiva da imissão provisória na posse implicará a aquisição da propriedade pelo expropriante com o conseqüente registro da propriedade na matrícula do imóvel. § 2º Na hipótese deste artigo, o expropriado poderá levantar 100% (cem por cento) do depósito de que trata o art. 33 deste Decreto-Lei.

verdadeira fração de segundo. Na prática, o pagamento da indenização e transferência do bem se dão, como vimos, no mesmo momento. Só por mera questão de causa e efeito se pode dizer que aquele se aperou *antes* desta. (CARVALHO FILHO, 2019, p. 921)

Em que pese haja previsão constitucional expressa acerca do tema, no que tange as demandas expropriatórias o tratamento não tem sido efetivo, e a imissão provisória na posse tem sido o instrumento hábil a violar as garantias fundamentais individuais.

Tanto o é, que José dos Santos Carvalho Filho (2019, p. 914) entendeu que:

A despeito da imissão na posse não representar ainda a transferência de domínio do bem sujeito à desapropriação, é inegável que, mesmo sendo provisória, seus efeitos são severos para com o proprietário. Na prática, a imissão na posse provoca o total impedimento para que o proprietário volte a usufruir a propriedade, ou seja, sob visão de ordem prática, o que há realmente é a perda da propriedade. (CARVALHO FILHO, 2019, p. 914)

O que se observa é a completa incompatibilidade entre a legislação que rege o procedimento expropriatório e a CF/88.

Nessa mesma linha, defendeu Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2016, n.p.):

Não me parece aceitável a manutenção de uma norma que, feita há 75 anos, em época de governo ditatorial, estabelece critérios matemáticos para o depósito exigido para fins de imissão provisória na posse, sem observância do devido processo legal e sem a garantia, para o expropriado, de que esse depósito compense de forma justa e razoável a perda antecipada da posse e dos poderes inerentes ao domínio, que passam a ser exercidos, de imediato e em toda a sua plenitude, sob alegação de urgência, pelo poder expropriante, embora, teoricamente, seja detentor apenas da chamada posse provisória.

A complexidade e antiguidade do DL n.º 3.365/1941, com constantes mudanças, diferentes interpretações jurisprudenciais e normatizações, servem, muitas vezes, de incentivo para o aumento da litigiosidade do Judiciário, com milhares de demandas repetitivas, visto a insegurança acerca das interpretações das normas.

Ademais, esse conflito entre o ente expropriador e o expropriado acaba por refletir a ineficiência na declaração de utilidade pública sobre o bem e o conseqüente obstáculo na promoção dos direitos e interesses públicos primários que a originou.

Apesar da imissão provisória na posse ser um instituto abrangido pela desapropriação com a intenção de imprimir maior eficiência e celeridade à efetivação do interesse público primário, a utilização inadequada desta prerrogativa acaba por

suprimir as garantias fundamentais individuais, quando, por exemplo, a administração, ao seu alvitre, resolve depositar valor aquém do valor real do imóvel.

Ensinou Celso Antônio Bandeira de Mello (2008, p. 949):

Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra. (MELLO, 2008, p. 949)

Mais grave ainda, é o que se vislumbra nos casos de desapropriação indireta, quando se torna impossível a indenização prévia.

A inconstitucionalidade da desapropriação indireta está ligada ao procedimento que a norteia, tudo porque vai contra o que estabelece o procedimento geral e lícito do ato da desapropriação (JUSTEN FILHO, 2014, p. 528).

Ao arrepio do mandamento constitucional o ente estatal se apoia na supremacia do poder público para intervir irrestritamente na propriedade do particular sem o devido processo expropriatório, tomando para si o bem antes mesmo de findo o procedimento adequado – ou mesmo antes de iniciá-lo –, imitando-se na posse muitas vezes de forma ilegal e injusta, como dar-se-á na desapropriação indireta.

A situação real, porém, é bem diferente do que a legislação prevê. Apesar de haver prazo legal próprio ao rito da desapropriação, a administração pública sob alegação de “urgência”, inúmeras vezes toma para si a área expropriada, adentra, edifica, desconfigura completamente e a extirpa do patrimônio do particular antes de realizar o pagamento ou cumprir com os requisitos e procedimentos estabelecidos pela Lei de Desapropriações, DL n.º 3365/41.

A situação acima descrita torna impossível a restituição do bem ao seu legítimo proprietário, destacando a impossibilidade da reversão da posse, mesmo em casos de emissão provisória, que de provisória só tem o nome, posto que uma vez efetuadas as obras públicas, o bem passa a revestir-se de utilidade pública, sendo inviável a reversão da posse.

A fase executória extrajudicial ocorre apenas quando a administração pública e o expropriado acordam quanto ao preço ofertado. Havendo discordância, porém, a única alternativa que se tem é a desapropriação judicial (BANDEIRA DE MELLO, 2008, p. 879 e 880), vez que, a forma de se obter o real valor do bem é na fase judicial,

através de prova pericial produzida por “expert” nomeado pelo juízo, de forma imparcial.

Referido entendimento, porém, faz com que os conflitos expropriatórios sejam quase sempre judicializados.

Situação pior se vislumbra na desapropriação indireta, quando a administração pública vale-se de suas prerrogativas para não proceder com a fase executória e se esquivar do dever de indenizar justa e previamente o particular.

A exemplo do que aqui se esclarece, em ação de desapropriação indireta, tombado sob o n. 0064021-89.2008.8.05.0001, em tramitação perante a 6ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Salvador, o Município de Salvador, então expropriante, assim declara:

Como sabido, nas desapropriações regular e formalmente procedidas, porque submetidas à condução do Judiciário, as indenizações são prévias. Contudo, nas denominadas ‘desapropriações indiretas’, muito embora se continue a falar em indenização prévia, ela só o é, para efeito da aquisição do domínio, pelo ente político. Por serem anômalas, em tais “desapropriações”, o caráter prévio das indenizações, por óbvio, desaparecem, no que tange ao apossamento do bem. Evidente que, nas hipóteses de ocupação de áreas de particulares, pela Administração Pública, em que não se obedece ao figurino estabelecido pelo Decreto-Lei 3365, de 21 de junho de 1941, não se há de cogitar da natureza antecipatória da indenização devida em virtude do próprio ato que resultou na perda da posse de um contribuinte, sobre certa coisa que ainda lhe pertença. (BRASIL, 2008)

Quando respeitada a legalidade e o devido procedimento expropriatório, garante-se à parte expropriada, quando privada de seu imóvel por ato do Poder Público, a prévia indenização em dinheiro.

Ocorrendo o impedimento à fruição do bem pelo proprietário, sem o regular procedimento expropriatório prévio, tem-se a denominada desapropriação indireta, que enseja ao proprietário o direito de indenização.

Com efeito, tendo sido incorporado de fato o bem à Fazenda Pública, não há como retorná-lo ao particular, devendo ser resolvida qualquer ação em perdas e danos, nos termos do art. 35, do Decreto Lei n.º 3.365/41<sup>26</sup>.

---

<sup>26</sup> Art. 35. Os bens expropriados, uma vez incorporados à Fazenda Pública, não podem ser objeto de reivindicação, ainda que fundada em nulidade do processo de desapropriação. Qualquer ação, julgada procedente, resolver-se-á em perdas e danos. (BRASIL, 1941)

Exemplifica-se com o julgado do Recurso Especial (REsp), pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ), tombado sob o n.º 11955, advindo do Tribunal de Justiça do Pará (BRASIL, 2018), no qual particular ficou a impossibilidade de retomar a posse do imóvel, em razão da existência de interesse público no bem. Em seu voto-vista o Ministro Mauro Campbell Marques, salientou que a “destinação pública”, pelo Município de Campina do Simão, dar-se-á pelo seu uso, independentemente do ato declaratório de utilidade pública.

Outro exemplo é o contido no informativo 414 do STJ, que utiliza o art. 35 do DL. n.º 3.365/41 como fundamento da impossibilidade de reintegração do imóvel que, após cessão contratual, foi afetado de caráter público, inviabilizando sua reintegração ao proprietário de direito:

Foi ajuizada ação reintegratória com o fim de recuperar a posse de imóveis contratualmente cedidos a ente da administração indireta por tempo determinado. Nas instâncias ordinárias, firmou-se que esses imóveis estão afetados ao serviço público (são aterros sanitários), o que inviabiliza a pretensão reintegratória. Contudo, certo é que a ocupação e a destinação do bem ao serviço público caracterizam desapropriação indireta (art. 35 do DL n. 3.365/1941), remanescendo ao autor buscar indenização por danos, a qual envolve, no caso, a responsabilidade contratual (descumprimento do contrato) e extracontratual (decorrente da desapropriação indireta). Lastreada nos princípios da celeridade e da economia, a jurisprudência, tanto do STF quanto do STJ, admite, além da tutela das obrigações de fazer, não fazer e entregar coisa certa distinta de dinheiro, a possibilidade de que a ação reintegratória seja convertida em ação de indenização por desapropriação indireta. Na hipótese, há pedido indenizatório, daí nada obstar a conversão. Precedentes citados do STF: RE 109.853-SP, DJ 19/12/1991; do STJ: REsp 502.519-MA, DJ 15/3/2004; REsp 431.845-SP, DJ 30/9/2002; REsp 1.075.856-CE, DJe 5/8/2009; REsp 439.062-GO, DJ 3/2/2003; REsp 770.098-RS, DJ 13/9/2006, e REsp 1.007.110-SC, DJe 2/3/2009. REsp 1.060.924-RJ, Rel. Min. Castro Meira, julgado em 3/11/2009.

Ocorre, contudo, que apesar do DL n.º 3365/41 (BRASIL, 1941)<sup>27</sup> determinar o pagamento prévio e justo, a redação divergente do seu art. 35, não garante segurança jurídica acerca do procedimento da desapropriação indireta, levando a discussões judiciais que se eternizam.

Essa divergência dá-se em razão da convalidação legal do procedimento expropriatório nulo, que não respeitou os trâmites legais, culminando na resolução pelas perdas e danos, que inviabiliza o pagamento prévio da indenização pela

---

<sup>27</sup> Art.35. Os bens expropriados, uma vez incorporados à Fazenda Pública, não podem ser objeto de reivindicação, ainda que fundada em nulidade do processo de desapropriação. Qualquer ação, julgada procedente, resolver-se-á em perdas e danos.

desapropriação, e, por fim, culmina na necessidade de cumprir o rito dos precatórios para pagamento, o que fere o próprio texto constitucional, que determina o pagamento justo e prévio da indenização.

A administração pública viola garantias constitucionais, viola o direito de propriedade, o devido processo legal e, ainda assim, é beneficiada pela interpretação e aplicação irresponsável de um único artigo pelo Judiciário, que chancela a ilegalidade e não leva em consideração a determinação da justa e prévia indenização, em momento anterior à imissão na posse do imóvel, que é garantida pela CF/88 e, praticamente, todas as Constituições anteriores, consoante em capítulos anteriores.

#### **4.1 O RITO DOS PRECATÓRIOS E A JUSTA E PRÉVIA INDENIZAÇÃO**

Violação idêntica se vislumbra também com a prerrogativa dos pagamentos através de precatórios quando o pagador for ente público, entendimento jurisprudencial que existe insculpido no Recurso Extraordinário (RE) 922.144 RG/MG (BRASIL, 2015), no Supremo Tribunal Federal (STF) acerca do pagamento da indenização devida em razão da majoração do valor em sede de sentença, no sentido de que o pagamento deverá ser em dinheiro, através de depósito judicial, na monta inicialmente ofertada pela administração pública, mas será através do regime de precatórios, no que tange o saldo excedente aferido em perícia.

Destaque-se que o Ministro Alexandre de Moraes, em decisão monocrática no RE 934.068/TO, que não admitiu o recurso extraordinário, sustentou que “a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de que, quando for devida indenização por desapropriação indireta, deve ser observada a garantia da justa e prévia indenização em dinheiro” (BRASIL, 2017, p .4).

Esta decisão destoa do entendimento adotado pelo STF no julgamento do RE 922.144 RG/MG, uma vez que só seria possível complementar o valor indenizatório ao final do processo, por meio do precatório, sendo situação excepcional o depósito judicial dos valores, sendo possível apenas nos casos em que a administração pública não se encontre em dia com os precatórios (BRASIL, 2015, n.p.).

Neste cerne, consoante esclarece José dos Santos Carvalho Filho (2019, p. 921):

[...] a indenização há de ser em dinheiro, ou seja, o expropriante deve pagá-la ou consigná-la judicialmente em espécie; isso, é óbvio, para permitir que o expropriado possa, em tese, adquirir bem idêntico ao que constituiu o objeto da desapropriação. (CARVALHO FILHO, 2019, p. 921)

Apesar disso, ainda sobre o “quantum” indenizatório, Carvalho Filho (2019, p. 922) ensina:

a parcela complementar, que corresponde à diferença entre o valor que a sentença fixou, com os devidos acréscimos, e a parcela depositada. [...] o expropriado só poderá receber na fase de cumprimento da sentença (de cunho executório), na forma dos arts. 534 e 535 do CPC, e observado o sistema de precatórios judiciais previsto no art. 100 da CF. (CARVALHO FILHO, 2019, p. 922)

É de causar estranheza que a indenização, cujo fito é permitir ao expropriado que receba de forma prévia e justa a compensação pela perda do bem, de forma que possa reestabelecer seu patrimônio, possa ser paga através do precário e demorado sistema de precatórios.

A norma prescreve que a Fazenda Pública não será afetada pelo processamento da execução judicial aplicada aos devedores comuns: enquanto os particulares condenados ao pagamento de determinada quantia têm seus bens afetados à execução, como garantia patrimonial da satisfação do crédito, a Fazenda Pública possui um procedimento específico, em que não se considera a execução forçada, dada a natureza e o regime jurídico a que estão sujeitos os bens públicos. (SANTANNA e ALVES, 2016, p. 223)

A existência de uma finalidade coerente voltada para o interesse público, dada a norma contida no artigo 100 da Carta Política, pode ser definida como garantia de bens para a prestação de serviços públicos e a satisfação de necessidades coletivas. (SANTANNA e ALVES, 2016, p. 223)

O sistema de pagamentos por meio de precatórios é regido, em âmbito nacional pela Resolução n.º 303, de 2019, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), e resoluções posteriores que a alteraram.

Os precatórios formalizados integram uma lista de ordem, que arrola precatórios de exercícios diversos e de naturezas distintas - alimentares e comuns.

Em primeira mão, liquidam-se todos os precatórios alimentares de um período anual e, em seguida, todos os comuns daquele mesmo período, consoante preceitua o § 2º do artigo 100 da CF/88:

§ 2º. Os débitos de natureza alimentícia cujos titulares, originários ou por sucessão hereditária, tenham 60 (sessenta) anos de idade, ou sejam portadores de doença grave, ou pessoas com deficiência, assim definidos na forma da lei, serão pagos com preferência sobre todos os demais débitos, até o valor equivalente ao triplo fixado em lei para os fins do disposto no § 3º deste artigo, admitido o fracionamento para essa finalidade, sendo que o restante será pago na ordem cronológica de apresentação do precatório. (BRASIL, 1988)

Esses débitos representam uma parcela do precatório alimentar, equivalente ao quántuplo do valor das chamadas requisições de pequeno valor (RPV), retratadas no § 3º do artigo 100 da Magna Carta.

Com efeito, o ato reformador nº 62/09, da CF/88, ao dispor sobre os recursos angariados para pagamento das dívidas dos entes federativos discutidos em ações judiciais, assim determinou em seu artigo 2º §§ 6º e 8º:

§ 6º Pelo menos 50% (cinquenta por cento) dos recursos de que tratam os §§ 1º e 2º deste artigo serão utilizados para pagamento de precatórios em ordem cronológica de apresentação, respeitadas as preferências definidas no § 1º, para os requisitórios do mesmo ano e no § 2º do art. 100, para requisitórios de todos os anos.

§ 8º A aplicação dos recursos restantes dependerá de opção a ser exercida por Estados, Distrito Federal e Municípios devedores, por ato do Poder Executivo, obedecendo à seguinte forma, que poderá ser aplicada isoladamente ou simultaneamente:

I - destinados ao pagamento dos precatórios por meio do leilão;

II - destinados a pagamento a vista de precatórios não quitados na forma do § 6º e do inciso I, em ordem única e crescente de valor por precatório;

III - destinados a pagamento por acordo direto com os credores, na forma estabelecida por lei própria da entidade devedora, que poderá prever criação e forma de funcionamento de câmara de conciliação. (BRASIL, 2009)

Observa-se que os dois primeiros incisos, que falam respectivamente sobre pagamento de precatórios – o primeiro através de leilões e o segundo obedecendo uma ordem única e crescente dos valores, foram julgados inconstitucionais quando do julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIn) 4357 (BRASIL, 2014) e 4425 (BRASIL, 2015) por agredirem o artigo 100 da CF/88 que estabelece que as liquidações dos precatórios atendam a rigorosa ordem cronológica.

Para os professores Gustavo da Silva Santanna e Ramon Pinto Alves (2016, p. 226), a declaração de inconstitucionalidade, além de legitimar a manutenção, ainda que sob modulação de efeitos, de sistema desajustado de diversos preceitos constitucionais, reconhece a possibilidade de negociação de créditos decorrentes de decisões judiciais.

Com isso, é possível extrair, pelo menos, a tolerância do STF a esse respeito, resultando na manutenção de um ambiente de especulação por parte do Poder Público (SANTANNA; ALVES, 2016, p. 227).

A abrangência do problema certamente não poderia ser resolvida de forma simples, mas o estabelecimento de uma modulação de efeitos, conforme explicado acima, não só se assemelha a outra moratória, mas também corrobora a continuidade de práticas que se opõem claramente ao que pode ser resgatado no interesse público (SANTANNA; ALVES, 2016, p. 227).

A necessidade de manutenção do Estado, dadas as suas finalidades, permite reconhecer que o pagamento das condenações judiciais ocorre através de uma previsão orçamentária (SANTANNA e ALVES, 2016, p. 227).

Contudo, reconhecendo a obrigatoriedade das despesas decorrentes de condenações judiciais, argumenta-se que o déficit orçamentário, justificando a inadimplência, só poderia ocorrer se a receita efetiva estivesse abaixo da estimativa, o que na prática não é observado (SANTANNA e ALVES, 2016, p. 227).

Em qualquer caso, o problema decorrente das ordens judiciais não se limita à análise da matéria financeira, pois, de acordo com o texto constitucional, cabe ao Estado prevenir as infrações legais e, em sua ocorrência, deve eliminar ou indenizar (SANTANNA e ALVES, 2016, p. 227).

Ainda que se reconheça a impossibilidade de concretizar direitos devido às limitações apontadas no plano econômico, tais circunstâncias não podem constituir obstáculo ao reconhecimento dos direitos, nem excluir a responsabilidade do Estado em implementá-los (SANTANNA e ALVES, 2016, p. 228).

Quanto ao preço justo, com relação à desapropriação indireta, parece certo de que este deva corresponder ao valor real e atualizado do imóvel, mesmo que este tenha valorizado em virtude de obras públicas, haja vista que a desapropriação indireta é um apossamento irregular e ilegal do imóvel, ou seja, aquele que teve a posse do seu bem tolhida, continua com a propriedade, assim sendo justo acreditar que deverá ser ressarcido do valor real e atual do imóvel.

A indenização funciona como garantia fundamental que protege e repara o dano causado pela violação à propriedade pelo Estado. A necessidade da indenização representa uma garantia em favor do particular. O direito à justa e prévia indenização é um direito fundamental ao tempo que reserva a manutenção do direito individual de propriedade contra o Estado.

Para Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2009, p. 180), a indenização refere-se à exigência que se impõe como meio através do qual se busca o equilíbrio entre o interesse público e o privado, o particular perde a propriedade e, como contrapartida, recebe o valor correspondente em dinheiro (em algumas hipóteses, substituído por títulos da dívida pública).

Trata-se, portanto, a indenização, segundo a autora (DI PIETRO, 2009, p. 181), de um direito de natureza pública, embasado na Constituição que deverá (a indenização) ser prévia, justa e em dinheiro. Nas hipóteses previstas no art. 182, § 4º, III (desapropriação, pelo Município, de bens urbanos inadequadamente utilizados), e 184 (desapropriação, pela União, de imóvel rural, para fins de reforma agrária) ambos da Constituição Federal, a indenização dar-se-á através de títulos da dívida pública e títulos da dívida agrária, respectivamente.

Segundo o dispositivo constitucional que trata da desapropriação ordinária, a indenização a ser paga ao proprietário do bem expropriado deve ser justa. O sentido da expressão é brilhantemente traduzido por Hely Lopes Meirelles (1989, p. 517), ao afirmar que a indenização justa é aquela que cobre não só o valor real e atual dos bens expropriados, à data do pagamento, como também, os danos emergentes e os lucros cessantes do proprietário, decorrentes do despojamento do seu patrimônio.

Se o bem produzia renda, essa renda há de ser computada no preço, porque não será justa a indenização que deixe qualquer desfalque na economia do expropriado. Tudo que compunha seu patrimônio e integrava sua receita há de ser repostado em pecúnia no momento da indenização; se o não for, admite pedido posterior, por ação direta, para completar-se a justa indenização (MEIRELLES, 1989, p. 517).

A justa indenização inclui, portanto, o valor do bem, sua renda, danos emergentes e lucros cessantes, além dos juros compensatórios e moratórios, despesas judiciais, honorários de advogado e correção monetária (MEIRELLES, 1989, p. 517).

Indenização pode ser expressa como a soma de dinheiro paga pelo poder público com a finalidade de compensar o dano sofrido pelo particular, que é a perda do bem que possuía, ou seja, a indenização deve corresponder à reposição do patrimônio do expropriado no valor dos bens de que foi privado por meio do pagamento de seu justo preço em dinheiro.

Será, conforme ensinou Bandeira de Mello (2008, p. 908), justa a indenização que corresponde real e efetivamente ao valor do bem expropriado, ou seja, aquela cuja importância deixe o expropriado absolutamente indene, sem prejuízo algum ao seu patrimônio.

Logo, a indenização deve ser composta, além do valor do bem apurado, dos juros moratórios e compensatórios, correção monetária, honorários advocatícios e demais despesas ocorridas no decorrer do procedimento da desapropriação. Com efeito, os juros moratórios são aqueles devidos ao expropriado pelo expropriante em decorrência da demora no pagamento da indenização. Consoante a redação da Súmula n.º 70 do STJ, “os juros moratórios, na desapropriação direta ou indireta, contam-se desde o trânsito em julgado da sentença”.

De outro modo, os juros compensatórios são aqueles devidos ao expropriado nos casos em que tenha sofrido a perda antecipada da posse. O Supremo Tribunal Federal (STF) estabeleceu, por meio do verbete da Súmula n.º 618, serem devidos juros compensatórios à ordem de 12% (doze por cento) ao ano.

Ademais, a Súmula n.º 561 do STF estabelece que “em desapropriação, é devida a correção monetária até a data do efetivo pagamento da indenização, devendo proceder-se à atualização do cálculo, ainda que por mais de uma vez”.

