



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ  
FACULDADE DE DIREITO**

**FILIFE AUTRAN CAVALCANTE ARAÚJO**

**DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA ENTRE OS ENTES FEDERATIVOS**

**FORTALEZA**

**2010**

FILIPPE AUTRAN CAVALCANTE ARAÚJO

## **DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA ENTRE OS ENTES FEDERATIVOS**

Trabalho de Conclusão de Curso submetido à Coordenação do Curso de Graduação em Direito, da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Área de concentração: Direito Administrativo.

Orientadora: Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Germana de Oliveira Moraes.

FORTALEZA

2010

FILIPPE AUTRAN CAVALCANTE ARAÚJO

## DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA ENTRE OS ENTES FEDERATIVOS

Monografia submetida à Coordenação do Curso de Graduação em Direito, da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito. Área de concentração: Direito Administrativo.

Aprovada em \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_.

BANCA EXAMINADORA:

---

Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Germana de Oliveira Moraes  
Universidade Federal do Ceará - UFC

---

Prof. Emanuel de Abreu Pessoa  
Universidade Federal do Ceará - UFC

---

Prof. José Adriano Pinto  
Universidade Federal do Ceará - UFC

Ao amor de meus pais.

## AGRADECIMENTOS

Não obstante o fato de os “Agradecimentos” consistirem em um elemento formalmente optativo para a conclusão do presente trabalho monográfico, tamanho é o dever, respaldado em um sentimento de plena gratidão a todos aqueles que contribuíram para o meu desenvolvimento pessoal e profissional, que me incita a escrevê-los.

Não ousaria encontrar melhor forma de deixar registrado o reconhecimento por todo o apoio concedido pelos que sempre me rodeiam e pelos que, mesmo ausentes diariamente, não deixam de germinar em mim a vontade de ascender.

Esse trabalho representa, além de tudo, um ponto de chegada e um de partida. Mistura, portanto, as sensações de um novo caminho que se está a descobrir e as graciosas lembranças de uma vida acadêmica que não volta mais.

Assim é que sou eternamente grato a todos que fizeram dessa trajetória algo bom de recordar e, com imenso perdão, àqueles que, porventura, sejam olvidados, não poderia aqui deixar de revelar as pessoas que muito me ajudaram neste percurso.

Agradeço aos meus Pais, pelo amparo material, sobretudo moral, sempre incondicionado e presente, e que, com o exemplo de suas vidas, me ensinaram o valor dos estudos e de sua aplicação.

Aos meus avós, cuja generosidade e sabedoria tanto me beneficiaram.

À Marina, minha namorada, melhor amiga e conselheira de todas as horas.

Ao Dr. Marley Cabral Coutinho, pelas instigantes discussões jurídicas aplicadas, de uma das quais resultou a curiosidade pelo tema ora tratado.

E, à orientadora, bem como aos da Banca Examinadora, pela relevante contribuição para a conclusão do trabalho.

*"A impunidade promove os crimes,  
e, de algum modo, os justifica."  
(Marquês de Maricá)*

**Referência Catalográfica**

ARAÚJO, Filipe Autran Cavalcante. **Desapropriação Indireta Entre os Entes Federativos**. Trabalho de Conclusão do Curso de Direito. Universidade Federal do Ceará. Fortaleza. Atualizado até: 2 dez. 2010.

Palavras-Chave: Desapropriação Indireta – Bens Públicos – Interesse Público – Competência – Incorporação – Responsabilidade do Administrador

**RESUMO**

O presente estudo analisa a possibilidade e as conseqüências da desapropriação indireta entre os entes federativos. Trata-se de um tema bastante controverso. Afinal, a desapropriação ora tratada, ainda que manifestamente contrária ao ordenamento jurídico brasileiro, ocorre de fato, e não tão raramente como se poderia imaginar. Busca-se, portanto, um meio adequado a fim de que se encontre uma solução razoável para tal situação consumada e irreversível, de forma que o legítimo interesse público, bem como os demais princípios administrativos e constitucionais sejam minimamente acometidos.

**PALAVRAS-CHAVE:** Desapropriação Indireta – Bens Públicos – Interesse Público – Competência – Incorporação – Responsabilidade do Administrador

**ABSTRACT**

The present study analyses the viability and the consequences of the indirect expropriation between the federative entities. It is well known as a controversial subject. After all, the expropriation treated herein, despite being manifestly contrary to the Brazilian legal system, is widely employed, and not as rare as one could imagine. The study intends, therefore, to determine a reasonable solution for such consummated and irreversible situation, in which the legitimate public interest, among the others administrative and constitutional principles, are minimally affected.

**KEY-WORDS:** Indirect Expropriation - Public Goods – Legitimate Public Interest - Jurisdiction - Incorporation - Responsibility of the Public Administrator

## **RESUMÉ**



Le présent étude analyse la possibilité et les conséquences de la expropriation indirecte entre les êtres fédératifs. Il s'agit d'un sujet vraiment controversé. Après tout, la expropriation néanmoins traitée, malgré manifestement contraire à l'ordre juridique brésilien, elle arrive en fait, et non aussi rarement qu'on se pourrait imaginer. On cherche, donc, un moyen approprié afin qu'il se trouve une solution raisonnable pour cette situation consommée et irréversible, de forme que l'intérêt public légitime, ainsi que les autres principes administratifs et constitutionnels soient minimement affectés.

**MOTS-CLÉS:** Expropriation Indirecte – Biens Publics – Intérêt Public – Compétence – Incorporation – Responsabilité de l'Administrateur Public

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>INTERVENÇÃO DO ESTADO NO DIREITO DE PROPRIEDADE</b> .....	<b>4</b>
	2.1 <b>Modalidades de Intervenção</b> .....	<b>5</b>
<b>3</b>	<b>DESAPROPRIAÇÃO</b> .....	<b>7</b>
	3.1 <b>Desapropriação de Bens Públicos</b> .....	<b>10</b>
	3.1.1 Regime jurídico.....	<b>10</b>
	3.1.2 Fundamentos.....	<b>11</b>
	3.2 <b>Desapropriação Indireta</b> .....	<b>13</b>
<b>4</b>	<b>DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA ENTRE OS ENTES FEDERATIVOS</b> .....	<b>16</b>
	4.1 <b>Legislação Aplicável</b> .....	<b>16</b>
	4.2 <b>Teoria do Fato Consumado</b> .....	<b>18</b>
	4.2.1 Desnecessidade de ratificação legal.....	<b>19</b>
	4.3 <b>Legítimo Interesse Público</b> .....	<b>20</b>
	4.3.1 O interesse pelo instituto da desapropriação.....	<b>20</b>
	4.3.2 Presunção <i>juris tantum</i> do interesse público superior.....	<b>21</b>
	4.3.2 Interesse público primário e secundário.....	<b>23</b>
	4.3.3 Interesses públicos especiais.....	<b>25</b>
	4.4 <b>Competência para Processar e Julgar Eventuais Ações</b> .....	<b>26</b>
	4.4.1 A questão da relevância do litígio.....	<b>27</b>
	4.5 <b>Natureza da Ação</b> .....	<b>29</b>
	4.5.1 Imprescritibilidade da ação.....	<b>30</b>
	4.6 <b>Responsabilidade do Administrador</b> .....	<b>31</b>
<b>5</b>	<b>CONCLUSÕES</b> .....	<b>33</b>
<b>6</b>	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>35</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho monográfico tenciona abordar a desapropriação indireta entre os entes federativos, podendo-se inclusive afirmar que se trata de um singelo bosquejo sobre o assunto. Diz-se isso porque o intento de exaurir o tema, quando não se revelasse improvável, demandaria milhares de páginas.

A “desapropriação indireta entre os entes federativos” é tema que parte de um conflito já instaurado entre as mesmas: uma delas se apropria de determinado bem da outra sem a observância dos requisitos da declaração e indenização prévia, e essa outra pleiteia junto ao Poder Judiciário indenização em virtude de sua perda mediante o esbulho.

Nesse ponto, antes de prosseguirmos com a apresentação do tema, há dois esclarecimentos que se fazem necessários para o fim de delimitar o objeto do presente trabalho.

O primeiro esclarecimento é que se utiliza o vocábulo bem, no sentido de coisa, material ou imaterial, que tem valor econômico e que pode ser objeto de uma relação jurídica.<sup>1</sup> E, quando se emprega o qualificativo público junto a esse vocábulo, refere-se aos bens regidos, com maior ou menor intensidade, pelo direito público, seja porque pertencem às pessoas jurídicas de direito público, seja porque estão afetados a um serviço público.

---

<sup>1</sup> DINIZ, Maria Helena. **Código Civil Anotado**. 8ª Edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2002. Pág. 90.

