TRATADO DE DIREITO ADMINISTRATIVO

MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO
Coordenação

THIAGO MARRARA
LUCIANO FERRAZ
Autores

VOLUME 3

DIREITO ADMINISTRATIVO DOS BENS
E RESTRIÇÕES ESTATAIS À PROPRIEDADE

© desta edição [2015]

EDITORA REVISTA DOS TRIBUNAIS LTDA.

MARISA HARMS
Diretora responsável

Rua do Bosque, 820 – Barra Funda
Tel. 11 3613-8400 – Fax 11 3613-8450
CEP 01136-000 – São Paulo, SP, Brasil

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS. Proibida a reprodução total ou parcial, por qualquer meio ou processo, especialmente por sistemas gráficos, microfílmicos, fotográficos, reprográficos, fonográficos, videográficos. Vedada a memorização e/ou a recuperação total ou parcial, bem como a inclusão de qualquer parte desta obra em qualquer sistema de processamento de dados. Essas proibições aplicam-se também às características gráficas da obra e à sua editoração. A violação dos direitos autorais é punível como crime (art. 184 e parágrafos, do Código Penal), com pena de prisão e multa, busca e apreensão e indenizações diversas (arts. 101 a 110 da Lei 9.610, de 19.02.1998, Lei dos Direitos Autorais).

CENTRAL DE RELACIONAMENTO RT
(atendimento, em dias úteis, das 8 às 17 horas)
Tel. 0800-702-2433
e-mail de atendimento ao consumidor: sac@rt.com.br
Visite o nosso *site*: www.rt.com.br
Impresso no Brasil [10 – 2014]
Profissional
Fechamento desta Edição [20.10.2014]

ISBN 978-85-203-5593-0
ISBN Coleção 978-85-203-5550-3

Capítulo 3

OCUPAÇÃO TEMPORÁRIA

LUCIANO FERRAZ

SUMÁRIO: 1. Conceito e fundamentos – 2. Competência para a instituição – 3. Ocupação temporária em espécie: 3.1 Ocupaçao temporária de terrenos vizinhos a obras públicas (art. 36 do Dec.-lei 3.365/1941); 3.2 Ocupação temporária para a escavaçao e pesquisas arqueológicas ou pré-históricas (art. 13 da Lei 3.924/1961); 3.3 Ocupação de bens imóveis em época de eleições (art. 135, § 2.º, do Código Eleitoral); 3.4 Ocupação temporária nos contratos administrativos (art. 58, V, da Lei 8.666/1993 e art. 35 da Lei 8.987/1995); 3.5 Ocupaçao temporária para pesquisa e lavra de minérios nucleares – Dec.-lei 1.865/1981; 3.6 Ocupação provisória de imóveis para pesquisa e lavra de petróleo – Dec.-lei 1.864/1981 – 4. Jurisprudência selecionada sobre ocupação temporária – 5. Bibliografia.

1. CONCEITO E FUNDAMENTOS

A ocupação temporária é a restrição interventiva, gratuita ou remunerada, imposta à propriedade privada pelo Estado, mediante ato administrativo unilateral, garantindo-lhe ou a quem lhe faça às vezes, em situações de normalidade, o uso transitório de bens imóveis, móveis, serviços ou pessoal, para auxiliar na execução de obras públicas, serviços públicos essenciais ou para o desempenho de atividades de interesse coletivo. O fundamento constitucional da ocupação temporária continua, a exemplo da limitação administrativa, a ser o princípio da função social da propriedade (arts. 5.º, XXIII e 170, III, da CF/1988).

Não existe consenso doutrinário sobre o conceito, as hipóteses e a extensão da ocupação temporária. José Cretella Júnior, Di Pietro e Edmir de Araújo consideram que a ocupação temporária abrange a utilização transitória da propriedade, por motivo de necessidade ou utilidade pública ou, ainda, em situação de perigo eminente, conforme dispõe o art. 5.º, XXV, da Constituição da República.[1] Esta última hipótese é considerada por outros autores – com a particular adesão – como modalidade inter-

1. CRETELLA JÚNIOR, José. *Dicionário de direito administrativo*. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999. p. 318; DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2013. p.

ventiva própria, intitulada requisição administrativa, como se depreende dos excertos de Urbano de Carvalho[2] e Carvalho Filho.

Marçal Justen Filho filia-se à primeira corrente, ao considerar a requisição administrativa como hipótese qualificada de ocupação temporária, mas difere quando restringe a aplicabilidade da primeira aos bens consumíveis por natureza.[3] Tal posição coincide parcialmente com a de Diógenes Gasparini e Moreira Neto,[4] para quem é da essência da ocupação temporária a ausência de alteração substancial ou consumação do bem, somente admitindo sua aplicação aos bens imóveis.[5] Neste particular, a posição de Gasparini é coincidente com a de Carvalho Filho.[6]

De acordo com o conceito apresentado no início deste tópico, percebe-se que particularmente se compreende a ocupação temporária e a requisição administrativa como institutos semelhantes, porém com aplicabilidade a casos distintos (sobre requisição administrativa ver o próximo capítulo). A primeira é exclusivamente utilizável em situações de normalidade. Também pelo conceito inaugural, vê-se que não se partidariza com a posição que restringe a aplicação da ocupação temporária a bens imóveis ou a bens consumíveis, dependendo o enquadramento respectivo do que dispuser o direito positivo.

Bem por isso, a possibilidade de "ocupação e uso temporário de bens e serviços públicos, na hipótese de calamidade pública", prevista no art. 136, § 1.º, II, da Constituição da República (Estado de Defesa) tem natureza jurídica de requisição administrativa, a exemplo da requisição prevista no art. 139, VII (Estado de Sítio).

Atualmente, no Brasil, existem hipóteses de ocupação temporária previstas em lei que recaem sobre bens imóveis, móveis, serviços, pessoal, sendo certo que não é logicamente possível utilizarem-se temporariamente de serviços de outrem, sem que tais serviços sejam consumíveis: "a amplitude maior ou menor dada ao instituto decorre do direito positivo de cada país, pois, tratando-se de direito individual, os seus limites e fins são definidos por lei".[7] Bem por isso, a síntese de Hely Lopes Meirelles, para quem o instituto consiste na ocupação temporária de bens particulares (ou

141-142. ARAUJO, Edmir Netto. *Curso de direito administrativo*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 1135.

2. CARVALHO, Raquel Melo Urbano de. *Curso de direito administrativo*. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2009. p. 1023. CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 785.
3. JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 425-426.
4. MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de direito administrativo*. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001. p. 364.
5. GASPARINI, Diógenes. *Direito administrativo*. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 869-870.
6. CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo* cit., 25. ed. p. 785.
7. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo* cit., 27. ed. p. 141.

públicos de outras esferas) pelo Poder Público, para a execução de obras, serviços ou atividades públicas ou de interesse público.[8]

2. COMPETÊNCIA PARA A INSTITUIÇÃO

Como se vê, as hipóteses de ocupação temporária dependem de previsão do legislador. E neste caso, a seguir-se a orientação de Pontes de Miranda de que a ocupação temporária é uma espécie de "desapropriação temporária de uso", somente o legislador federal, com respaldo no art. 22, II, da Constituição da República, pode estabelecer hipóteses para seu cabimento.

Ademais seria ilógico, à vista da semelhança entre a ocupação temporária e a requisição administrativa (aplicando-se esta a situações de anormalidade e aquela a situações de normalidade), que a competência para legislar sobre requisições fosse privativa da União (art. 22, III, da CF/1988) e que a competência para legislar sobre ocupação temporária fosse atribuída a todas as entidades federativas.

Por fim, a atinência da matéria com o direito fundamental à propriedade, tratando-se de medida que sacrifica – e não apenas condiciona o exercício desse direito como na limitação administrativa – atributos do direito de propriedade (exclusividade), exige a previsão legislativa em normas federais (nacionais), típicas de direito civil (art. 22, I, da CF/1988).

A competência legislativa para a previsão dos casos de cabimento da ocupação temporária não se confunde com a competência administrativa para a imposição da medida interventiva. Todas as esferas da Federação (União, Estados, Distrito Federal, Municípios) podem aplicar ao respectivo âmbito a legislação federal, constituindo ocupações temporárias ao abrigo da lei.

A medida, a depender da hipótese, pode até mesmo ser delegada à execução a pessoas jurídicas, que façam vezes dessas entidades, tal como se verifica na fase executiva do processo de desapropriação: "as pessoas pública administrativas (autarquias, fundações públicas), as governamentais (empresas públicas, sociedades de economia mista) e os concessionários de serviços públicos [*rectius*: os contratados administrativamente], desde que previamente autorizados pela lei ou pelo contrato [também pelo convênio], poderão se valer da ocupação temporária".[9]

A possibilidade de delegação da competência para execução do conteúdo do ato de ocupação temporária é ressaltada, segundo as lições de Laubadère e Hely Lopes Meireles, quando defendem que a ocupação temporária poderá ser efetuada pelo

8. MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 1996. p. 542.

9. GASPARINI, Diógenes. *Direito administrativo* cit., 15. ed., p. 869-870.

Poder Público ou por particular responsável pela realização da obra ou do serviço público desde que autorizado pela Administração Pública.[10]

3. OCUPAÇÃO TEMPORÁRIA EM ESPÉCIE

3.1 Ocupação temporária de terrenos vizinhos a obras públicas (art. 36 do Dec.-lei 3.365/1941)

Diversos são os diplomas federais que tratam da ocupação temporária. O mais comumente citado é o art. 36 do Dec.-lei 3.365/1941, cujo antecedente, art. 3.º da Lei 1.021/1903, delegava ao regulamento a definição "das regras e formalidades para a ocupação temporária de imóveis, quando for indispensável à execução de obras decretadas e para a devida indenização aos proprietários".

O Dec. 4.956/1903 (art. 42) regulamentou o preceito estabelecendo que "poderão ser ocupados temporariamente os terrenos não edificados, de imprescindível necessidade para a instalação dos serviços e trabalhos temporários de execução das obras e extração dos materiais destinados às mesmas obras".

A respeito, enfatiza Di Pietro, que os §§ 1.º e 2 desse dispositivo, estabeleciam que "a ocupação temporária foi equiparada ao arredondamento forçado, mediante preço certo por tempo de sua duração e responsabilidade pelos danos e prejuízos causados, estimado por convenção amigável ou por arbitramento. Após o depósito do montante da indenização, como garantia provisória de eventuais danos, seria expedido mandado de ocupação".[11]

Dispõe o art. 36 do Dec.-lei 3.365/1941:

"Art. 36. É permitida a ocupação temporária, que será indenizada, afinal, por ação própria, de terrenos não edificados, vizinhos às obras e necessários à sua realização. O expropriante prestará caução, quando exigida".

Há autores que, nesta hipótese de ocupação temporária, vislumbram uma imprescindível vinculação com o processo de desapropriação (institutos complementares),[12] provavelmente porque o legislador menciona o vocábulo "expropriante" na parte final do preceito. Assim, a ocupação deveria ser utilizada quando "o Poder Público pretenda ocupar terreno vizinho à área desapropriada e que não haja edificação no terreno em questão".[13]

Porém, a posição a que se adere é a que admite a ocupação temporária, com fundamento no dispositivo citado, atrelada ou desatrelada do processo expropriatório,

10. MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro* cit., 21. ed., p. 542.
11. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo* cit., 27. ed., p. 141.
12. CRETELLA JÚNIOR, José, apud DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo* cit., 27. ed., p. 141.
13. CARVALHO, Raquel Melo Urbano de. *Curso de direito administrativo* cit., 2. ed. p. 1023.

sempre que o Poder Público necessite de terrenos baldios situados nas proximidades das obras, para a alocação de máquinas e equipamentos, canteiro de obras e correlatos. A "ocupação temporária ocorre sempre que o Poder Público, ou quem lhe faça das vezes, tem a necessidade de local livre, próximo da obra que executa ou do serviço ou atividade que presta, para, precariamente, instalar o respectivo canteiro. Vale dizer: sempre acontece quando o Estado, ou quem lhe faça as vezes, necessita, a título precário, de bem para depósito de material e equipamento, ou para acampamento de peões e instalações administrativas".[14]

O fundamental neste caso é que se trate de bem imóvel não edificado ou com área pouco construída, mas suficiente para receber as instalações públicas. É que, embora a lei mencione terrenos não edificados, a existência no interior do imóvel de pequenas construções, sem qualquer exploração econômica, não deve ser interpretada como impeditiva da medida.

A instituição da ocupação temporária do art. 36 do Dec.-lei 3.365/1941 exige a expedição de ato formal (declarando a utilidade pública do bem, para este fim), que poderá ser, no caso de vinculação a processo de expropriação, o próprio decreto expropriatório ou outro avulso, devidamente comunicado ao proprietário. A ausência desta solenidade é bastante à caracterização de esbulho de parte do Poder Público, autorizando o uso pelo proprietário a manejar a competente ação possessória e pleitear perdas e danos. Nesse sentido, o STF; "ocupação temporária. Terreno não edificado, vizinho à obra pública realizada pelo Estado. Não precedida de notificação, nem justificada a sua omissão, Condição imposta pela lei para que o proprietário possa exigir caução, se considerada necessária, caracteriza-se o esbulho possessório, reparável pela reintegração e consequente indenização em perdas e danos".[15]

A resistência do proprietário, uma vez notificado da ocupação, exige que o Poder Público ingresse em juízo com pedido de imissão provisória na posse do bem. É que, embora o ato que declara a ocupação temporária seja dotado de imperatividade, não goza do atributo da executoriedade[16] (diferentemente da requisição administrativa), de modo que se o particular não aquiesce voluntariamente com o apossamento e suas condições (inclusive com o preço da indenização), o Poder Público necessitará ingressar em juízo, depositando o valor da caução, se previamente exigida pelo proprietário (administrativa ou judicialmente) ou se determinada de ofício pelo juiz.[17]

14. GASPARINI, Diógenes. *Direito administrativo* cit., 15. ed., p. 869.

15. STF, RE 84986, , 2.ª T., j. 10.08.1976, rel. Min. Thompson Flores, *DJ* 24.09.1976, p. 8290, Ement. vol. 01035-02, p. 974 *RTJ* vol. 84-02, p. 592.

16. É esta também a posição de Gasparini quando sustenta que "se há necessidade, nos casos de urgência, da expedição do competente mandado de imissão de posse, não vemos em relação à ocupação temporária como possa ser diferente" (GASPARINI, Diógenes. *Direito administrativo* cit., 15. ed., p. 869).

17. Portanto, defende-se, para efeito de ocupação temporária, sistemática semelhante à da fase administrativa do processo de desapropriação. Ver, nesse sentido, STF, RE 84986, 2.ª T., j. 10.08.1976, rel. Min. Thompson Flores, *DJ* 24.09.1976, p. 8290, Ement. vol. 01035-02, p. 974 RTJ vol. 84-02, p. 592.

A ocupação temporária subsistirá até a conclusão da finalidade ou utilidade pública caracterizadora de sua instituição, devendo o bem ser restituído nas mesmas condições recebidas, sem alteração substancial ou destruição (salvo acordo prévio com o proprietário), tudo as expensas do Poder Público: "as despesas decorrentes do entulho não removido da área remanescente àquela desapropriada após a ocupação temporária prevista no art. 36 do Dec-lei 3.365/1941, devem ser suportadas pelo expropriante, nada impedindo que sejam ressarcidas nos próprios autos da ação de desapropriação". A persistência do Poder Público após o término das obras ou após o prazo declinado no ato de ocupação (se houver), configurará esbulho possessório do Poder Público.

O cabimento da indenização na ocupação temporária prevista no art. 36 do Dec.-lei 3.365/1941 encontra-se prevista pela própria lei, quando menciona que ela será indenizada afinal em ação própria, admitindo que o proprietário exija ou o juiz determine a caução. Entende-se que a indenização é devida, por presunção absoluta de dano, pela simples restrição do uso do bem pelo proprietário durante o prazo da ocupação, devendo seu montante abranger ainda quaisquer prejuízos causados ao imóvel, bem como o custo de desmobilização integral das mobilizações alocadas no local.[18]

Relativamente ao montante da indenização, pode ser estabelecido por acordo administrativo (após notificação administrativa do proprietário) ou sentença judicial (quando o acordo se frustrar). É possível que as partes pactuem o pagamento parcelado pelo uso, deixando o valor da caução depositado para pagamentos de eventuais prejuízos afinal. Se houver inadimplemento do Poder Público quanto às parcelas ou quanto aos prejuízos, ao particular é dado requerer administrativa ou judicialmente a caução ou seu reforço. Se o particular não exigir a caução, se o juiz não a determinar previamente ao mandado de imissão na posse, o particular deverá ingressar em juízo para se ver ressarcido. A valorização do imóvel decorrente da obra realizada pode ser compensada do montante indenizatório.[19]

Detém legitimidade para reivindicar a indenização pela ocupação temporária não só o proprietário, mas todo aquele que sofrer prejuízos dela decorrentes. Assim, o possuidor, o usufrutuário, o locatário. Os credores hipotecários e os credores de rendas imobiliárias, porque detentores de direito de garantia, não terão esta pretensão contra o Estado, senão contra o proprietário, em virtude de sub-rogação real.

As ações ordinárias de cobrança de eventuais valores devidos, quer pelo uso, quer pelos prejuízos sofridos pelo proprietário, estão submetidos ao prazo prescricional quinquenal, a teor do art. 10, parágrafo único do Dec.-lei 3.365/1941, incluído pela MedProv 2.183-56/2001: Este prazo seguirá o princípio da *actio nata*, começando a correr: (a) da data em que houver a ocupação, se não precedida de ato administrativo

18. Idem.
19. Idem.

formal; (b) da data do descumprimento da obrigação de pagamento, se houver acordo administrativo a respeito entre as partes; (c) da data em que terminar a ocupação temporária, se a indenização for deixada ao final, com ou sem caução. Durante o curso do processo judicial, é lícito ao proprietário, desde que oferecida contra caução (real ou fidejussória), pleitear, em juízo, da garantia eventualmente prestada em dinheiro pelo Poder Público.

3.2 Ocupação temporária para a escavação e pesquisas arqueológicas ou pré-históricas (art. 13 da Lei 3.924/1961)

O art. 13 da Lei 3.924/1961 também prevê hipótese de ocupação temporária, para a escavação e pesquisa em áreas de interesse arqueológico ou pré-histórico. Dispõe o preceito:

"Art. 13. A União, bem como os Estados e Municípios mediante autorização federal, poderão proceder a escavações e pesquisas, no interesse da arqueologia e da pré-história em terrenos de propriedade particular, com exceção das áreas muradas que envolvem construções domiciliares.