Quanto às despesas advindas ao expropriado no decorrer do procedimento, devem ser estas integralmente ressarcidas. Logo, como preceitua o art. 25, parágrafo único do DL n.º 3.365/41, o valor da indenização deve abranger quantias módicas necessárias ao desmonte e transporte de maquinismos instalados e em funcionamento; custas processuais; despesas com a sub-rogação do vínculo incidente sobre o imóvel e honorários advocatícios.

A CF/88 em seu artigo 5º, inciso XXIV, prevê a justa e prévia indenização em dinheiro nos casos de desapropriação. Em contrapartida, o artigo 100, da CF/88 prevê que os pagamentos referentes à fazenda pública serão realizados mediante o regime de precatórios. Desta forma, em análise a este último, o crédito deveria ser inserido na ordem cronológica de pagamentos por precatórios.

Acontece que se interpretada a expressão prevista na CF/88, qual seja, justa e prévia indenização, tem-se que o pagamento deve preceder ao ato expropriatório. Isto é, o poder público deveria indenizar o particular e somente depois poderia ocorrer a transferência do bem expropriado. Não obstante os posicionamentos do STF e do

STJ, que entendem ser os pagamentos realizados através de precatórios, vale consignar que encontramos decisões judiciais em sentido contrário.

O Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro (TJ/RJ), decidindo o Agravo de Instrumento (AgIn) n.º 0059501-89.2014.8.19.0000, Relatora Des. Inês da Trindade Chaves de Melo em 27 de fevereiro de 2015, ementou:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. DESAPROPRIAÇÃO POR UTILIDADE PÚBLICA. DEPÓSITO DO SALDO REMANESCENTE EM DINHEIRO. INSURGE-SE O AGRAVANTE CONTRA A DECISÃO QUE INDEFERIU O PEDIDO DE EXPEDIÇÃO DE PRECATÓRIO PARA PAGAMENTO DO SALDO REMANESCENTE. OS ARTIGOS 5º, INCISO XXIV E 182 CRFB/1988 GARANTEM O DIREITO À JUSTA E PRÉVIA INDENIZAÇÃO EM DINHEIRO AO EXPROPRIADO NAS DESAPROPRIAÇÕES POR NECESSIDADE OU UTILIDADE PÚBLICA E POR INTERESSE SOCIAL, EXCEPCIONANDO A PRÓPRIA CONSTITUIÇÃO A SISTEMÁTICA DO DISPOSTO NO ART. 100. ASSIM, CUIDANDO-SE DE DESAPROPRIAÇÃO POR UTILIDADE PÚBLICA A REGRA CONSTITUCIONAL É DA PRÉVIA E JUSTA INDENIZAÇÃO EM DINHEIRO, NÃO HAVENDO QUE SE FALAR EM PAGAMENTO VIA PRECATÓRIO, AINDA QUE SE TRATE DE DIFERENÇAS A SEREM RECEBIDAS PELOS ADMINISTRADOS, PERMITINDO A JURISPRUDÊNCIA INCLUSIVE O DEFERIMENTO MEDIDAS EXTREMAS PARA O CUMPRIMENTO DA DETERMINAÇÃO CONSTITUCIONAL. NÃO MERECE QUALQUER REFORMA A DECISÃO A QUO, QUE BEM FUNDAMENTADA, ACOMPANHA O ENTENDIMENTO JURISPRUDENCIAL DOS TRIBUNAIS SUPERIORES E DESSE E. TRIBUNAL DE JUSTIÇA. RECURSO AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO, COM BASE NO ART. 557, CAPUT DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. (TJ-RJ - AI: 00595018920148190000 RIO DE JANEIRO CAPITAL 6 VARA FAZ PUBLICA, Relator: INES DA TRINDADE CHAVES DE MELO, Data de Julgamento: 10/06/2015, SEXTA CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 15/06/2015)

Vê-se que o particular além de suportar o ato expropriatório ainda tem que aguardar o recebimento da indenização por regime de precatório, o que é sabido ser de longo prazo. Sendo que, infelizmente, a jurisprudência caminha pacificamente sobre o tema, em que pese a contraposição do disposto na CF/88 e no próprio DL n.º 3365/41.

Se de um lado há a garantia de que o particular deve ser indenizado previamente, do outro lado há a importância do planejamento financeiro do poder público, visando o equilíbrio econômico, de modo a permitir todos os pagamentos devidos.

Quando aplicado o rito dos precatórios nas ações fundadas em desapropriação indireta, tem-se uma dupla garantia para a administração pública, sendo a primeira a impossibilidade de reversão da posse do bem e a segunda o próprio rito dos

precatórios, que permite o pagamento nos termos e condições estabelecidas pelo ente cometeu um ilícito.

O particular tem uma dupla violação dos seus direitos: a falta de garantia do devido processo legal, diante da expropriação ilícita, e a violação o direito à prévia e justa indenização.

Uma das possíveis soluções para o problema seria a previsão de que a administração pública deveria efetuar o depósito do valor do bem expropriado, após a comprovação, ainda que em análise perfunctória e superficial, da propriedade do imóvel na ação baseada em desapropriação indireta.

Essa simples previsão traria maior agilidade ao ressarcimento do proprietário do imóvel, ainda que não se possa, em primeiro momento, definir a justeza do valor depositado, aferição que só seria possível após a efetivação de perícia e do contraditório judicial.

#### **4.2 UMA ANÁLISE COMPARATIVA DA DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA NOS ORDENAMENTOS JURÍDICOS DOS EUA, ITÁLIA E BRASIL**

Com relação ao ordenamento jurídico dos Estados Unidos da América (EUA), domínio eminente é o poder do soberano de tomar propriedade, paradigmaticamente a terra, sem o consentimento de seu proprietário (BAUDE, 2013, p. 1745)<sup>28</sup>.

O domínio eminente pode ser utilizado pelos governos locais, estadual e federal, valendo-se da propriedade privada para fins públicos, num processo pelo qual o governo deve pagar uma compensação (FRASER, 2016, p.168).

O propósito constitucional do domínio eminente é melhorar as comunidades, trazer benefícios ao público e demonstrar a disposição do governo em priorizar os interesses comerciais em nome do desenvolvimento econômico. Os governos federal, estadual e local podem adquirir casas pelo poder de domínio e a lei exige que os proprietários sejam compensados pelo valor justo de mercado (FRASER, 2016, p.168).

William Baude (2013, p. 1746 e 1747) destaca que o domínio eminente é entendido pela Suprema Corte dos Estados Unidos da América como um poder

---

<sup>28</sup> Do original: Eminent domain is the sovereign's power to take property — paradigmatically land — without its owner's consent.

implícito do governo, posto que não são expressos na Constituição, mas podem ser deduzidos, pois são poderes necessários para dar efetividade e manter as mais diversas áreas governadas.

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (2011, n.p.)<sup>29</sup>, em tradução livre, entende que o governo pode adquirir a propriedade privada para concluir um projeto público, sendo que a forma de avaliação da compensação é a sua proximidade com o valor atual da propriedade expropriada.

O governo pode oferecer uma quantia que seja igual ou superior ao valor da propriedade, sendo que quando os governos decidem desapropriar terrenos ou outros bens, deve ser motivado por finalidade pública, cumprir as leis do devido processo, não discriminatórias, orientadas por regras transparentes que definem as situações em que a desapropriação é justificada e ter um processo pelo qual possa ser determinada a indenização (OCDE, 2011, n.p.).

Courtenay Barklem e Enrique Alberto Prieto-Ríos (2011, p.84) destacaram que, deve-se notar que a Quinta Emenda da Constituição Americana proíbe o Governo Federal de expropriar bens para uso público sem compensação, uma restrição que os estados prorrogaram pela Décima Quarta Emenda.

Esta regra foi incorporada à Quinta Emenda da Constituição dos Estados Unidos, influenciado pela interferência do Rei George III nos direitos dos assentamentos para evitar que o governo prive seus cidadãos de vida, liberdade e propriedade sem o devido processo, quando a propriedade é tomada sem compensação, não se verifica distinção entre a privação do uso ou gozo de bens, e expropriação indireta (BARKLEM e PRIETO-RÍOS, 2011, p. 84).

Contudo, o poder público deve questionar-se se o interesse público é mais bem servido pelo uso de outros meios políticos que não a expropriação. Se o governo expropriar a propriedade, a compensação deve ser oportuna, proporcional e eficaz (OCDE, 2011).

De acordo com o “Department of Justice” (2015, n.p.) do Governo dos Estados Unidos, quando o governo adquire uma propriedade pelo domínio eminente (“*eminent domain*”), tem o dever constitucional de compensar o proprietário pelo valor justo de mercado da propriedade.

---

<sup>29</sup> Do original: The Organisation for Economic Co-operation and Development

Para Maryam Malakotipour (2020, n.p.), a falta de uma redação legal clara para as desapropriações indiretas e as lacunas na interpretação da jurisdição investidor-Estado levaram a consequências desfavoráveis para a aplicação dos tratados internacionais de investimento para a proteção e promoção do bem comum.

Em especial, porque o processo expropriatório prevê, além de audiências e procedimentos constitucionais, salvaguardas que permitem aos cidadãos iniciarem ações judiciais contra os governos (ZHEN, 2017, n.p.).

A proteção contra a desapropriação indireta, a partir dos tratados internacionais, significa que um investidor estrangeiro tem direito a compensação por perdas econômicas causadas por medidas governamentais que interferem em seus direitos de propriedade e reduzem o valor e a receita de seu investimento (BARKLEM e PRIETO-RÍOS, 2011, p. 85).

De acordo com o direito internacional, os Estados têm o direito soberano de tomar posse da propriedade de nacionais ou estrangeiros por motivos econômicos, políticos, sociais ou outros com nacionalização ou expropriação. Desapropriações indiretas foram registradas nos EUA no Programa Bilateral de Investimentos de 1980 e no Acordo de Livre Comércio Canadá-Estados Unidos de 1988 (BARKLEM e PRIETO-RÍOS, 2011, p. 84 a 87).

A proteção da propriedade contra a expropriação indireta nas disposições do BIT e FTA - Bilateral Investment Treaties (BITs) e Free Trade Agreements (FTA) - constitui uma ameaça à capacidade dos estados de regulamentar áreas de interesse público, como leis ambientais, direitos humanos, impostos trabalhistas etc. (BARKLEM e PRIETO-RÍOS, 2011, p. 89).

Mark Friedman (2019, p. 17 a 19) salienta que em vários casos os tribunais decidiram que medidas regulatórias, que violam os padrões de tratamento justo e equitativo, não constituem desapropriação indireta, desde que o investidor mantenha o controle do investimento.

O governo dos EUA reconhece o direito dos Estados soberanos de expropriar propriedades, mas esse direito deve vir com condições e obrigações para fornecer uma compensação adequada, eficaz e imediata. A expropriação de propriedade pelo Estado priva os proprietários do setor privado do valor de seus interesses (BARKLEM e PRIETO-RÍOS, 2011, p. 90).

O direito internacional reconhece que os Estados têm o direito de nacionalizar ou expropriar, mas esse direito está sujeito a certas condições comuns ao direito internacional e aos tratados de investimento (FRIEDMAN, 2019, p. 21).

Mark Friedman (2019, p. 21) exemplifica o Artigo IV do Acordo Bilateral sobre Investimento entre os Estados Unidos e a Argentina estabelece que os investimentos não podem ser expropriados ou nacionalizados por meio de medidas equivalentes à expropriação ou nacionalização.

O México e os EUA negociaram acordos, que permitem a arbitragem para certas reivindicações específicas, como expropriação direta e indireta, mas as reivindicações não estão sujeitas à arbitragem quando se referem a investimentos específicos, como contratos governamentais nos setores de petróleo, gás e eletricidade (FRIEDMAN, 2019, p. 22).

Em alguns casos, os Estados começaram a realizar acordos bilaterais, mas o comportamento do governo não se enquadra na desnacionalização direta. O exemplo mais claro de desapropriação pode ser visto nos Estados Unidos, onde propriedades foram desapropriadas para construir infraestrutura pública, como rodovias, ferrovias e aeroportos (FRIEDMAN, 2019, p. 26).

Passa-se a analisar as desapropriações indiretas sob a ótica do ordenamento jurídico italiano.

As desapropriações por utilidade pública da Itália são regulamentadas pelo “Decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327” (ITÁLIA, 2001), sendo que, no sistema jurídico italiano, o procedimento para desapropriação tem início com a declaração de utilidade pública, a partir de um ato do executivo, que é precedido do efetivo interesse público na realização de determinada obra, e que deveria indicar o período de início e fim, e, ao final deste prazo, não tendo início ou conclusão dos trabalhos, o particular poderia reaver a propriedade do bem, a partir de procedimento judicial de caducidade da declaração de utilidade pública (BORRELLI, p. 23).

Contudo, em caso de regularidade e aceitação do valor ofertado a título de indenização, na via administrativa, Francesco Volpe (2009, p. 36) afirma que o proprietário faz jus ao recebimento de 80% (oitenta por cento) da indenização pela desapropriação, ficando obrigado a assinar a escritura da propriedade em favor da administração pública, para, só então receber o saldo remanescente, de 20% (vinte por cento).

No que concerne aos casos de desapropriação indireta, o entendimento jurisprudencial aplicado, em momento anterior à regulamentação pelo Decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327, segundo Borrelli (2014, p. 24) foi baseado no requerimento de condenação da administração a devolução do bem, como também a indenização pelo dano, pela não utilização do imóvel, durante o período de ocupação, e pela transformação indevida do imóvel, a título de indenização, com as despesas necessárias a remoção ou a condenação da administração pública em promover a remoção.

A Corte de Cassação tentou resolver a questão relativa às hipóteses em que a administração que havia ocupado uma propriedade dando a ela utilidade pública, ao tempo que não ocorreu o processo de expropriação, através da desapropriação indireta (AZZENA, 2020, p. 326).

A jurisprudência não considerou possível a aplicação das regras do direito civil, posto que era necessário avaliar que a infração, denunciada pelo particular, estava vinculada a uma ação da administração pública, com interesse público, em virtude da qual, ainda que falha, ocorreu a ocupação e transformação da propriedade (BORRELLI, 2014, p. 25).

Isso não significa que a jurisprudência do Conselho de Estado e da Corte de Cassação não reconhecesse que, na ausência de uma disposição válida e efetiva de natureza ablativa, o particular ainda deva ser considerado o proprietário da área. (BORRELLI, 2014, p. 25)

O Tribunal aludido, tentou conciliar os interesses da administração pública ao proprietário expropriado, atribuindo, a este último, uma compensação integral pelos danos sofridos na perda da propriedade (AZZENA, 2020, p. 326).

Ocorre que, diante da especialidade do direito público, no que diz respeito às regras do Direito Civil, o Tribunal de Cassação negou os pedidos de reembolso e considerou inoperante a disciplina de acesso entre particulares às disputas com a administração desapropriadora, tanto nos casos de ocupação sem título, ou falta de expediente do decreto de desapropriação, ou mesmo quando da anulação ou não aplicação do próprio decreto, que seria o juiz ordinário de cancelar atos administrativos (BORRELLI, 2014, p. 26 e 27).

A regra foi interpretada, de fato, para impedir o juízo ordinário a qualquer tipo de condenação envolvendo a administração pública, ainda mais porque, no uso da propriedade privada, por razões de interesse geral, havia uma tendência a reconhecer

como ato implícito de cessão da propriedade a uma obra de utilidade pública (BORRELLI, p. 27e 28).

Neste ponto, cabe destacar que o sistema judicial italiano possui um juízo ordinário e um juízo administrativo, que se encontram em tribunais diferentes, em razão da atribuição da matéria e das partes envolvidas, a título comparativo, poder-se-ia dizer que o juízo administrativo faz parte de uma competência especial, como a Justiça do Trabalho, que, apesar de Federal, possui tribunais especializados.

Ao fim, a Corte de Cassação não negou que, na ausência de um procedimento de desapropriação válido, o particular continuou a ser o dono da propriedade; porém, descartou que ele pudesse obter a liberação ou devolução do imóvel, reconhecendo apenas o direito à indenização (BORRELLI, 2014, p. 28).

Ocorreu, então o reconhecimento de um mecanismo no ordenamento jurídico, pelo qual, de forma predatória, o ente público poderia ocupar um bem, porém, desconsiderando um defeito original, a partir de conduta ilícita da administração (AZZENA, 2020, p. 326).

A ocupação irregular do imóvel foi reconhecida como infracção permanente, que não admite prescrição e o dano foi quantificado não com sentenças periódicas, mas na medida do valor do imóvel ocupado, além do reconhecimento do subsídio por ocupação legítima, quando devido (BORRELLI, 2014, p. 28).

A solução adotada pela Corte de Cassação foi utilizada pelo legislador, através do DPR n.º 327, introduzindo o instituto da aquisição corretiva, no art. 43, subordinou-se a ablação à emissão de medida remediadora do delito da administração pública, e não mais, apenas ao fato de ter ocorrido uma transformação irreversível na propriedade (AZZENA, 2020, p. 326).

Contudo, o art. 43 teve sua ilegitimidade constitucional declarada, a partir do acórdão do Tribunal Constitucional nº. 293, de 8 de outubro de 2010, fazendo-se necessária uma nova intervenção regulatória para os processos que, durante demasiado tempo (até a entrada em vigor da Lei Consolidada), ficaram sem regulação positivada, e cujo regulamento tinha providenciado o juízo de legitimidade, elaborando, com o que se tem definido como real intervenção criativa e política, a infame adesão invertida ou ocupação aquisitiva (BORRELLI, 2014, p. 4)

Assim como destacado por Borrelli (2014), Fabiana Lai (2015, p. 94) sustentou que com a declaração de inconstitucionalidade do art. 43 do Decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327 (DPR/327) houve um esforço da doutrina da

jurisprudência para encontrar uma solução para as desapropriações indiretas, com uso de princípios gerais, contudo, a solução legislativa foi adotada, a partir do art. 42-bis.

O art. 42-bis<sup>30</sup> responde à necessidade da adoção, pela administração pública, de uma solução do problema das ocupações ilegítimas, após a efetivação definitiva da desapropriação ilegal, desde que existam condições e garantias (BORRELLI, 2014, p. 6).

Fabiana Lai (2015, p. 94) afirma que o art. 42-bis permite que a administração pública, que utilizou a propriedade para fins de interesse público, na ausência de título legítimo, de adquiri-lo de seus ativos indisponíveis, com efeito não retroativo e prévio pagamento de indenização ao lesado.

Entretanto, Roberto Ruoppo (2018, p. 17e 18) sustenta que a aquisição de propriedade por mero fato figura-se ilegal, haja vista que não são respeitados os prazos e procedimentos previstos no Decreto Presidencial n. 327/2001 (Testo Unico in materia di espropriazioni - d.P.R. n. 327/2001), pelo Ente Público, sendo que, além da característica da ilegalidade constitui-se desapropriação indireta.

Na mesma linha crítica, Fabiana Lai (2015, p. 94) assegurou que a opção legislativa, com a introdução de dispositivo similar ao que fora anteriormente declarado inconstitucional, demonstrou que a administração pública não possui intenção de dispensar um mecanismo que permite ordenar a transferência compulsória de um bem, independentemente do procedimento expropriação, aquém de garantias.

Sendo que as garantias são de que o imóvel deve ser utilizado para satisfazer um interesse público específico, corrente e concreto; que avaliados os interesses em conflito, considera-se que prevalece sobre o interesse privado a necessidade excepcional e atual de satisfação do interesse público e não existem soluções alternativas para o sacrifício do direito de propriedade (BORRELLI, 2014, p. 6 e 7).

Contudo, deve ser observada a transformação da propriedade, que se daria a partir de um vínculo material, com reiteradas decisões judiciais atribuindo a interpretação de que o conceito de transformação deve ser uma modificação relevante

---

<sup>30</sup> Nota explicativa: No ordenamento jurídico italiano os artigos dos atos legislativos têm numeração progressiva, de acordo com a série natural dos números cardinais, contudo, aos artigos adicionais, ou seja, aqueles que integram a lei após a sua entrada em vigor, são assinalados com o número cardinal do artigo após o qual devem ser colocados, integrados com o advérbio numeral latino (bis, ter, quater, etc.). A técnica legislativa é a mesma adotada pelo ordenamento jurídico brasileiro, contudo, no nosso ordenamento, utilizamos de letras após o artigo, à exemplo dos artigos 103-A e 103-B da CF/88.

para a aquisição da propriedade e sempre implica a realização de obras (LAI, 2015, p. 95).

Outra garantia, é o dever de fixação da indenização à pessoa expropriada, que fará jus a um montante igual ao valor de mercado do imóvel, pelos danos materiais, além dos imateriais e pela indenização pelo período de ocupação (BORRELLI, 2014, p. 7).

A indenização pela desapropriação é uma garantia constitucional, decorrente do direito de propriedade, que é limitado em nome da utilidade pública, sendo que a garantia que permanece é referente ao conteúdo econômico da propriedade, que deve cobrir de forma integral o valor de mercado do imóvel expropriado (MODA, 2009, p. 224).

Neste sentido, para atender ao preceito constitucional, é necessário que o valor pago a título de indenização seja determinado pelas características essenciais e o destino econômico da propriedade, visando que a indenização seja uma restauração do patrimônio expropriado (AZZENA, 2020, p. 324).

Com o advento do Texto Único das desapropriações, o DPR n.º 327, ficou previsto que a liquidação dos valores em decorrência da desapropriação indireta e do dano sofrido pela subtração da disponibilidade do bem é considerado o período de ocupação ilegítima, feita desde o início da ocupação sem o título até a data da efetiva aquisição pela administração pública (BORRELLI, 2014, p.211).

O regime atual, em que a determinação da indenização por desapropriação é parametrizada ao valor de mercado do imóvel, em face da legítima ocupação emergencial, a administração pública é obrigada a pagar, por ano de ocupação, montante igual a cerca de 8,33% (oito vírgula tinta e três por cento) ao ano (a.a.) do valor do imóvel, enquanto que na ocupação sem título, sendo inexistente a comprovação da extensão do dano, será necessária a indenização do particular lesado em quantia fixa, determinada pelo legislador, igual a 5% (cinco por cento) a.a. do valor do imóvel (BORRELLI, 2014, p.211 e 212).

A este respeito, a norma certamente falha em seu objetivo que é de desestímulo à realização de ocupações ilegais, considerando que, em face da ocupação sem título, o gasto econômico com a posse do imóvel acaba sendo inferior ao devido na hipótese de processo de desapropriação devidamente concluído (BORRELLI, 2014, p. 212).

Além dessas considerações, no entanto, o dispositivo imediatamente apareceu profundamente injusto e falho em termos de descumprimento do art. 3 e 42 da Constituição (BORRELLI, 2014, p. 212, tradução nossa)<sup>31</sup>.

Contudo, Fabiana Lai (2015, p. 103) destaca que além da indenização pelo dano patrimonial, há o acréscimo de 10% (dez por cento) do valor venal do bem, em restauração aos danos morais sofridos pela ocupação ilegal, que seria o avanço legislativo em relação a desapropriação indireta.

O problema enfrentado pela disposição legal da indenização pelo dano não patrimonial se deu no âmbito judicial, que afirmou a necessidade de indicação e prova da sua ocorrência para que o dano moral fosse arbitrado (LAI, 2015, p. 103).