O segundo esclarecimento é que se trata aqui apenas da desapropriação por necessidade ou utilidade pública, atualmente regulamentada pelo Decreto-lei nº 3.365/1941. O corte, além de ser necessário para limitar a extensão do trabalho, justifica-se também porque é com relação a esse tipo de desapropriação que mais usualmente se pensa e se escreve sobre o tema da *desapropriação entre os entes federativos*.

Isso não significa que as conclusões a que se chega nesse trabalho não possam ser aproveitadas para os outros tipos de desapropriação, mas deve ficar claro que o instrumental que conduziu a essas conclusões foi concebido em consideração apenas da desapropriação por necessidade ou utilidade pública entre os entes federativos.

Assim sendo, no início do trabalho busca-se examinar os fundamentos da intervenção do Estado na propriedade e suas modalidades, focando, em especial, no instituto da desapropriação, que vem a ser o meio mais gravoso de intervenção, retirando a propriedade do domínio do proprietário e inserindo-a no patrimônio do Estado.

Analisa-se, em seguida, as nuances da desapropriação de bens públicos, advertindo-se quanto à incompatibilidade parcial do diploma legal antigo a que se sujeita para com a ordem constitucional vigente, em especial, para com o princípio federativo, que é a norma jurídica fundamental acerca do relacionamento entre essas entidades. E, ainda, o instituto da desapropriação indireta, ressaltando-se as fortes críticas doutrinárias ao mesmo.

Firmadas as bases, passa-se, então, ao ponto mais importante do trabalho, iniciando-se pela discussão referente à legislação aplicável às pessoas de direito público, já que possuem interesses que transcendem a esfera particular. Medita-se, em seguida, a respeito da aplicação da teoria do fato consumado, combinada com a averiguação do legítimo interesse público para configuração da desapropriação indireta.

Procede-se, nesse ponto, ao exame minucioso de vários aspectos suscetíveis pelo tema do legítimo interesse público, desde o interesse dos entes federativos pelo instituto da desapropriação, passando pela presunção *juris tantum*

de que, em qualquer situação de conflito, entes “maiores” possuiriam interesses superiores aos dos entes “menores”, até chegar a uma classificação de interesses públicos, destacando-se, aí, os interesses especiais inerentes aos bens atribuídos expressa e diretamente pela Constituição Federal de 1988 aos entes federativos, à exceção das terras devolutas dos Estados que não estejam efetivamente aplicadas a uma finalidade pública.

Empós, faz-se uma análise de qual seria o juízo competente para processar e julgar originariamente as ações de indenização em virtude da desapropriação indireta entre os entes federativos, em conformidade com a Constituição Federal. Discute-se, igualmente, a natureza da referida ação conforme a jurisprudência, bem como sua conseqüente imprescritibilidade, tendo em vista as prerrogativas das pessoas de direito público.

Por fim, discute-se a possibilidade e a necessidade de responsabilização ao Administrador público que dê azo à desapropriação indireta entre entes federativos, tendo em vista que tal prática consiste em ato ilícito grave, uma vez que tem o condão de abalar o pacto federativo, reforçando-se, ainda, a necessidade de regulamentação e punibilidade como forma de atalhar definitivamente a sua prática.

## 2 INTERVENÇÃO DO ESTADO NO DIREITO DE PROPRIEDADE

O perfil do Estado tem evoluído juntamente com a sociedade, de forma que o Estado não mais limita sua atuação à manutenção da segurança externa. Modernamente, o Estado aprimorou-se no Estado do Bem-Estar Social (*Welfare State*).

No curso evolutivo da sociedade, o Estado passou a utilizar-se de seu poder coercitivo para buscar alcançar um equilíbrio social e econômico. Isso ocorre naturalmente como própria forma de subsistência, uma vez que, para que o Estado se mantenha e se fortaleça como ente superior, é necessário que a própria sociedade o conceda e, ainda, reconheça tal poder. Em contrapartida, isso implica ao Estado um dever crescente de zelo para com a sociedade, garantindo o bem-estar social.

O Estado do século XIX, por exemplo, com a disseminação da doutrina do *laissez faire*, assegurava ampla liberdade aos indivíduos, considerando intangíveis os seus direitos. Todavia, ao mesmo tempo, ampliava um abismo de desigualdades econômicas e sociais, dando ensejo a uma série de conflitos que punham em xeque sua própria subsistência e soberania.

Resta claro, portanto, que com o escopo de alcançar uma harmonia econômica e social aos membros da comunidade, o Estado precisa atingir alguns interesses individuais. E, o princípio norteador da relação entre o Estado e o indivíduo é o da supremacia do interesse público sobre o particular.

O dilema moderno se situa justamente na linha tênue que limita as ações do Estado intervencionista com intuito de atender aos reclamos da sociedade, porém sem que haja uma hipertrofia do poder estatal a ponto de afetar substancialmente os direitos e garantias fundamentais dos indivíduos.

Outro fundamento político e jurídico que legitima a intervenção do Estado na propriedade privada é o princípio da função social da propriedade, previsto expressamente no inciso III, do art. 170, da Carta Política de 1988:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

(...)

III – função social da propriedade

Bem como nos incisos XXII e XXIII, do art. 5º, como bem asseveram Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo:

A Constituição Federal autoriza, no seu próprio texto, a intervenção do Estado na propriedade privada. Isso porque, se por um lado o texto constitucional assegura o direito individual à propriedade (CF, art. 5º, XXII), por outro condiciona o uso desse direito ao atendimento da sua função social (CF, art. 5º, XXIII). Se o direito à propriedade está condicionado ao atendimento da sua função social, segue-se que, se não for atendida essa condição constitucional, poderá o Estado intervir para forçar o seu atendimento.<sup>2</sup>

Ou seja, o direito de propriedade não é absoluto, mas sim relativo e condicionado, de forma que, sempre que seu uso, gozo, fruição ou disposição não estiverem atendendo sua função social, afirma a Professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro: “deverá o Estado intervir para amoldá-la nessa qualificação. E essa função autoriza não só a determinação de obrigações de fazer, como de deixar de fazer, sempre para impedir o uso egoístico e anti-social da propriedade.”<sup>3</sup>

## 2.1 Modalidades de Intervenção

Dada a complexidade dos fins colimados pelo Poder Público em prol do interesse público, são diversos os meios de intervenção do Estado na propriedade.

---

<sup>2</sup> ALEXANDRINO, Marcelo. PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 16ª Edição. São Paulo: Editora Método, 2008. Pág. 702.

<sup>3</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Editora Atlas. 1993. Pág. 94.

O Professor José dos Santos Carvalho Filho, didaticamente, classifica em duas as formas básicas de intervenção, considerando a natureza e os efeitos desta em relação à propriedade: a) intervenção restritiva, em que o Estado limita-se a impor condições e restrições ao uso da propriedade, sem, porém, retirá-la de seu dono; b) intervenção supressiva, em que o Estado transfere coercitivamente para si a propriedade de terceiro.<sup>4</sup>

Podem ser arroladas como exemplos de intervenções restritivas, que dão conformação à propriedade, a servidão administrativa, a requisição, a ocupação temporária, as limitações administrativas e o tombamento.

Já como exemplo de modalidade de intervenção supressiva da propriedade, vem à tona o instituto da desapropriação, que é a forma mais drástica de intervenção do Estado, uma vez que provoca a perda compulsória da propriedade.

---

<sup>4</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 19ª Edição. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. Pág. 691.



### 3 DESAPROPRIAÇÃO

Desapropriação é o procedimento estatal unilateral que produz a extinção da propriedade sobre um bem ou direito e a aquisição do domínio sobre ele pela entidade expropriante, mediante indenização justa.<sup>5</sup>

O Professor Hely Lopes Meirelles, de forma mais abrangente, conceitua desapropriação como a transferência compulsória da propriedade particular (ou pública de entidade de grau inferior para superior) para o Poder Público ou seus delegados, por utilidade ou necessidade pública, ou, ainda, por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro (CF, art. 5º, XXIV), salvo as exceções constitucionais de pagamento em títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, no caso de área urbana não edificada, subutilizada (CF, art. 182, §4º, III), e de pagamento em títulos da dívida agrária, no caso de Reforma Agrária, por interesse social (CF, art. 184).<sup>6</sup>

Trata-se de instituto administrativo de que se vale o Estado para transferir os bens ou direitos do desapropriado para o acervo do expropriante, com intuito de remover obstáculos à execução de obras e serviços públicos, propiciando a implantação de planos de urbanização, preservação do meio ambiente, distribuição de bens inadequadamente utilizados, dentre outros fins sociais.

