

Competência

Em matéria de desapropriação, são reconhecidas três espécies de competências: a legislativa, a declaratória e a executória.

A competência de legislar sobre o tema é privativa da União, nos termos do art. 22, II, da Constituição Federal. Na verdade, é admitida na CF a possibilidade de lei complementar elaborada pelo Congresso Nacional autorizar estados a legislar sobre questões específicas das matérias de competência privativa da União, mas, como ainda não foi editado diploma legislativo nesse sentido, continua privativamente nas mãos da União a possibilidade de inovar o ordenamento jurídico em matéria de desapropriação.

Ato contínuo, a competência declaratória é aquela garantida ao Poder Público para declarar a utilidade pública ou o interesse social de determinado bem, manifestando a intenção de desapropriá-lo e seus motivos. Essa competência declaratória pode ser executada por meio de decreto do chefe do Poder Executivo (Presidente da República, Governadores ou Prefeitos) ou por meio de lei de efeitos concretos aprovada pelo Poder Legislativo de qualquer dos entes da Federação (União, estados, Distrito Federal ou municípios).

Em termos gerais, a competência declaratória é comum à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, ou seja, cada ente da federação pode manifestar a intenção de desapropriar um determinado bem. Entretanto, é necessário que haja respeito ao fator territorial, isto é, a União pode desapropriar bens localizados em qualquer estado ou município, bem como no Distrito Federal, assim como os estados podem desapropriar bens em qualquer município dentro de seu próprio território, sendo que estes últimos, igualmente, podem apenas desapropriar os bens que estejam situados dentro de seus respectivos territórios.

Por fim, resta falar da competência executória, que é aquela relacionada à execução de todas as medidas necessárias à efetivação da desapropriação, que compreende desde a negociação com o dono do bem até o ajuizamento da ação judicial. Essa competência pode ser exercida tanto pelos entes federados (União, estados, Distrito Federal e municípios) quanto pelas pessoas da Administração Indireta (autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista) e, ainda, pelas empresas que executem serviços públicos por meio de concessão ou permissão.

No caso das pessoas políticas (União, estados, Distrito Federal e municípios), a competência executória para promover a desapropriação é incondicionada, ou seja, não precisam de qualquer autorização para seu exercício. Por outro lado, em relação às demais pessoas, a competência executória em matéria de desapropriação é condicionada à existência de autorização expressa em lei ou contrato. Nesse sentido, o art. 31, VI, da Lei 8.987/1995 prevê que constitui encargo do concessionário promover as desapropriações autorizadas pelo Poder Legislativo do ente concedente, conforme previsto no edital e no contrato.

Bens Desapropriáveis

Em regra, qualquer bem dotado de valoração patrimonial pode ser desapropriado, seja móvel ou imóvel. Também se admite a desapropriação do espaço aéreo, do subsolo e das ações, cotas ou direitos relativos ao capital de pessoas jurídicas. Contudo, há alguns bens que são insuscetíveis de desapropriação, podendo sê-lo por dois motivos: por impossibilidades jurídicas ou por impossibilidades materiais.

As impossibilidades jurídicas são proibições legais ou constitucionais à desapropriação de determinado bem. Tratam-se de propriedades que não podem ser desapropriadas simplesmente porque a lei assim as definiu, por um motivo ou por outro, normalmente pela proteção ao proprietário. A título de exemplo, podemos pensar no caso da pequena e média propriedade rural, desde que seu proprietário não possua outra. Tal bem que não pode ser objeto de desapropriação sequer para fins de reforma agrária, de acordo com o disposto no art. 185, I, da CF.

As impossibilidades materiais correspondem aos casos de inviabilidade de desapropriação em virtude da natureza do bem, como se observa nos seguintes casos:

1. a moeda corrente, porque é o próprio meio pelo qual se dá a indenização no caso de desapropriação (as moedas antigas, de valor histórico, entretanto, podem ser desapropriadas);
2. os direitos personalíssimos (como a honra, a liberdade, etc.).