Segundo Borrelli (2014, p. 213) a jurisprudência trouxe de volta a discussão dos processos em que não foi possível identificar fundamento válido para afirmar a prevalência do interesse público, para a conservação da obra ilegalmente executada, sobre o conflito de interesse do privado.

Isso porque os poderes judiciais de condenação e a posterior atividade administrativa, dada a possibilidade inerente ao princípio atípico das convicções, pode formular sentença que não prejudique a possibilidade de a administração adquirir o imóvel (LAI, 2015, p. 105).

Essas hipóteses estavam geralmente associadas aos casos em que a transformação da propriedade privada havia ocorrido na ausência da declaração de utilidade pública originária, e naqueles em que a modificação havia ocorrido na constante de uma declaração cancelada ou tornam-se ineficazes porque os termos expiraram (BORRELLI, 2014, p. 213).

Prescrever a aplicabilidade do poder de aquisição corretivo no caso de falta de declaração de utilidade pública válida e eficaz, bem como a anulação da mesma declaração ou a disposição fiscal da restrição preestabelecida à desapropriação é injusto porque, em última análise, permite à administração pública tirar partido de uma conduta ilegítima e viciada (BORRELLI, 2014, p. 214).

---

<sup>31</sup> Do original: Sotto questo profilo, la norma fallisce certamente il suo obiettivo di disincentivo al compimento di occupazioni abusive, considerato che, a fronte di un'occupazione senza titolo, l'esborso economico per l'impossessamento del bene finisce per essere inferiore rispetto a quello dovuto nell'ipotesi di una procedura espropriativa regolarmente conclusa. Aldilà di queste considerazioni, però, la disposizione è immediatamente apparsa profondamente ingiusta e viziata sotto il profilo del mancato rispetto degli art. 3 e 42 della Costituzione.

Constitui-se, portanto, um novo poder administrativo, na seara dos poderes de ablação, como um modelo simplificado de desapropriação, legalmente estabelecido (LAI, 2015, p. 112)

Contudo, o objetivo do art. 42-bis era introduzir uma disciplina de ordem legislativa, visando reconhecer como ilegal a ocupação de imóveis privados sem que se respeitasse o processo de expropriação, sendo que a jurisprudência administrativa, destaca que o novo procedimento simplificado é justificado à luz da prevalência do interesse público (LAI, 2015, p. 113 a 116).

A conduta acaba por sujeitar a uma injustificada desigualdade de tratamento econômico em casos muito semelhantes que acabam por consistir na apreensão do bem privado, na ausência de uma disposição de ablação, a fim de realizar um interesse geral (BORRELLI, 2014, p. 214).

Além das críticas à legitimação de uma conduta ilícita, Borrelli (2014, p. 219 a 226) sustentou a existência de um déficit nas disposições processuais, bem como um déficit na proteção processual para os jurisdicionados que não fossem a administração pública.

Fabiana Lai (2015, p. 116 a 120), na mesma linha de pensamento apontada por Borrelli em relação ao déficit protetivo, destacou que haveria uma perda no princípio do devido processo legal, em especial porque o proprietário de imóvel desapropriado irregularmente não teria participação na fase anterior à indenização, ou seja, a fase administrativa, que possibilitaria a oposição aos atos administrativos a serem perpetrados.

Outra lacuna legislativa, refere-se a segurança jurídica, vez que particular não teria nenhum poder de escolha, a vista que a administração pública poderia não dar seguimento ao processo de aquisição, se entendesse que os recursos públicos direcionados, devolvendo o bem, seriam melhor aproveitados (BORRELLI, p. 219 a 226).

Deste modo, o art. 42-bis dá a administração pública o benefício de aproveitar-se de um comportamento ilícito e dispor da propriedade privada, em detrimento do particular, sem a necessidade de desfazer o ato, apenas pagando uma indenização, ou desfazer-se dela, ao seu bel prazer (LAI, 2015, p. 129).

Ainda, a ausência de uma previsão prazal para o exercício do poder de compra, pela administração pública, deixa o particular numa situação de insegurança jurídica (BORRELLI, p. 219 a 226).

Em sua conclusão, Peralta Borrelli (2014, p. 254 a 256) enfatizou que, em que pesem as inconsistências e as lacunas da legislação, a própria existência do art. 42-bis do Texto único das desapropriações, revela-se conquista importante e sinal de evolução no sistema jurídico, em especial se considerar um quadro regulatório transparente e sobretudo mais garantidor do ponto de vista da proteção do capital, ainda que em termos monetários, representa certamente um avanço significativo.

Outra conquista é a garantia de uma participação ativa do particular e a atribuição à administração pública de uma verificação da atual utilização e utilidade do bem ocupado, impedindo a aquisição automática, deixando ao encargo da autoridade judiciária a decisão, ainda que se possa dizer que esta transferência está verdadeiramente concluída quando a jurisprudência administrativa pressupõe posição decidida no sentido de deixar ao poder público qualquer determinação quanto à aquisição do imóvel (BORRELLI, 2014, p. 256 e 257).

Expõe ainda ser visível a tentativa legislativa de alcançar um equilíbrio entre as necessidades de proteção da propriedade e a sua função social, em especial se observada a falta de prazo para a aquisição (BORRELLI, 2014, p. 257).

Neste mesmo viés, Fabiana Lai (2020, p. 113 e 114) concluiu que a regulamentação das ocupações ilegítimas pela administração pública é salutar, haja vista que visa regulamentar interesses opostos que, por muito tempo, dependeram de entendimentos de Tribunais.

Lançadas as análises legislativas, a partir do ponto de visto doutrinário, pode-se perceber que legislação norte-americana busca privilegiar a indenização justa, mesmo em casos de expropriação indireta, a partir da possibilidade da resolução por um juízo arbitral, visando imprimir maior celeridade e justiça na composição das indenizações.

Consoante visto neste capítulo, de igual modo ao ordenamento jurídico brasileiro, no ordenamento norte-americano há previsão do pagamento justo pela propriedade expropriada, contudo, a própria legislação norte-americana traz a previsão de que o valor justo é o valor de mercado do imóvel, sendo possível que tratados internacionais evitem a ocorrência da desapropriação e da desapropriação indireta.

Ainda, por previsão em tratados internacionais, é possível que haja o ressarcimento de valores investidos e eventuais perdas econômicas ocasionadas pelas desapropriações – diretas ou não –, dando maior segurança jurídica.

Na Itália, em que pesem as lacunas legislativas apontadas e críticas possíveis, a legislação traz maior segurança ao expropriado indiretamente, ao prever que, além da possibilidade de retomar a posse do imóvel, caso este não tenha utilidade pública, este deve ser ressarcido pelos anos em que a administração pública utilizou da posse do imóvel sem a efetiva aquisição, além do pagamento pelo valor de mercado do imóvel, em caso de aquisição posterior da propriedade.

Compara-se, neste ponto, o ordenamento italiano ao brasileiro, em relação às desapropriações.

Apesar das semelhanças legislativas, como a existência de duas fases da desapropriação, uma interna ou declaratória e outra executória, a legislação italiana possui maiores garantias aos proprietários de imóveis em caso de imissão na posse antes de concluído o processo expropriatório, ou mesmo na desapropriação indireta.

Enquanto no Brasil a imissão provisória na posse, que, em realidade, é uma imissão antecipada na posse, já que não possui caráter provisório, só depende do depósito judicial do valor entendido como justo pela administração pública, no ordenamento jurídico italiano, enquanto não for resolvido o processo expropriatório, a administração pública deverá pagar um percentual por ano de uso do imóvel, calculado sobre o valor do imóvel, visando ressarcir o proprietário que teve sua posse extirpada antecipadamente.

De igual modo ocorre nas desapropriações indiretas na Itália, há o pagamento de percentual, calculado sobre o valor do imóvel, por ano de uso irregular. Essa previsão certamente pode ser vista como um desestímulo ao comportamento ilícito pelo poder público, e, certamente, poderia ser motivo para caracterização de improbidade administrativa, no nosso ordenamento jurídico, já que criaria um desnecessário ônus para o erário.

## **5 A JUSTA E PRÉVIA INDENIZAÇÃO NAS DESAPROPRIAÇÕES INDIRETAS E O ENTENDIMENTO APLICADO NO PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DA BAHIA**

A escolha do PJ/Ba, como foco deste estudo ocorreu em razão da curiosidade acadêmica e profissional de investigar como está sendo aplicada a legislação em matéria de desapropriação indireta, indenização justa e prévia. Impende destacar que a maior parte da doutrina disponível, sobre o tema, costuma veicular julgados provenientes do STJ e do STF.

Por sua vez, o recorte temporal estabelecido será o do julgamento dos recursos de apelação e/ou reexame necessário, entre 1º de janeiro de 2018 até 17 de dezembro de 2021, independentemente da data de ajuizamento ou julgamento do processo em primeiro grau de jurisdição, tendo como fundamento por serem os entendimentos mais recentes sobre o tema, considerando que a mudança é ínsita ao direito, enquanto fenômeno sócio-histórico-cultural e a possível mora do judiciário no julgamento de processos.

Para a pesquisa dos processos, foi utilizado o sítio eletrônico do PJ/Ba < <https://jurisprudencia.tjba.jus.br/> >, aplicando-se ao filtro apenas o termo “desapropriação indireta” e a data de publicação 1º de janeiro de 2018 até o dia 17 de dezembro de 2021. Orientação sugerida pelo setor responsável pela jurisprudência do Judiciário baiano.

Como advertido anteriormente, que foram excluídos da análise os processos, julgados em segundo grau, que trataram apenas questões processuais, como nulidades ou que não houve julgamento do mérito, como por exemplo, por intempestividade do recurso ou anulação da sentença, ou mesmo, processos que, apesar de aparecerem na pesquisa, não possuem relação com a desapropriação indireta.

Os recursos de embargos de declaração também foram excluídos da apreciação, se a apelação e/ou o reexame necessário foram julgados em data anterior ao recorte temporal. Excluídos também outros recursos julgados nesse período, como agravos de instrumento e agravo interno.

Dentre os processos que encontravam substrato no escopo da pesquisa, mas não foram analisados, diante da anulação da sentença, no recurso estão os autos: 0556779-70.2018.8.05.0001; 0021346-87.2003.8.05.0001; 0001988-77.2007.8.05.0137. Sendo que o processo 0570832-95.2014.8.05.0001 não será diante da manutenção, pelo acórdão, da sentença na declaração de inépcia da exordial.

O primeiro processo a ser analisado foi ajuizado por Marcelino Novaes Santos<sup>32</sup>, em face do Município de Lauro de Freitas, com numeração 0035310-

---

<sup>32</sup> PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. POSSE. DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA. INDENIZAÇÃO. PAGAMENTO. INOCORRÊNCIA. CONDENAÇÃO. MANUTENÇÃO. I – O ato de desapropriação consiste na possibilidade de o Poder Público, fundado em interesse público, despojar,

10.2011.8.05.0150 (processo eletrônico, disponível no sistema e-SAJ) que, em suas razões iniciais informou que teve sua área expropriada, sem a devida indenização, apesar de ter havido decreto expropriatório, em 2004.

Em sua contestação, o Réu, alegou a ausência de prova da propriedade e que a área real do Decreto expropriatório foi objeto de Ação de Desapropriação, sendo que o imóvel do autor não estaria inserto na área desapropriada.

Após a realização do contraditório, por diversos atos, sem que se realizasse a prova pericial, a ação fora julgada procedente, em 2017, garantindo ao Autor valores à título de indenização por perdas e danos.

A parte autora ficou inerte em relação ao recurso de apelação, tendo o Réu interposto recurso de apelação, alegando, em especial, a ausência de prova que o imóvel teria sido expropriado pelo Município, bem como pela ausência de prova da propriedade.

Após a apresentação das contrarrazões, o recurso de apelação foi improvido, por entender o Tribunal que as provas da propriedade e da expropriação indireta estariam consubstanciadas nos autos, bem como não havia prova do pagamento indenizatório.

O Recurso Especial (REsp) foi inadmitido, tanto pelo PJ/Ba, quanto pelo STJ, em julgamento do agravo em recurso especial.

O processo encontra-se em fase de cumprimento de sentença, sendo que seguirá o rito dos precatórios, após a conclusão do rito executório.

Da análise profunda dos fólios processuais, percebe-se o acerto dos julgadores ao reconhecer a desapropriação indireta, diante ausência de pagamento e a expropriação do imóvel, em que pese a existência do Decreto expropriador.

Decreto este que deve ter reconhecida a ilegalidade, caso fique comprovado o abuso de finalidade, ou seja, caso a declaração sirva de base para efetivação de outro ato, que é a própria desapropriação indireta, segundo lições de Celso Antônio Bandeira de Mello (2008, p. 883).

---

compulsoriamente, indivíduo de bem particular, mediante pagamento de indenização prévia, justa e, em regra, em dinheiro. II – A imissão do Poder Público na posse do bem expropriado, antes do pagamento da referida indenização, configura a desapropriação indireta, cabendo ao particular às vias judiciais para o recebimento do quantum correlato. III – Evidenciada a expropriação indireta de lotes particulares e ausente a demonstração do pagamento da indenização, imperativa é a manutenção da sentença que impõe o seu pagamento, sendo o possuidor legitimado ao recebimento do referido quantum. RECURSO NÃO PROVIDO. (Classe: Apelação, Número do Processo: 0035310-10.2011.8.05.0150, Relator(a): HELOISA PINTO DE FREITAS VIEIRA GRADDI, Disponibilizado em 26/02/2018; Publicado em: 27/02/2018 ).

A mera existência e validade do decreto expropriador não pode servir como fundamento para declaração de legalidade da desapropriação, sem que haja o devido procedimento expropriatório

Contudo, é imperiosa a realização de uma crítica ao julgado de primeiro grau, em que pese não ter sido objeto de recurso pelo autor, a inexistência da prova pericial, visando aferir o real valor da propriedade, para que se realizasse a justa indenização pela perda.

Não se trata de crítica à existência ou não da prova da propriedade ou de que a propriedade foi ou não efetivamente expropriada, posto que, dos documentos acostados aos autos, poder-se-ia afirmar, com elevado grau de certeza, a existência da prova da propriedade, mas apenas, em relação ao justo valor a ser pago pelo imóvel desapropriado indiretamente.

Outro ponto importante é a mora no recebimento da indenização. Trata-se de decreto expropriatório de 2004, com a ação que teve seu início em 2011 e apenas em 2017 foi julgada, sendo que até o início do ano de 2022, não se tem notícia do pagamento da indenização, que deveria ser prévia.

O segundo processo a ser analisado é da Comarca de Vitória da Conquista, com n.º 0002838-84.2002.8.05.0274<sup>33</sup>, e foi intentado por Gleudy Castro Ferreira, em face do Município de Vitória da Conquista.

Consta do relatório do acórdão que a ação indenizatória teve como causa de pedir a desapropriação para criação de Parque Municipal, que foi objeto de Decreto expropriatório no ano de 1999, impossibilitando o uso da área da propriedade, sendo que a propriedade passou por a ser da parte Requerente em razão da sucessão de bens, pelo falecimento do antigo proprietário.

---

<sup>33</sup> ADMINISTRATIVO. DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA. APOSSAMENTO. SITUAÇÃO. IRREVERSIBILIDADE. NÃO CONFIGURAÇÃO. NORMAS AMBIENTAIS. CÓDIGO FLORESTAL. LEGISLAÇÃO PRÉVIA. INDENIZAÇÃO. NÃO CABIMENTO. I – De acordo com a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça são circunstâncias para a configuração da desapropriação indireta, o apossamento e a afetação do bem, além da irreversibilidade da situação fática, que não estão atendidas no caso concreto. PRECEDENTES II – A edição do Decreto Municipal nº 9.480/99, por si só, não efetivou qualquer desapossamento, uma vez que este exige ato material. III – Quando da Criação do Parque Municipal, a área em questão já encontrava-se limitada por força da proteção do Código Florestal, considerando se tratar de topo de serra. IV – É de se concluir, portanto, que a limitação legal imposta sobre a área em exame não decorre da legislação municipal, não havendo que se falar em indenização, razão pela qual a sentença deve ser mantida na sua integralidade. RECURSO NÃO PROVIDO. (Classe: Apelação, Número do Processo: 0002838-84.2002.8.05.0274, Relator(a): HELOISA PINTO DE FREITAS VIEIRA GRADDI, Publicado em: 24/07/2018)

Da contestação, frisaram-se questões processuais, além de ter sido alegado que a propriedade fora caucionada em favor do Município Requerido, pelo antigo proprietário, razão pela qual a propriedade não seria da parte autora.

Consta, ainda, a realização de perícia, que concluiu pelo impedimento da efetiva utilização do imóvel, diante da criação do Parque Municipal e do Código Florestal.

A sentença prolatada não reconheceu a desapropriação indireta, diante do cumprimento da legislação ambiental, em especial o Código Florestal, Lei nº 4.771/65, razão pela qual julga-se a improcedência do pleito autoral.

A parte autora apresentou apelação, diante da irrisignação com a sentença, bem como foram apresentadas contrarrazões pelo Município.

Do julgamento do recurso de apelação consubstanciou-se que a limitação da área decorre de imposição legal, não possuindo o condão expropriatório, razão pela qual a sentença primeva foi mantida na sua integralidade.

O recurso especial foi inadmitido, transitando em julgado o feito.

Em que pese a alegação, pela Autora da ocorrência da desapropriação indireta, da análise das decisões, percebe-se que não é o caso. A propriedade não foi expropriada, ocorreu a restrição dos direitos inerentes à propriedade, diante da necessidade de cumprimento da legislação ambiental, que foge ao objeto da pesquisa.

E, nas lições de Francisco Carlos Duarte (2011, p. 67 e 68), não se trata de desapropriação, mas de limitação administrativa, deixando de ser possível a fixação de indenização, haja vista a inexistência de perda da propriedade, mas, apenas, uma limitação no seu uso, diante de disposições legais do Código Florestal.

O terceiro processo a ser analisado é o de n.º 0000055-78.1984.8.05.0039<sup>34</sup>, que se encontra no setor de digitalização, sendo possível o acesso apenas ao teor do julgamento do recurso de apelação.

---

<sup>34</sup> APELAÇÕES CÍVEIS SIMULTÂNEAS. AÇÃO DECLARATÓRIA DE INEXISTÊNCIA DE RELAÇÃO JURÍDICA EXPROPRIATÓRIA C/C REINTEGRAÇÃO DE POSSE. DECRETO EXPROPRIATÓRIO QUE DIZ RESPEITO A IMÓVEL DISTINTO. DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA CONFIGURADA. INDENIZAÇÃO DEVIDA. VALOR DA INDENIZAÇÃO. PREVALÊNCIA DA AVALIAÇÃO E DAS CONCLUSÕES CONTIDAS NO LAUDO PERICIAL. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. ADEQUAÇÃO AOS LIMITES DO DECRETO-LEI Nº 3.365/41. FIXAÇÃO DE JUROS MORATÓRIOS E COMPENSATÓRIOS. SENTENÇA PARCIALMENTE REFORMADA. APELOS PARCIALMENTE PROVIDOS. Reconhecida a propriedade da Autora sobre o imóvel; realizada a distinção entre este e outro bem que foi objeto de desapropriação direta; e configurada a desapropriação indireta pelo

O processo em comento tem como parte Autora a COST Clínica de Olhos São Thomaz LTDA – EPP e como réu o Município de Camaçari e, segundo consta do relatório, o processo foi julgado, acolhendo pedido alternativo de indenização pela desapropriação.

Consta do relatório do julgamento que ambas as partes apelaram, a autora em razão da discordância do valor da indenização, que foi atribuído pelo magistrado sentenciante como sendo a metade do valor apurado em perícia, bem como pelo pagamento de juros compensatórios na razão de 12% (doze por cento) ao ano, a partir da ocupação, até o efetivo pagamento, visando a justa indenização pela desapropriação.

O Município de Camaçari, alegou que não ocorreu a desapropriação indireta, mas uma desapropriação direta, com o pagamento de valor indenizatório, pugna por nova avaliação pericial, ao argumento de que o laudo não atentou ao perímetro desapropriado, constando área superior. Por fim, em pedido subsidiário, pugnou pela indenização considerando o valor venal do imóvel.

Em seu voto, a relatora Des. Telma Laura Silva Britto constatou a necessidade de reforma de sentença, em favor da Autora, para fazer incidir o valor total atribuído pelo perito, e não a metade, como feito pelo magistrado sentenciante, posto que não haveria fundamento para efetuar a redução, aplicando-se, assim, o valor total achado pelo perito.

Afastou ainda a alegação de que o valor não poderia ser aquele achado pelo perito, diante da existência de especulação imobiliária, a partir de 2008.

---

Município, tem-se, em contrapartida, o direito à indenização decorrente da perda da propriedade. Embora não esteja o magistrado adstrito ao laudo pericial (CPC/2015, art. 479), não há reparo a fazer na sentença quando o Julgador dá prevalência à prova técnica colhida sob o crivo do contraditório em detrimento da prova documental unilateralmente produzida por uma das partes, notadamente quando o laudo não padece de qualquer vício e está fundamentado, não havendo razão para dele discordar. Pelo mesmo motivo, inexistindo nos autos elementos que justifiquem a redução do valor do metro quadrado, empreendida na sentença, à metade do valor apontado pelo Expert, deve prevalecer a avaliação do bem realizada pelo perito, o qual se pautou em pesquisa de valor de mercado, utilizando como parâmetro imóveis semelhantes situados na mesma região, chegando ao valor de R\$ 1.719,69/m<sup>2</sup> e totalizando a indenização R\$ 2.751.504,00. O percentual fixado a título de honorários advocatícios deve se adequar aos limites previstos no art. 27, § 1º, do Decreto-Lei nº 3.365/41, somente podendo variar entre 0,5 e 5%. Percentual reduzido para 3% sobre o valor da condenação, a ser pago pelo Município, porquanto configurada a sua sucumbência. Os juros moratórios de 6% ao ano devem incidir a partir do dia 1º de janeiro do exercício seguinte àquele em que o pagamento deveria ser feito. Precedentes do STJ. Os juros compensatórios, em percentual que varia entre 12% e 6% ao ano (REsp repetitivo nº 1.118.103/SP, Rel. Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 24/2/2010, DJe de 8/3/2010), devem incidir desde a perda da disponibilidade do imóvel até a data de expedição do precatório original. Sentença parcialmente reformada. Apelos parcialmente providos. (Classe: Apelação, Número do Processo: 0000055-78.1984.8.05.0039, Relator(a): TELMA LAURA SILVA BRITTO, Publicado em: 02/08/2018)

Noutro ponto, foi determinada a incidência de juros moratórios na razão de 6% ao ano, cujo termo inicial é o dia 1º de janeiro do exercício seguinte ao qual o pagamento deveria ter sido realizado, em respeito ao DL n.º 3.365/41, bem como a incidência de juros compensatórios, variável entre 6% (seis por cento) e 12% (doze por cento) a.a., que incidem desde a perda da disponibilidade do imóvel, até a data da expedição do precatório.

Sem mais informações sobre a situação do processo, pode-se perceber a adequação do julgado, em segundo grau, em relação ao valor indenizatório, que apoiou-se no laudo técnico da perícia realizada, em primeira instância, para definir o correto valor a ser aplicado pela desapropriação indireta.