---

<sup>5</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 3ª Edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2008. Pág. 503.

<sup>6</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 35ª Edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2009. Pág. 608.

A desapropriação é forma originária de aquisição de propriedade, já que o fato jurídico enseja a transferência da propriedade *per si*, sem correlação com qualquer título jurídico anterior. Dessa premissa, decorrem importantes conseqüências. A primeira é que o bem expropriado torna-se insuscetível de reivindicação, ainda que indenizado tenha sido terceiro que não o dono do bem desapropriado. Ademais, o bem libera-se de quaisquer ônus que sobre ele incidissem precedentemente, ficando sub-rogados no preço quaisquer ônus ou direitos que recaiam sobre o bem expropriado (art. 31 do Decreto-Lei 3.365/1941).

Quanto aos direitos obrigacionais ou pessoais, só poderão ser atendidos através de ação direta, por força do art. 26 do mesmo Decreto-Lei, segundo o qual no valor da indenização não se incluirão direitos de terceiro contra o expropriado; entenda-se: direitos obrigacionais de terceiros, porquanto os direitos reais encontram-se protegidos na forma do retrocitado art. 31.<sup>7</sup>

Como bem observa Marçal Justen Filho:

A desapropriação não se confunde com uma compra e venda, caracterizada pelo acordo de vontades de duas partes sobre a coisa e o preço. Na desapropriação, o Estado delibera a supressão da propriedade privada, sem que a tanto se possa opor o titular do domínio. Poderá haver concordância no tocante ao valor da indenização, mas isso conduz à caracterização de dois atos jurídicos distintos, ainda que relacionados entre si.<sup>8</sup>

O procedimento tem seu curso quase sempre em duas fases. A primeira é a fase administrativa, na qual o Poder Público declara seu interesse na desapropriação, consubstanciado na indicação da necessidade ou utilidade pública, ou no interesse social, e começa a adotar as providências visando à transferência do bem, incluindo-se aí a fixação da indenização. O particular pode aquiescer com essa determinação unilateral e a desapropriação se esgota nessa fase, havendo acordo com o proprietário. Se houver discordância, será necessário prolongar-se à segunda fase, a judicial, recorrendo-se ao Poder Judiciário por meio de ação judicial, o qual determinará o valor justo e emitirá provimento jurisdicional constitutivo da desapropriação.

---

<sup>7</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 25ª Edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2008. Pág. 859.

<sup>8</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 3ª Edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2008. Págs. 503 e 504.

Em regra, a desapropriação pode ter por objeto qualquer bem dotado de valoração patrimonial, seja ele corpóreo ou incorpóreo, móvel ou imóvel. Há, entretanto, segundo lição do Professor José dos Santos Carvalho Filho, algumas situações que impossibilitam a desapropriação. Tais situações podem se agrupar em duas categorias: as impossibilidades jurídicas e as impossibilidades materiais.

Leia-se:

Impossibilidades jurídicas são aquelas que se referem a bens que a própria lei considere insuscetíveis de determinado tipo de desapropriação. Como exemplo, temos a propriedade produtiva, que não pode ser objeto de desapropriação para fins de reforma agrária, como emana do art. 185, II, da CF (embora possa sê-lo para desapropriação de outra natureza). Entendemos que aí também se situa a hipótese de desapropriação, por um Estado, de bens particulares situados em outro Estado, a desapropriação é o poder jurídico que está associado ao fator território, de modo que permitir esse tipo de desapropriação implicaria vulneração da autonomia estadual sobre a extensão de seu território.

De outro lado, impossibilidades materiais são aquelas pelas quais alguns bens, por sua própria natureza tornam inviáveis de ser desapropriados. São exemplos dessas impossibilidades a moeda corrente, porque é ela o próprio meio em que se materializa a indenização; os direitos personalíssimos, como a honra, a liberdade, a cidadania; e as pessoas físicas ou jurídicas, porque são sujeitos, e não objeto de direitos.<sup>9</sup>

Dada a amplitude do procedimento expropriatório, que abrange desde a declaração do Estado até a transferência efetiva da propriedade, deve-se levar em conta as diferentes competências sobre a matéria.

Conforme dispõe o art. 22, inciso II, da Constituição Federal de 1988, a competência para legislar sobre desapropriação é privativa da União Federal. Competência esta que consiste na produção normativa a respeito da matéria, significando que só a União tem competência para criar regras jurídicas novas sobre a desapropriação.

A competência para declarar a utilidade ou necessidade pública, ou o interesse social do bem com vistas à desapropriação é concorrente da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, pois a eles cabe proceder à valoração dos casos que a justifiquem, obviamente, cada um dentro de sua esfera de interesses atribuída pela Carta Política.

---

<sup>9</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 19ª Edição. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris. Pág. 730.

Contudo, é mister ressaltar que, especificamente, para o caso de desapropriação por interesse social para promover a Reforma Agrária, a competência declaratória é privativa da União Federal, conforme disposição expressa do art. 184 da Constituição Federal.

A terceira e última competência, refere-se à execução da desapropriação, isto é, para promover e providenciar todas as medidas e exercer todas as atividades que culminarão na transferência da propriedade. Essa competência é mais ampla, alcançando, além das entidades da Administração direta e indireta, os agentes delegados do Poder Público, como os concessionários e permissionários, desde que autorizados por lei ou contrato (art. 3º da lei geral expropriatória).

### **3.1 Desapropriação de Bens Públicos**

#### **3.1.1 Regime jurídico**

Convém chamar atenção a uma advertência relevante. Os regimes jurídicos da desapropriação estão contemplados em diversas leis, algumas editadas há muitas décadas. Algumas das disposições dessas leis são claramente incompatíveis com a Constituição de 1988 e não foram recepcionadas pelo novo diploma (Não se trata de revogação, mas de ausência de recepção, uma vez que são leis infraconstitucionais que não foram recepcionadas pela Constituição posterior). É necessário evitar incorrer no erro de dar aplicação a todos os dispositivos das leis antigas, tal como se todos fossem constitucionais.

A lei geral expropriatória, norteadora da desapropriação por necessidade ou utilidade pública, foi editada em época ditatorial, mais especificamente o Estado Novo (1937-1945), na qual não só o Parlamento havia sido dissolvido, como também os Estados eram governados por interventores federais.

Essa advertência é ainda mais necessária a propósito de dispositivos contidos em leis anteriores que impunham o sacrifício de direitos e garantias objeto de proteção diferenciada e relevante por parte da Constituição vigente.

### 3.1.2 Fundamentos

O sujeito passivo da desapropriação é, em princípio, um particular, titular do domínio de um bem ou direito necessário à satisfação de uma necessidade coletiva. Afinal, à luz do pacto federativo, o uso ou a aquisição de bem público por entidade federativa ou por pessoas jurídicas que a ela estejam administrativamente ligadas deveria ocorrer preferencialmente mediante acordo entre as partes envolvidas, privilegiando-se, sempre que possível, o uso compartilhado do bem. Contudo, nada impede a desapropriação de bens públicos.

Nada obsta que os fundamentos basilares de qualquer intervenção por parte de um determinado ente estatal sobre bem que não lhe pertença, de modo a mitigar o direito de propriedade do sujeito passivo, quais sejam a função social da propriedade e supremacia do interesse público, também possam ser aplicados aos bens públicos.

A desapropriação de bens públicos é prevista, inclusive, expressamente no ordenamento jurídico positivo brasileiro, por motivo de necessidade ou utilidade pública, conforme se verifica no §2º, do art. 2º, do texto da lei geral expropriatória, Decreto-lei 3.365, de 21 de junho de 1941:

Art. 2º Mediante declaração de utilidade pública, todos os bens poderão ser desapropriados, pela União, pelos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios.

§1º. (...)

§2º. Os bens do domínio dos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios poderão ser desapropriados pela União, e os dos Municípios pelos Estados, mas, em qualquer caso, ao ato deverá preceder autorização legislativa.

Muito embora haja menção expressa quanto a sua possibilidade, a desapropriação de bens públicos jamais foi assunto doutrinariamente pacificado, tendo em vista o silêncio da lei sobre a natureza dos bens expropriáveis, bem como o estabelecimento de uma gradação abstrata entre os entes federativos.

No que concerne à natureza dos bens, para Seabra Fagundes: “no direito brasileiro são inadmissíveis quaisquer restrições à expropriação de bens públicos com base na sua natureza. A lei não criou restrição alguma a autorizar a

desapropriação deles, e, pelos seus termos amplos, se depreende derogada a inalienabilidade em cada caso de utilidade da desapropriação.”<sup>10</sup>

Já em relação à gradação abstrata, §2º, do art. 2º, do Decreto-lei 3.365, ao cuidar do tema, pressupõe a direção vertical das entidades federativas: a União pode desapropriar bens dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e os Estados podem desapropriar bens do Município.