Parágrafo único. À falta de acordo amigável com o proprietário da área onde situar-se a jazida, será esta declarada de utilidade pública e autorizada a sua ocupação pelo período necessário à execução dos estudos, nos termos do art. 36 do Dec.-lei 3.365, de 21 de junho de 1941".

Como se vê, a regra remete à aplicação do art. 36 do decreto lei 3.365/1941, já comentado no item anterior desta obra, aplicando-se, no que não contrariar as disposições da Lei 3.924/1961. Nesta, a declaração da utilidade pública da área (não domiciliar) a ser ocupada pressupõe que o explorador (seja ele o Poder Público ou um particular devidamente autorizado pelo órgão competente da União - IPHAN/DNPM), tenha estabelecido contato direto como proprietário para oferecer-lhe um acordo (etapa extrajudicial), que envolve o montante da indenização.

Esta determinação confirma o que restou alinhavado no item anterior sobre a etapa administrativa do procedimento de ocupação temporária. É dizer: somente o caso de frustração do acordo, é que se deve então recorrer ao Poder Judiciário para determinar a imissão na posse do terreno.

Em qualquer hipótese, antes do início dos estudos, deverá ser lavrado um auto no qual se descreva o aspecto exato do local, notadamente para que, uma vez terminados os estudos, o local, seja restabelecido, sempre que possível, na sua feição primitiva (art. 14 do Dec. 3.924/1961). Haverá indenização nos termos do que se comentou acerca do art. 36 do Dec.-lei 3.365/1941, a ser paga pelo detentor da exploração de pesquisa.

Diz a lei que se as escavações produzirem a destruição de um relevo qualquer, a indenização respectiva só terá cabimento quando se comprovar que, desse aspecto particular do terreno, resultavam incontestáveis vantagens para o proprietário. Na

realidade, se o proprietário comprovar prejuízos, quaisquer que sejam, com a alteração substancial do seu terreno, terá direito à indenização.

Em casos especiais e em face do significado arqueológico excepcional das jazidas poderá ser promovida a desapropriação do imóvel, ou de parte dele, por utilidade pública, com fundamento no art. 5.º, *k* e *l*, do Dec.-lei 3.365/1941. "se durante a ocupação, verificar-se a existência de determinado produto no subsolo que justifique a desapropriação do terreno, finda-se a restrição parcial (ocupação temporária) e se promove a supressão do domínio (desapropriação). Caso contrário, com o término da pesquisa realizada e constatada a desnecessidade de futura incorporação definitiva do bem ao patrimônio público, o imóvel retornará ao patrimônio do seu titular, extinguido-se a ocupação temporária".[20]

Nenhum órgão da administração federal, dos Estados ou dos Municípios (muito menos os particulares) poderá realizar escavações arqueológicas ou pré-históricas, sem prévia comunicação à Diretoria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, para fins de registro no cadastro de jazidas arqueológicas.

Dessa comunicação deve constar, obrigatoriamente, o local, o tipo ou a designação da jazida, o nome do especialista encarregado das escavações, os indícios que determinaram a escolha do local e, posteriormente, uma súmula dos resultados obtidos e do destino do material coletado.

3.3 Ocupação de bens imóveis em época de eleições (art. 135, § 2.º, do Código Eleitoral)

O Código Eleitoral (Lei 4.737/1965) também estabelece hipótese clássica de ocupação temporária, que recai sobre prédios particulares por ocasião das eleições. De acordo com o art. 135, notadamente o seu § 2.º:

"Art. 135. Funcionarão as mesas receptoras nos lugares designados pelos juízes eleitorais 60 (sessenta) dias antes da eleição, publicando-se a designação.

§ 1.º A publicação deverá conter a seção com a numeração ordinal e local em que deverá funcionar com a indicação da rua, número e qualquer outro elemento que facilite a localização pelo eleitor.

§ 2.º Dar-se-á preferência aos edifícios públicos, recorrendo-se aos particulares se faltarem aqueles em número e condições adequadas.

§ 3.º A propriedade particular será obrigatória e gratuitamente cedida para esse fim".

Os §§ 2.º e 3.º do preceptivo citado deixam ver que os juízes eleitorais, no exercício de atividade atípica, de natureza administrativa, possuem competência para requerer edifícios públicos e particulares, que serão ocupados pela justiça eleitoral

20. CARVALHO, Raquel Melo Urbano de. *Curso de direito administrativo* cit., 2. ed. p. 1024.

para funcionamento das zonas eleitorais no dia das eleições, ocupação esta que se afigura compulsória e gratuita: "aqui a intervenção visa a propiciar a execução do serviço público eleitoral".[21]

A ocupação temporária é formalizada mediante ofícios emitidos pelos juízes eleitorais e direcionados aos proprietários ou possuidores dos edifícios nomeados. Estes ofícios são atos administrativos típicos, com suficiência e autoexecutoriedade para a imposição do dever de disponibilização do bem à justiça eleitoral, na data e hora designadas.

Não é devida a indenização ao proprietário pelo uso de sua propriedade pela justiça eleitoral. E isto se justifica seja porque o uso é efêmero, seja porque a lei impõe a gratuidade. Apenas se a ocupação gerar prejuízos ao imóvel é que o proprietário terá direito de ser indenizado, "como simples aplicação do princípio da justiça distributiva".[22]

Bem de ver que há autores que atribuem a esse específico tipo de ocupação temporária a natureza jurídica de requisição administrativa,[23] entretanto somente para os defensores da corrente segundo a qual os institutos são idênticos, esse posicionamento tem sustentação. Para aqueles que, como nós, fazem a distinção entre ocupação temporária e requisição administrativa, o instituto em exame é caso clássico de ocupação temporária.

3.4 Ocupação temporária nos contratos administrativos (art. 58, V, da Lei 8.666/1993 e art. 35 da Lei 8.987/1995)

Além das hipóteses anteriormente estudadas, no âmbito do regime jurídico brasileiro dos contratos administrativos, encontram-se consagrados outros casos de ocupação temporária. É verdade que grande parte da doutrina não faz explícita referência a elas,[24] o que, todavia, não exime a tratativa adequada quanto ao tema.