Contudo, mais uma vez, falha na determinação do pagamento através de precatório, em especial por ser uma desapropriação indireta, visando restabelecimento do patrimônio expropriado ilicitamente, com processo iniciado no ano de 1984, ou seja, mais de 34 (trinta e quatro) anos antes da decisão de segundo grau, em clara violação ao pagamento prévio da indenização, estabelecido pela CF/88.

Isto porque, o pagamento deve ocorrer “dentro da rigorosa observância da ordem cronológica de apresentação dos precatórios judiciais.” (HARADA, 2015, p. 300)

Outra crítica é possível no que concerne ao pagamento de juros compensatórios, que devem incidir na razão de 12% (doze por cento) a.a., a contar da data ocupação administrativa (HARADA, 2015, p. 299 e 300).

O quarto processo a ser analisado é o de n.º 0161283-78.2004.8.05.0001<sup>35</sup>, e, idêntico ao anterior, encontra-se no setor de digitalização, sendo possível o acesso

---

<sup>35</sup> PROCESSO CIVIL. DIREITO ADMINISTRATIVO. DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA. TERRENO DE 13.543,00 M<sup>2</sup> (TREZE MIL, QUINHENTOS E QUARENTA E TRÊS MIL METROS QUADRADOS), SITUADO NA AVENIDA SILVEIRA MARTINS, NESTA CAPITAL. INOCORRÊNCIA DA PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO AUTURAL. PRAZO DE VINTE ANOS, NOS TERMOS DA SÚMULA Nº119, DO STJ. PROPRIEDADE DA APELADA SOBRE O BEM, COMPROVADA DOCUMENTALMENTE. AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DE VÍCIOS NO LAUDO PERICIAL DO JUÍZO. IMPORTE INDENIZATÓRIO TOTAL, FIXADO EM R\$ 5.223.794,73 (CINCO MILHÕES, DUZENTOS E VINTE E TRÊS MIL, SETECENTOS E NOVENTA E QUATRO REAIS E SETENTA E TRÊS CENTAVOS), QUE LEVOU EM CONSIDERAÇÃO O VALOR DA ÁREA, AS BENFEITORIAS DEPRECIADAS E O PROJETO ARQUITETÔNICO CONTRATADO. JUROS COMPENSATÓRIOS E MORATÓRIOS FIRMADOS DE ACORDO COM OS ARTS. 15-A E 15-B, DO DECRETO-LEI Nº 3.365/41 E COM O ACÓRDÃO PROFERIDO PELO PLENÁRIO DO STF, NA ADIN Nº 2332/DF. HONORÁRIOS SUCUMBENCIAIS FIRMADOS EM CINCO POR CENTO DO VALOR DA CONDENAÇÃO, LEVANDO-SE EM CONSIDERAÇÃO O GRAU DE COMPLEXIDADE DA DEMANDA E A ATUAÇÃO DO PATRONO DA

apenas ao teor do julgamento do recurso de apelação, disponível na busca jurisprudencial do PJ/Ba.

Trata-se de um recurso de apelação e reexame necessário, ambos em favor do Município do Salvador, julgado pela Primeira Câmara Cível. Consta do relatório a irresignação diante do não reconhecimento da prescrição inserta no art. 1º do Decreto nº 20.910/32, que foi afastada pela decisão colegiada através do verbete da Súmula do STF, que entende ser de 20 (vinte) anos a prescrição para os casos de desapropriação indireta.

De mais a mais, a sentença foi reformada apenas no ponto que concerne aos juros compensatórios, que foram reduzidos para 6% (seis por cento) a.a., a partir da data da ocupação, pelo Município, do imóvel desapropriado indiretamente, bem como 6% (seis por cento) a.a., referentes aos juros moratórios, com início de incidência a partir do primeiro dia de janeiro do exercício seguinte àquele em que o pagamento deveria ser feito.

No que concerne à justeza da indenização arbitrada em primeiro grau, o voto foi incisivo ao destacar a prevalência do laudo pericial, que tratou de todos os pontos de forma técnica, sendo que não houve qualquer modificação do julgado primevo neste ponto, atendendo ao critério da justeza na aplicação do valor indenizatório.

Idêntico aos demais julgados, em segundo grau, não se pode reconhecer qualquer inadequação do valor pago à título indenizatório, cumprindo parcialmente da determinação constitucional, que deixa de observar apenas a previalidade do pagamento, além da redução nos juros compensatórios.

O quinto processo a ser analisado tem como autores Walter Vicente Pinho e Josenilda de Carvalho Pinho, e réu o Estado da Bahia, com origem na 7ª Vara da Fazenda Pública de Salvador, tombado sob o n.º 0348978-63.2013.8.05.0001<sup>36</sup>, e encontra-se digitalizado no sistema de Processo Judicial Eletrônico (PJe) do PJ/Ba.

---

CAUSA. INTELECÇÃO DO ART. 27, § 1º, DO REFERIDO DECRETO. APELAÇÃO IMPROVIDA. REEXAME NECESSÁRIO PROVIDO. SENTENÇA INTEGRADA. (Classe: Apelação, Número do Processo: 0161283-78.2004.8.05.0001, Relator(a): MARIA DE LOURDES PINHO MEDAUAR, Publicado em: 18/12/2018)

<sup>36</sup> APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO ADMINISTRATIVO. DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA. INDENIZAÇÃO. PRAZO PRESCRICIONAL VINTENÁRIO. AUSÊNCIA DE CAUSA INTERRUPTIVA. PRESCRIÇÃO RECONHECIDA. SENTENÇA CONFIRMADA. RECURSO CONHECIDO E NÃO PROVIDO. Uma vez transcorrido o prazo de vinte anos entre a desapropriação indireta e o ajuizamento da presente demanda, sem que tenha ocorrido nenhuma causa interruptiva do prazo prescricional, opera-se a prescrição, como corretamente reconhecida pela sentença censurada. (Classe: Apelação, Número do Processo: 0348978-63.2013.8.05.0001, Relator(a): JOSE EDIVALDO ROCHA ROTONDANO, Publicado em: 29/01/2019)

Consta da exordial que a desapropriação ocorreu no ano de 1979, sem que houvesse decreto expropriatório ou pagamento de indenização, com processo administrativo que se arrastaria desde o ano de 1983, sendo a contestação limitada a defender a prescrição do direito dos autores.

A sentença de mérito e o acórdão proferido pela Câmara, no julgamento do recurso reconheceram a prescrição.

Em tese, a prescrição fulmina direito de ação pela parte autora, contudo, neste ponto cabe uma crítica.

O Estado da Bahia se apropria ilicitamente da propriedade do particular, situação de ilegalidade que permanece e se renova a cada segundo que o Estado não procede o pagamento da indenização.

Passados 20 (vinte) anos da expropriação ilícita, sem que a parte tenha ajuizado ação visando o reconhecimento da ilegalidade, perde-se o direito de ação. Ou seja, não se perde o direito, mas, apenas, o direito de buscar o direito de indenização.

Em comparação ao ordenamento jurídico italiano, consoante visto anteriormente, não reconhece a possibilidade de não haver o pagamento da indenização por transcurso do tempo, uma vez que a situação de ilicitude se renova a cada momento.

Isto é, o direito de ação nasce a cada momento em que não há a efetiva regularização da desapropriação ilícita, ou seja, é uma obrigação continuada

Deste modo, merece especial crítica os julgados em comento.

A próxima análise será realizada em conjunto, diante da similaridade dos fatos, nos autos n.º 0001326-94.2007.8.05.0208 <sup>37</sup> e 0001038-44.2010.8.05.0208 <sup>38</sup>, provenientes da Comarca de Remanso contra a Companhia Hidrelétrica do São Francisco (Chesf).

Consta como motivo de fato de ambas as exordiais que ocorreu desapropriação indireta face a ocupação de água do Rio São Francisco, diante da construção da barragem de sobradinho, culminando na desapropriação indireta de parte dos imóveis de propriedade dos autores, em ambas as ações.

As sentenças foram enfáticas na ocorrência de desapropriação indireta, face ao alagamento das áreas pela construção da barragem, arbitrando o valor indenizatório consoante constatado em laudo pericial.

Em ambos os processos as partes apelaram, culminando no julgamento em segundo grau.

---

<sup>37</sup> APELAÇÕES CÍVEIS SIMULTÂNEAS. DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA. PREJUDICIAL DE MÉRITO DE SOBRESTAMENTO DA QUESTÃO ATINENTE AOS JUROS COMPENSATÓRIOS ACOLHIDA. RESP 1.328.993/CE. INDENIZAÇÃO PELA PERDA DA PROPRIEDADE PERTENCENTE A EDUVIRGES RODRIGUES TEIXEIRA. OCUPAÇÃO PELAS ÁGUAS DO RIO SÃO FRANCISCO EM FACE DA CONSTRUÇÃO DA BARRAGEM DE SOBRADINHO. TITULARIDADE DA PROPRIEDADE COMPROVADA. APOSSAMENTO CARACTERIZADO. INDENIZAÇÃO DEVIDA. PAGAMENTO PARCIAL DA INDENIZAÇÃO NÃO DEMONSTRADO. VALOR DO HECTARE FIXADO EM CONFORMIDADE COM O QUANTO APURADO PELO PERITO DO JUÍZO. BENFEITORIAS NÃO COMPROVADAS. ÔNUS DA PROVA DA PARTE AUTORA. ART. 373, I, DO CPC. REFORMA DA SENTENÇA. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS NA FORMA DO ART. 85, §2º, DO CPC. INVIABILIDADE DE APLICAÇÃO DO REGRAMENTO ESPECÍFICO DO ART. 27, §1º, DO DECRETO-LEI 3.365/1941. APELOS CONHECIDOS E PARCIALMENTE PROVIDOS. (Classe: Apelação, Número do Processo: 0001326-94.2007.8.05.0208, Relator(a): ROBERTO MAYNARD FRANK, Publicado em: 13/08/2019)

<sup>38</sup> APELAÇÕES CÍVEIS SIMULTÂNEAS. AÇÃO DE INDENIZAÇÃO POR DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA. CONSTRUÇÃO DA BARRAGEM DE SOBRADINHO. SENTENÇA QUE CONDENOU A CHESF A PAGAR INDENIZAÇÃO PELA DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA DO IMÓVEL DOS AUTORES (EXPROPRIADOS), BEM COMO HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS NO PERCENTUAL DE 15% SOBRE O VALOR DA CONDENAÇÃO. APELAÇÃO INTERPOSTA PELOS AUTORES (EXPROPRIADOS). PLEITO DE INDENIZAÇÃO QUANTO À COBERTURA VEGETAL EXISTENTE NA TERRA OBJETO DO PRESENTE LITÍGIO E SUA EXPLORAÇÃO. INEXISTÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DA EFETIVA EXPLORAÇÃO ECONÔMICA DOS RECURSOS VEGETAIS. CORRETA A AVALIAÇÃO DA TERRA NUA RURAL. LAUDO TÉCNICO DE AVALIAÇÃO DE IMÓVEL RURAL ELABORADO DE FORMA CRITERIOSA E EM ESTREITA OBSERVÂNCIA DAS NORMAS TÉCNICAS APLICÁVEIS À ESPÉCIE. APELAÇÃO INTERPOSTA PELA CHESF (EXPROPRIANTE). IMPOSSIBILIDADE DE FIXAÇÃO DE OS HONORÁRIOS EM 15% SOBRE O VALOR DA CONDENAÇÃO. NECESSIDADE DE APLICAÇÃO DO O ART. 27, § 1º, DO DL 3.365/41. CORREÇÃO DO PERCENTUAL PARA 5% SOBRE O VALOR DA CONDENAÇÃO. SENTENÇA REFORMADA. APELAÇÃO INTERPOSTA PELOS AUTORES (EXPROPRIADOS) NÃO PROVIDA. RECURSO INTERPOSTO PELO RÉU (EXPROPRIANTE) PROVIDO. (Classe: Apelação, Número do Processo: 0001038-44.2010.8.05.0208, Relator(a): MARIA DE LOURDES PINHO MEDAUAR, Publicado em: 21/05/2019)

Quanto aos autos n.º 0001038-44.2010.8.05.0208, a sentença foi reformada apenas em relação aos honorários advocatícios (questão processual), e, a parte do recurso dos autores, em relação a indenização pelas perdas e danos em exploração de recursos vegetais, diante da ausência de comprovação, foi negado seguimento.

No que concerne aos autos n.º 0001326-94.2007.8.05.0208, o voto proferido pelo relator, Des. Roberto Maynard Frank, e acompanhado pela Câmara, foi reconhecida a desapropriação indireta, porém rechaçada a existência de benfeitorias, diante da ausência de provas, tendo reformado a sentença, que entendeu que houve o parcial pagamento, por parte da Chesf, ao imóvel desapropriado.

Ao compulsar os autos, a extrema similaridade dos casos, diante da desapropriação de fazenda por alagamento, para criação da barragem de sobradinho, sem que ambas, apesar de indenizadas pela terra nua, não foram ressarcidos pelos danos colaterais decorrentes da desapropriação.

Veja-se, há uma impossibilidade real de comprovação da existência de benfeitorias ou mesmo da exploração de recursos, sem que se possa voltar ao tempo para realizar uma perícia anterior do momento da desapropriação indireta.

Neste ponto, faz-se uma digressão sobre a questão das benfeitorias e da exploração de recursos.

Inexistindo prova, ainda que existente as benfeitorias e a exploração de recursos em momento anterior à desapropriação ilícita, a entidade desapropriadora se beneficia da situação, ou seja, torna-se vantajoso ao ente público realizar a expropriação ilegal, diante da possibilidade de não ser necessário efetuar o ressarcimento de dano material.

De outro ponto, poder-se-ia afirmar a possibilidade de enriquecimento ilícito por parte das vítimas da expropriação ilegal, que alegariam, sem situação de fato que lhes assistisse, e assim receberiam uma indenização por dano material que não existiu.

Em que pese a possibilidade de figurar como mera questão de prova processual, este aspecto possui estreito laço com a indenização justa pela desapropriação, e poderia ser resolvida por meio da presunção relativa de veracidade, da qual o ônus de provar a inexistência do dano material ao ente expropriante, que teria melhores condições de fazê-lo, pois é quem se apossou, ainda que ilegalmente, do bem, ou seja, caberia àquele que cometeu o ato ilícito a prova da inexistência de benfeitorias ou da exploração de recursos no local.

A partir disso o magistrado teria elementos para, por exemplo, através de perícia, que levasse em conta o tamanho do imóvel, da vegetação local e do clima, avaliar o valor a ser pago à título de dano material presumido ou a possibilidade de existirem benfeitorias e seus valores.

Afinal, só é possível reconhecimento de uma indenização justa, na desapropriação, quando “recompõe inteiramente o patrimônio do desapropriado, abrangendo todos os eventuais prejuízos que decorram da perda da propriedade.” DI PRIETRO, 2009, p. 214).

Os autos do processo n.º 0004588-91.2006.8.05.0271<sup>39</sup>, oitavo em análise, que tem como autora Maria Helena Goncalves e réu o Município de Valença, não tornam possível o acesso ao inteiro teor do processo, sendo que a análise será limitada ao relatório e acórdão, provenientes da Quinta Câmara Cível.

Consta do relatório que a ação foi julgada procedente, reconhecendo o “apossamento administrativo”<sup>40</sup>, termo também utilizado pelo judiciário para referenciar a desapropriação indireta, condenando o Município ao pagamento de verba indenizatória pela desapropriação, além de danos morais.

Os danos morais, que foram arbitrados em detrimento de situação fática específica, posto que a Autora perdeu a posse da sua casa, bem como todos os bens que guarneciam a residência, enquanto estava se tratando, em Município diverso, de uma moléstia.

O acórdão, proveniente de reexame necessário, no qual as partes não interpuseram recurso, mas o juízo, diante do atendimento de questões processuais,

---

<sup>39</sup> DIREITO PROCESSUAL CIVIL, ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. REMESSA NECESSÁRIA. AÇÃO DE INDENIZAÇÃO C/ COM DANO MORAL. DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA. ATO DE APOSSAMENTO SEM PRÉVIA E JUSTA INDENIZAÇÃO. DEMOLIÇÃO DO BEM COM TODOS OS PERTENCES DA AUTORA. SEM A SUA PRESENÇA. CARACTERIZAÇÃO DA DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA. DEVER DE INDENIZAR RECONHECIDO. DANO MATERIAL NO VALOR DO PREJUÍZO OCACIONADO NA DEMOLIÇÃO. DANO MORAL CONFIGURADO. R\$ 10.000,00 (DEZ MIL REAIS). RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE. PROCEDÊNCIA DA PRETENSÃO. SENTENÇA INTEGRADA EM SEDE DE REEXAME NECESSÁRIO. (Classe: Reexame necessário, Número do Processo: 0004588-91.2006.8.05.0271, Relator: Baltazar Miranda Saraiva, Publicado em: 19/12/2019)

<sup>40</sup> Nota explicativa: existem divergências doutrinárias e jurisprudenciais sobre o termo *apossamento administrativo*. Alguns autores entendem que é um dos requisitos da desapropriação indireta, outros entendem como sinônimo de desapropriação indireta e há, ainda, aqueles que entendem que o *apossamento administrativo* é o ato que antecede a desapropriação indireta, que se consubstanciaria a partir do ajuizamento da ação de perdas e danos. Como exemplo, tem-se o professor Celso Antônio Bandeira de Mello (2008, p. 882), sustentando que a “desapropriação indireta é a designação dada ao abusivo e irregular *apossamento* do imóvel particular pelo Poder Público”.

manteve a sentença condenatória, diante da efetiva desapropriação ilegal, que não respeitou o procedimento expropriatório.

Em que pese a impossibilidade de analisar o feito como todo, nota-se que o acórdão e voto deixaram de referenciar o valor arbitrado em primeiro grau, não se podendo aferir, com certeza, que o valor encontrado foi efetivamente justo, além de uma presunção, diante da ausência de recurso por ambas as partes.

Quanto ao dano moral arbitrado, este possui reflexo em situação específica da parte autora, logicamente que ocasionado pela forma abrupta de perda da propriedade, mas não se pode considerar uma regra, posto que decorrente de circunstância específica do caso concreto.

Uma vez que o dano moral diz respeito à tutela dos direitos da personalidade, sendo a indenização por danos morais uma tentativa de recomposição material por dano extrapatrimonial (GAGLIANA e PAMPLONA FILHO, 2012, p. 183 a 188).

O nono processo analisado, tombado sob o número 0003082-80.2006.8.05.0271<sup>41</sup> que tem como autores Veridiano Pinto Macedo e Olímpio Pinto de Macedo e réu o Município de Presidente Tancredo Neves, que assim como o anterior, tramitou perante foro de Valença, em razão da LOJ e da organização administrativa do PJ/Ba.

Consta da exordial que os autores foram expropriados sem a devida indenização, e a contestação limitou-se a sustentar a prescrição.

Contudo, em sede de reconvenção, o Município aduziu a usucapião do bem imóvel.

Após o regular trâmite do feito, a sentença afastou a prescrição, diante da inocorrência do lapso temporal de 20 (vinte) anos, mesmo fundamento para afastar a usucapião do imóvel pelo Município, sendo que o pleito foi julgado inteiramente procedente, condenando ao pagamento do valor atribuído na exordial.

A sentença proferida, em 2018, não fez menção ao modo pelo qual chegou ao valor arbitrado, contudo, da análise dos autos, percebe-se que é o mesmo valor encontrado pelo laudo, de 2006, fornecido pelos autores na exordial.

---

<sup>41</sup> DIREITO ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO. AÇÃO DE INDENIZAÇÃO. APOSSAMENTO ADMINISTRATIVO. DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA. PRESCRIÇÃO DE ACORDO COM O CC/16. REGRA DE TRANSIÇÃO DO ART 2028 DO CC/2002. NÃO OCORRÊNCIA DA USUCAPIÃO. SENTENÇA PROCEDENTE. DIREITO A JUSTA INDENIZAÇÃO. RECURSO CONHECIDO E IMPROVIDO. SENTENÇA MANTIDA. (Classe: Apelação, Número do Processo: 0003082-80.2006.8.05.0271, Relatora: Maria do Rosário Passos da Silva Calixto, Publicado em: 06/08/2019)

O recurso de apelação apresentado pelo Município foi improvido, em especial sobre o ponto de que trata a prescrição e da usucapião, reafirmando a ocorrência da desapropriação indireta, e fazendo menção que, nos casos de desapropriação indireta a indenização é devida.

O voto proferido, em que pese não reconhecer a usucapião no caso concreto, destacou ser possível o poder público usucapir um imóvel expropriado ilicitamente, em caso de ocorrência da prescrição vintenária.

Em primeiro ponto, reitera-se uma crítica ao estabelecido no acórdão, no que se refere a possibilidade de prescrição vintenária, por ser, claramente, uma situação de ilegalidade continuada, que não cessa até a resolução efetiva do problema, isto é, até a devolução do imóvel ou o pagamento dos valores indenizatórios.

Destaque-se que o Tribunal Regional Federal da 5ª Região (TRF3) possuía o entendimento de que seria impossível o reconhecimento da prescritibilidade da ação, que, contudo, não vingou em razão do verbete da Súmula n.º 119 do STJ, sendo que o STF entendeu não ser possível a aplicação do prazo de 5 (cinco) anos estabelecido pelo Decreto n.º 20.1932, por violação da garantia da justa e prévia indenização (CARVALHO FILHO, 2019, p. 946).

Em segundo ponto, em que pese o julgamento favorável e a condenação em juros compensatórios, que, em tese, serviriam para compensar as perdas, estas se referem apenas às perdas na mora do pagamento.

A sentença deveria fundamentar-se no valor atual da propriedade, em especial por ser uma sentença proferida 12 (doze) anos após o ingresso da demanda, com base no art. 26, do DL n.º 3.365/1941 (BRASIL, 1941)<sup>42</sup>.

Destaca José dos Santos Carvalho Filho (2019, p. 944) que um dos principais requisitos da desapropriação é a justa indenização, que poderá ser menor do que o valor do imóvel, em detrimento de desvalorização, por fatores externos do mercado imobiliário, ou maior, sendo ônus das partes suportar esses efeitos.

O décimo processo a ser analisado tem como autor Ueliton Baltazar Caetano e réus o Município de Barreiras e o Estado da Bahia, este excluído do feito diante da

---

<sup>42</sup> Art. 26. No valor da indenização, que será contemporâneo da avaliação, não se incluirão os direitos de terceiros contra o expropriado.

ilegitimidade passiva para figurar no polo da ação, com n.º 0005880-53.2004.8.05.0022<sup>43</sup> e encontra-se disponível eletronicamente.

O procedimento adotado na exordial visava a reintegração de posse de área expropriada indiretamente, bem como indenização pelo esbulho possessório.

Em que pese o rito adotado na exordial, os fundamentos da desapropriação direta ou indireta acabam por atrair o feito para análise neste estudo.

A sentença, acolhendo os argumentos contestatórios, entendeu que não ocorreu a desapropriação indireta, diante do pagamento pela expropriação, bem como declarou a prescrição do direito do autor, sendo este entendimento mantido pela Câmara julgadora, em sede de recurso de apelação.

No caso em apreço, em que pese a declaração de prescrição, a constatação da existência dos requisitos básicos, quais seja, o regular tramite processual administrativo, que culminou na desapropriação direta, inclusive com pagamento, impede o reconhecimento de ilegalidade (DUARTE, 2011, p. 44 a 46).

Mais ainda, a situação de fundo questionava apenas a justeza do valor, agora sim, podendo ser reconhecida a extemporaneidade da ação, uma vez que não existiu vício na apropriação procedida no imóvel, apenas mero descontentamento em relação ao valor ajustado, vinte e um anos antes do ajuizamento da demanda.

O décimo primeiro processo, entre a autora Elaine Gonçalves de Arruda e o Município de Camaçari, tombado sob o n.º 0302470-42.2013.8.05.0039<sup>44</sup>, tem como fundamento a expropriação ocorrida em 1999, sem o devido processo expropriatório, inclusive, sem decreto que o consubstanciasse.

---

<sup>43</sup> APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE REINTEGRAÇÃO DE POSSE. DESAPROPRIAÇÃO DE IMÓVEL PELO APELADO. SENTENÇA QUE RECONHECEU A PRESCRIÇÃO. CONVERSÃO EM DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA. Alegação de não publicação do decreto expropriatório. Desvio de finalidade da DESAPROPRIAÇÃO. NÃO COMPROVAÇÃO. FATO CONSTITUTIVO DO DIREITO DO AUTOR. EXEGESE DO ART. 373, I, DO CPC (Classe: Apelação, Número do processo: 0005880-53.2004.8.05.0022, Relator: José Olegário Monção Caldas, Publicado em 11 de novembro de 2019)

<sup>44</sup> ADMINISTRATIVO E CIVIL. DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA. PRETENSÃO INDENIZATÓRIA. MUNICÍPIO DE CAMAÇARI. PRELIMINAR DE PRESCRIÇÃO REJEITADA. APOSSAMENTO DE IMÓVEL PARA IMPLANTAÇÃO DE RUAS, LOCAL DE ESTACIONAMENTO DE ÔNIBUS E MICRO-ÔNIBUS. VALOR DA INDENIZAÇÃO. LAUDO PERICIAL CONCLUSIVO, MANUTENÇÃO DO QUANTUM FIXADO. JUROS COMPENSATÓRIO. INCIDÊNCIA A PARTIR DA IMISSÃO NA POSSE, NOS TERMOS DA SÚMULA 618 DO STF, OBSERVADO O PERCENTUAL DE 6% AO ANO, NOS TERMOS DO QUANTO DECIDIDO NA DI n. 2332/DF. SENTENÇA REFORMADA. RECURSO IMPROVIDO DO DEMANDADO E PROVIDO DO AUTOR. (Classe: Apelação, Número do Processo: 0302470-42.2013.8.05.0039, Relator(a): MANUEL CARNEIRO BAHIA DE ARAUJO, Publicado em: 10/01/2020)

Em sua defesa, o Município de Camaçari aduziu que a área, em realidade, havia sido expropriada pelo Estado da Bahia, em 1994, além de alegar a prescrição, que foi rechaçada na sentença.

O magistrado julgador, em sua sentença de mérito, confirmou a existência de desapropriação indireta, e fixou indenização, com fundamento em laudo pericial realizado pelo “expert” do juízo, contudo, reduzindo pela metade o valor encontrado pela perícia, por entender que o mercado de Camaçari, na data da prolação da sentença – 3 (três) anos após a realização do laudo – estaria em baixa.

As partes apelaram, sendo que o recurso da requerida foi improvido, e à parte autora foi garantido o valor encontrado na perícia de primeiro grau, em sua totalidade, diante da ausência de qualquer elemento que pudesse indicar a necessidade de redução do valor.

Vemos, no caso em apreço, e nos demais, que os julgamentos pelas Câmaras do PJ/Ba, embasam, sempre que existente, os valores das condenações naqueles encontrados pelos peritos designados pelo juízo de primeiro grau.

Segundo Carlos Alberto Dabus Maluf (2015, p. 142 e 143), o acatamento dos laudos exarados pelos peritos, designados pelos juízos de primeiro grau, visam privilegiar a especialidade, equidistância da perícia judicial, além da confiança inserida pelo magistrado, no trabalho realizado.

O décimo segundo processo, com nº 0000030-31.1997.8.05.0194<sup>45</sup>, sendo que o acesso aos autos ainda está indisponível, perante o PJe, será analisado com base no relatório e voto proferido pela Primeira Câmara Cível.

---

<sup>45</sup> APELAÇÕES CÍVEIS SIMULTÂNEAS. AÇÃO DE INDENIZAÇÃO POR DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA. CONSTRUÇÃO DA BARRAGEM DE SOBRADINHO. SENTENÇA QUE CONDENOU A CHESF A PAGAR INDENIZAÇÃO PELA DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA DO IMÓVEL DOS AUTORES (EXPROPRIADOS), BEM COMO HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS NO PERCENTUAL DE 15% SOBRE O VALOR DA CONDENAÇÃO. APELAÇÃO INTERPOSTA PELOS AUTORES (EXPROPRIADOS). PLEITO DE INDENIZAÇÃO QUANTO À COBERTURA VEGETAL; LAGOAS PISCOSAS E PEDREIRAS EXISTENTE NA ÁREA OBJETO DO PRESENTE LITÍGIO E SUA EXPLORAÇÃO. INEXISTÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DA EFETIVA EXPLORAÇÃO ECONÔMICA. CORRETA A AVALIAÇÃO DA TERRA NUA RURAL. LAUDO TÉCNICO DE AVALIAÇÃO DE IMÓVEL RURAL ELABORADO DE FORMA CRITERIOSA E EM ESTREITA OBSERVÂNCIA DAS NORMAS TÉCNICAS APLICÁVEIS À ESPÉCIE. APELAÇÃO INTERPOSTA PELA CHESF (EXPROPRIANTE). IMPOSSIBILIDADE DE FIXAÇÃO DE OS HONORÁRIOS EM 15% SOBRE O VALOR DA CONDENAÇÃO. NECESSIDADE DE APLICAÇÃO DO O ART. 27, § 1º, DO DL 3.365/41. CORREÇÃO DO PERCENTUAL PARA 5% SOBRE O VALOR DA CONDENAÇÃO. SENTENÇA REFORMADA. APELAÇÃO INTERPOSTA PELOS AUTORES (EXPROPRIADOS) NÃO PROVIDA. RECURSO INTERPOSTO PELO RÉU (EXPROPRIANTE) PROVIDO. (Classe: Apelação, Número do Processo: 0000030-31.1997.8.05.0194, Relator(a): MARIA DE LOURDES PINHO MEDAUAR, Publicado em: 20/01/2020)

Trata-se, mais uma vez, de ação envolvendo a Chesf, que desapropriou imóveis de diversos autores para construção do lago de sobradinho, com a construção da represa de mesmo nome.

Foram interpostas apelações simultâneas, da Chesf e dos autores, da sentença que julgou parcialmente procedente o pleito autoral para condenar o réu ao pagamento de valores apurados na perícia realizada pelo Juízo de primeiro grau.

O recurso da Chesf, segundo relatório, disse respeito a questão processual (fixação de honorários), motivo pelo qual não será analisado, os autores questionam a indenização pela cobertura vegetal e sua exploração econômica, afirmando haver prova de ambos nos autos, inclusive pelo perito do juízo, bem como o valor do hectare, questionando o valor encontrado pelo perito judicial.

Ao recurso dos autores foi negado provimento, ao argumento de que é lícito ao magistrado, desde que por decisão fundamentada, discordar do perito judicial, no que se refere à prova da existência de cobertura vegetal. Bem como pela inexistência de prova da exploração econômica, que teria sido comprovada, segundo os autores, por prova testemunhal.

Uma análise mais profunda do feito fica prejudica, diante da impossibilidade de acessar o conteúdo os autos, retornando, contudo, ao ponto da necessidade da justa indenização ser fixada com base no valor imobiliário e suas peculiaridades.

Para ser justa, a indenização deve recompor os prejuízos atuais e ser somado aos lucros futuros que o bem expropriado asseguraria, com sua projeção futura (DUARTE, 2011, p. 46).

Se o imóvel tem potencial produtivo, com vegetação e exploração econômica, faz-se necessário que a indenização cobra esses aspectos, que possuem relevância para o preço de mercado do imóvel, falhando, a sentença e o acórdão neste ponto.

O décimo terceiro processo em análise, oriundo da Capital, com n.º 0006981-87.1987.8.05.0001<sup>46</sup>, entre o José Gomes de Medeiros e o réu, Município do Salvador.

O processo teve início em 1978, em que pese a numeração constar o ano de 1987, e, constou da exordial que parte da propriedade do autor fora desapropriada

---

<sup>46</sup> RECURSO DE APELAÇÃO. AÇÃO ORDINÁRIA. DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA. INDENIZAÇÃO. ART. 26 DO DECRETO-LEI 3.365/1941. VALOR CONTEMPORÂNEO À AVALIAÇÃO. PRECEDENTES DO STJ. DIVERGÊNCIA DE METRAGEM JUSTIFICADA. PROVA PERICIAL NÃO DESCONSTITUÍDA. APELO IMPROVIDO. ( Iasse: Apelação, Número do Processo: 0006981-87.1987.8.05.0001, Relator(a): CARMEM LUCIA SANTOS PINHEIRO, Publicado em: 06/05/2020 )

indiretamente pelo Município do Salvador, que, em sua contestação, confessa a desapropriação sustentando que algumas áreas de quintal foram atingidas pela urbanização, para construção de áreas públicas destinadas a práticas de esportes.

Foi realizada perícia em 1988, que constatou a utilização de parte do imóvel do autor, bem como estimou valor pela área.

Em dezembro de 2018, quarenta anos após a propositura da ação, o processo foi julgado procedente, com reconhecimento da desapropriação indireta da parte do imóvel do autor, sendo o valor atribuído à título indenizatório aquele constante do laudo pericial, ainda em cruzeiros, com 30 (trinta) anos de defasagem.

O Município do Salvador apresentou apelação, alegando que a condenação não atendeu ao preceito constitucional da indenização justa, pugnano pelo decréscimo do valor atribuído.

A sentença primeva foi mantida, reconhecendo-se a desapropriação indireta e o valor arbitrado pelo juízo de primeiro grau, ao argumento de que o valor indenizatório deve ser fixado como aquele contemporâneo a avaliação pelo perito.

Neste ponto, devem ser observados duas questões, sendo a primeira o tempo que o processo tramitou e a segunda a utilização dos valores atribuídos ao laudo pericial de 30 (trinta) anos antes.

No primeiro ponto, percebe-se que a não ocorrência da indenização prévia, consoante estabelecido pela legislação gera prejuízos ao autor, que, aguarda por mais de 40 (quarenta) anos ser ressarcido pela desapropriação indireta ocorrida em parte do seu imóvel, e, ainda terá que esperar por todo o tramite da fase de cumprimento de sentença e pelo rito dos precatórios.

No segundo ponto, a não atualização do valor do imóvel nos tempos atuais, que impossibilitará a justa indenização ser efetivada. É dizer, seria necessária uma nova perícia, apenas para fins de encontrar o real valor de mercado do imóvel, atualmente, posto que, consoante destacado, a indenização deve servir para permitir que o expropriado não sofra nenhum prejuízo patrimonial, sendo justa aquela indenização que possa permitir que o proprietário adquira nova bem, equivalente ao que foi expropriado (MELLO, 2008, p. 877).

O décimo quarto processo a ser analisado é de n.º 0001333-52.2008.8.05.0208<sup>47</sup>, proveniente da Comarca de Remanso, e tem como objeto a desapropriação indireta pela construção da barragem de sobradinho, pela Chesf.

A sentença julgou o pleito exordial procedente, reconhecendo a desapropriação indireta, contudo, o recurso de apelação manejado pela Chesf foi acolhido, diante da ausência de prova do esbulho possessório, reformando-se a sentença.

Deste modo, a análise de maiores questões inerentes ao processo figura-se desnecessárias, diante da improcedência do pleito autoral.

Nos autos n.º 8000305-28.2016.8.05.0079<sup>48</sup>, décimo quinto em análise, proveniente de reexame necessário e apelação pelo réu, o Estado da Bahia, cuja relatoria foi atribuída ao Des. Baltazar Miranda Saraiva e julgado pela Quinta Câmara Civil do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia, foi conhecido, em primeira instância pela 1ª Vara da Fazenda Pública de Eunápolis.

O resultado primevo a condenação do Réu no pagamento de indenização, devendo incidir correção monetária a partir da data da avaliação, somando-se aos juros de mora de 6% (seis por cento) a.a., contados do trânsito em julgado da sentença, e de juros compensatórios de 12% (doze por cento) a.a., a partir da efetiva ocupação do imóvel pelo Réu, teve como resultado a redução dos juros compensatórios a 6% (seis por cento) a.a.

Segundo consta do relatório, a ação teve início como ação reivindicatória e foi convertida em Indenizatória por desapropriação indireta, sendo que o recurso de apelação interposto pelo Estado da Bahia limitou-se a questionar o valor dos juros compensatórios consignados em sentença.

---

<sup>47</sup> APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA CUMULADA COM INDENIZATÓRIA. REALIZADA PERÍCIA NA ÁREA OBJETO DA LIDE. OCUPAÇÃO IRREGULAR DA PROPRIEDADE NÃO DEMONSTRADA. INDENIZAÇÃO INDEVIDA. SENTENÇA REFORMADA. IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO. RECURSO PROVIDO. (Classe: Apelação, Número do Processo 0001333-52.2008.8.05.0208, Relator(a): Cynthia Maria Pina Resende, disponibilizado em: 08/12/2020)

<sup>48</sup> APELAÇÃO CÍVEL E REMESSA NECESSÁRIA. AÇÃO REIVINDICATÓRIA CONVERTIDA EM INDENIZATÓRIA POR DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA. VALOR DO IMÓVEL DEVIDAMENTE APURADO ATRAVÉS DE PERÍCIA JUDICIAL. INDENIZAÇÃO DEVIDAMENTE FIXADA. JUROS COMPENSATÓRIOS QUE DEVEM INCIDIR À RAZÃO DE 6% (SEIS POR CENTO) AO ANO. NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DO ART. 15-A DO DECRETO-LEI Nº 3.365/41. PAGAMENTO QUE DEVE SER FEITO MEDIANTE O REGIME DE PRECATÓRIOS. HONORÁRIOS SUCUMBENCIAIS DEVIDAMENTE FIXADOS EM 5% (CINCO POR CENTO) SOBRE O VALOR DA INDENIZAÇÃO. RECURSO CONHECIDO E PROVIDO. SENTENÇA PARCIALMENTE REFORMADA. (TJ-BA - APL: 80003052820168050079, Relator: BALTAZAR MIRANDA SARAIVA, QUINTA CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 28/09/2021)

Em seu voto, acompanhado à unanimidade, o relator, Des. Baltazar Saraiva Miranda, reconheceu e consignou o caráter ilícito da desapropriação indireta procedida pelo Estado da Bahia, trazendo em seus fundamentos julgado do STJ. Em relação ao valor da indenização arbitrado pelo Juízo originário, entendeu pela sua correta aplicação, posto que amparado em avaliação oficial realizada no imóvel.

Consignou, ainda, que o pagamento do valor indenizatório deverá ser procedido pelo rito dos precatórios.

Por fim, analisa-se o décimo sexto processo, com n.º 0528801-89.2016.8.05.0001<sup>49</sup>, que na origem foi julgado pela 7ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Salvador, tendo como Réu e Apelante o Município do Salvador.

Consta do relatório que o processo foi julgado procedente na origem, com a condenação do Município do Salvador em indenização, por desapropriação indireta, de valor apurado em perícia técnica, com juros compensatórios e correção monetária, bem como determinação de pagamento da indenização por meio de precatório.

A apelação interposta pelo Município do Salvador possuía o intento de anular a sentença, por suposto vício processual na apuração do “quantum” indenizatório, bem como a redução para 3% (três por cento) a.a. os juros moratórios e compensatórios, sendo que foi improvido.

Em seus fundamentos, o voto seguido à unanimidade, destacou:

Ocorre que, não raro, o Estado se apropria de bem particular, sem observância dos requisitos da declaração e da indenização prévia, fato administrativo denominado pela doutrina de Desapropriação indireta. O fundamento legal para a desapropriação indireta está no art. 35 do Decreto-Lei 3.365/1941, que caracteriza o denominado “fato consumado” [...] (BAHIA, 2021)

Sendo assim, restou patente a ilegalidade da desapropriação indireta procedida no caso analisado pelo recurso.

---

<sup>49</sup> DIREITO ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO CÍVEL. DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA. INDENIZAÇÃO. PRELIMINAR DE CERCEAMENTO DE DEFESA. AFASTADA. LAUDO PERICIAL. ART. 26 DO DECRETO-LEI 3.365/1941. CONTEMPORANEIDADE À DATA DA AVALIAÇÃO. JURISPRUDÊNCIA DOMINANTE DO STJ. JUROS COMPENSATÓRIOS E JUROS MORATÓRIOS. CUMULAÇÃO. MOMENTOS DISTINTOS. POSSIBILIDADE. HONORÁRIOS DE SUCUMBÊNCIA. REGRAMENTO DISTINTO. DESCABIMENTO. APLICAÇÃO DO ART. 85 CPC. PRECEDENTES. SENTENÇA MANTIDA. (TJ-BA - APL: 05288018920168050001, Relatora: MARIELZA MAUES PINHEIRO LIMA, TERCEIRA CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 14/09/2021)

Passamos a analisar a possibilidade de justa e prévia indenização nas desapropriações indiretas.

Consoante visto, a prevalência no pagamento da indenização, que na via judicial deveria ocorrer nos primeiros atos processuais, e visaria a recomposição do patrimônio da pessoa expropriada irregular, em que pese a ser possível tecer críticas a forma como o depósito prévio do valor é feito nas desapropriações diretas.

Essa crítica ocorre pela possibilidade de a administração pública depositar o valor que entende justo, a partir de cálculos, que podem ser realizados na sua melhor conveniência, realizada o depósito dos valores entendidos como justos, violando a justa indenização.

Constatou-se, ainda, maior violação a determinação constitucional de pagamento prévio nos casos de desapropriações indiretas julgados pelo PJ/Ba devem percorrer toda a ação em sua fase de conhecimento e recursal e, por fim, enfrentar a fase de cumprimento de sentença para, só então, poder habilitar o crédito no demorado rito dos precatórios, sendo que existem processos que tramitam há mais de 20 (vinte) anos.

Ao ente que expropria uma propriedade de forma irregular é garantido todo o processo legal judicial, sem nenhum tipo penalização, ainda que financeira, sem a possibilidade de reversão da posse, enquanto a pessoa que teve seu bem expropriado amarga toda a desvantagem: a impossibilidade de usar, gozar e dispor de seu bem; a impossibilidade de comprar um novo bem a partir dos valores recebidos pela expropriação do outro bem; a mora no pagamento da indenização, que poderá levar anos para acontecer, posto que depende do fim do processo de judicial.

Solução legislativa, que amenizaria as penas enfrentadas pelo desapropriado indireto, seria a determinação de depósito prévio do valor do imóvel pelo ente que efetivou a expropriação irregular, ainda que considerando o VUP, bastando-se a comprovação da propriedade em favor da pessoa expropriada.

A mesma solução legislativa poderia ser adotada para os casos de desapropriação direta.

Em relação ao justo valor da indenização, em que pese ser possível uma crítica, a partir de soluções advindas do direito italiano, com a recomposição patrimonial por ano de posse irregular, como se o poder público devesse um aluguel anual, com base no valor do imóvel, é possível registrar, pela via judicial, ainda que em

desapropriações indiretas, que os valores indenizatórios chegam próximos ao a serem justos.

Afirmar que o valor justo foi respeitado é possível nos processos em que foram realizadas perícias, com profissional equidistante, com possibilidade de contraditório e, mais do que isso, houve a concordância, ainda que tática, pela parte que teve sua propriedade expropriada, a partir da não interposição de recurso vertical.

Contudo, em alguns casos, a justeza no valor não pôde ser reconhecida, diante de situações não consideradas para fins de apuração do quantum indenizatório, a exemplo da exploração econômica do imóvel, que deveria ser considerado para fins da indenização.

Deste modo, fica constatada a impossibilidade de pagamento prévio da indenização, em desacordo com a própria CF/88 e a legislação reguladora, mas, pode-se reconhecer, em boa parte dos casos, como garantida a justa indenização, nos processos indenizatórios por desapropriação indireta, que tramitaram no PJ/Ba.

## **6 CONCLUSÃO**

Viu-se, no primeiro capítulo, que o direito de propriedade está inserido no rol de direitos fundamentais, e partir da evolução histórica deste direito, constatou-se que, apesar de ser considerado fundamental, nos mais diversos momentos históricos, dentro e fora do sistema jurídico brasileiro, é um direito que admite restrições, desde que acompanhado do devido processo legal.

Pôde-se perceber que o direito fundamental da propriedade seria garantido sob a ótica do naturalismo jurídico, sendo que a lei funcionaria como um mero reconhecimento do direito preexistente, e, mesmo sob o olhar positivista, no atual ordenamento jurídico brasileiro, este direito também teria anteparo legal, na CF/88.

Ainda no primeiro capítulo, no segundo subtópico, ao confrontar a supremacia do interesse público sobre o privado, percebeu-se uma dicotomia extremamente conflitante sobre o direito de propriedade à luz do utilitarismo e do liberalismo, sendo que de um lado temos a completa possibilidade de ascensão do ente público no direito de propriedade, considerando apenas o bem-estar coletivo e com potencial violador de garantias e direitos fundamentais, inclusive do devido processo legal e de outro lado temos a total impossibilidade da ascensão do Estado na propriedade privada, que seria direito intangível e intransigível.

Ambas as visões são extremas, sendo certo que o meio termo poderia agregar em termos de garantias ao coletivo e ao indivíduo, não se podendo assumir uma postura que restringe por completo ou deixa a encargo do indivíduo a possibilidade de aquisição de uma propriedade pelo poder estatal, se esta é necessária a consecução de obras e serviços de interesse público, que abrangerá toda a coletividade.

Assim, como não é possível admitir que a administração pública viole direitos, desrespeitando as garantias individuais, como o devido processo legal para aquisição forçada da propriedade, quando existir interesse público.

Constatou-se, no segundo subcapítulo, uma crítica assente na supremacia do interesse público enquanto princípio, visto que este possui apenas um caráter “prima facie”, imutável, e, em caso de conflito com os demais princípios do ordenamento jurídico não se poderia formar uma solução, que todos os princípios sejam respeitados ou mesmo que se curve por completo, mas, apenas, haveria aplicação direta da supremacia do interesse público, independente da situação.

Portanto, entender a supremacia do interesse público como princípio é acreditar que o Estado é, em realidade, o leviatã, não possuindo deveres ou a necessidade de respeitar princípios e regramentos no ordenamento jurídico.

A supremacia do interesse público, visto como princípio, seria o norte único nas relações com os particulares, posto que não poderia se curvar a qualquer outro princípio ou regramento do direito que não o próprio interesse público.

