

Estudo Dirigido – Seminário 8

Desapropriação de bens afetos a serviços públicos e desapropriação ascendente

Textos de leitura obrigatória:

- MARQUES NETO, Floriano de Azevedo e ZAGO, Marina Fontão. *Regime jurídico dos aeródromos privados, inexistência de bem ou serviço público e sua desapropriação por Município*. In Revista de Direito Público da Economia – RDPE. Ano 11, nº 41 – janeiro/março 2013. Editora Fórum.
- Acórdão STF, Recurso Extraordinário n. 172816/RJ, Tribunal Pleno, Relator Ministro Paulo Brossard, Julgado em 09/02/1994.

Textos de leitura complementar:

- Acórdão TRF - 3ª REGIÃO. Apelação Cível n. 0002908-68-2005.4.03.6100/SP, Primeira Turma, Relator Desembargador Federal José Lunardelli. Publicado em 26/08/2011.
- Acórdão TRF - 5ª REGIÃO. Apelação Cível / Reexame Necessário n. 9159/CE. Primeira Turma. Relator Desembargador Federal Frederico Azevedo (convocado). Julgada em 19/08/2010.

Apresentação:

A desapropriação representa um instituto de direito público por excelência da ação administrativa. Constitui um dos métodos mais frequentes de que a Administração Pública, ou por agente quem lhe faça às vezes, utiliza-se para a aquisição de bens para seu patrimônio e consecutivo desenvolvimento de atividades de interesse público.

Ao Estado é atribuído o poder-dever de retirar bens de determinado patrimônio (privado ou público), trasladando-os para outro titular, com a finalidade de fazer com que tais bens cumpram, de forma mais satisfatória, sua função social. A desapropriação decorre, assim, da necessidade de o Estado compatibilizar os direitos dos indivíduos em prol dos interesses da coletividade e, de maneira mais genérica, da necessidade de fazer com que as propriedades sirvam à sua função social da maneira mais plena possível.

A possibilidade dessa intervenção estatal na propriedade é aventada pela própria Constituição Federal, em seu art. 5º, inciso XXIV:

Art. 5º, XXIV - a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição;

De fato, o texto constitucional abre a possibilidade de a Administração valer-se do instituto da desapropriação, desde que observados determinados requisitos. É dizer, ao mesmo tempo em que a Constituição legitima o poder de expropriar do Estado, ela o encerra em limites (teleológicos, formais e materiais) condizentes com a gravidade do poder que outorga. O poder expropriatório da Administração somente é legítimo quando respeitados os limites traçados na Constituição e nos casos previstos em lei, sob pena de um esvaziamento total do direito à propriedade constitucionalmente assegurado.

Pelo dispositivo constitucional, é possível identificar as seguintes limitações ao uso do instituto expropriatório pelo Poder Público: (i) a desapropriação apenas se efetivará mediante prévio procedimento, conforme estabelecido em lei; (ii) o móvel fundamentador (requisitos autorizadores) da desapropriação há de ser a necessidade pública, a utilidade pública ou o interesse social; e (iii) com exceção dos casos autorizados pela própria Constituição, a expropriação apenas se efetivará mediante o pagamento de justa indenização, em dinheiro.

O Texto Constitucional estabelece diferentes modalidades de desapropriação, conforme o fundamento que a legitima ou o tipo de imóvel considerado. Nele vemos respaldada (i) a desapropriação por necessidade ou utilidade pública ou por interesse social (art. 5º, inciso XXIV); (ii) a desapropriação, com pagamento mediante títulos da dívida pública, do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado (art. 182, §4º, inciso III); e (iii) a desapropriação, para fins de reforma agrária, do imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social (art. 184, *caput*).

A hipótese em que se enquadra a desapropriação que incide sobre o bem a ser expropriado traz diferentes consequências quanto à competência do sujeito ativo da desapropriação, à caducidade, aos beneficiários e, finalmente, à indenização, porquanto implicará na incidência de arcabouço infraconstitucional distinto.

Nesse sentido, há reserva privativa da União para legislar sobre desapropriação (art. 22, II)¹, mas todos os entes federativos apresentam competência administrativa para proceder a desapropriações - com exceção dos casos de desapropriações para fins de reforma agrária, que são de competência administrativa da União, nos termos do art. 184 da CF².

Questionamentos são postos quando (i) são bens dominialmente públicos aqueles potencialmente atingidos pelo ato expropriatório; (ii) são bens dominialmente privados pertencentes a empresas estatais, que contam, necessariamente, com participação acionária de pessoas jurídicas de direito público; e/ou (iii) bens, públicos ou privados, estão servindo ao cumprimento de uma destinação específica determinada por lei ou contrato, especialmente quando esta destinação é a prestação de serviços públicos.

Questões para Debate:

1. A área de aeroporto titularizado por uma empresa privada, autorizada pela União a prestar a sua atividade, pode ser desapropriada por Município? Quais os parâmetros devem ser seguidos para compor a decisão do gestor público?
2. Bem dominical pertencente à autarquia federal pode ser objeto de desapropriação por Estado ou Município? Existe requisito ou condição prévio a ser atendido para autorizar essa operação?
3. Se este bem da mesma autarquia federal detiver a categoria de bem de uso especial, empregado, por exemplo, a instrumentalizar a prestação de serviço público, a resposta à pergunta 3 mantém-se?
4. No que consiste a desapropriação ascendente? Um bem imóvel pertencente ao Estado pode sofrer desapropriação pelo Município?
5. E bem imóvel do Município, essencial à coletividade (por exemplo, um bem público de uso comum, trecho de uma avenida que liga os bairros mais populosos da cidade), pode sujeitar-se à desapropriação pela União?

¹ Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

[...]

II - desapropriação;

² Art. 184. Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei.