Conceito e considerações

Na lição de Celso Antônio Bandeira de Mello*:*

> *desapropriação se define como o procedimento através do qual o Poder Público, fundado em necessidade pública, utilidade pública ou interesse social, compulsoriamente despoja alguém de um bem certo, normalmente adquirindo-o para si, em caráter originário, mediante indenização prévia, justa e pagável em dinheiro, salvo no caso de certos imóveis urbanos ou rurais, em que, por estarem em desacordo com a função social legalmente caracterizada para eles, a indenização far-se-á em títulos da dívida pública, resgatáveis em parcelas anuais e sucessivas, preservado o seu valor real.*

A desapropriação, em tese, deve ocorrer por **prévia e justa indenização em dinheiro** (**art. 5.º, XXIV, CF)**. Ela poderá ocorrer por acordo ou pela via judicial, não havendo acordo. A indenização deve observar:

- Fixação do valor real e atual do bem expropriado;
- Danos emergentes;
- Lucroscessantes do proprietário;
- Juros compensatórios;
- Juros moratórios;
- Despesas judiciais;
- Honoarários advocatícios;
- Correção monetária.

Características

- Trata-se de forma **originária** de aquisição de propriedade, devido ao fato de não decorrer de nenhum título anterior;
- Ocorre por meio de um procedimento administrativo;
- O sujeito ativo é o Poder Público ou seus delegados;
- Presença dos pressupostos de **necessidade** pública, **utilidade** pública e ou **interesse** social;
- O sujeito passivo é o proprietário do bem.
- São efeitos da desapropriação: extinção do domínio do proprietário e domínio pelo Poder Público.

Veja o que a doutrina (Fábio Nadal) diz acerca das características da desapropriação:

> *A **necessidade pública** na desapropriação surge quando a administração pública está diante de uma situação de emergência, que, para ser resolvida satisfatoriamente, exige a transferência urgente de bens de terceiros para o domínio da administração pública, para seu uso imediato.*
>
> *O **interesse social** estará configurado quando o Estado estiver diante dos chamados interesses sociais, ou seja, daqueles interesses diretamente ligados às camadas mais pobres da população, concernentes a, por exemplo, melhoria de vida, maior e mais equitativa distribuição de riqueza, atenuação das desigualdades sociais.*
>
> *Já a **utilidade pública** apresenta-se quando a transferência de bens de terceiros para a administração é conveniente e vantajosa, embora não imprescindível;*

Modalidades

Pode ser **direta**, quando ocorre de forma lícita, em conformidade com o processo legal, atendendo as regras do Decreto Lei nº 3.365/41 (Lei Geral de Desapropriação). Também poderá ser **indireta** (apossamento administrativo), uma prática estatal ilegal, na forma de esbulho posessório, sem observância do devido processo legal.

Segundo a CF/88, sendo a desapropriação direta, ela poderá ser **ordinária** ou **extraordinária**. A ordinária é a desapropriação comum, **por utilidade pública, necessidade pública ou interesse social.** Já a extraordinária, também conhecida como sancionatória, poderá ser rural ou urbana e ocorrerá por **descumprimento da função urbana (art. 182, §4º), descumprimento da função rural (art.186) e por cultivo de plantas psicotrópicas ou trabalho escravo (art.243).**

Desapropriação por descumprimento da função social da propriedade urbana

Este tipo de desapropriação é de competência **municipal e depende da existência de plano diretor e da subutilização do imóvel.** Antes da desapropriação, deve-se seguir uma série de medidas.

1. O proprietário será notificado para o cumprimento da obrigação de dar utilidade ao imóvel. A notificação será averbada no cartório de registro de imóveis e o proprietário terá o prazo mínimo de 1 ano para protoclar projeto no órgão municipal. Após a aprovação do projeto, deve iniciar as obras em 2 anos.
2. Se o proprietário não protocolar qualquer projeto, então será aplicado IPTU progressivo, majorando-se a alíquota por 5 anos seguidos, ou até que cumpra a obrigação. O valor da alíquota será fixado em lei e não superará 2x o valor do ano anterior, respeitado o máximo de 15%;
3. Após os 5 anos, o município poderá desapropriar, pagando-o com títulos de dívida pública aprovados pelo Senado e resgatáveis em até 10 anos (**art. 8º, §1º do Estatuto da Cidade e art. 182, §4º da CF**).

Desapropriação por descumprimento da função social da propriedade rural

A competência para esta modalidade é da **união**. O imóvel deve estar descumprindo os requisitos do art.186 da CF:

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

Segundo o **art.185 da CF** são **insuscetíveis de desapropriação** para fins de reforma agrária a pequena e média propriedade rural, desde que o proprietário não possua outra ou a propriedade produtiva. O pagamento da desapropriação é feito por **títulos da dívida agrária,** resgatáveis em até 20 anos. As benfeitorias úteis ou necessárias são pagas em dinheiro (**art.184,§4º da CF e art.5º da Lei nº 8.629/93**).

O particular que verificar ato ilegal ou inconstitucional pode impugnar judicialmente, por meio do procedimento comum ou por Mandado de Segurança. Pode, inclusive, buscar tutela provisória ou liminar e a suspensão do ato de desapropriação.

Expropriação (desapropriação) de terras em que se cultive plantas psicotrópicas ou que haja trabalho escravo

Segundo o art.243 da CF:

> **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.

Ressalte-se que se houver autorização para fins terapêuticos e científicos, será possível o cultivo (**art.2º da Lei nº 8.257/91**). E o **Recurso Extraordinário (RE) 635.336 do STF** apontou que, se provada a inocência do proprietário sobre as plantas psicotrópicas ou trabalho escravo, poderá ser evitada a expropriação.

Após transitada em julgado a sentença de expropriação, o bem será incorporado ao patrimônio da União.

Competência

Pode-se falar em **competência legislativa, declaratória e executória.** A primeira é privativa da União (**art.22, II da CF**) e lei complementar pode autorizar Estados a disciplinar a matéria. Já a declaratória (da utilidade, necessidade e interesse social) é concorrente da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, exceto para a reforma agrária, na qual apenas a União é competente e para a de fins urbanísticos, exclusiva do Município. Finalmente, a executória (promoção dos atos de desapropriação) pode ser:

1. Incondicionada: a propositura da ação pode ser feita por Municípios, União, Estado ou DF;
2. Condicionada: a propositura é feita pelos que exercem funções delegadas e só poderão fazê-la se autorizados expressamente por lei, por exemplo, autarquias, fundações pública ou empresas estatais; ou por contrato administrativo, como os concessionários e permissionários.

No caso do ato declaratório, após sua emissão, inicia o prazo de caducidade. Assim, o poder público tem 5 anos para efetivar o ato. Se caducar, deve esperar um ano para apresentar novo decreto de desapropriação para **utilidade pública**. Se for o caso de desapropriação por interesse social, o prazo é de 2 anos. A despropriação por cultivo de plantas psicotrópicas não tem prazo de caducidade.

Obs.: **Súmula nº 157, STF.** É necessária prévia autorização do Presidente da República para desapropriação, pelos Estados, de empresa de energia elétrica.

Imissão provisória na posse

Segundo o **art.15 do Decreto Lei nº 3.365/41,** trata-se da transferência da pose do bem no início da lide, concedida pelo juiz, no caso de o Poder Público provar o caráter urgente e depositar em juízo a importância fixada em lei. Mesmo que o proprietário não concorde com o valor oferecido, poderá levantar 80% do depósito feito.