Em seguida, no terceiro subcapítulo, conclui-se pela ausência de proporcionalidade, em todos os critérios, quais sejam: adequação; necessidade e; proporcionalidade em sentido estrito, da utilização da desapropriação indireta pela administração pública.

A desapropriação indireta, vista sob o prisma da proporcionalidade, é a violação pela violação, em si, é procedimento ilegal, inadequado, desnecessário e desproporcional, na medida em que existe um procedimento legalmente instituído, que garante o devido processo legal, bem como que a violação ao direito de propriedade seja menos grave.

É violador do princípio da legalidade e inadequado, porque existe meio menos gravoso de se realizar a expropriação, além de desnecessário diante da existência de regulamentação, que imprime agilidade e garante direitos a todas as partes, bem como é desproporcional por violar, de modo generalizado o ordenamento jurídico, em claro descumprimento a uma garantia limitadora.

Além do mais, não se pode aduzir, para manter-se a desapropriação irregular, que há amparo na teoria das circunstâncias excepcionais, pois, como o próprio nome sugere, deve ser utilizada apenas em situações de excepcionalidade e não para aquecer e dar um tom de legalidade em uma situação de violação tão grave.

Observou-se, no segundo capítulo, que na evolução histórica das desapropriações no Brasil, desde a Constituição de 1824, é garantida a indenização pela desapropriação imobiliária, que deveria ser motivada por necessidade, sendo que a partir da Carta de 1891, junto a indenização prévia passou-se a empregar a utilidade e interesse público como requisito da desapropriação. Sendo que, a partir daí, poucas foram as alterações com as Constituições subsequentes.

No terceiro capítulo, visitou-se o procedimento legalmente instituído da desapropriação, que é composto das fases interna ou declaratória e executória, sendo que esta última pode ser judicial ou extrajudicial.

A fase executória extrajudicial ocorre quando há a concordância e aceite do valor indenizatório proposto pela administração pública, que culmina na celebração de um acordo.

A fase judicial é mais complexa e demorada, muitas vezes com necessidade de perícia e ampla contemplação do contraditório e da ampla defesa, para se chegar ao valor indenizatório justo, sendo que, ainda assim, necessidade do depósito prévio dos valores entendidos como justos pelo poder público expropriante.

A necessidade de depósito prévio do valor do imóvel constitui-se medida garantidora da prevalência da indenização, contudo, não garante a justeza do valor, posto que a administração pública, ao seu alvitre, pode depositar o valor que entender justo, utilizando critérios próprios, que podem não refletir o real valor do bem expropriado, e, caso não concorde com o valor, o proprietário só poderá levantar 80% (oitenta por cento) do valor ofertado, sendo que, a legislação garante o levantamento de 100% (cem por cento) do valor em caso de concordância com o valor atribuído pela administração pública.

No primeiro subcapítulo, constatou-se que o rito dos precatórios é incompatível com a garantia da prévia indenização, seja pela demora efetiva no seu pagamento, porque o crédito deve ser inscrito em lista própria com ordem de pagamento, que poderá levar anos, e que a garantia de preferência é em determinados casos, cumpridos requisitos, ainda assim, não sendo possível prever a data do pagamento,

que dependerá da disponibilidade de recursos e dos demais créditos previamente habilitados.

O pagamento pelo rito dos precatórios, após a tramitação e trânsito e julgado do processo, viola preceitos constitucionais e legais que garantem que a indenização deve ser prévia.

Como se não bastasse a violação ao direito de propriedade, o indivíduo privado de seu imóvel terá que esperar o fim da ação de conhecimento, deverá passar pela fase de cumprimento de sentença, todas com garantia da ampla defesa e contraditório, além da possibilidade e potencial necessidade do duplo grau de jurisdição, para então poder habilitar o crédito de valores que já deveria ter recebido em momento muito anterior, para, então, no prazo, teórico, máximo de 05 (cinco) anos receber a indenização pela perda da propriedade.

Enquanto o indivíduo sofre, ao ente público é garantida todas as benesses legais possíveis, mesmo que em violação a outras estipulações legais.

No segundo subcapítulo, analisou-se o instituto da desapropriação indireta nos ordenamentos jurídicos italiano e norte-americano, que, diferentemente do Brasil, possuem soluções legislativas e amigáveis na solução dos conflitos.

Efetivou-se a comparação do instituto da desapropriação indireta entre no direito brasileiro com o italiano e o norte-americano, que, dentro de suas perspectivas, atribuíram melhorias para evitar uma violação maior ao direito, nos casos de desapropriação indireta.

Nos EUA é possível resolver a celeuma expropriatórias através da arbitragem, gerando celeridade e justiça no recebimento das indenizações, além de possuir acordos regulamentação por internacionais que garantem maior justiça no recebimento de indenizações, em caso de danos gerados pelas desapropriações indiretas.

Na Itália, em que pesem as críticas realizadas à legislação, assegurou-se, legalmente, a indenização pelo período de uso do bem enquanto a situação de irregularidade perdurasse, bem como a possibilidade de reversão da posse imobiliária, caso constatado pelo juízo a ausência de destinação pública, ou a indenização pelo valor atual do imóvel, em caso de constatação da efetiva destinação pública do imóvel.

Consoante destacado anteriormente, nas desapropriações indiretas na Itália, existe a possibilidade de retomar a posse do imóvel, caso este não tenha utilidade pública, este deve ser ressarcido pelos anos em que o ente expropriante utilizou da

posse do imóvel sem a efetiva aquisição, além do pagamento pelo valor de mercado do imóvel, em caso de aquisição posterior da propriedade. É garantido o pagamento de percentual, calculado sobre o valor do imóvel, por ano de uso irregular.

Apesar das semelhanças legislativas, como a existência de duas fases da desapropriação, uma interna ou declaratória e outra executória, a legislação italiana possui maiores garantias aos proprietários de imóveis em caso de imissão na posse antes de concluído o processo expropriatório, ou mesmo na desapropriação indireta.

O último capítulo, destinado a perquirir sobre os processos tramitando no PJ/Ba, foi possível reconhecer um conceito aproximado de justa indenização, posto que foi efetivada prova pericial, sem que a parte autora discordasse da sentença com relação ao valor reconhecido, em sede recursal, contudo, não se podendo reconhecer como prévia indenização, haja vista que os processos “sub examine” tramitaram de forma vagarosa e, mais ainda, foram ou serão submetidos ao rito dos precatórios, consubstanciando ainda mais a mora no recebimento das indenizações.

Conclui-se, assim, que as desapropriações indiretas constituem a verdadeira violação ao direito de propriedade e ao devido processo legal e que há uma dicotomia clara e conflitante entre a supremacia do interesse público sobre o privado nas óticas do liberalismo e do utilitarismo.

Identificou-se que o rito dos precatórios é completamente incompatível com a indenização prévia, garantia constitucionalmente prevista nos casos de desapropriação, como também se constatou a possibilidade, nos processos analisados, do recebimento da indenização justa nas desapropriações processadas e julgados pelo PJ/Ba, contudo, em todos os casos analisados foram submetidos ao rito dos precatórios, não se podendo reconhecer como prévia indenização ou, ao menos, célere.

Por fim, propõe-se que haja uma regulamentação, através de Lei, do processo para reconhecimento e pagamento de indenização por desapropriações indiretas, abordando a possibilidade da arbitragem para composição do conflito, bem como a adoção de um rito que se possa garantir o pagamento do valor justo do imóvel, sem a necessidade de habilitação do crédito pelo rito dos precatórios.

A utilização de mecanismos, como aquele previsto no ordenamento jurídico italiano, de desestímulo às desapropriações indiretas, impondo, além de juros compensatórios, remuneratórios e a atualização monetária, ao pagamento de percentual sobre o valor do imóvel, por ano de posse irregular.

É possível, também, o melhor ajuste da legislação para garantir que o pagamento prévio seja efetivado, com o depósito prévio do valor da indenização antes da perícia técnica, ainda que considerando o VUP, após a comprovação da propriedade pelo expropriado, garantindo ao expropriado a indenização sem que seja necessário aguardar todo o processo judicial e o rito dos precatórios.

Por fim, como consequência da desapropriação indireta e da necessidade de gastos extras pelo erário, impor sanção administrativa aos gestores responsáveis pelo ilícito, inserindo, no rol de atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário, da Lei n.º 8.429 de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre a prática de atos de improbidade administrativa (BRASIL, 1992), a efetivação de desapropriação indireta, culminando na necessidade de ressarcimento dos valores ao erário, bem como a impossibilidade de assumir cargo público por período de tempo previsto em lei.

## REFERÊNCIAS

ACOSTA, Nelson; MARSH, Sarah. **Communist-run Cuba to recognize private property in new constitution**. Reuters. Publicado em 14 de julho de 2018. Disponível em <<https://www.reuters.com/article/us-cuba-politics/communist-run-cuba-to-recognize-private-property-in-new-constitution-idUSKBN1K4108>>. Acesso em: 05.11.2021.

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008. Título original: Theorie der Grundrecht.

AZZENA, Luisa Iria Maria. **Dialogo Tra Corti Interno Al Diritto Di Proprietà**. Revista Brasileira De Estudos Políticos, v. 120 (2020). Disponível em: <<https://doi.org/10.9732/rbep.v120i0.816>>. Acesso em: 07.01.2022

BAHIA, Tribunal de Justiça do Estado da Bahia. **Apelação Cível n.º 0175772-52.2006.8.05.0001**. Habitação e Urbanização da Bahia S A - Urbis versus Companhia de Eletricidade da Bahia Coelba. Relatora: Des. Marta Moreira Santana. Salvador, 09 de abril de 2014.

\_\_\_\_\_. **Apelação Cível n.º 0035310-10.2011.8.05.0150**. Desapropriação Indireta. Recorrente: Município de Lauro de Freitas. Recorrido Marcelino Novaes Santos. Relatora es. Heloísa Pinto de Freitas Vieira Graddi, Publicado em: 27/02/2018, Diário Eletrônico: 2088. Disponível em: <<http://esaj.tjba.jus.br/pastadigitalsg/abrirDocumentoEdt.do?origemDocumento=M&nuProcesso=0035310-10.2011.8.05.0150&cdProcesso=P003075UI0000&cdForo=900&tpOrigem=2&flOrigem=S&nmAlias=SG5BA&cdServico=190102&ticket=%2BkGH2JgeHJ6JVKTIMdqe8to muDTdkpbQ2sGp0Y9dfvCkyFjMZR0S5l1yeC55vxDT86jO2mZJyaDqzjcEyelyCg%2FDOsrY%2F73wmrZrGjyW9w4ao2qMIGqFsPIV1f9x59OfmZFswWA%2FpxUVq%2Fw2Ry2ggm25po%2B1BKAIH1OliveQ7Ypn%2Fxf%2BT5flVWzV9X8uyKFu>>. Acesso em: 28 de dezembro de 2021.

\_\_\_\_\_. **Apelação Cível n.º 0002838-84.2002.8.05.0274**. Desapropriação Indireta. Recorrente: Gleudy Castro Ferreira. Recorrido: Município de Vitória da Conquista. Relatora Des. Heloísa Pinto de Freitas Vieira Graddi. Disponível em: <<https://jurisprudenciaws.tjba.jus.br/inteiroTeor/7d411169-d500-366b-a947-ec8bbae34f51>>. Acesso em 28 de dezembro de 2021.

\_\_\_\_\_. **Apelação Cível n.º 0002838-84.2002.8.05.0274**. Desapropriação Indireta. Recorrente: Município de Camaçari. Recorrido: COST Clínica de Olhos São Thomaz LTDA – EPP. Relatora Des. Telma Laura Silva Britto. Publicado em 02 de agosto de 2018. Disponível em: <<https://jurisprudenciaws.tjba.jus.br/inteiroTeor/e47eddaf-68ed-3a96-84ae-5c71ed43b3ba>>. Acesso em 29 de dezembro de 2021.

\_\_\_\_\_. **Apelação Cível n.º 0161283-78.2004.8.05.0001**. Desapropriação Indireta. Recorrente: Município do Salvador. Recorrido: Mrm Construtora Ltda. Relatora Des. Maia de Lourdes Pinho Medauar. Publicado em: 18 de dezembro de

2018 Disponível em: < <https://jurisprudenciaws.tjba.jus.br/inteiroTeor/ade826ee-87a5-3680-9db4-ad68fccb5ebb> >. Acesso em 29 de dezembro de 2021.

\_\_\_\_\_. **Apelação Cível n.º 0348978-63.2013.8.05.0001**. Desapropriação Indireta. Recorrentes: Walter Vicente Pinho e Josenilda de Carvalho Pinho. Recorrido: Estado da Bahia. Relator Des. José Edivaldo Rocha Rotondano. Publicado em 29 de janeiro de 2019. Disponível em: <https://jurisprudenciaws.tjba.jus.br/inteiroTeor/bb441e2e-5801-3978-81b9-617ed97576b7> >. Acesso em 29 de dezembro de 2021.

\_\_\_\_\_. **Apelação Cível n.º 0001326-94.2007.8.05.0208**. Desapropriação Indireta. Recorrente: Companhia Hidrelétrica do São Francisco - Chest. Recorrido: Espólio de Eduvirges Rodrigues Teixeira. Relator Des. Roberto Maynard Frank. Publicado em 13 de agosto de 2019. Disponível em: < <https://jurisprudenciaws.tjba.jus.br/inteiroTeor/d72e3798-ce37-3c84-ae1f-3f5c5e10f52a> >. Acesso em 29 de dezembro de 2021.

\_\_\_\_\_. **Apelação Cível n.º 0001038-44.2010.8.05.0208**. Desapropriação Indireta. Recorrentes: Companhia Hidrelétrica do São Francisco – Chest; Maria Amélia de Alencar Carvalho e outros. Relator Des. Maria de Lourdes Pinho Medauar. Publicado em 21 de maio de 2019. Disponível em: < <https://jurisprudenciaws.tjba.jus.br/inteiroTeor/c83bfa90-b2e6-3bed-baf7-83ee036dddea> >. Acesso em 29 de dezembro de 2021.

\_\_\_\_\_. **Reexame Necessário n.º 0004588-91.2006.8.05.0271**. Desapropriação Indireta. Autora Maria Helena Goncalves. Réu o Município de Valença. Relator Des. Baltazar Miranda Saraiva. Publicado em 19 de dezembro de 2019. Disponível em: < <https://jurisprudenciaws.tjba.jus.br/inteiroTeor/1905ac41-5696-3ab4-84f8-2d04e8de39fc> >. Acesso em 29 de dezembro de 2021.

\_\_\_\_\_. **Apelação Cível n.º 0003082-80.2006.8.05.0271**. Desapropriação Indireta. Recorrente: Município Presidente Tancredo Neves. Recorridos: Veridiano Pinto Macedo e Olimpio Pinto de Macedo. Relator Des. Maria do Rosario Passos da Silva Calixto. Publicado em 2 de agosto de 2019. Disponível em: < <https://jurisprudenciaws.tjba.jus.br/inteiroTeor/9e86a573-ad48-390f-a05c-a5e3f48ce9aa> >. Acesso em 29 de dezembro de 2021.

\_\_\_\_\_. **Apelação Cível n.º 0005880-53.2004.8.05.0022**. Desapropriação Indireta. Recorrente: Ueliton Baltazar Caetano. Recorrido: Município de Barreiras. Relator Des. José Olegário Monção Caldas. Publicado em 11 de novembro de 2019. Disponível em: <http://esaj.tjba.jus.br/pastadigitalsg/abrirDocumentoEdt.do?origemDocumento=M&nuProcesso=0005880-53.2004.8.05.0022&cdProcesso=P00308U3B0000&cdForo=900&tpOrigem=2&flOrigem=S&nmAlias=SG5BA&cdServico=190102&ticket=HqA9qnMijj6WsjjRVX0mHtomuDTdkpbQ2sGp0Y9dfvAxbKhOQzWX6BeSJo%2FbKmeZ86jO2mZJyaDqzjcEyelyCg%2FD0srY%2F73wmrZrGjyW9w5kJOw8A7rIPN2O1VZdQgQMqjOIUpTdr7GKHi%2BB2XHgzGa0faafDgrEx7tV9%2Bh285qQGnRDuDX2YEW3fR6xqwt9> >. Acesso em 29 de dezembro de 2021.

\_\_\_\_\_. **Apelação Cível n.º 0003082-80.2006.8.05.0271.** Desapropriação Indireta. Recorrente: Elaine Gonçalves de Arruda; Município de Camaçari. Relator Des. Manuel Carneiro Bahia de Araújo. Publicado em 10 de janeiro de 2020. Disponível em: < <https://jurisprudenciaws.tjba.jus.br/inteiroTeor/54f2cff3-9ca8-32c1-a688-bbe9fcc2e7fd> >. Acesso em 29 de dezembro de 2021.

\_\_\_\_\_. **Apelação Cível n.º 0000030-31.1997.8.05.0194.** Desapropriação Indireta. Recorrente: Companhia Hidro Eletrica do São Francisco; Avelina de França Antunes e outros. Relator Des. Maria de Lourdes Pinho Medauar. Publicado em 20 de janeiro de 2020. Disponível em: < <https://jurisprudenciaws.tjba.jus.br/inteiroTeor/ffb77090-bbd1-31a9-9291-f538f848ff64> >. Acesso em 29 de dezembro de 2021.

\_\_\_\_\_. **Apelação Cível n.º 0001333-52.2008.8.05.0208.** Desapropriação Indireta. Recorrente: Companhia Hidro Eletrica do São Francisco; Avelina de França Antunes e outros. Relator Des. Cynthia Maria Pina Resende. Publicado em 08 de dezembro de 2020. Disponível em: < <http://esaj.tjba.jus.br/pastadigitalsg/abrirDocumentoEdt.do?origemDocumento=M&nuProcesso=0001333-52.2008.8.05.0208&cdProcesso=P00309LUN0000&cdForo=900&tpOrigem=2&flOrigem=S&nmAlias=SG5BA&cdServico=190102&ticket=HqA9qnMijj6WsjjRVX0mHtomuDTdkpbQ2sGp0Y9dfvDLjmzu5wEXZcHEI30cyuR086jO2mZJyaDqzjcEyelyCg%2FD OsrY%2F73wmrZrGjyW9w4zUoeeOsiEcmSIDsVfqKF5fVKfu0cjz6xfqoOn1QqdwjMYMerBD8Sy%2BaZeLlqMknIq2y1CtWj%2Ffy6N8h1p9wp> >. Acesso em 29 de dezembro de 2021.

\_\_\_\_\_. **Reexame Necessário n.º 8000305-28.2016.8.05.0079.** Desapropriação Indireta. Autora Maria do Carmo Souza. Réu Estado da Bahia. Relator Des. Baltazar Miranda Saraiva. Publicado em 28 de setembro de 2021. Disponível em: < <https://jurisprudenciaws.tjba.jus.br/inteiroTeor/c43cd7b6-6ee6-31e7-b9c3-8be8261c07f0> >. Acesso em 29 de dezembro de 2021.

\_\_\_\_\_. **Apelação Cível n.º 0528801-89.2016.8.05.0001.** Desapropriação Indireta. Autora Clea Maria Visco Spinola e outros. Réu Município do Salvador Relatora: MARIELZA MAUES PINHEIRO LIMA. Salvador, 23 de setembro de 2021. Disponível em: < <https://jurisprudenciaws.tjba.jus.br/inteiroTeor/c43cd7b6-6ee6-31e7-b9c3-8be8261c07f0> >. Acesso em 29 de dezembro de 2021.

\_\_\_\_\_. **Ação de Desapropriação Indireta. 0064021-89.2008.8.05.0001.** Autor: VIAÇÃO FONTE NOVA. Réu: MUNICÍPIO DE SALVADOR. 6ª Vara de Fazenda Pública da Comarca de Salvador/BA.

\_\_\_\_\_. **Apelação n.º 0175772-52.2006.8.05.0001.** Relatora: Marta Moreira Santana. Órgão julgador: Terceira Câmara Cível. Data de Publicação: 02/04/2014.

\_\_\_\_\_. **Apelação n.º 0528801-89.2016.8.05.0001,** Relatora: Marielza Maués Pnheiro Lima. Órgão julgador: Terceira Câmara Cível, Data de Publicação: 14/09/2021.

\_\_\_\_\_. **Apelação n.º 8000305-28.2016.8.0.5.0079**. Relator: Des. Baltazar Miranda Saraiva. Órgão julgador: Quinta Câmara Cível. Data de Publicação: 28/09/2021.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 26ª ed. Malheiros Editores. São Paulo: 2008.

BALL, Terence; DAGGER, Richard; GIRVERZ, Harry K.; e MINIGUEL, Kenneth. **Liberalism**. *Encyclopedia Britannica*, 05 de fevereiro de 2020, p. 341 a 367. Disponível em: <<https://www.britannica.com/topic/liberalism>>. Acesso em: 29 setembro de 2021.

BARKLEM, Courtenay; PRIETO-RÍOS, Enrique Alberto. **The Concept of “Indirect Expropriation”, its appearance in the international system and its effects in the regulatory activity of governments**. *Civilizar* vol.11 nº.21 Bogotá. 2011. p. 77/100. Disponível em: <[http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1657-89532011000200006](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1657-89532011000200006)>. Acesso em: 27 de outubro de 2021.

BARROS, Suzana de Toledo. **O princípio da proporcionalidade e o controle de constitucionalidade das leis restritivas de direitos fundamentais**. Brasília: Brasília Jurídica, 1996.

BARLIER Christophe. **A propos de... NULLE TERRE SANS SEIGNEUR: SEIGNEURIES EN ANJOU, XVe – XVIII e SIÈCLES**. Archives départementales du Maine-et-Loire, RÉPUBLIQUE FRANÇAISE. Disponível em: <[https://www.archives49.fr/fileadmin/ad49/espace\\_pedagogique/outils/a\\_propos/30\\_-\\_Seigneurs.pdf](https://www.archives49.fr/fileadmin/ad49/espace_pedagogique/outils/a_propos/30_-_Seigneurs.pdf)> Acesso em: 30 junho de 2021.

BAUDE, William. **Rethinking the Federal Eminent Domain Power**. *The Yale Law Journal*, volume 1221738, publicado e maio de 2013. p. 1738 a 1825. Disponível em: <<https://www.yalelawjournal.org/article/rethinking-the-federal-eminant-domain-power>>. Acesso em: 01 de novembro de 2021.

BENTHAM, Jeremy. **Uma Introdução aos Princípios da Moral e da Legislação**. Traduzido por Luiz João Baraúna. 2ª ed. São Paulo: Abril Cultural, 1979.

BOBBIO, Norberto: **Teoria do Ordenamento Jurídico**, tradução de Maria Celeste Cordeiro Leite dos Santos, 6ª Edição, Brasília, UnB, 1994.

BORRELLI, Ripalta. **L’art. 42-bis del d.P.R. n. 327 del 2001**. 2014. Tese (Doutorado). Dipartimento di Giurisprudenza, Università di Foggia, Foggia, 2014. Disponível em: <doi: <https://dx.doi.org/10.14274/UNIFG/FAIR/331763>>. Acesso em: 01 de novembro de 2021

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 35 ed. Malheiros Editores: São Paulo. 2011.