A Lei 8.666/1993, tratando dos serviços essenciais, estabelece, nos arts. 58, V e 80, II, a possibilidade de a Administração valer-se da ocupação temporária de bens móveis, imóveis, pessoal, serviços, vinculados à execução contratual, como típica prerrogativa que integra o regime jurídico dos contratos administrativos, nos seguintes casos: (a) necessidade de acautelar apuração de faltas contratuais do contratado; (b) na hipótese de rescisão unilateral do contrato administrativo por culpa do contratado (art. 78, I a XII), caso fortuito ou força maior (art. 78, XVII). Eis o teor dos dispositivos:

21. CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo* cit., 25. ed. p. 785.
22. MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de direito administrativo* cit., 12. ed. p. 365.
23. BARBOSA, Edgar Fernando. *Requisição de imóveis particulares pela Justiça Eleitoral*. Disponível em: [http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs/index.php/direito/article/viewFile/1771/1468]. Acesso em: 16.07.2014.
24. Nesse sentido, ver MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de direito administrativo* cit., 12. ed.; ARAÚJO, Edimir Netto. *Curso de direito administrativo*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2014; NOHARA, Irene Patrícia. *Direito administrativo*. 3. ed., São Paulo: Atlas, 2013; MOTTA, Carlos Pinto Coelho (coord.). *Curso prático de direito administrativo*. 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2013.

"Art. 58. O regime jurídico dos contratos administrativos instituído por esta Lei confere à Administração, em relação a eles, a prerrogativa de:

V – nos casos de serviços essenciais, ocupar provisoriamente bens móveis, imóveis, pessoal e serviços vinculados ao objeto do contrato, na hipótese da necessidade de acautelar apuração administrativa de faltas contratuais pelo contratado, bem como na hipótese de rescisão do contrato administrativo".

"Art. 80. A rescisão de que trata o inc. I do artigo anterior acarreta as seguintes consequências, sem prejuízo das sanções previstas nesta Lei:

II – ocupação e utilização do local, instalações, equipamentos, material e pessoal empregados na execução do contrato, necessários à sua continuidade, na forma do inciso V do art. 58 desta Lei".

Os dispositivos merecem considerações. Primeiro, porque a ocupação temporária neles prevista só tem cabimento quando se tratar de serviços (não só serviços públicos), cuja paralisação possa ocasionar prejuízos irreversíveis à comunidade destinatária da prestação (serviços essenciais); segundo, porque a medida deve ser tratada como excepcional – aplicável exclusivamente quando presentes os seguintes pressupostos: (a) tentativa ou justo receio de o contratado influenciar de alguma maneira na apuração de suas faltas, como medida cautelar administrativa; (b) a possibilidade efetiva de danos decorrentes da paralisação do contrato; terceiro porque a ocupação deve ser circunscrita ao tempo necessário para viabilizar apuração das faltas ou para assegurar a continuidade dos serviços, até que sua regular prestação seja regularizada por outros meios.

A previsão é de que a ocupação temporária da Lei de Licitações é abrangente. Diversamente das demais hipóteses legais, ela pode recair sobre bens imóveis, bens móveis, pessoal e serviços, deixando ver que objeto imobiliário não é da essência do instituto, como sustentam alguns. A regra é que a ocupação atinja os imóveis, mas no caso em exame é muito pouco provável que o seu objeto precípuo sejam bens imóveis.

Marçal Justen Filho, nos seus comentários à lei de licitações e contratos administrativos,[25] sustenta, sem muito eco,[26] que o apossamento, para fins de apuração de faltas do contratado, deve ser, sob pena de inconstitucionalidade, precedida de autorização judicial, embora admita a autoexecutoriedade na hipótese de continuidade dos serviços essenciais. Esta interpretação seria, conforme esclarece, uma exigência decorrente do direito de propriedade, do devido processo legal, da universalidade da jurisdição, da produção bilateral da prova e da ampla defesa.

25. JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 16. ed. São Paulo: Ed. RT, 2014. p 967.

26. O próprio autor afirma, em nota de rodapé, que Carlos Ari Sundfeld, Carlos Pinto Coelho Motta e Jessé Torres Pereira Júnior não manifestam oposição à aplicação do dispositivo (JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos* cit., p 967).

Sustenta, ainda, que "deve-se reputar que a superveniência da Lei 8.987/1995 acarretou a perda de vigência do dispositivo examinado, eis que o tema passou a ser disciplinado pelas regras especiais do diploma que dispõe sobre a delegação de serviços públicos".[27] O preceptivo a que se refere o autor, pretensamente revogador da ocupação temporária da lei de licitações e contratos, é o art. 35, *caput* e § 3.º da Lei 8.987/1995:

"Art. 35. Extingue-se a concessão por:

I – advento do termo contratual;

II – encampação;

III – caducidade;

IV – rescisão;

V – anulação; e

VI – falência ou extinção da empresa concessionária e falecimento ou incapacidade do titular, no caso de empresa individual.

§ 3.º A assunção do serviço autoriza a ocupação das instalações e a utilização, pelo poder concedente, de todos os bens reversíveis".

Registrado o respeito à opinião de Marçal, não se adere à tal opinião. Primeiro porque a disciplina da lei de concessões e permissões é específica a contratos deste tipo (ainda que não só a contratos de serviços públicos), sendo que a aplicação do dispositivo da Lei 8.666/1993 pode vir a alcançar contratos de serviços. Suponha-se, por exemplo, um contrato de prestação de serviços públicos de informativa no âmbito de Tribunais Judiciários do país. A interrupção, atualmente, levaria à ausência de prestação dos serviços.

Segundo porque, mesmo no caso de necessidade de apuração cautelar de faltas do contratado, a autoexecutoriedade da medida se impõe quando haja risco de prejuízos à apuração, seja com fundamento nos arts. 58, V ou 80, II da Lei 8.666/1993, seja com base no art. 45 da Lei 9784/1999 (Lei de Processo Administrativo Federal), que consagra o poder geral de cautela da Administração Pública,[28] no âmbito dos processos administrativos, nos seguintes termos: *"em caso de risco iminente, a Administração Pública poderá motivadamente adotar providências acauteladoras sem a prévia manifestação do interessado."*

Resta trabalhar a questão da indenização. A doutrina brasileira não dedica espaço a tratar dessa temática, mas é óbvio que a ocupação temporária realizada pela Administração Pública nos casos da lei de licitações (Lei 8.666/1993) e nos casos da lei de concessões (Lei 8.987/1995) pode ensejar indenização. No caso da ocupação para

27. Idem, ibidem.

28. Sobre o reconhecimento do poder geral de cautela da Administração Pública e sua compatibilidade com o princípio do devido processo legal, ver: STJ, RMS 31973, 2.ª T., j. 25.02.2014, rel.Min. Cármen Lúcia, processo eletrônico *DJe*-117, divulg. 17.06.2014, publ. 18.06.2014.

a apuração de faltas do contratado, a Administração deverá assumir diretamente os custos da execução contratual, como se de execução direta se tratasse. Se ao final da apuração das faltas, o particular for absolvido ou se a penalidade não fosse suficiente à rescisão unilateral do contrato por culpa sua, terá direito a perdas e danos.

No caso da ocupação temporária para impedir a descontinuidade de serviços essenciais, deve-se analisar as causas determinantes da ocupação. Se ela se der (e se justificar) em virtude da rescisão do contrato por culpa do contratado (art. 78, I a XII), e se a Administração tiver assumido a execução direta do contrato, não há nada a indenizar. Ao contrário, se ela se der em virtude da rescisão derivada de caso fortuito ou força maior (art. 78, XVII), o particular fará jus a perdas e danos. Se a rescisão se der por motivo de interesse público (art. 78, XVI) também aí terá lugar a indenização.

Tratando-se de contratos de concessão e permissão a lei 8.987/1995 se basta em afirmar que a assunção dos serviços pode levar à ocupação temporária. Mas tal assunção pode derivar de encampação, caducidade, rescisão, anulação, falência ou perecimento do sujeito.

Nos termos do art. 37 da Lei 8.987/1995, considera-se encampação a retomada do serviço pelo poder concedente durante o prazo da concessão, por motivo de interesse público, mediante lei autorizativa específica e após prévio pagamento da indenização. A indenização aludida no artigo é relativa à perda da concessão, mas o particular também terá direito à indenização decorrente da ocupação temporária de suas instalações, equipamentos e pessoal.

A caducidade (art. 38 da Lei 8.987/1995) corresponde à rescisão do contrato por culpa do contratado. Neste caso, deve-se aplicar o mesmo raciocínio engendrado para os casos de rescisão do contrato por falta e culpa proporcional do contratado. Em caso de rescisão bilateral do contrato (art. 35, IV, da Lei 8.987/1995), tudo dependerá do ajuste realizado entre o Poder Concedente e o concessionário por ocasião da rescisão, sendo, em tese, cabível a indenização. No caso de anulação do contrato (art. 35, V, da Lei 8.987/1995), a análise da indenização dependerá de quem tiver dado causa à nulidade: se o concessionário der causa ou comprovadamente contribuir para a nulidade descabe a indenização, uma vez o Poder Concedente assumindo a execução direta do contrato; se, por outro lado, a Administração der causa à anulação, cabe a indenização, semelhante ao caso da encampação; Por fim, no caso de perecimento do sujeito (art. 37, VI, da Lei 8.987/1995), o raciocínio deve ser o da caducidade contratual e rescisão do contrato da Lei 8.666/1993 por culpa do contratado.

3.5 Ocupação temporária para pesquisa e lavra de minérios nucleares – Dec.-lei 1.865/1981

A empresa estatal Empresas Nucleares Brasileiras S.A. – Nuclebrás, foi extinta em 1989, mas foi sucedida no exercício das mesmas atividades pela Indústrias Nucleares do Brasil S.A. – INB. A INB, empresa estatal vinculada ao Vinculada ao Ministério

da Ciência, Tecnologia e Inovação, que exerce, em nome da União, o monopólio do urânio no País.

O Dec.-lei 1.865/1981 prevê hipótese de ocupação temporária a ser realizada pela empresa estatal (ou quem lhe faça vezes), incidente sobre imóveis para pesquisa e lavra de substâncias minerais que contenham elementos nucleares, conforme se dê da epígrafe deste normativo. De acordo com o art. 1.º:

"Art. 1.º A Empresas Nucleares Brasileiras S.A. Nuclebrás e suas Subsidiárias indenizarão, na forma prevista neste Decreto-lei, os proprietários ou possuidores de áreas nas quais realizarem, diretamente ou através de terceiros, trabalhos de prospecção, pesquisa e lavra de substâncias minerais que contenham elementos nucleares".

A lei determina que a empresa indenize os proprietários ou possuidores de áreas nas quais realizarem, diretamente ou através de terceiros (delegação), trabalhos de prospecção, pesquisa e lavra de substâncias minerais que contenham elementos nucleares.

A indenização consistirá no ressarcimento dos danos causados ao imóvel, sem prejuízo do pagamento de renda mensal pela ocupação da área. A renda mensal pela ocupação será de valor equivalente ao lucro líquido que estiver obtendo o proprietário ou possuidor na área, no ato da ocupação. Se ao imóvel não estiver sendo dada utilização econômica, a renda mensal equivalerá a 1% do seu valor cadastral para fins de lançamento de imposto (ITR). No caso de terrenos públicos não cabe o pagamento da renda, sendo devido somente o ressarcimento pelos danos comprovadamente causados.

Após o ato de declaração da ocupação temporária, na ausência de acordo com o proprietário ou possuidor, a empresa ingressará no Poder Judiciário a imissão na posse do bem, procedendo-se à avaliação da indenização devida nos termos deste Decreto lei. Isto significa dizer que o ato de ocupação é destituído de autoexecutoriedade.

O Poder Judiciário mandará intimar o proprietário ou possuidor para permitir o início das atividades de prospecção, pesquisa ou lavra, requisitando, se necessário, força policial para garanti-las. O Juiz determinará, no mesmo despacho, que a empresa estatal proceda ao depósito, a título de caução, do valor oferecido para efeito de acordo e ordenará a citação do proprietário ou possuidor.

Durante a execução dos trabalhos é facultado ao Juiz autorizar o levantamento de até 50% (cinquenta por cento) do valor depositado a título de caução. O saldo será levantado no final dos trabalhos, observada a proporção dos danos ou prejuízos efetivamente causados, independente do pagamento da indenização mensal pelo uso.

Nos moldes do art. 9.º do Dec.-lei 3.365/1941 (que será objeto de comentários adiante nesta obra), a contestação do proprietário ou possuidor (apresentada no prazo de 15 (quinze) dias), só poderá versar sobre vício do processo judicial ou sobre o valor da indenização; qualquer outra questão deverá ser decidida em ação própria (ação ordinária, mandado de segurança). Apresentada ou não a contestação, o Juiz,

sem prejuízo da realização dos trabalhos, determinará prova pericial, na forma do disposto no Código de Processo Civil. Ao sentenciar o processo, o juiz pronunciar-se-á sobre a justeza da indenização, determinando, se for o caso, a complementação.

A empresa poderá, a qualquer tempo, cessar total ou parcialmente os trabalhos de prospecção, pesquisa ou lavra, promovendo a devolução da área correspondente mediante termo de recebimento e quitação.

O art. 7.º do Dec.-lei 1.865/1981 prevê outra modalidade de intervenção na propriedade, com natureza jurídica de servidão administrativa. Estabelece que a propriedade onde se localiza a ocorrência mineral, bem como as limítrofes e vizinhas, ficam sujeitas à servidão do solo e do subsolo, instituída mediante pagamento de indenização por danos e de renda pela ocupação do terreno, apuradas nos mesmos termos da ocupação temporária.

3.6 Ocupação provisória de imóveis para pesquisa e lavra de petróleo – Dec.-lei 1.864/1981

O Dec.-lei 1.864/1981, em hipótese idêntica à anteriormente tratada, disciplina a ocupação temporária de bens imóveis para fins de pesquisa e lavra de petróleo, de responsabilidade da Petróleo do Brasil S.A. – Petrobras. De acordo com o art. 1.º:

"Art. 1.º A Petróleo Brasileiro S.A. – Petrobras indenizará, na forma prevista neste Decreto-lei, os possuidores de áreas nas quais realizar, diretamente ou através de contratantes, serviços de pesquisa ou lavra, quando não acorrer a desapropriação.

A regra legal prescreve o dever da Petrobras de indenizar os possuidores de áreas em que forem realizadas, diretamente ou mediante a contratação de terceiros (delegação), os serviços de pesquisa ou lavra.

Nas situações em que a ocupação não se estender por mais de 30 (trinta) dias, a indenização realizar-se-á mediante pagamento de renda (mensal ou diária), cujo valor será equivalente ao lucro líquido percebido pelo possuidor pela utilização do imóvel no ato da ocupação. Se não for atribuída destinação econômica ao bem, a indenização corresponderá a 1% do seu valor para fins incidência de imposto.

Observe-se que, embora o decreto lei seja silente, a renda também deve ser paga, nos mesmos moldes, se o prazo se alongar por mais de 30 (trinta) dias, sem prejuízo, em ambos os casos do direito à indenização pelos danos sofridos, a serem apurados afinal, na forma do art. 9.º do decreto lei.

Também no caso da ocupação para fins de pesquisa de lavra petrolífera, uma vez declarada a ocupação temporária, se não houver acordo entre as partes acerca do *quantum* indenizatório, a Petrobras ingressará em juízo para que o Poder Judiciário arbitre, após perícia, o valor da renda mensal, autorizando a ocupação. É dizer: o ato administrativo de ocupação não tem força executória.

É importante destacar, também, que o Dec.-lei 1.864/1981 define regras específicas sobre o processo judicial de ocupação temporária de imóvel para pesquisa e lavra de petróleo. O art. 11 limita a discussão das questões judiciais na própria ação

aos aspectos atinentes ao preço e aos vícios do processo judicial, em qualquer grau de jurisdição.

A qualquer tempo, a Petrobras, por meio de auto, lavrado no bojo do processo, poderá requerer a cessação do pagamento da renda indenizatória e devolução do bem. Na mesma oportunidade serão apurados e pagos eventuais prejuízos por danos causados ao imóvel.

4. JURISPRUDÊNCIA SELECIONADA SOBRE OCUPAÇÃO TEMPORÁRIA

"Administrativo. Desapropriação. Indenização. Ocupação temporária da área remanescente. Entulho não removido. As despesas decorrentes do entulho não removido da área remanescente àquela desapropriada após a ocupação temporária prevista no art. 36 do Dec.-lei 3.365/1941, devem ser suportadas pelo expropriante, nada impedindo que sejam ressarcidas nos próprios autos da ação de desapropriação. Recurso especial não conhecido" (REsp 174.326/PR, 2.ª T., j. 20.08.1998, rel. Min. Ari Pargendler, *DJ* 08.09.1998, p. 53).

"Ação de cobrança. Uso de imóvel. Relação estabelecida entre as partes que possui natureza de ocupação temporária, e não de contrato de locação. Documento assinado por pessoa que não integrava os quadros da Emurb em que se estabelece previamente valor a ser pago a título de indenização pela utilização do bem Emurb que, não obstante, possuía registros internos em que tal pessoa figurava como seu agente. Teoria da aparência. Funcionário de fato. Ausência de demonstração, no entanto, de efetivo dano à propriedade, de modo que não é o caso de indenização. Recurso não provido" (TJSP, Ap 0134301-12.2006.8.26.0053, Ac. 6.768.857/SP, 11.ª Câm. de Direito Público, j. 28.05.2013, rel. Des. Aliende Ribeiro, *DJe-SP* 12.06.2013).

"Agravo de instrumento. Mandado de segurança. Preliminares afastadas. Decreto de requisição de intervenção do Poder Público municipal na gestão de hospital. Indícios de má-gestão. Impossibilidade de encerramento das atividades de serviço público de caráter essencial (pronto socorro, ambulatório, plantões). Situação de calamidade pública. Inexistência de ilegalidade e de arbitrariedade no ato de requisição do hospital pela municipalidade. Recurso conhecido e desprovido. O ente municipal tem legitimidade para se utilizar do *mandamus*, visando proteger direitos coletivos tais como a assistência à saúde, bem como a fim de dar cumprimento aos termos constantes do Dec. municipal 2.682/2012. O qual, por sua vez, requisitou e decretou a intervenção do Poder Público municipal na gestão do hospital São José, visando garantir o restabelecimento adequado dos serviços de saúde, mediante a ocupação temporária do local, seus utensílios e equipamentos. Não merece prosperar a preliminar de ilegitimidade de parte da autoridade imputada como coatora, vez que esta figura como gestora de mencionado hospital, exercendo serviço público de caráter essencial. Em princípio, não há qualquer ilegalidade do fato de o ente municipal defender o seu direito em assumir temporariamente a direção/gestão do hospital São José, nos moldes deter-

minados pelo Dec. 2.682/2012, a fim de que o sistema municipal de saúde não entre em situação de verdadeiro colapso, o que, consequentemente, prejudicaria toda a população municipal. Diante da possível intenção de dissolução do hospital pela sua entidade mantenedora, bem como ante a impossibilidade de renovação de contrato de subvenção social, tendo em vista a ausência de certidões de débitos tributários exigidas pelo tribunal de contas, não poderia o juízo *a quo* ter agido de outra forma, senão determinado que o ente municipal assumisse a direção do hospital, a fim de evitar a interrupção das atividades" (TJPR, AgIn 0975521-3, Carlópolis, 5.ª Câm. Civ., rel. Des. Luiz Mateus de Lima, *DJ-PR* 12.03.2013, p. 84).

