Introdução

Para esse contexto, importante ter-se em mente que a legislação referente ao procedimento de desapropriação por *utilidade pública* é o Decreto-Lei nº 3.365/1941.
No que diz respeito à desapropriação por *interesse social*, é a Lei Federal nº 4.132/1962 (quanto à esta, e diante da ausência dos requisitos relacionados à esfera judicial, há determinação legal para que o Decreto-Lei seja utilizado *em caráter supletivo*).

Sujeitos ativo e passivo

Segundo o que se encontra em obra de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, o **sujeito ativo** na ação de desapropriação:

> (…) é a pessoa à qual é deferido, nos termos da Constituição e legislação ordinária, o direito subjetivo de expropriar.

Segundo o Decreto-lei nº 3.365/41, podem ser sujeitos ativos da desapropriação por utilidade pública a **União**, os **estados**, os **municípios**, o **Distrito Federal** e os **territórios** (art. 2º). Quanto à desapropriação por interesse social, há que se distinguir três hipóteses:

1. A prevista no art. 5º, inciso XXIV, da Constituição, regulada pela Lei nº 4.132/62, é de competência das mesmas pessoas jurídicas já aludidas (art. 5º da lei);
2. A que tem fundamento no artigo 182, §4º, da Constituição, regulamentada pela Lei nº 10.257/01 (Estatuto da Cidade), é da competência exclusiva do Município;
3. A que tem fundamento no artigo 184, referente à desapropriação para reforma agrária, disciplinada pelo Estatuto da Terra (Lei nº 4.504, de 30-11-64) e pela Lei Complementar nº 76, de 7-7-93, é de competência exclusiva da União.” (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. – 22. ed. – São Paulo: Atlas, 2009, p. 167-168).

Notamos, em suma, que o sujeito ativo do processo de desapropriação será sempre um dos entes da federação, sendo que a desapropriação sancionatória urbana cabe aos municípios, e a desapropriação confiscatória, à União.

No tocante ao **sujeito passivo** da ação de desapropriação, Di Pietro registra que é:

> (...) o **expropriado**, que pode ser pessoa física ou jurídica, pública ou privada. Quanto às pessoas jurídicas públicas, deve ser observada a norma do artigo 2º, §2º, do Decreto-lei nº 3.365/41." (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. – 22. ed. – São Paulo: Atlas, 2009, p. 168).

Em palavras mais simples, podemos dizer que o sujeito passivo do processo de desapropriação é o proprietário do bem (que pode ser pessoa física ou jurídica, pública ou privada).

Citado pela ilustre doutrinadora, a respeito do expropriado como pessoa jurídica pública, assim é o teor do §2º do art. 2º do Decreto-lei em comento:

> **Art. 2º** Mediante declaração de utilidade pública, **todos os bens** poderão ser desapropriados pela União, pelos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios.
>
> (...)
>
> § 2º Será exigida **autorização legislativa** para a desapropriação dos bens de domínio dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal pela União e dos bens de domínio dos Municípios pelos Estados. (Redação dada pela Lei nº 14.620, de 2023)
>
> § 2º-A. Será **dispensada a autorização legislativa** a que se refere o § 2º quando a desapropriação for realizada mediante acordo entre os entes federativos, no qual serão fixadas as respectivas responsabilidades financeiras quanto ao pagamento das indenizações correspondentes. (Incluído pela Lei nº 14.620, de 2023)

Podemos ainda notar que, em geral, a desapropriação por utilidade pública pode ser encabeçada, contando que haja autorização legal para tanto, (I) pelo município onde a propriedade se localiza, (II) pelo estado onde esse município está, ou (III) pela própria União.

Causas de pedir

Utilidade pública

No que se refere à desapropriação por de utilidade pública, as causas de pedir, conforme dispõe o art. 5º do mencionado Decreto-Lei, podem ser:

- Segurança nacional;
- Defesa do Estado;
- O socorro público, em caso de calamidade;
- A salubridade pública;
- A criação e melhoramento de centros de população, ou seu abastecimento regular de meios de subsistência;
- O aproveitamento industrial das minas e das jazidas minerais, das águas e da energia hidráulica;

- A assistência pública, as obras de higiene e decoração, casas de saúde, clínicas, estações de clima e fontes medicinais;
- A exploração ou conservação dos serviços públicos.

Fase declaratória

Utilidade pública

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

Conforme art. 6º do Decreto-Lei sob análise, a *declaração de utilidade pública* (ou *declaração expropriatória*) será feita por **decreto do Poder Executivo** - Presidente da República, Governador ou Prefeito-. Tal decreto tem natureza de ato administrativo.

Nesta fase, as autoridades administrativas *já estarão autorizadas a acessar os prédios* compreendidos na declaração, consoante dispõe o art. 7º do Decreto-Lei em comento.

Vale pontuar que o *Poder Legislativo* também *poderá tomar a iniciativa da desapropriação* (nesta fase declaratória) por meio da chamada *lei de efeitos concretos*, a qual também tem natureza de ato administrativo. É vedado, porém, ao Poder Judiciário fazê-lo (vide arts. 8º e 9º do Decreto-Lei).

No mais, 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 (sujeito ativo) poderá firmar acordo com o expropriado ou ajuizar a ação de desapropriação. Se não adotar nenhuma das providências, fundo o prazo, o decreto se tornará caduco e o bem somente poderá ser objeto de nova declaração expropriatória depois de um ano.

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.