No entanto, contrapondo-se ao que apregoa esse antigo diploma legal, merecem destaque dois dispositivos da Carta Política de 1988, quais sejam o art. 18 e o art. 19, inciso III:

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição

E ainda:

Art. 19. É vedado à União, aos Estados e aos Municípios:

(...)

III – criar distinções entre brasileiros ou preferências entre si.

Não há que se falar, portanto, em hierarquia na organização federal. No Estado Federal, as atribuições das unidades federadas são fixadas na Constituição, por meio de uma distribuição de competências. Não existe hierarquia na organização federal, porque a cada esfera de poder corresponde uma competência determinada.

Destarte, o §2º, do artigo 2º, do Decreto-lei nº. 3.365/41 não encontra abrigo na ordem constitucional inaugurada com a Carta Política de 1988 por clara afronta ao Princípio Federativo.

Isso não significa a impossibilidade de entes federativos desapropriarem bens públicos alheios, mas tal possibilidade deverá ser reconhecida em igualdade de condições para todos os membros da Federação.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> SEABRA FAGUNDES, Miguel. **Da Desapropriação no Direito Brasileiro**. Rio de Janeiro: Editora Freitas Bastos, 1949. Pág. 84.

<sup>11</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 3ª Edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2008. Pág. 509.

Essas observações e conclusões são de suma relevância para o presente estudo, porque servirão de referência para observações e comparações realizadas posteriormente.

### **3.2 Desapropriação Indireta**

O fato de ser um procedimento de direito público retrata tanto a existência de uma seqüência de atos e atividades orientadas a alcançar um determinado objetivo, como sua submissão compulsória a todos os princípios da Administração Pública, em especial o princípio da legalidade.

Ocorre que isso não é o que se sucede sempre que o Estado apropria-se de algum bem de terceiro.

A desapropriação indireta é, portanto, nas palavras de Celso Antônio Bandeira de Mello, “a designação dada ao abusivo e irregular apossamento do imóvel particular pelo Poder Público, com sua conseqüente integração no patrimônio público, sem obediência às formalidades e cautelas do procedimento expropriatório.”

<sup>12</sup>

Trata-se de fato administrativo amplamente repudiado pela doutrina, por meio do qual o Estado se apropria de bem de terceiro sem observância dos requisitos da declaração e da indenização prévia. Apropria-se do bem e pronto!

É uma situação de fato que, ainda que retrate uma prática ilícita, abusiva e inconcebível em um Estado de Direito, vai se generalizando em nossos dias, mas que, contra ela, pode e deve valer-se o proprietário, imediatamente, dos interditos possessórios cabíveis.

Como se trata de um verdadeiro esbulho possessório, ou seja, um ato ilícito por parte da Administração, alguns autores, como Marçal Justen Filho, acertadamente defendem não apenas a responsabilização sobre a indenização correspondente, da maneira mais completa possível, com correção monetária, juros

---

<sup>12</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 25ª Edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2008. Pág. 876.

moratórios e compensatórios a contar do esbulho, e honorários advocatícios, mas também a punição civil, administrativa e penal para o agente público que ousou ignorar a Constituição.<sup>13</sup>

Fundamenta-se no art. 35 do Decreto-Lei nº 3.365/41, que cuida do chamado “fato consumado”, e assim dispõe: “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”.

Ainda que destoe de toda legitimidade que se possa esperar da conduta do Poder Público, havendo a incorporação do bem ao patrimônio público de fato, isto é, tendo sido dada uma destinação pública a ele, o proprietário não poderá pretender o retorno do bem a seu patrimônio.

Veja-se que o art. 35, supramencionado, faz referência à incorporação, situação que somente se consolida quando, diante da investida do Estado, não houve resistência imediata ao esbulho por parte do proprietário por meio dos interditos possessórios, permitindo, assim, que o Estado, uma vez apossado do imóvel, dê a ele uma destinação que melhor atenda o interesse público, consumando-se o fato.

O Professor José dos Santos Carvalho Filho cita o seguinte exemplo, que auxilia o entendimento do instituto:

Suponha-se, como exemplo, que a União se aproprie de várias áreas e instale diretamente um aeroporto ou um abrigo para treinamento de militares. Concluídas essas realizações, os bens, certa ou erradamente, passaram à categoria de bens públicos, vale dizer, foram incorporados definitivamente ao patrimônio federal. Como reverter tal situação, levando em conta que esses bens se destinam ao exercício de uma atividade de interesse público?

Como ficou despojado de seu direito de reaver o bem desapropriado, ao ex-proprietário só resta agir da forma como a lei previu, ou seja, terá que se conformar com a substituição de seu direito de reivindicar a coisa pelo de postular indenização em face das perdas e danos causados pelo expropriante.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 3ª Edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2008. Pág. 529.

<sup>14</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 19ª Edição. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. Pág. 769.



A ação de indenização segue procedimento ordinário e compreende o valor do imóvel e de suas benfeitorias, como dano emergente, acrescido de juros compensatórios a partir da data da efetiva ocupação, incidente sobre o valor econômico contemporâneo e atualizado do bem (Súmula nº 114 do STJ).

Sobre o montante total incidem juros moratórios a partir do dia 1º de janeiro no ano seguinte àquele em que o pagamento deveria ser efetuado, de modo semelhante ao que se passa na desapropriação direta, de acordo com o art.15-B do Decreto-Lei 3.365/41, acrescentado pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 24 de agosto de 2001.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Idem. Pág. 775.

## **4 DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA ENTRE OS ENTES FEDERATIVOS**

Malgrado a doutrina a considere um fato administrativo ilícito e manifestamente antijurídico, a desapropriação indireta acontece de fato, produz efeitos e impõe-se, absolutamente, que seja regulamentada. Afinal, é como se procede, por exemplo, na ocorrência de crimes e contravenções penais. Ainda que sejam contrários ao ordenamento jurídico, é possível prever os procedimentos e conseqüências em virtude de seu advento.

Deve-se levar em conta, ainda, que ela se dá no âmbito de todas as esferas federativas, inclusive, entre os próprios entes. E não tão raramente como se poderia imaginar.

### **4.1 Legislação Aplicável**

Na ocorrência de apropriação irregular da posse de um bem público por outro ente federativo sem observância dos requisitos da declaração e da indenização prévia, como já observado anteriormente no Tópico 3.2, vem à baila, imediatamente, o art. 35 da lei geral expropriatória, de modo que se deve verificar se houve ou não a consolidação da incorporação do bem esbulhado ao Poder Público. Incorporação esta consubstanciada na combinação da teoria do fato consumado com o princípio da supremacia do interesse público.

Poder-se-ia argumentar acerca da aplicação do Código Civil Brasileiro no advento de um litígio entre os entes federativos, uma vez que inexistente hierarquia

entre eles, estariam os entes equiparados de igual pra igual, assim como em uma relação entre particulares, todavia, tal solução carece de legitimidade.

Conquanto no Código Civil Brasileiro haja disposições referentes às construções e plantações em terreno alheio:

Subseção V  
Das Construções e Plantações

Art. 1.253. Toda construção ou plantação existente em um terreno presume-se feita pelo proprietário e à sua custa, até que se prove o contrário.

Art. 1.254. Aquele que semeia, planta ou edifica em terreno próprio com sementes, plantas ou materiais alheios, adquire a propriedade destes; mas fica obrigado a pagar-lhes o valor, além de responder por perdas e danos, se agiu de má-fé.

Art. 1.255. Aquele que semeia, planta ou edifica em terreno alheio perde, em proveito do proprietário, as sementes, plantas e construções; se procedeu de boa-fé, terá direito a indenização.

Parágrafo único. Se a construção ou a plantação exceder consideravelmente o valor do terreno, aquele que, de boa-fé, plantou ou edificou, adquirirá a propriedade do solo, mediante pagamento da indenização fixada judicialmente, se não houver acordo.

Art. 1.256. Se de ambas as partes houve má-fé, adquirirá o proprietário as sementes, plantas e construções, devendo ressarcir o valor das acessões.

Parágrafo único. Presume-se má-fé no proprietário, quando o trabalho de construção, ou lavoura, se fez em sua presença e sem impugnação sua.

Art. 1.257. O disposto no artigo antecedente aplica-se ao caso de não pertencerem as sementes, plantas ou materiais a quem de boa-fé os empregou em solo alheio.

Parágrafo único. O proprietário das sementes, plantas ou materiais poderá cobrar do proprietário do solo a indenização devida, quando não puder havê-la do plantador ou construtor.

Art. 1.258. Se a construção, feita parcialmente em solo próprio, invade solo alheio em proporção não superior à vigésima parte deste, adquire o construtor de boa-fé a propriedade da parte do solo invadido, se o valor da construção exceder o dessa parte, e responde por indenização que represente, também, o valor da área perdida e a desvalorização da área remanescente.

Parágrafo único. Pagando em décuplo as perdas e danos previstos neste artigo, o construtor de má-fé adquire a propriedade da parte do solo que invadiu, se em proporção à vigésima parte deste e o valor da construção exceder consideravelmente o dessa parte e não se puder demolir a porção invasora sem grave prejuízo para a construção.

Art. 1.259. Se o construtor estiver de boa-fé, e a invasão do solo alheio exceder a vigésima parte deste, adquire a propriedade da parte do solo invadido, e responde por perdas e danos que abranjam o valor que a invasão acrescer à construção, mais o da área perdida e o da desvalorização da área remanescente; se de má-fé, é obrigado a demolir o que nele construiu, pagando as perdas e danos apurados, que serão devidos em dobro.

Tais disposições não regem diretamente as relações entre a União, os Estados e Distrito Federal, e os Municípios, uma vez que o próprio Código os considera pessoas jurídicas de direito público, haja vista a correlação de suas atividades aos interesses da coletividade, sobrepujando-se a interesses particulares.

Assim dispõe o art. 41 do mesmo diploma legal:

Art. 41. São pessoas jurídicas de direito público interno:

I – a União;

II – os Estados, o Distrito Federal e os Territórios;

III – os Municípios;

IV – as autarquias, inclusive as associações públicas

V – as demais entidades de caráter público criadas por lei.

Parágrafo único. Salvo disposição em contrário, as pessoas jurídicas de direito público, a que se tenha dado estrutura de direito privado, regem-se, no que couber, quanto ao seu funcionamento, pelas normas deste Código.

Diante disso, ainda que não haja qualquer hierarquia entre os entes federativos na ordem constitucional vigente, os litígios entre os mesmos devem ser regidos sob a égide do direito público. Afinal os interesses públicos devem ser tratados distintamente por transcenderem os particulares.

Outrossim, convém observar que isso não impede que diante de lacunas legais o Código Civil Brasileiro seja utilizado como referência, conforme apregoa o art.4º da Lei de Introdução ao Código Civil: “Art. 4º. Quando a lei for omissa, o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais de direito.”

## 4.2 Teoria do fato consumado

A teoria do fato consumado foi uma criação da doutrina e dos tribunais que tem como principal característica a manutenção das situações de fato originadas em virtude da manutenção da segurança das relações jurídicas<sup>16</sup>, podendo-se convalidar atos já praticados ainda que viciados em sua origem.

No caso específico da desapropriação indireta entre os entes federativos, invoca-se a teoria do fato consumado haja vista a displicência do ente esbulhado para com o dever de zelar seu patrimônio, ante a sua inércia em tomar as medidas legais cabíveis a fim de elidir, imediatamente, o ato invasivo.

---

<sup>16</sup> BRINGEL, Elder Paes Barreto. **Tutelas de urgência cassadas. Teoria do fato consumado e neoconstitucionalismo.** Jus Navigandi, Teresina, ano 13, n. 1971, 23 nov. 2008. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/11998>>. Acesso em: 5 nov. 2010.

Vale lembrar que, diante da investida do invasor, o proprietário ou possuidor do bem podem e devem valer-se, desde logo, de todos os interditos possessórios cabíveis. Caso não o façam, não há que se evocar, posteriormente, o princípio da continuidade do serviço público, tendo em vista que se o esbulho tivesse proporcionado a interrupção da continuidade do serviço, o ente teria se insurgido em tempo hábil.

Ademais, a inércia supramencionada estender-se-ia ao ponto de permitir que o invasor dê ao bem uma destinação pública, como construir no mesmo um aeroporto ou um açude, por exemplo, o que sobreleva a condição de irreversibilidade do ato, seja pelo princípio da continuidade do serviço público da obra realizada, seja pelo dispêndio absurdo que produziria o desfazimento da obra.

#### **4.2.1. Desnecessidade de ratificação legal**

Verifica-se no §2º, do art. 2º, do Decreto-Lei 3.365/41, além da gradação em abstrato dos entes federativos, a imposição legal de prévia autorização legislativa à interposição da ação de desapropriação: “(...), em qualquer caso, ao ato deverá preceder autorização legislativa.”

Para os casos de desapropriação indireta entre os entes federativos, entretanto, sobre os quais se depreende que o bem já fora incorporado ao ente expropriante, à luz da teoria do fato consumado, não se mostra razoável exigir-se uma autorização legislativa posterior com intuito de ratificar o ato praticado.

É que, nesses casos, o controle de freios e contrapesos sobre Poder Executivo será realizado, não pelo Poder Legislativo, mas pelo Poder Judiciário ao analisar, no bojo da ação de indenização em virtude de desapropriação indireta, qual seria o legítimo interesse público.

Desse modo, cabe ao Poder Judiciário aferir se o legítimo interesse público seria manter a obra realizada, reconhecendo a incorporação do bem esbulhado ao patrimônio do ente expropriante e consolidando a desapropriação indireta, ou desfazer a obra, retornando-se ao *status quo ante*.

### **4.3 Legítimo Interesse Público**

No que diz respeito à aferição da supremacia do interesse público aplicada a uma determinada situação em concreto, remete-se à discussão expendida acerca da desapropriação regular de bens públicos, referente à inexistência de hierarquia entre os entes federativos e a conseqüente possibilidade em igualdade de condições para todos os membros da Federação, restando, por conseguinte, apenas a apuração de qual seria o legítimo interesse público.

#### **4.3.1 O interesse pelo instituto da desapropriação**

A despeito de que, com o advento da nova ordem constitucional, não ser reconhecido qualquer nível de hierarquia entre os entes federativos, poder-se-ia raciocinar que, uma vez que os entes estão em um mesmo plano, não haveria que se cogitar, efetivamente, a existência de desapropriação de bens públicos, ou seja, à União, Estados, Distrito Federal, Territórios e Municípios não seria permitido desapropriar bens uns dos outros.

Tal raciocínio não se mostra, todavia, o melhor juízo para a questão em comento.

O Brasil é um Estado Federal dividido em entes autônomos político-administrativamente para o melhor desenvolvimento da democracia e desempenho nas tarefas do Estado, visto que aproxima governantes e governados, além de dificultar a concentração do poder.

Quando um indivíduo precisa de hospital público para socorrer seu filho, desde que seja oferecido um serviço de qualidade, pouco lhe interessa se a instituição é patrimônio da União, Estado ou Município. Por tal razão, não podem as entidades federadas adotar condutas que se afastem do interesse público.

Ao dissertar sobre o conceito jurídico de interesse público, dizendo ser este a extensão pública do interesse pessoal de cada sujeito enquanto partícipe do corpo social, Celso Antônio Bandeira de Mello assevera que:

Um indivíduo pode ter, e provavelmente terá, pessoal – e máximo – interesse em não ser desapropriado, *mas não pode, individualmente, ter interesse em que não haja o instituto da desapropriação*, conquanto este, eventualmente, venha a ser utilizado em seu desfavor. É obvio que cada indivíduo terá *pessoal interesse em que exista dito instituto*, já que, enquanto membro do corpo social, necessitará que sejam liberadas áreas para abertura de ruas, estradas, ou espaços onde se instalarão aeródromos, escolas, hospitais, hidroelétricas, canalizações necessárias aos serviços públicos etc., cuja disponibilidade não poderá ficar à mercê da vontade dos proprietários em comercializá-los.<sup>17</sup>

#### 4.3.2 Presunção *juris tantum* do interesse público superior

Importantes doutrinadores ainda admitem a possibilidade de desapropriação somente se efetivada pelos entes “maiores” sobre os “menores” ante o fundamento de uma suposta preponderância do interesse, no qual estaria no grau mais elevado o interesse nacional, representado pela União, depois o regional, atribuído aos Estados e Distrito Federal, e por fim o interesse local, próprio dos Municípios. Fundamento expressamente reconhecido, inclusive, em decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal em litígio que envolvia a União e Estado-membro.<sup>18</sup>

Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro, "Sujeito passivo da desapropriação 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." <sup>19</sup>

Para Hely Lopes Meirelles, "Os bens públicos são passíveis de desapropriação pelas entidades estatais superiores desde que haja autorização legislativa para o ato expropriatório e se observe a hierarquia política entre estas entidades. Admite-se, assim, a expropriação na ordem decrescente, sendo vedada a ascendente, razão pela qual a União pode desapropriar bens de qualquer entidade estatal; os Estados-membros e Territórios podem desapropriar os de seus

<sup>17</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 16ª Edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2003. Pág. 52.

<sup>18</sup> Ação Civil nº 1.1224-MC-RR, Rel. Min. CELSO DE MELLO, em 16.6.2006 (Informativo STF nº 432, jun/2006).

<sup>19</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 14ª Edição. São Paulo: Editora Atlas, 2002. Pág. 162.

Municípios; os Municípios não podem desapropriar os de nenhuma entidade política." <sup>20</sup>

No mesmo sentido escreve Celso Antônio Bandeira de Mello certifica: "Bens públicos podem ser desapropriados, nas seguintes condições e forma: a União poderá desapropriar bens dos Estados, Municípios e Territórios; os Estados e Territórios poderão expropriar bens de Municípios. Já, as recíprocas não são verdadeiras. Sobremais, há necessidade de autorização legislativa do poder expropriante para que se realizem tais desapropriações." <sup>21</sup>

Percebe-se, assim, que todos os autores citados analisam a matéria apenas com a singela interpretação superficial do Decreto-lei nº. 3.365/41, esquecendo-se de investigá-la segundo critérios principiológicos informadores de toda a ordem jurídica vigente.

Ocorre que, uma vez pacífico que inexistente hierarquia entre os entes federais, a idéia de preponderância de interesse do ente "maior" é apenas uma presunção *juris tantum*, ou seja, relativa e apenas de direito. De modo que essa presunção gera uma diferenciação incompatível com a Constituição de 1988, que determina que a federação importa igualdade entre todos os entes federativos, nos termos do art. 19, III, CF/88, acima apresentado.

É nesse diapasão que, ao debruçar-se sobre o tema, posicionam-se os autores mais recentes como Marçal Justen Filho <sup>22</sup>, em seu Curso de Direito Administrativo, e Letícia Queiroz de Andrade, em sua obra Desapropriação de Bens Públicos (à luz do princípio federativo):

Nesse sentido, apontado pelo princípio da supremacia do interesse que proporcione maior benefício coletivo, há possibilidade de exercício de poder expropriatório entre as entidades federativas quando confrontados interesses públicos primários de distintas escalas de abrangência (nacionais, regionais e locais), interesses públicos primários e interesses

---

<sup>20</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 22ª Edição. São Paulo: Malheiros Editores, 1997. Págs. 515 e 516.

<sup>21</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 16ª Edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2003. Pág. 745.

<sup>22</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 3ª Edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2008. Pág. 509.



públicos secundários, e, interesses públicos secundários que se relacionem com intensidades distintas aos interesses públicos primários.<sup>23</sup>

### 4.3.3 Interesses públicos primários e secundários

A Autora refere-se a interesses públicos primários como aqueles que se referem aos indivíduos, em sua condição de partícipes de uma sociedade, e interesses públicos secundários, os que se referem à organização estatal e servem como instrumento para realização dos interesses públicos primários.

Para ilustrar a diferença aludida, cite-se como exemplo dos bens referidos em primeiro lugar, os bens que, isoladamente considerados, ofereçam, por si mesmos, uma utilidade pública, tais como as estradas, ruas, praças e parques e, também, nesse sentido, as usinas geradoras de energia elétrica, hidráulica, hidroelétrica, nuclear e as redes de esgoto, transmissão de energia e fornecimento de água potável; como exemplo dos bens referidos em segundo lugar, os bens que são locais de prestação de serviço, tais como as sedes das repartições públicas e mesmo as construções em que se localizam escolas, hospitais e delegacias de polícia.

Note-se que a função desempenhada pelos bens referidos em primeiro lugar é o próprio oferecimento da utilidade pública, razão pela qual essa mesma não poderia continuar a ser oferecida sem eles, individualmente considerados; diferentemente, a função desempenhada pelos bens referidos em segundo lugar poderia ser desempenhada por qualquer outro bem, já que não carregam, em si, características intrínsecas (tais como seus atributos naturais) ou extrínsecas (tal como sua localização), que os comprometam individual e decisivamente com o oferecimento da utilidade pública, embora, para tanto, colaboram.

E arremata a ilustre Autora:

Para o fim de decidir qual a utilidade pública preponderante, ou seja, qual delas é capaz de extrair do bem o proveito público maior que nele se encarna, será imprescindível considerar a função desempenhada pelo bem com relação ao oferecimento dessas utilidades públicas contrapostas.

---

<sup>23</sup> ANDRADE, Letícia Queiroz de. **Desapropriação de Bens Públicos (à luz do princípio federativo)**. São Paulo: Malheiros Editores, 2006. Pág. 136.

(...)

De acordo com esse critério, a possibilidade jurídica da desapropriação de um bem público depende de que a utilidade pública por ela visada extraia do bem proveito público maior do que o que dele já se extraía, de forma que a decisão da acerca da possibilidade jurídica da desapropriação de um bem público resulta de uma comparação entre os interesses públicos contrapostos relacionados a determinado bem.<sup>24</sup>

Suponha-se que determinado Município, ao incrementar a estrutura de uma Adutora municipal, em virtude da necessidade de ampliação do sistema de saneamento básico na localidade, comete um erro de cálculo e invade parte de um bem dominical da União, ou mesmo parte de um bem afetado por um interesse público secundário, onde, por exemplo, funcione um enorme estacionamento para funcionários de algum órgão federal. Um ano após a conclusão da obra, a União, inconformada, deseja reaver a parte de seu bem que foi esbulhada.

A União não teria alternativa senão ingressar com uma Ação de Desapropriação Indireta contra o Município invasor. Estar-se-ia diante de uma situação onde se conflitariam o interesse público secundário da União em manter toda a extensão do estacionamento e o interesse primário do Município em relação à continuidade dos serviços intensificados pela melhoria da Adutora.

Pode-se verificar, inexoravelmente, que, uma vez concluída a ampliação da estrutura da Adutora, se estará extraindo do bem proveito público maior do que o por ele era anteriormente oferecido. Esse legítimo interesse público que se vislumbra no exemplo, estaria apto a consolidar a incorporação do bem ao Patrimônio Público.

Resta claro que não há outra solução razoável, senão reconhecer a desapropriação indireta realizada pelo Município em detrimento da União, tendo esta que se conformar com a conversão do seu patrimônio, ainda que afetado a uma utilidade pública, em perdas e danos.

---

<sup>24</sup> ANDRADE, Letícia Queiroz de. **Desapropriação de Bens Públicos (à luz do princípio federativo)**. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

#### 4.3.4 Interesses públicos especiais

De acordo com o que foi visto acima, no tópico referente às desapropriações em geral, a regra é que a desapropriação pode ter por objeto qualquer bem móvel ou imóvel dotado de valoração patrimonial, ainda que recaia sobre bens públicos, independentemente de sua natureza.

Tal conclusão se vislumbra na assertiva de que a lei que trata da matéria é bastante abrangente e não faz restrições específicas, bem como no melhor aproveitamento do bem pela coletividade.

Contudo, há de se considerar uma condição relacionada ao objeto da desapropriação para que se proceda a sua expropriação. Não podem ser objeto de desapropriação, seja ela direta ou indireta, aqueles bens cuja propriedade tenha sido atribuída às entidades federativas diretamente pela Constituição, tais como os bens da União, referidos no art. 20, incisos II à XI, e no art. 176, da Constituição Federal:

Art. 20. São bens da União:

II - as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, definidas em lei;

III - os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais;

IV - as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países; as praias marítimas; as ilhas oceânicas e as costeiras, excluídas, destas, as que contenham a sede de Municípios, exceto aquelas áreas afetadas ao serviço público e a unidade ambiental federal, e as referidas no art. 26, II;

V - os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva;

VI - o mar territorial;

VII - os terrenos de marinha e seus acrescidos;

VIII - os potenciais de energia hidráulica;

IX - os recursos minerais, inclusive os do subsolo;

X - as cavidades naturais subterrâneas e os sítios arqueológicos e pré-históricos;

XI - as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios.

Art. 176. As jazidas, em lavra ou não, e demais recursos minerais e os potenciais de energia hidráulica constituem propriedade distinta da do solo, para efeito de exploração ou aproveitamento, e pertencem à União, garantida ao concessionário a propriedade do produto da lavra.

E também os bens dos Estados, referidos no art. 26, inciso I a IV:

Art. 26. Incluem-se entre os bens dos Estados:

- I - as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas, neste caso, na forma da lei, as decorrentes de obras da União;
- II - as áreas, nas ilhas oceânicas e costeiras, que estiverem no seu domínio, excluídas aquelas sob domínio da União, Municípios ou terceiros;
- III - as ilhas fluviais e lacustres não pertencentes à União;
- IV - as terras devolutas não compreendidas entre as da União.