Uma importante análise a ser feita é acerca da possibilidade de desapropriação de bens públicos. É, sim, permitida a desapropriação de bens públicos. O problema crucial é que o poder de desapropriar decorre do domínio eminente (de natureza política, e não patrimonial) que todos os entes federados exercem sobre os bens localizados no seu território. Assim, um bem situado em determinado município está submetido tanto ao domínio eminente da própria municipalidade quanto ao do estado em que se encontra situado e ao da União, concluindo-se que qualquer deles pode desapropriá-lo. A solução dada pelo legislador nacional consta no § 2º do art. 2º do Decreto-lei 3.365/1941, segundo o qual “os bens do domínio dos estados, municípios, Distrito Federal e territórios poderão ser desapropriados pela União, e os dos municípios pelos estados”. Pela solução legal, então, os municípios, sendo os menores dentre os entes federados, não podem desapropriar bens públicos em hipótese alguma. Em situação equiparada está o Distrito Federal, em cujo território não são encontrados entes federados menores, visto que está constitucionalmente proibido de se dividir em municípios.



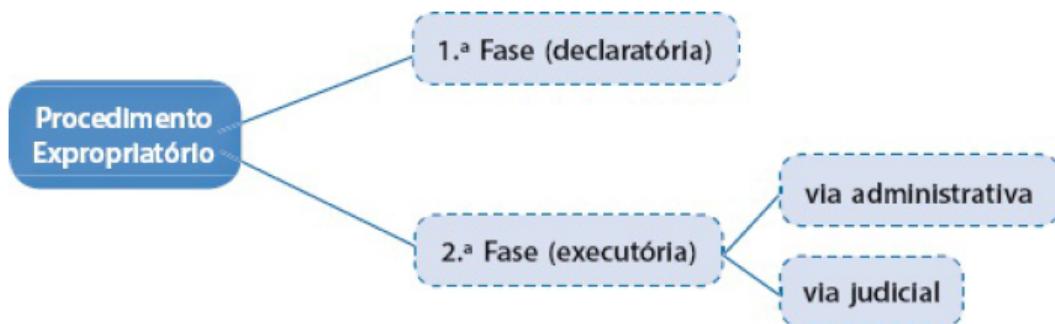
Procedimento

Fase Declaratória

A doutrina costuma dividir o procedimento expropriatório em duas fases: **fase declaratória** e **fase executória**.

Na primeira fase (fase declaratória), o Poder Público manifesta a sua **intenção** de desapropriar; na segunda fase (fase executória), parte-se para a **execução**: são adotadas as providências para se consumir a transferência da propriedade do bem expropriado.

A segunda fase, executória, pode ser dividida em via **administrativa** e via **judicial**. O procedimento pode ser representado no seguinte esquema:



O procedimento de desapropriação inicia-se com a **declaração expropriatória**, ou seja, com a manifestação do ente político quanto à utilidade pública ou interesse social do bem para fins de desapropriação. Essa declaração pode ser feita pelo **Poder Executivo**, por meio de *decreto* expedido pelo Presidente, Governador ou Prefeito, ou pelo **Poder Legislativo**, por meio de lei de *efeitos concretos*. Ambos os casos são de **ato administrativo**.

Veja: natural é que caiba ao Poder **Executivo** a declaração de utilidade pública do bem. Da letra da lei, depreende-se que *residualmente* possui o Legislativo tal prerrogativa: declarará ele próprio a intenção desapropriatória caso o Executivo não o faça. Neste caso, ressalta-se, todos os atos posteriores necessários à efetiva desapropriação caberão mesmo ao Executivo.

Conforme previsto no art. 10 do Decreto-lei 3.365/1941, o prazo de **caducidade do decreto expropriatório** na desapropriação por **necessidade ou utilidade pública** é de **cinco anos**, contados da data de sua expedição. Nesse prazo, o expropriante deverá firmar acordo ou ajuizar a ação de desapropriação, providenciando a citação do expropriado. Se não adotar as providências citadas no prazo previsto, o decreto se tornará caduco e o bem somente poderá ser objeto de nova declaração expropriatória depois de decorrido **um ano** (Decreto-lei 3.365/1941, art. 10).

No caso da desapropriação por **interesse social**, o prazo de caducidade da declaração expropriatória é de **dois anos** (Lei 4.132/1962, art. 3.º), contados a partir da emissão da declaração expropriatória.

Fase Executória

Depois de declarada a utilidade ou o interesse social para fins de desapropriação, o Poder Público passa a tomar as providências para a transferência do bem, o que pode acontecer com ou sem ação judicial. Por isso, **a fase executória pode ocorrer na via administrativa ou na via judicial**.

A **via administrativa** será usada quando houver acordo entre o Poder Público e o proprietário do bem quanto ao valor da indenização a ser paga, incorrendo, então, no que a doutrina denomina de “**desapropriação amigável**”. Por decorrer de acordo, a transferência terá **natureza contratual**, devendo observar as formalidades da compra e venda e, tratando-se de bem imóvel, registrando-se o título aquisitivo no serviço registral imobiliário competente.