BRANDÃO, Rodrigo. **Entre a Anarquia e o Estado do Bem-Estar Social: aplicações do libertarianismo à filosofia constitucional**. *RDE. Revista de Direito do Estado*, v. 14, p. 139-190, 2009.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução n.º 303 de 18 de dezembro de 2019**. Dispõe sobre a gestão dos precatórios e respectivos procedimentos operacionais no âmbito do Poder Judiciário.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: < [www.planalto.gov.br/cf1988](http://www.planalto.gov.br/cf1988) >. Acesso em: 11 mar. 2021.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm) >. Acesso em 21 de março de 2021.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional n.º 1, de 17 de outubro de 1969**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc\\_anterior1988/emc01-69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm) >. Acesso em: 21 de março de 2021

\_\_\_\_\_. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 24 de fevereiro de 1891**. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm) >. Acesso em 21 de março de 2021.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil e 16 de julho de 1934**. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm) >. Acesso em 20 de março de 2021.

\_\_\_\_\_. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 18 de setembro de 1946**. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm) >. Acesso em: 21 de março de 2021.

\_\_\_\_\_. **Constituição Política do Império do Brasil de 25 de março de 1824**. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm) >. Acesso em: 20 de março de 2021.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei 3.365 de 21 de junho de 1941**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del3365.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3365.htm). Acesso em: 29 mar. 2021.

\_\_\_\_\_. **Decreto de 21 de maio de 1821**. Disponível em < [http://www.planalto.gov.br/CCIVil\\_03/Atos/dim/1821/DIM-21-5-1821.html](http://www.planalto.gov.br/CCIVil_03/Atos/dim/1821/DIM-21-5-1821.html) >. Acesso em 20 de março de 2021.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 601 de 18 de setembro de 1850**. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l0601-1850.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l0601-1850.htm) >. Acesso em: 16 de fevereiro de 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei de 09 de setembro de 1826**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lim/LIM-9-9-1826.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM-9-9-1826.htm) >. Acesso em: 20 de março de 2021.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 8.429, de 2 de junho de 1992**. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm) >. Acesso em 09 de novembro de 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n. 119552/PR**, Relator: Ministro OG FERNANDES, Data de Julgamento: 04/09/2018, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: 25 de setembro de 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **JURISPRUDÊNCIA do STF**. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/>>. Acesso em: 22.03.2021.

\_\_\_\_\_. **RE 922.144 RG/MG. Tema nº 865. Compatibilidade da garantia da justa e prévia indenização em dinheiro (CF/88, art. 5º, XXIV) com o regime de precatórios (CF/88, art. 100)**. Relator Ministro Luís Roberto Barroso, data de julgamento em: 29/10/2015. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Publicado em 16 de setembro de 2015. Dje-229.

\_\_\_\_\_. **RE 934.068/TO. DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO; Intervenção do Estado na Propriedade; Desapropriação Indireta**. Relator Ministro Alexandre de Moraes, data de julgamento em: 24 de agosto de 2017, publicado DJE nº 190, divulgado em 25/08/2017.

\_\_\_\_\_. **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n.º 4357**. Relator Ministro Ayres Britto. Publicado em 26 de setembro de 2014.

\_\_\_\_\_. **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n.º 4425**. Relator Ministro Luiz Fux. Publicado em 04 de agosto de 2015.

\_\_\_\_\_. **Súmula 561**. Em desapropriação, é devida a correção monetária até a data do efetivo pagamento da indenização, devendo proceder-se à atualização do cálculo, ainda que por mais de uma vez. DJ de 03/01/1977, p. 2; DJ de 04/01/1977, p. 34; DJ de 05/01/1977, p. 58.

BRINK, David. **Mill's Moral and Political Philosophy**. The Stanford Encyclopedia of Philosophy. ed. 2018, Disponível em: <<https://plato.stanford.edu/archives/win2018/entries/mill-moral-political/>>. Acesso em: 01 de outubro de 2021.

BUSTAMANTE, Thomas. **Princípios, regras e conflitos normativos: um modelo para a justificação das decisões contra legem a partir da teoria jurídica de Robert Alexy**. Pensar, Fortaleza, v. 15, n. 2, p. 603-628, jul./dez. 2010. Disponível em < <https://doi.org/10.5020/23172150.2012.603-628> >. Acesso em 10 de janeiro de 2022.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional**. 6. ed. rev., Coimbra: Almedina, 1993.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 33<sup>a</sup> ed. São Paulo: 2019.

**CHINA passes new law on property**. BBC News. 16 de março de 2007. Disponível em: <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/asia-pacific/6456959.stm>>. Acesso em 05 de novembro de 2021.

CRUZ, João Claudino de Oliveira e. **Da Desapropriação: comentários ao decreto-lei n. 3.365, de 21 de junho de 1941**. Imprensa: Rio de Janeiro, 1941.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Constitucional**. 10<sup>a</sup> ed. Salvador: 2016.

DA SILVA, Virgílio Afonso. **O proporcional e o razoável**. Revista dos Tribunais, vol. 91, n. 798, abril de 2002. p. 23 a 50.

\_\_\_\_\_. **Princípios e regras: mitos e equívocos acerca de uma distinção**. Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais (2003): p. 607-630.

\_\_\_\_\_. **O conteúdo essencial dos direitos fundamentais e eficácia das normas constitucionais**. Revista de Direito do Estado, Rio de Janeiro, v. 1, n. 4, p. 23-51, 2006.

**DECLARAÇÃO de direitos do homem e do cidadão – 1789**. Universidade de São Paulo. Biblioteca Virtual de Direitos Humanos. 1978. Disponível em <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/declaracao-de-direitos-do-homem-e-do-cidadao-1789.html>> Acesso em: 20 de março de 2021.

DE MARE, Gianluigi De Mare; MANGANELLI, Benedetto. **L'indennità di espropriazione di terreni soggetti a usi civici**. Il caso del Livello. Agenzia delle Entrate, 2014, n. ° 2/14, p. 25-32. Disponível em: < DOI: [https://doi.org/10.14609/Ti\\_2\\_14\\_2i](https://doi.org/10.14609/Ti_2_14_2i) >. Acesso em: 07.01.2022

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**, 22.ed. São Paulo: 2009.

\_\_\_\_\_. **O caráter definitivo da imissão provisória na posse**. Consultor Jurídico, 2016. Disponível em: < <https://www.conjur.com.br/2016-fev-11/interesse-publico-carater-definitivo-imissao-provisoria-posse> >. Acesso em 01 de março de 2021.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil Brasileiro, vol. 4 – Direito das Coisas**, 24<sup>a</sup> ed. São Paulo: 2009.

DOS SANTOS, Bruno Aislã Gonçalves. **Utilitarismo e direitos morais básicos**. Tese de (Doutorado). Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis. 2017.

DUARTE, Francisco Carlos. **Ação de indenização por desapropriação indireta.** 1ª ed, 6ª reimpr. Curitiba> Juruá, 2011.

DUPUY, Pierre-Marie; e RADI Yannick. **Le droit de l'expropriation directe et indirecte.** Publicado em Ch. Leben (dir.), *Traité de droit des investissements étrangers*, Paris, Pedone, 2015, p. 375-414.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério.** Tradução: Nelson Boeira. 3. ed. 6. Tiragem. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2020.

ENGELS, Friedrich. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado:** em conexão com as pesquisas de Lewis H. Morgan. Tradução de Nélio Schneider. 1 ed. São Paulo: Boitempo, 2019.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Department of Justice. **History of the Federal use of Eminent Domain.** Publicado em 15 de maio de 2015. Disponível em: <<https://www.justice.gov/enrd/history-federal-use-eminant-domain>>. Acesso em 25 de março de 2021.

FAIOLA, Anthony e; KRYGIER, Rachelle. **Cuba moves toward officially recognizing private property, foreign investment.** The Washington Post. Publicado em 21 julho de 2018. Disponível em: <[https://www.washingtonpost.com/world/the\\_americas/cuba-moves-toward-striking-changes-to-officially-recognize-private-property-foreign-investment/2018/07/21/cd5c230a-8c69-11e8-9d59-dccc2c0cabcf\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/world/the_americas/cuba-moves-toward-striking-changes-to-officially-recognize-private-property-foreign-investment/2018/07/21/cd5c230a-8c69-11e8-9d59-dccc2c0cabcf_story.html)>. Acesso em: 05.11.2021.

FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. **Revisitando o instituto da desapropriação: uma agenda de temas para reflexão.** In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Orgs.) Belo Horizonte: Editora Fórum, 2009.

FERREIRA, Dirce Nazaré Andrade; KROHLING, Aloísio. **O princípio da supremacia do interesse público no estado democrático de direito e sua roupagem neoconstitucionalista.** Revista de Direitos Fundamentais e Democracia, Curitiba, v. 14, n. 14, p. 482-503, julho/dezembro de 2013.

FINNIS, John. **Natural Law Theories.** The Stanford Encyclopedia of Philosophy, 2020. Disponível em: <<https://plato.stanford.edu/archives/sum2020/entries/natural-law-theories/>>. Acesso em 19 de novembro de 2021.

FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira. **Desapropriação.** São Paulo: Saraiva, 1989.

FRASER, Nancy. **Expropriation and Exploitation in Racialized Capitalism: A Reply to Michael Dawson.** Publicado na Critical Historical Studies. Da The University of Chicago. 2016, p. 163/178. Disponível em: <https://www.journals.uchicago.edu/doi/full/10.1086/685814> >. Acesso em: 15 de agosto de 2021.

FRIEDMAN, Mark W.; PRAGER, Dietmar W; POPOVA, Ina C. **Expropriation and Nationalisation**, Global Arbitration Review - The Guide to Energy Arbitrations, 3ª ed. Law Business Research Ltd, London, 2019. p. 17/32.

GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. **Novo curso de direito civil, vol. I**. 14 ed. rev., atual. E ampl. São Paulo: Saraiva, 2012.

GAUS, Gerald; COURTLAND, SHANE, Courtland D.; SCHMIDTZ, David. **Liberatism**. *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (revisada em 2020), Edward N. Zalta (ed.), Disponível em : [<https://plato.stanford.edu/archives/fall2020/entries/liberalism/>](https://plato.stanford.edu/archives/fall2020/entries/liberalism/). Acesso em: 01 de novembro de 2021

GABARDO, Emerson. **O princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado como fundamento do Direito Administrativo Social**. Revista de Investigações Constitucionais, Curitiba, vol. 4, n. 2, p. 95-130, maio/ago. 2017. Disponível em: < <https://revistas.ufpr.br/rinc/article/view/53437/33212> >. Acesso em: 01.09.2021.

GONZAGA, Álvaro de Azevedo. **Direito natural e jusnaturalismo**. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Álvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Teoria Geral e Filosofia do Direito. Celso Fernandes Campilongo, Álvaro de Azevedo Gonzaga, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: < <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/63/edicao-1/direito-natural-e-jusnaturalismo> >. Acesso em 29 de dezembro de 2021.

GASPARI, Elio. **A ditadura escancarada**. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

HARADA, Kyoshi. **Desapropriação: doutra e prática**. 11ª ed. São Paulo. Atlas: 2015

HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. **Princípios da filosofia do direito**. Tradução Orlando Vitorino. - São Paulo: Martins Fontes, 1997.

HOBBS, Thomas, 1588-1679. **Leviatã**. Organizado por Richard Tuck; tradução João Paulo Monteiro, Maria Beatriz Nizza da Silva, Claudia Berliner. Ed. brasileira. - São Paulo: Martins Fontes, 2003.

ITÁLIA, **Testo Unico in materia di espropriazioni - d.P.R. n. 327/2001**. Roma, 2001. Disponível em: <https://www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2001-08-16&atto.codiceRedazionale=001G0372&atto.articolo.numero=0&atto.articolo.sottoArticolo=1&atto.articolo.sottoArticolo1=10&qId=29a1505e-cbdc-4818-ab6a-ef46481d11a9&tabID=0.952618149427797&title=lbl.dettaglioAtto>, Acesso em: 27 de outubro de 2021.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 10ª edição revisada, atualizada e ampliada. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

LAI, Fabiana. **La nuova disciplina dell'occupazione acquisitiva: l'atto di acquisizione e giusto procedimento acquisitivo**. 2015. Tese (Doutorado). Dipartimento di Scienze Sociali e delle Istituzioni, Università degli Studi di Cagliari, Cagliari, 2015. Disponível em: < <http://hdl.handle.net/11584/266832> >. Acesso em 08.01.2022.

LADEN, Anthony Simon. **Republican Moments in Political Liberalism**, *Revue internationale de philosophie*, vol. 237, no. 3, 2006, p. 341-367. Disponível em: <<https://www.cairn.info/revue-internationale-de-philosophie-2006-3-page-341.html>>. Acesso em: 01 de novembro de 2021

LEITE, Yára Muller. **Da Desapropriação**. 2ª Ed. São Paulo: Livraria Freitas Bastos S.A, 1967.

LEVINE, Robert M. **Pai dos pobres? : o Brasil e a era Vargas**. Tradução de Anna de Olga de Barros Barreto. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo civil: ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil**. Tradução de Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. 3ª ed. – Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

MARX, Karl. **Grundrisse: manuscritos econômicos de 1857-1858: esboços da crítica da economia política**. tradução Mario Duayer, Nélio. – São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 2011.

KERKATLY, Yehia. **Le Juge Administratif et les Libertés Publiques em Droits Libanais et Français**. 2013. Tese (Doutorado). Centre de Recherches Juridiques de la Faculté de Droit, l'Ecole Doctorale de Sciences Juridiques de l'Université de Grenoble. Disponível em: < <https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-01002615> >. Acesso em: 22 de novembro de 2021.

KLETZER, Christoph. **Absolute Positivism**. *Netherlands Journal of Legal Philosophy*, 2013, p. 87-99. Disponível em: < [https://www.elevenjournals.com/tijdschrift/rechtsfilosofieentheorie/2013/2/NJLP\\_2213-0713\\_2013\\_042\\_002\\_002](https://www.elevenjournals.com/tijdschrift/rechtsfilosofieentheorie/2013/2/NJLP_2213-0713_2013_042_002_002) >. Acesso em 19 de novembro de 2021.

MALAGUTI, Maria Chiara. **The New Italian Model Bit Between Current and Future Trends**. *The Italian Review of International and Comparative Law*, 2021: p. 113-131. Disponível em: <<https://doi.org/10.1163/27725650-01010006>> Acesso em: 30 de outubro de 2021.

MALAKOTIPOUR, Maryam. **The Chilling Effect of Indirect Expropriation Clauses on Host States' Public Policies: a Call for a Legislative Response**, *International Community Law Review*, 2020,p. 235-270. Disponível em: <<https://doi.org/10.1163/18719732-12341428>>. Acesso em 30 de outubro de 2021.

MALUF, Carlos Alberto Dabus. *dabuf*. 3ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2015.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 7ª ed. São Paulo: 2017.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 14. ed São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1989

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; COELHO, Inocência Mártires. **Curso de direito constitucional**. 15ª ed. São Paulo: Saraiva. 2020.

MICHAEL, Lothar e MORLOK, Martin. **Direitos Fundamentais**. Tradução de Antônio Francisco de Souza e Antonio Franco. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

MODA, Giuseppe Carraro. **I criteri estimativi nella determinazione delle indennità di espropriazione in relazione ai principi della Costituzione**. Firenze University Press, 2009, n.º 14, p. 223-230. Disponível em: < <https://doi.org/10.13128/Aestimium-7760> >. Acesso em 07.01.2022.

MIRANDA, Jorge. **Direitos Fundamentais**. 2 ed. Coimbra: Almedina, 2017.

MILL, John Stuart, **O utilitarismo**. Tradução Alexandre Braga Massella. 2. ed. São Paulo: Iluminuras, 2020.

MOREIRA, João Batista Gomes. **Due process of law e desapropriação indireta**. Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, Brasília, v. 10, n. 4, outubro de 1998.

MURPHY, Mark. **The Natural Law Tradition in Ethics**, The Stanford Encyclopedia of Philosophy, 2019 Edition. Disponível em: < <https://plato.stanford.edu/archives/sum2019/entries/natural-law-ethics/> >. Acesso em 21 de novembro de 2021.

**NEW law strengthens China's private property rights**. The Guardian. Publicado em 16 de março de 2007. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/world/2007/mar/16/china>>. Acesso em: 05.11.2021

PIEROTH, Bodo e SCHLINK, Bernhard. **Direitos Fundamentais**. Tradução de Antônio Francisco de Souza e Antônio Franco. 2 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

PRATA, Ana. **A tutela constitucional da autonomia privada**. Lisboa: Almedina, 2017.

PETRINI, Carlo. **Theoretical Models and Operational Frameworks in Public Health Ethics**, publicado em Int J Environ Res Public Health. 2010: p. 189–202. Disponível em: <<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC2819784/>>. Acesso em: 14 de outubro de 2021.

RABELLO, Sônia. **Justa indenização nas expropriações imobiliárias urbanas, justiça social e o enriquecimento sem causa**. In FERNANDES, Edésio;

ALFONSIN, Betânia (coord.). Revisitando o instituto da desapropriação. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 203-220. ISBN 978-85 770234-4

RIO DE JANEIRO. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. **Agravo de Instrumento nº 0059501-89.2014.8.19.0000**, Relatora: Des. Inês da Trindade Chaves de Melo, Data de Julgamento: 10/06/2015, SEXTA CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 15/06/2015.

ROUSSEAU, Jean-Jacques, **O Contrato Social ou Princípios do Direito Político**. in *Grandes Obras do Pensamento Universal*. Traduzido por Ciro Mioranza. São Paulo: Editora Escala, sem ano.

ROVIRA, Mónica García-Salmones. **Faith, Ritual and Rebellion in 21st Century (Positivist) International Law**, European Journal of International Law, vol. 26, maio de 2015, p. 537–555. Disponível em < <https://doi.org/10.1093/ejil/chv030> >. Acesso em: 19 de novembro de 2021.

RUOPPO, Roberto. **La dubbia legittimità dell'usucapione pubblica alla luce della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Publicado em Società Editoriale Federalismi s.r.l. – RIVISTA DI DIRITTO PUBBLICO ITALIANO, COMPARATO, EUROPEO**. ISSN 1826-3534. 2018. Disponível em: <<https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=37436>>. Acesso em: 29 de novembro de 2021.

SALLES, José Carlos de Moraes. **A desapropriação à luz da doutrina e da jurisprudência**. São Paulo. Ed. Revista dos Tribunais, 1980.

SANDEL, Michael J. Justiça – **O que é fazer a coisa certa**. Tradução de Heloísa Matias e Maria Alice Máximo. 6 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 2015.

SANTANNA, Gustavo da Silva; e ALVES, Ramon Pinto. **O regime de precatórios e o (des)interesse (público) no seu pagamento**. Revista Digital de Direito Administrativo. vol. 3, n. 1, p. 217-234, 2016.

SEAGRAVE, S. Adam. **The foundations of natural morality: on the compability of natural rights and the natural law**. 2014. University of Chicago Press, Londres. DOI: 10.7208/chicago/9780226123578.001.0001. Disponível em: < <https://doi.org/10.7208/chicago/9780226123578.001.0001> >. Acesso em 20 de novembro de 2021.

SKRBIC, Aristel. **A. Somek, The Legal Relation Legal Theory after Legal Positivism**, Cambridge, Cambridge University Press, 2017. Revue interdisciplinaire d'études juridiques, 83, p. 175-182. Disponível em: < <https://doi.org/10.3917/riej.083.0175> >. Acesso em: 19 de novembro de 2021.

SMITH, Adam. **A riqueza das nações**: uma investigação sobre sua natureza e suas causas. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

SPAAK, Torben; MINDUS, Patricia. **The Cambridge Companion to Legal Positivism**. Cambridge Companions to Law, 2021. p. 1-36. DOI:

10.1017/9781108636377.001. Disponível em <  
<https://doi.org/10.1017/9781108636377.001>>. Acesso em: 19 de novembro de 2021.

STASSINOPOULOS, Michel. **Traité des Actes Administratifs**. Athenas, Librairie Sirey, 1954.

**The Organisation for Economic Co-operation and Development. Policy framework for investment user's toolkit. 2011.** Disponível em: <  
<https://www.oecd.org/investment/toolkit/policyareas/investmentpolicy/expropriationlawsandreviewprocesses.htm>>. Acesso em: 15 de agosto de 2021.

VOLPE, Francesco. **Tomo I - Prima sessione - Sul regime attuale dell'indennità di espropriazione**. Firenze University Press, 2009, n.º 33, p. 27-47. Disponível em: <  
<https://doi.org/10.13128/Aestimium-6364>>. Acesso em 07.01.2022.

WESTIN, Ricardo. **Há 170 anos, Lei de Terras oficializou opção do Brasil pelos latifúndios**. Agência Senado e Arquivo Senado, Brasília-DF, 14 de set. de 2020. Arquivo S, Ed. 21: Questão agrária, 2020. Disponível em: ≤  
<https://www12.senado.leg.br/noticias/especiais/arquivo-s/ha-170-anos-lei-de-terras-desprezou-camponeses-e-oficializou-apoio-do-brasil-aos-latifundios#:~:text=O%20projeto%20da%20Lei%20de,de%20lei%20a%20vers%C3%A3o%20definitiva>>. Acesso em 27 de janeiro de 2022.

ZHEN, Simon K. **Eminent Domain in the United States and China: Comparing the Practice Across Countries**. Publicada em *Inquiries Journal*, 2017. Disponível em: <  
<http://www.inquiriesjournal.com/a?id=1703>>. Acesso em: 01 de outubro de 2021.

## ANEXO I – E-MAIL DA COMISSÃO DE JURISPRUDÊNCIA DO PJ/BA

Sunday, March 6, 2022 at 15:32:20 Brasilia Standard Time

**Assunto:** Re: Pesquisa acadêmica.  
**Data:** quarta-feira, 2 de fevereiro de 2022 11:35:15 Horário Padrão de Brasília  
**De:** Comissão de Jurisprudência  
**Para:** Joel Meireles Duarte

Bom dia,

No site do Tribunal de Justiça da Bahia existe o link para a pesquisa de jurisprudência (<https://jurisprudencia.tjba.jus.br/>).

Ao buscar o tema informado pelo pesquisador, encontramos os seguintes Acórdãos, conforme abaixo transcrito:

- DESAPROPRIAÇÃO = 214 Acórdãos
- DESAPROPRIAÇÃO DE IMÓVEL = 232 Acórdãos
- DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA = 76 Acórdãos

Provavelmente, não há todos os processos em trâmite no TJBA e, para isto, é necessário que o pesquisador observe os termos do artigo 3º da Portaria nº 01 da Comissão de Jurisprudência para a viabilização da pesquisa.