Evidencia-se, nesses casos, interesse público especial conferido diretamente pela Constituição soberana às entidades federativas, não podendo, por conseguinte, lhes ser subtraídos pelas demais.<sup>25</sup>

Trata-se de interesses públicos qualificados, sobre os quais o legislador constitucional depreendeu relevância estratégica, seja para defesa da soberania ou manutenção estrutural da federação.

É de se ressaltar apenas que as terras devolutas dos Estados e da União só serão inexpropriáveis quando efetivamente estiverem afetadas a alguma utilidade pública, tal como ocorre com as terras devolutas necessárias para a defesa nacional e à preservação ambiental. Isso decorre do princípio da supremacia do interesse capaz de proporcionar maior benefício coletivo e é compatível com o que estabelece o art. 225, §5º, da Constituição Federal:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

(...)

§ 5º - São indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais.

#### **4.4 Competência para Processar e Julgar Eventuais Ações**

Um caso real de desapropriação indireta é objeto da Ação Civil Pública, Processo nº 0015206-81.2007.4.05.8100, em trâmite no Tribunal Regional da 5ª Região, no qual o INCRA, autarquia federal, e o Ministério Público Federal, contendem contra o Estado do Ceará.

---

<sup>25</sup> ANDRADE, Letícia Queiroz de. **Desapropriação de Bens Públicos (à luz do princípio federativo)**. São Paulo: Malheiros Editores, 2006. Pág. 122.

O Estado do Ceará, com a intenção de construir o açude Cauhipe, no Município de Caucaia, constatou que o local ideal para construção do mesmo era uma área pertencente ao INCRA, que estava afetada ao uso de diversos assentados, que a utilizavam para atividades de exploração dos recursos naturais ali existentes, tais como extração de madeira e palha de carnaúba, plantio, etc.

Em vista disso, o Estado do Ceará entrou em contato com a autarquia federal e iniciou as negociações para permuta da área desejada por outra equivalente. O Estado se comprometeria a desapropriar duas fazendas para que os assentados fossem deslocados e, ainda, fornecê-los-ia uma estrutura apropriada a fim de que vivam com condições dignas.

Muito embora o referido Convênio nunca tenha sido formalizado e assinado devidamente, houve a efetiva utilização das terras do INCRA e o açude foi construído. Inconformado, o INCRA alega que o Estado do Ceará não cumpriu todas as cláusulas do suposto Convênio.

Mediante sentença, o juiz da 7ª Vara Federal, acertadamente, proferiu que a situação em tela se trata de uma desapropriação indireta, e que uma vez construído o açude, consumou-se o fato, haja vista a irreversibilidade da obra e a sua incorporação ao patrimônio do Estado.

Assim, é irrelevante a inexistência de Convênio, pois o dever do Estado do Ceará em indenizar o INCRA surge *ex lege*, e a questão será resolvida em perdas e danos.

Impende-se ressaltar, entretanto, que há uma relevante ressalva a ser analisada, no que se refere à competência para processar e julgar as ações de desapropriação indireta envolvendo as pessoas constantes na alínea “f”, inciso I, do art. 102, da Constituição.

#### **4.4.1 A questão da relevância do litígio**

Muito embora a Ação Civil Pública acima tenha tramitado no âmbito da Justiça Federal sem qualquer oposição das partes, infere-se do texto constitucional,

especificamente no artigo 102, inciso I, alínea “f”, combinado com o art. 34, incisos I, II e VII, alínea “c”, que a competência originária para processar e julgar os litígios provenientes dos casos de desapropriação indireta entre tais entes federativos, inclusive suas respectivas entidades da administração indireta seja o Supremo Tribunal Federal.

Assim dispõe a alínea “f”, do art. 102, da Carta Política de 1988:

Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

I - processar e julgar, originariamente:

(...)

f) as causas e os conflitos entre a União e os Estados, a União e o Distrito Federal, ou entre uns e outros, inclusive as respectivas entidades da administração indireta.

Não obstante o Supremo Tribunal Federal tenha se pronunciado no sentido de que a referida norma não deve ser interpretada em seu sentido literal, e que sua aplicabilidade limita-se aos casos em que se vislumbre a potencialidade de comprometimento do pacto federativo, a simples ocorrência de desapropriação indireta entre os entes federativos (ou respectivas entidades da administração indireta), por si só, já implica a qualificação do litígio.

Leia-se parte do voto do Eminentíssimo Ministro Celso de Mello:

É por essa razão que o Supremo Tribunal Federal, ao interpretar a norma de competência inscrita no art. 102, I, “f”, da Carta Política, veio a proclamar que “o dispositivo constitucional invocado visa a resguardar o equilíbrio federativo” (RTJ 81/330-331, Rel. Min. XAVIER DE ALBUQUERQUE), advertindo, por isso mesmo, que não é qualquer causa que legitima a invocação do preceito constitucional referido, mas, exclusivamente, aquelas controvérsias de que possam derivar situações caracterizadoras de conflito federativo (RTJ 132/109 - RTJ 132/120). Esse entendimento jurisprudencial evidencia que a aplicabilidade da norma inscrita no art. 102, I, “f”, da Carta Política restringe-se, tão-somente, àqueles litígios cuja potencialidade ofensiva revela-se apta a vulnerar os valores que informam o princípio fundamental que rege, em nosso ordenamento jurídico, o pacto da Federação. Não é por outro motivo que esta Suprema Corte tem advertido, em sucessivas decisões (RTJ 81/675 - RTJ 95/485, v.g.), que, ausente qualquer situação que introduza instabilidade no equilíbrio federativo ou que ocasione ruptura da harmonia que deve prevalecer nas relações entre as entidades integrantes do Estado Federal, deixa de incidir, ante a inoportunidade dos seus pressupostos de atuação, a norma de competência que confere, a esta Suprema Corte, como acima já enfatizado, o papel eminente de Tribunal da Federação.<sup>26</sup>

<sup>26</sup> ACO 597-AgR/SC, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno.

Ora, é sabido que a desapropriação indireta é um ato invasivo, inconcebível em um Estado de Direito, por meio do qual um ente usurpa ilicitamente o patrimônio de outro, em afronta direta à Constituição Federal. Possui, ainda, o agravante de se encaixar notadamente entre as exceções previstas na Constituição para os casos de intervenção, nos termos do art. 34, diferenciando-o, portanto, de outros atos ilícitos de menor expressão:

Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para:  
 I - manter a integridade nacional;  
 II - repelir invasão estrangeira ou de uma unidade da Federação em outra;  
 (...)  
 VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais:  
 (...)  
 c) autonomia municipal.

Destarte, pode-se concluir que, nas causas de desapropriação indireta que contendam entre si as pessoas inerentes ao art.102, inciso I, alínea “f”, da Carta Magna entre si, ou entre uns e outros, o juízo competente para, originariamente, processar e julgar será sempre o Egrégio Supremo Tribunal Federal.

#### **4.5 Natureza da Ação**

Há uma discussão doutrinária a respeito da natureza da ação de desapropriação indireta, levando-se em consideração que, quando a ação tem como objeto pedido condenatório de natureza indenizatória, considera-se que sua qualificação é a de ação pessoal. Entretanto, em virtude da situação particular do litígio, no qual o pedido indenizatório se funda na perda compulsória da propriedade, a jurisprudência a tem considerado como ação real, dela emanando todos os efeitos próprios desse tipo especial de ação.

Esse entendimento, inclusive, fora sumulado pelo Egrégio Superior Tribunal de Justiça<sup>27</sup>, e, ainda, confirmado em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal.<sup>28</sup>

<sup>27</sup> Súmula nº 119 do STJ.

<sup>28</sup> ADIn nº 2.260-DF, Rel. Min. MOREIRA ALVES, em 14.02.2001 (Vide informativo STF nº 217, fev/2001).

#### 4.5.1 Imprescritibilidade da ação

O fato do Código Civil Brasileiro, em seu art. 41, ter considerado os entes federativos pessoas jurídicas de direito público, como foi visto acima no tópico alusivo à legislação aplicável, implica que eles possuem prerrogativas, ou privilégios, desconhecidos na esfera do direito privado, dentre os quais está a imprescritibilidade dos bens públicos e das ações de ressarcimento ao erário.

A finalidade de se estabelecer um regime próprio ao patrimônio público é, justamente, para protegê-los em razão de sua qualidade ou importância para concretização dos fins públicos.