A **via judicial** terá lugar somente quando não houver acordo entre as partes (expropriante e proprietário do bem) ou quando o proprietário do bem for desconhecido. Nessas hipóteses, o Poder Público ou a pessoa que exerça função delegada (concessionários ou permissionários de serviços públicos), autorizado por lei ou contrato, deverá promover a correspondente ação judicial de desapropriação, que terá caráter litigioso.

Importante observarmos que “ao Poder Judiciário é vedado, no processo de desapropriação, decidir se se verificam ou não os casos de utilidade pública” (art. 9º, Decreto-Lei nº 3.365/41), ou seja, limita-se o poder judiciário impedindo-o de entrar no mérito da legitimidade dos motivos desapropriatórios.

Importante observarmos, no mais, que, ainda que já na via judicial, é possível que as partes encerrem a lide por acordo a ser homologado em juízo. Mesmo não tendo aceitado o proprietário o acordo inicialmente proposto pelo expropriante na via administrativa, poderão ambos firmar acordo apenas iniciado o processo, devendo o juiz simplesmente homologar o acordo judicial. Caso não se encontre concordância entre as partes, porém, segue-se o processo contencioso no qual o preço pago pela propriedade alvo de desapropriação será fixado pelo juiz impositivamente.

Ação Judicial

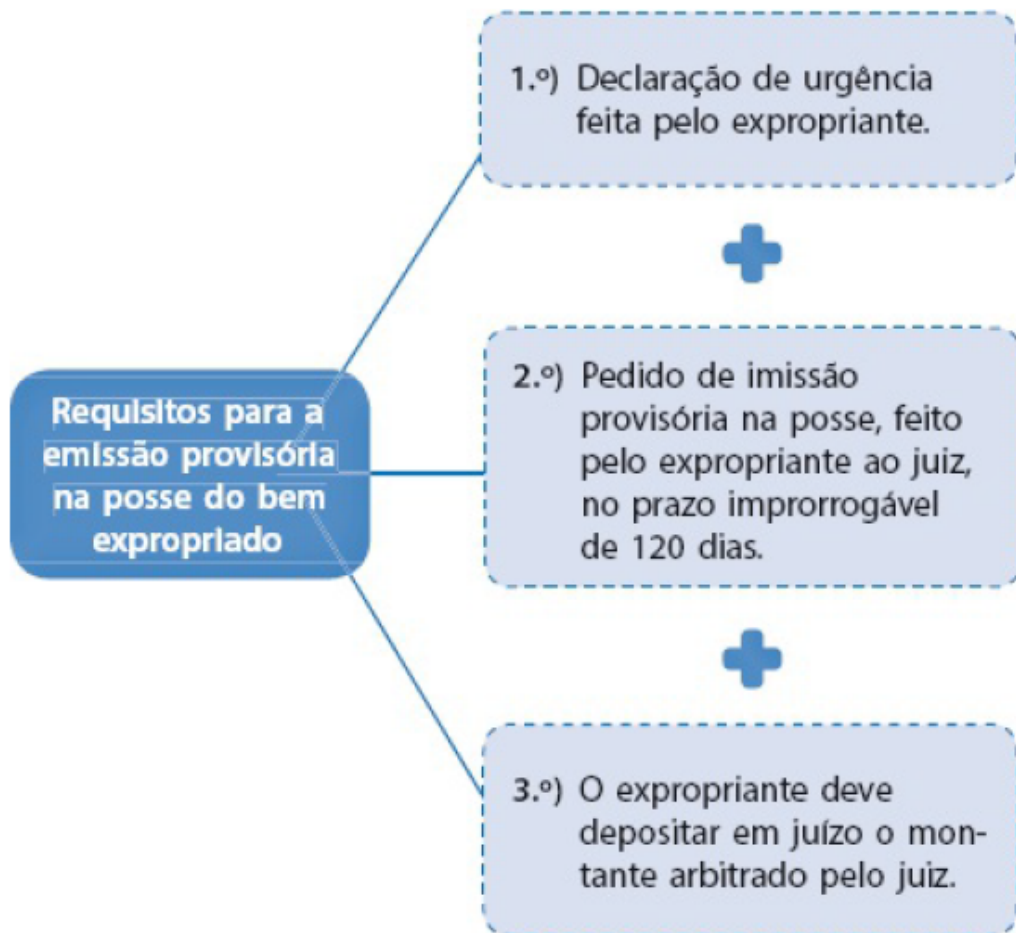
A pretensão da Administração Pública é de consumir a transferência do bem expropriado para seu patrimônio visando ao interesse da comunidade. Para que isso ocorra, deve formular seu pedido ao Poder Judiciário por meio da petição inicial, cujos requisitos genéricos constam do art. 319 do Código de Processo Civil.