*"Art. 3º O requerimento de acesso ao acervo processual físico deverá ser formulado pelo interessado devidamente identificado, que demonstrará a ciência do professor orientador e indicará o nº dos processos a serem consultados, bem como o objeto da pesquisa científica desenvolvida, endereçando a sua petição à Comissão de Jurisprudência do TJBA, situada na 5ª Av. do CAB, nº 560, 3º andar, Sala 305J, Ed. Anexo, Salvador-Ba, CEP 41745-971, ou através do meio eletrônico (e-mail [jurisprudencia@tjba.jus.br](mailto:jurisprudencia@tjba.jus.br)).*

*I – O requerimento será apreciado pela Comissão de Jurisprudência no prazo de 20 dias, com comunicação da resposta ao requerente pelo meio eletrônico.*

*II - Caso seja deferido o requerimento, o acesso ao acervo processual físico ocorrerá no próprio órgão ou unidade em que se encontra o feito, mediante a cientificação dos servidores responsáveis, acordando-se com o requerente e o setor correspondente a data, o horário e a duração da consulta, apresentando-lhe o servidor que acompanhará a visita."*

Atenciosamente,

Edlene Rebouças  
 Comissão de Jurisprudência

---

**De:** "Joel Meireles Duarte" <[joelmeireles@live.com](mailto:joelmeireles@live.com)>  
**Para:** [jurisprudencia@tjba.jus.br](mailto:jurisprudencia@tjba.jus.br)  
**Enviadas:** Terça-feira, 11 de janeiro de 2022 7:26:21  
**Assunto:** Pesquisa acadêmica.

Prezados,

Me chamo Joel Duarte e sou aluno do mestrado acadêmico de Direito, de Universidade

Católica do Salvador, com a orientação do prof. Jadson Correia.

Meu tema de pesquisa é o pagando de indenização pela perda da propriedade, em ações de desapropriação indireta.

Assim, tenho realizado diversas pesquisas no site do TJ/ba, mas não consigo ter a certeza de que todas as decisões estão no site.

Neste contexto, solicito os préstimos deste respeitável setor, a fim de me encaminhar uma listagem das desapropriações indiretas em trâmite, bem como, se houve e for possível, o envio de jurisprudência sobre o tema.


Antecipadamente agradeço toda atenção.

At.te,  
J. MEIRELES Duarte  
MsC em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Social  
OAB/DF 53.185 - OAB/BA 29.521  
[71 9 9905-1624](tel:71999051624)  
(via dispositivo móvel)

## ANEXO II – PROCESSOS ENCONTRADOS COM A PESQUISA

07/03/2022 06:55 Jurisprudência

Tribunal de Justiça do Estado da Bahia f - +



**Jurisprudência**

Encontre sua Jurisprudência informando alguns dos campos abaixo e clique no botão pesquisar

☆ Pesquisar

E OU NÃO

---

2º grau  Acórdãos  
 Turmas Recursais  Decisões monocráticas

---

**Resultados**

31 Acórdãos encontrados | [Adicionar aos favoritos](#) 1 | 2 | 3 | 4 | >

Refinar Resultado

Ordenar por

- Órgãos Julgadores
- PRIMEIRA CAMARA CÍVEL (9)
- QUARTA CAMARA CÍVEL (9)
- TERCEIRA CAMARA CÍVEL (4)
- QUINTA CAMARA CÍVEL (4)
- SEGUNDA CAMARA CÍVEL (2)
- QUARTA TURMA RECURSAL (1)
- QUINTA TURMA RECURSAL (1)
- SEGUNDA TURMA RECURSAL (1)

Aplicar Filtro

DIREITO PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. JUÍZO DE RETRATAÇÃO. ART. 1.030, II, CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL.....[ler mais](#)

**Número do** 0001326-94.2007.8.05.0208

**Processo:**

**Data de Publicação:** 18/05/2021

**Órgão Julgador:** QUARTA CAMARA CÍVEL

**Relator(a):** 2 VICE-PRESIDENTE

**Classe:** Apelação

[Decisão Monocrática](#) [Detalhe do Processo](#) [Inteiro Teor](#)

---

Tribunal de Justiça do Estado da Bahia PODER JUDICIÁRIO QUARTA TURMA RECURSAL - PROJUDI PADRE CASIMIRO QUIROGA,....[ler mais](#)

**Número do** 0051912-57.2019.8.05.0001

**Processo:**

**Data de Publicação:** 11/09/2020

**Órgão Julgador:** QUARTA TURMA RECURSAL

**Relator(a):** MARY ANGELICA SANTOS COELHO

**Classe:** Recurso Inominado

[Ementa para Citação](#) [Detalhe do Processo](#) [Inteiro Teor](#)

---

APELAÇÕES SIMULTÂNEAS. DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA.....[ler mais](#)

**Número do** 0001380-26.2008.8.05.0208

**Processo:**

**Data de Publicação:** 21/05/2020

**Órgão Julgador:** QUARTA CAMARA CÍVEL

**Relator(a):** 2 VICE-PRESIDENTE

**Classe:** Apelação

[Decisão Monocrática](#) [Detalhe do Processo](#) [Inteiro Teor](#)

---

EMENTA: RECURSO DE APELAÇÃO. AÇÃO ORDINÁRIA. DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA. INDENIZAÇÃO. ART.....[ler mais](#)

**Número do** 0006981-87.1987.8.05.0001

<https://jurisprudencia.tjba.jus.br> 1/3

07/03/2022 06:55

Jurisprudência

**Processo:**  
**Data de Publicação:** 06/05/2020  
**Órgão Julgador:** QUINTA CAMARA CÍVEL  
**Relator(a):** 2 VICE-PRESIDENTE  
**Classe:** Apelação  
[Decisão Monocrática](#) [Detalhe do Processo](#) [Inteiro Teor](#)

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. AÇÃO DE INDENIZAÇÃO POR DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA. CONSTRUÇÃO DA BARRAGEM DE SOBRADINHO....[ler mais](#)  
**Número do** 0001038-44.2010.8.05.0208/50001  
**Processo:**  
**Data de Publicação:** 16/03/2020  
**Órgão Julgador:** PRIMEIRA CAMARA CÍVEL  
**Relator(a):** 2 VICE-PRESIDENTE  
**Classe:** Embargos de Declaração  
[Decisão Monocrática](#) [Detalhe do Processo](#) [Inteiro Teor](#)

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. AÇÃO DE INDENIZAÇÃO POR DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA. CONSTRUÇÃO DA BARRAGEM DE SOBRADINHO....[ler mais](#)  
**Número do** 0000030-31.1997.8.05.0194/50000  
**Processo:**  
**Data de Publicação:** 16/03/2020  
**Órgão Julgador:** PRIMEIRA CAMARA CÍVEL  
**Relator(a):** 2 VICE-PRESIDENTE  
**Classe:** Embargos de Declaração  
[Decisão Monocrática](#) [Detalhe do Processo](#) [Inteiro Teor](#)

APELAÇÃO CÍVEL. EXECUÇÃO FISCAL. IPTU. EXCEÇÃO DE PRÉ-EXECUTIVIDADE. DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA ANTERIOR....[ler mais](#)  
**Número do** 0765385-40.2017.8.05.0001  
**Processo:**  
**Data de Publicação:** 12/02/2020  
**Órgão Julgador:** TERCEIRA CAMARA CÍVEL  
**Relator(a):** 2 VICE-PRESIDENTE  
**Classe:** Apelação  
[Decisão Monocrática](#) [Detalhe do Processo](#) [Inteiro Teor](#)

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA. IMÓVEL. DESTINAÇÃO PÚBLICA. INDENIZAÇÃO....[ler mais](#)  
**Número do** 0570832-95.2014.8.05.0001  
**Processo:**  
**Data de Publicação:** 03/02/2020  
**Órgão Julgador:** QUARTA CAMARA CÍVEL  
**Relator(a):** 2 VICE-PRESIDENTE  
**Classe:** Apelação  
[Decisão Monocrática](#) [Detalhe do Processo](#) [Inteiro Teor](#)

EMENTA. APELAÇÕES CÍVEIS SIMULTÂNEAS. AÇÃO DE INDENIZAÇÃO POR DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA....[ler mais](#)  
**Número do** 0000030-31.1997.8.05.0194  
**Processo:**  
**Data de Publicação:** 20/01/2020  
**Órgão Julgador:** PRIMEIRA CAMARA CÍVEL  
**Relator(a):** 2 VICE-PRESIDENTE  
**Classe:** Apelação  
[Decisão Monocrática](#) [Detalhe do Processo](#) [Inteiro Teor](#)

ADMINISTRATIVO E CIVIL. DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA. PRETENSÃO INDENIZATÓRIA. MUNICÍPIO DE CAMAÇARI....[ler mais](#)  
**Número do** 0302470-42.2013.8.05.0039  
**Processo:**  
**Data de Publicação:** 10/01/2020  
**Órgão Julgador:** PRIMEIRA CAMARA CÍVEL

07/03/2022 06:55

Relator(a):  
Class:

Jurisprudência

2 VICE-PRESIDENTE  
Apelação



[Decisão Monocrática](#)



[Detalhe do Processo](#)



[Inteiro Teor](#)



Tribunal de Justiça do Estado da Bahia

Jurisprudência

Encontre sua Jurisprudência informando alguns dos campos abaixo e clique no botão pesquisar

Q desapropriação indireta

E OU NÃO

Pesquisar

Número do Recurso

Relator(a)

Órgão Julgador

Classes

01/01/2018

17/12/2021

2º grau

Turmas Recursais

Acórdãos

Decisões monocráticas

Resultados

31 Acórdãos encontrados | [Adicionar aos favoritos](#)

< | 2 | 3 | 4 | 5 | >

Refinar Resultado

Ordenar por

Órgãos Julgadores

- PRIMEIRA CAMARA CÍVEL (9)
- QUARTA CAMARA CÍVEL (9)
- TERCEIRA CAMARA CÍVEL (4)
- QUINTA CAMARA CÍVEL (4)
- SEGUNDA CAMARA CÍVEL (2)
- QUARTA TURMA RECURSAL (1)
- QUINTA TURMA RECURSAL (1)
- SEGUNDA TURMA RECURSAL (1)

Aplicar Filtro

DIREITO PROCESSUAL CIVIL, ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. REMESSA NECESSÁRIA. AÇÃO DE INDENIZAÇÃO CÍVEL...[ler mais](#)

**Número do** 0004588-91.2006.8.05.0271

**Processo:**

**Data de Publicação:** 19/12/2019

**Órgão Julgador:** QUINTA CAMARA CÍVEL

**Relator(a):** 2 VICE-PRESIDENTE

**Classe:** Reexame Necessário

[Decisão Monocrática](#) [Detalhe do Processo](#) [Inteiro Teor](#)

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. AÇÃO DE INDENIZAÇÃO POR DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA. CONSTRUÇÃO DA BARRAGEM DE SOBRADINHO...[ler mais](#)

**Número do** 0001038-44.2010.8.05.0208/50000

**Processo:**

**Data de Publicação:** 18/11/2019

**Órgão Julgador:** PRIMEIRA CAMARA CÍVEL

**Relator(a):** 2 VICE-PRESIDENTE

**Classe:** Embargos de Declaração

[Decisão Monocrática](#) [Detalhe do Processo](#) [Inteiro Teor](#)

APELAÇÕES SIMULTÂNEAS. AÇÃO DE DESAPROPRIAÇÃO. IMPROCEDÊNCIA DO DIREITO DE EXTENSÃO...[ler mais](#)

**Número do** 0501577-96.2015.8.05.0039

**Processo:**

**Data de Publicação:** 29/10/2019

**Órgão Julgador:** QUARTA CAMARA CÍVEL

**Relator(a):** 2 VICE-PRESIDENTE

**Classe:** Apelação

[Decisão Monocrática](#) [Detalhe do Processo](#) [Inteiro Teor](#)

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE REINTEGRAÇÃO DE POSSE. DESAPROPRIAÇÃO DE IMÓVEL PELO APELADO...[ler mais](#)

**Número do** 0005880-53.2004.8.05.0022

<https://jurisprudencia.tjba.jus.br>

1/3



07/03/2022 06:56

Jurisprudência

**Processo:**  
**Data de Publicação:** 29/10/2019  
**Órgão Julgador:** QUARTA CAMARA CÍVEL  
**Relator(a):** 2 VICE-PRESIDENTE  
**Classe:** Apelação  
[Decisão Monocrática](#) [Detalhe do Processo](#) [Inteiro Teor](#)

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM APELAÇÃO CÍVEL. DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA. INOCORRÊNCIA DE PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO AUTORA...[ler mais](#)  
**Número do** 0161283-78.2004.8.05.0001/50000  
**Processo:**  
**Data de Publicação:** 23/09/2019  
**Órgão Julgador:** PRIMEIRA CAMARA CÍVEL  
**Relator(a):** 2 VICE-PRESIDENTE  
**Classe:** Embargos de Declaração  
[Decisão Monocrática](#) [Detalhe do Processo](#) [Inteiro Teor](#)

APELAÇÕES CÍVEIS SIMULTÂNEAS. DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA...[ler mais](#)  
**Número do** 0001326-94.2007.8.05.0208  
**Processo:**  
**Data de Publicação:** 13/08/2019  
**Órgão Julgador:** QUARTA CAMARA CÍVEL  
**Relator(a):** 2 VICE-PRESIDENTE  
**Classe:** Apelação  
[Decisão Monocrática](#) [Detalhe do Processo](#) [Inteiro Teor](#)

DIREITO ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO. AÇÃO DE INDENIZAÇÃO. APOSSAMENTO ADMINISTRATIVO. DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA...[ler mais](#)  
**Número do** 0003082-80.2006.8.05.0271  
**Processo:**  
**Data de Publicação:** 02/08/2019  
**Órgão Julgador:** SEGUNDA CAMARA CÍVEL  
**Relator(a):** 2 VICE-PRESIDENTE  
**Classe:** Apelação  
[Decisão Monocrática](#) [Detalhe do Processo](#) [Inteiro Teor](#)

APELAÇÃO. DIREITO CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO INDENIZATÓRIA. PRELIMINAR. CERCEAMENTO DE DEFESA...[ler mais](#)  
**Número do** 0001988-77.2007.8.05.0137  
**Processo:**  
**Data de Publicação:** 28/05/2019  
**Órgão Julgador:** QUINTA CAMARA CÍVEL  
**Relator(a):** 2 VICE-PRESIDENTE  
**Classe:** Apelação  
[Decisão Monocrática](#) [Detalhe do Processo](#) [Inteiro Teor](#)

EMENTA. APELAÇÕES CÍVEIS SIMULTÂNEAS. AÇÃO DE INDENIZAÇÃO POR DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA...[ler mais](#)  
**Número do** 0001038-44.2010.8.05.0208  
**Processo:**  
**Data de Publicação:** 21/05/2019  
**Órgão Julgador:** PRIMEIRA CAMARA CÍVEL  
**Relator(a):** 2 VICE-PRESIDENTE  
**Classe:** Apelação  
[Decisão Monocrática](#) [Detalhe do Processo](#) [Inteiro Teor](#)

AGRAVO DE INSTRUMENTO. DIREITO CIVIL E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO DE INDENIZAÇÃO POR APOSSAMENTO ADMINISTRATIVO (DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA)...[ler mais](#)  
**Número do** 0016282-45.2016.8.05.0000  
**Processo:**  
**Data de Publicação:** 13/02/2019  
**Órgão Julgador:** PRIMEIRA CAMARA CÍVEL

Tribunal de Justiça do Estado da Bahia

Jurisprudência

Encontre sua Jurisprudência informando alguns dos campos abaixo e clique no botão pesquisar

desapropriação indireta

Pesquisar

E OU NÃO

Número do Recurso

Relator(a)

Órgão Julgador

Classes

01/01/2018

17/12/2021

2º grau

Acórdãos

Turmas Recursais

Decisões monocráticas

## Resultados

31 Acórdãos encontrados | [Adicionar aos favoritos](#)

< | 2 | 3 | 4 | 5 | >

Refinar Resultado

Ordenar por

Órgãos Julgadores

- PRIMEIRA CAMARA CÍVEL (9)
- QUARTA CAMARA CÍVEL (9)
- TERCEIRA CAMARA CÍVEL (4)
- QUINTA CAMARA CÍVEL (4)
- SEGUNDA CAMARA CÍVEL (2)
- QUARTA TURMA RECURSAL (1)
- QUINTA TURMA RECURSAL (1)
- SEGUNDA TURMA RECURSAL (1)

Aplicar Filtro

APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO ADMINISTRATIVO. DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA. INDENIZAÇÃO. PRAZO PRESCRICIONAL VINTENÁRIO...[ler mais](#)

Número do 0348978-63.2013.8.05.0001

Processo:

Data de Publicação: 29/01/2019

Órgão Julgador: QUINTA CAMARA CÍVEL

Relator(a): 2 VICE-PRESIDENTE

Classe: Apelação

[Decisão Monocrática](#) [Detalhe do Processo](#) [Inteiro Teor](#)

PROCESSO CIVIL. DIREITO ADMINISTRATIVO. DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA. TERRENO DE 13.543,00 M² (TREZE MIL,...[ler mais](#)

Número do 0161283-78.2004.8.05.0001

Processo:

Data de Publicação: 18/12/2018

Órgão Julgador: PRIMEIRA CAMARA CÍVEL

Relator(a): 2 VICE-PRESIDENTE

Classe: Apelação

[Decisão Monocrática](#) [Detalhe do Processo](#) [Inteiro Teor](#)

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE INDENIZAÇÃO POR APOSSAMENTO ADMINISTRATIVO. PRELIMINAR DE NULIDADE DA SENTENÇA REJEITADA...[ler mais](#)

Número do 0010706-72.2006.8.05.0113

Processo:

Data de Publicação: 13/11/2018

Órgão Julgador: SEGUNDA CAMARA CÍVEL

Relator(a): 2 VICE-PRESIDENTE

Classe: Apelação

[Decisão Monocrática](#) [Detalhe do Processo](#) [Inteiro Teor](#)

APELAÇÃO. RECURSO ADESIVO. AÇÃO ORDINÁRIA. DESAPROPRIAÇÃO EXTRAJUDICIAL. VALIDADE DA ESCRITURA PÚBLICA DE DESAPROPRIAÇÃO AMIGÁVEL...[ler mais](#)

Número do 0382753-69.2013.8.05.0001

07/03/2022 06:56

Jurisprudência

**Processo:**  
**Data de Publicação:** 30/10/2018  
**Órgão Julgador:** QUARTA CAMARA CÍVEL  
**Relator(a):** 2 VICE-PRESIDENTE  
**Classe:** Apelação  
[Decisão Monocrática](#) [Detalhe do Processo](#) [Inteiro Teor](#)

AGRAVO INTERNO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. APELAÇÕES CÍVEIS SIMULTÂNEAS E REMESSA NECESSÁRIA...[ler mais](#)

**Número do** 0059223-56.2006.8.05.0001/50003  
**Processo:**  
**Data de Publicação:** 16/08/2018  
**Órgão Julgador:** TERCEIRA CAMARA CÍVEL  
**Relator(a):** 2 VICE-PRESIDENTE  
**Classe:** Agravo  
[Decisão Monocrática](#) [Detalhe do Processo](#) [Inteiro Teor](#)

APELAÇÕES CÍVEIS SIMULTÂNEAS, AÇÃO DECLARATÓRIA DE INEXISTÊNCIA DE RELAÇÃO JURÍDICA EXPROPRIATÓRIA C/C REINTEGRAÇÃO DE POSSE...[ler mais](#)

**Número do** 0000055-78.1984.8.05.0039  
**Processo:**  
**Data de Publicação:** 02/08/2018  
**Órgão Julgador:** TERCEIRA CAMARA CÍVEL  
**Relator(a):** 2 VICE-PRESIDENTE  
**Classe:** Apelação  
[Decisão Monocrática](#) [Detalhe do Processo](#) [Inteiro Teor](#)

ADMINISTRATIVO. DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA. APOSSAMENTO. SITUAÇÃO. IRREVERSIBILIDADE. NÃO CONFIGURAÇÃO...[ler mais](#)

**Número do** 0002838-84.2002.8.05.0274  
**Processo:**  
**Data de Publicação:** 24/07/2018  
**Órgão Julgador:** QUARTA CAMARA CÍVEL  
**Relator(a):** 2 VICE-PRESIDENTE  
**Classe:** Apelação  
[Decisão Monocrática](#) [Detalhe do Processo](#) [Inteiro Teor](#)

AGRAVO DE INSTRUMENTO EM AÇÃO INDENIZATÓRIA. ADMINISTRATIVO. PROCESSO CIVIL. DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA DE PROPRIEDADE OU POSSE...[ler mais](#)

**Número do** 0011221-09.2016.8.05.0000  
**Processo:**  
**Data de Publicação:** 18/04/2018  
**Órgão Julgador:** TERCEIRA CAMARA CÍVEL  
**Relator(a):** 2 VICE-PRESIDENTE  
**Classe:** Agravo de Instrumento  
[Decisão Monocrática](#) [Detalhe do Processo](#) [Inteiro Teor](#)

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DA BAHIA PODER JUDICIÁRIO SEGUNDA TURMA RECURSAL Padre Casimiro Quiroga...[ler mais](#)

**Número do** 0000529-46.2017.8.05.0248  
**Processo:**  
**Data de Publicação:** 09/04/2018  
**Órgão Julgador:** SEGUNDA TURMA RECURSAL  
**Relator(a):** ISABELA KRUSCHEWSKY PEDREIRA DA SILVA  
**Classe:** Recurso Inominado  
[Ementa para Citação](#) [Detalhe do Processo](#) [Inteiro Teor](#)

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. POSSE. DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA. INDENIZAÇÃO. PAGAMENTO. INOCORRÊNCIA...[ler mais](#)

**Número do** 0035310-10.2011.8.05.0150  
**Processo:**  
**Data de Publicação:** 22/02/2018  
**Órgão Julgador:** QUARTA CAMARA CÍVEL

<https://urisprudencia.tjba.jus.br>

23

07/03/2022 06:56

Relator(a):

Jurisprudência  
2. VICE-PRESIDENTE  
Apelação

[Decisão Monocrática](#) [Detalhe do Processo](#) [Inteiro Teor](#)



Tribunal de Justiça do Estado da Bahia

Jurisprudência

Encontre sua Jurisprudência informando alguns dos campos abaixo e clique no botão pesquisar

2º grau  Acórdãos

Turmas Recursais  Decisões monocráticas

Resultados

31 Acórdãos encontrados | [Adicionar aos favoritos](#)

2 | 3 | 45

Refinar Resultado

Ordenar por

- Órgãos Julgadores
  - PRIMEIRA CAMARA CÍVEL (9)
  - QUARTA CAMARA CÍVEL (9)
  - TERCEIRA CAMARA CÍVEL (4)
  - QUINTA CAMARA CÍVEL (4)
  - SEGUNDA CAMARA CÍVEL (2)
  - QUARTA TURMA RECURSAL (1)
  - QUINTA TURMA RECURSAL (1)
  - SEGUNDA TURMA RECURSAL (1)

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DA BAHIA PODER JUDICIÁRIO QUINTA TURMA RECURSAL  
PROCESSO Nº...[ler mais](#)

**Número do** 0065776-36.2017.8.05.0001

**Processo:**

**Data de Publicação:** 23/01/2018

**Órgão Julgador:** QUINTA TURMA RECURSAL

**Relator(a):** ROSALVO AUGUSTO VIEIRA DA SILVA

**Classe:** Recurso Inominado

[Ementa para Citação](#) [Detalhe do Processo](#) [Inteiro Teor](#)