A tese defendida pelos adeptos da teoria da imprescritibilidade das ações de danos causados ao erário é que a Constituição diz que a lei estabelecerá os prazos de prescrição para atos ilícitos, "ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento".

Segundo o art. 37 da Constituição Federal:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

§ 5º. A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento.

Logo, todo dano causado ao erário por atos ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, seria passível de prescrição, cujos prazos seriam fixados em lei infraconstitucional. No entanto, ressalva-se "as respectivas ações de ressarcimento". Portanto, estas ações seriam imprescritíveis.

A despeito de alguns juristas defenderem que todas as ações condenatórias são prescritíveis, como, por exemplo, Jesualdo Eduardo de Almeida Júnior: "Apenas as ações declaratórias são imprescritíveis, nunca as ações condenatórias. E no caso de uma ação para ressarcimento ao erário, tem-se,



inegavelmente, um pleito condenatório. Logo, prescritível.”, não é essa a tese majoritária.<sup>29</sup>

De tal sorte, uma vez reconhecido que as demandas dos entes federativos são regidas sob a égide do direito público, pouco importa a qualificação da ação como de natureza pessoal ou real, pois para eles, a ação de desapropriação indireta será sempre imprescritível. O fator crucial a ser considerado, independente de prazos, terá de ser a prevalência do legítimo interesse público.

Não se pode alvitrar que uma área de fronteira com outro país, indispensável para defesa da soberania, seja incorporada definitivamente por um Município por este ter concedido uma utilidade pública ao bem, consubstanciada em um interesse local, ainda que do fato tenham decorrido 20 ou 30 anos.

Por mais que a União tenha sido displicente por um longo interstício temporal, tal erro não poderá comprometer a segurança e a soberania da Federação como um todo, sobre a qual o próprio Município tem relevante interesse.

#### 4.6 Responsabilidade do Administrador

Segundo o Professor Hely Lopes Meirelles, convém distinguir os casos de apossamento sem declaração de utilidade pública dos regularmente decretados, mas em que, por tolerância do particular, fica retardada a indenização, a despeito de utilizado o bem pelo expropriante:

No primeiro caso há esbulho manifesto; no segundo não se configura ato ilícito da Administração, mas simples irregularidade no processo expropriatório, sem acarretar as consequências da ilicitude civil, embora devida a indenização.<sup>30</sup>

Nos casos de desapropriação indireta, portanto, é evidente que o Chefe do Poder Executivo deve responder pessoalmente por atos dessa ordem, sendo

---

<sup>29</sup> ALMEIDA JÚNIOR, Jesualdo Eduardo de. **A prescrição da ação civil pública por dano causado ao erário**. Jus Navigandi, Teresina, ano 11, n. 956, 14 fev. 2006. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/7973>>. Acesso em: 30 out. 2010.

<sup>30</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 35ª Edição, São Paulo: Malheiros Editores, 2009. Pág. 609.

inconcebível imaginar que o esbulho indevido de bens alheios, realizado por agentes sob sua fiscalização, poderia ocorrer sem seu conhecimento e aprovação.

De todo modo, a responsabilidade pessoal do governante seria inquestionável se, comunicada a ele formalmente a ocorrência da ilicitude, deixasse de adotar as providências necessárias a reprimi-la.

Nesse diapasão, conclui brilhantemente Marçal Justen Filho:

Os cofres públicos têm arcado com o pagamento de indenizações vultosíssimas, a propósito das ações de indenização por desapropriação indireta. A experiência demonstrou que, em vez de trazer algum tipo de benefício (imaginário) para os cofres públicos, a pura e simples invasão de terras privadas e sua apropriação para satisfação de interesses coletivos geram efeitos extremamente nocivos. O montante das indenizações supera largamente o preço de mercado dos bens, especialmente por efeito da incidência de juros compensatórios desde a ocupação.

A única solução para o problema reside no respeito aos princípios fundamentais da democracia republicana em que vivemos: a abstenção dos agentes estatais em promover a ilicitude denominada desapropriação indireta. Mas, se isso vier a ocorrer, é imperioso submeter os agentes políticos e administrativos à devida responsabilização.<sup>31</sup>

Enquanto não houver uma devida regulamentação das conseqüências advindas da desapropriação indireta, reinará a impunidade e perdurará o draconiano instituto.

---

<sup>31</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 3ª Edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2008. Pág. 530.

## 7 CONCLUSÕES

O presente trabalho monográfico analisou a viabilidade e as conseqüências da desapropriação indireta entre os entes federativos. Muito embora seja manifestamente antijurídica, ocorre freqüentemente no âmbito de todos os entes, desencadeando relevantes efeitos jurídicos, de modo que é imprescindível que seja regulamentada à luz da ordem constitucional vigente, em especial do princípio federativo. Procedendo à análise minudenciada de muitos, mas não de todos, os aspectos reveladores da referida desapropriação indireta, a Monografia logrou por chegar às seguintes conclusões:

1) O sistema jurídico brasileiro admite a possibilidade de exercício do poder expropriatório entre as entidades federativas quando configurado um desequilíbrio jurídico entre os respectivos interesses contrapostos, no que se refere ao benefício coletivo que o atendimento desses interesses é capaz de proporcionar.

2) Nesse sentido, apontado pelo princípio da supremacia do interesse que proporcione maior benefício coletivo, e, considerando que inexistente hierarquia entre os entes federativos na ordem constitucional vigente, tal possibilidade deverá ser reconhecida em igualdade de condições para todos os entes da federação.

3) Foi demonstrado que, a incorporação do bem expropriado ao patrimônio público, de modo a consolidar a desapropriação indireta entre os entes federativos, é consubstanciada na teoria do fato consumado e na supremacia do legítimo interesse público, expondo-se que o fato consumado fundamenta-se na

inércia do sujeito passivo e na irreversibilidade do ato, e que o legítimo interesse público deve ser aferido no caso concreto, confrontando-se interesses públicos distintos em busca do melhor aproveitamento do bem em benefício da coletividade. Não se constatando a ocorrência concomitante desses fatores, não há que se falar em desapropriação indireta.

4) Expôs-se que o juízo originário competente para processar e julgar os litígios provenientes da desapropriação indireta entre os entes federativos é o Supremo Tribunal Federal, tendo em vista que em vista que lhe foi atribuído constitucionalmente o papel de Tribunal Federativo. Tãmanha é a gravidade das condutas aptas a configurar a desapropriação indireta, que dão azo à ocorrência das intervenções previstas na própria Constituição, abalando, assim, o pacto federativo.

5) Salientou-se que, independentemente da discussão doutrinária acerca da natureza da ação de indenização em virtude de desapropriação indireta, para os entes públicos tal ação é imprescritível, uma vez que são regidos sob a égide do direito público. O fator crucial a ser considerado, portanto, independente de prazos, terá de ser a prevalência do legítimo interesse público.

6) Ressaltou-se, ainda, que se impõe a responsabilização do Administrador público que dê azo à desapropriação indireta entre entes federativos, bem como a necessidade de regulamentação das conseqüências do instituto, a fim de coibir a difusão dessa prática draconiana.

## 8 REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 16ª Edição. São Paulo: Editora Método, 2008.

ALMEIDA JÚNIOR, Jesualdo Eduardo de. **A prescrição da ação civil pública por dano causado ao erário**. Jus Navigandi, Teresina, ano 11, n. 956, 14 fev. 2006. Disponível em: <http://jus.uol.com.br/revista/texto/7973>. Acesso em: 30 out. 2010.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 16ª Edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

\_\_\_\_\_. **Curso de Direito Administrativo**. 25ª Edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

BRINGEL, Elder Paes Barreto. **Tutelas de urgência cassadas. Teoria do fato consumado e neoconstitucionalismo**. Jus Navigandi, Teresina, ano 13, n. 1971, 23 nov. 2008. Disponível em: <http://jus.uol.com.br/revista/texto/11998>. Acesso em: 5 nov. 2010.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 19ª Edição. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2008.

DINIZ, Maria Helena. **Código Civil Anotado**. 8ª Edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2002.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Editora Atlas, 1993.

\_\_\_\_\_. **Direito Administrativo**. 14ª Edição. São Paulo: Editora Atlas, 2002.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 13ª Edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2008.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 3ª Edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2009.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 22ª Edição. São Paulo: Malheiros Editores, 1997.

\_\_\_\_\_. **Direito Administrativo Brasileiro**. 35ª Edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

QUEIROZ DE ANDRADE, Letícia. **Desapropriação de bens públicos (à luz do princípio federativo)**. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

SEABRA FAGUNDES, Miguel. **Da Desapropriação no Direito Brasileiro**. Rio de Janeiro: Editora Freitas Bastos, 1949.