Além de atender aos requisitos genéricos, a peça inicial conterá a **oferta do preço** e será instruída com um exemplar do contrato ou do diário oficial em que houver sido publicado o **decreto expropriatório**, e de uma planta ou **descrição do bem** a ser desapropriado e suas confrontações.

A **contestação** do réu, de acordo com o art. 20 do Decreto-lei 3.365/1941, “só poderá versar sobre **vício do processo** judicial ou **impugnação do preço**; qualquer outra questão deverá ser decidida por **ação direta**”. Dessa forma, **não é cabível qualquer discussão sobre a presença ou não da utilidade pública** que fundamenta a desapropriação; qualquer alegação nesse sentido seria infrutífera, uma vez que, conforme pode ser percebido da leitura do art. 9º do mesmo diploma legal, sequer o Poder Judiciário pode se manifestar sobre tal aspecto.

Em outras palavras, por força de disposição legal, na contestação apresentada na ação expropriatória, só é permitido discutir o preço ou alegar vícios processuais (ilegitimidade da parte, ausência de interesse de agir, inépcia da inicial, litispendência, coisa julgada, etc.).

Em regra, a posse do expropriante sobre o bem expropriado somente ocorre ao final do processo, quando se efetivam o **pagamento** da indenização e a **transferência** do bem. Contudo, a legislação sobre desapropriação admite a figura da **imissão provisória na posse**, situação jurídica que permite ao expropriante obter a posse do bem antes de finalizado o processo expropriatório. Para que seja concedida a imissão provisória, o poder expropriante deve **demonstrar a urgência** da posse e **depositar valor** em juízo, em favor do proprietário. Esquemáticamente, é preciso que o expropriante adote as seguintes providências:



A declaração de urgência é ato privativo do expropriante. Ele é quem tem a competência para avaliar se há essa necessidade. Normalmente, a urgência é declarada no próprio decreto expropriatório, mas pode ser feita a qualquer tempo, inclusive depois de proposta a ação judicial de desapropriação.

Contudo, o art. 15, § 2.º, do Decreto-lei 3.365/1941 determina que, após a declaração de urgência, a Administração Pública deverá, no prazo de **120 dias**, obrigatoriamente, requerer ao juízo a imissão provisória na posse. Se não o fizer no prazo estabelecido, o juiz não poderá deferir a imissão provisória, nem, futuramente, o expropriante poderá renovar a alegação de urgência com aquele objetivo.

O processo judicial termina, em regra, com a prolação da sentença que resolve o mérito da lide e **estabelece o montante da justa indenização** a ser paga pelo expropriante ao expropriado. Após a sentença, a Administração Pública deve realizar o pagamento da indenização ao expropriado, consumando o processo expropriatório. A sentença, conforme lição de José dos Santos Carvalho Filho, tem duplo efeito:

1. autoriza a imissão definitiva na posse do bem em favor do expropriante; e

2. consubstancia título idôneo para a transcrição da propriedade no registro imobiliário (ou para a efetivação da tradição, em se tratando de bens móveis), ou seja, autoriza que haja a alteração do registro da propriedade em favor do Estado.

Indenização

O ponto que gera mais conflito em relação à desapropriação é o valor da indenização. A regra para o pagamento da indenização é que ela deve ser *prévia, justa e em dinheiro*, nos termos do que estabelece o art. 5.º, XXIV, da CF.

Quanto ao primeiro aspecto, a indenização é *prévia* no sentido de que *somente após seu pagamento é que ocorrerá a transferência da propriedade* do bem para o expropriante. A indenização é *justa* quando *recompõe integralmente o patrimônio do expropriado*, de modo que este não sofra qualquer prejuízo de valor.

Note-se, ainda, que o expropriado somente poderá realizar o levantamento desses valores se comprovar a quitação de todas as dívidas fiscais perante o Poder Público, vez que dívidas existentes poderão ser descontadas da indenização arbitrada pelo juízo.