"Remessa *ex officio* e apelação cível. Ação ordinária. 1. Julgamento *extra petita*. Não configuração. 2. Ocupação temporária. Função social. Interesse coletivo. 3. Equiparação servidão administrativa. 4. Comprovação prejuízo. Indenização devida. Recurso improvido. 1. Não há decisão *extra petita* quando o juiz examina o pedido e aplica o direito com fundamentos diversos dos fornecidos na petição inicial ou mesmo na apelação, desde que baseados em fatos ligados ao fato-base (REsp 551.959/RS, rel. Min. Luiz Fux, *DJU* 06.06.2005). 3. Recurso especial provido. 2. Trata-se de hipótese de ocupação temporária, instituto utilizado pela administração nas hipóteses em que esta tem necessidade de usar, por algum período de tempo, a propriedade privada com o fim de lhe ser permitida a execução de serviços e obras públicas, ainda que inexista situação de perigo público iminente. O referido instituto possui como fundamentos os arts. 5.º, XXIII, e 170, III da CF/1988, uma vez que se presta ao atendimento da função social, exercida pelo Poder Público em atividades de interesse coletivos. 3. A ocupação temporária desvinculada da desapropriação, caso dos autos, a regra é a mesma que vale para a servidão administrativa, ou seja, em princípio não haverá indenização, mas esta será devida se o uso acarretar comprovado prejuízo ao proprietário. 4. Quanto ao prejuízo, a ocupação pela apelante no bem imóvel do apelado caracteriza restrição à propriedade do mesmo, razão pela qual devida a indenização em questão no valor de R$ 800,00 (oitocentos reais) mensais. Recurso voluntário improvido. Remessa necessária improvida" (TJES, Remessa *ex officio* 47080008205, 3.ª Câm. Civ., rel. Des. Eliana Junqueira Munhos, *DJ-ES* 17.02.2011, p. 27).

"Apelação cível. Ação de reparação de danos materiais e morais decorrentes de ocupação temporária de imóvel, promovida pelo Município de Miguel Pereira, visando realização de obras em logradouro público. Preliminar de ilegitimidade ativa rejeitada, porquanto o autor é legítimo ocupante do imóvel. No mérito, malgrado a autorização legal para utilização de propriedade privada pelo ente público (art. 36, Dec.-lei 3.365/1941), sob a modalidade de ocupação temporária, não há se dispensar o competente ato instituidor e a notificação do proprietário. A ocupação temporária em si não configura ato ilícito, mas sua realização, sem o devido respeito ao princípio da legalidade configura, extreme de dúvida, conduta antijurídica. A responsabilidade do ente federativo é objetiva, conforme dispõe o art. 37, § 6.º, da CF e, por isso, dispensa a discussão acerca da culpa. Presentes a conduta, o dano e nexo de causalidade, exsurge o

dever de indenizar. Danos materiais não comprovados. Provimento parcial do recurso do réu para minorar a verba compensatória por dano moral, fixada em R$ 20.000,00, para R$ 10.000,00, atentando-se as circunstâncias do caso concreto e os precedentes da Corte. Improvimento do apelo do autor. Em reexame necessário, cumpre isentar o Município réu do pagamento das custas (art. 17, IX, da Lei estadual 3.350/1999)" (TJRJ, AC 2006.001.20486, 6.ª Câm. Civ., j. 10.01.2007, rel. Des. Luis Felipe Salomão).

"Administrativo e processual civil ocupação temporária de terreno não edificado execução de obra de interesse público antecipação de tutela admissibilidade. 1. A antecipação dos efeitos da tutela pretendida no pedido inicial pressupõe a concorrência dos requisitos da verossimilhança da alegação em face da existência de prova inequívoca e fundado receio de dano irreparável ou de difícil reparação (art. 273, I e II, CPC). 2. Ocupação temporária de terreno não edificado para realização de obra pública (art. 36 do Dec.-lei 3.365/1941). Medida onerosa que se qualifica como arrendamento forçado ficando o ocupante obrigado ao pagamento de uma renda. Concorrência dos requisitos legais. Decisão reformada. Tutela antecipada deferida. Recurso provido" (TJSP, AgIn 20160837220148260000/SP 2016083-72.2014.8.26.0000, 9.ª Câm. de Direito Público, j. 26.02.2014, rel. Décio Notarangeli, publ. 27.02.2014).

"Tributário. Embargos de terceiros. Penhora sobre bem imóvel objeto de ocupação temporária. Não desapropriação. Subsistência da penhora. 1. A embargante possui legitimidade para propor a presente ação, pois se investe da condição de possuidora indireta do bem penhorado, vez que, no momento da constrição judicial (30.05.1996), a executada estava sob intervenção municipal. 2. As intervenções decretadas pelo Município de Birigui redundaram em 'ocupação temporária' do bem imóvel constrito, não se podendo falar em alteração do regime jurídico a que submetido, pelo que somente poder-se-ia invocar sua impenhorabilidade no caso de haver se tornado inalienável (art. 649, I, do CPC). 3. Remessa Oficial, tida por ocorrida, parcialmente provida e apelação improvida" (TRF-3.ª Reg., AC 13.245/SP 1999.03.99.013245-0, 3.ª T., j. 27.03.2008, rel. Des. Federal Nery Junior).

"Apelação cível. Ação de cumprimento. Utilização de imóvel particular pelo Município de Itajaí para a realização de festa (marejada). Liminar concedida. Evento realizado. Extinção (art. 267, VI, do CPC). Perda do objeto não caracterizada. Sentença anulada. Exame do mérito. Art. 515, § 3.º, do CPC. Preliminar de ilegitimidade ativa afastada. Ocupação temporária do terreno autorizada via decreto. Possibilidade. Recurso parcialmente provido. 'A extinção do processo pelo fato de ter natureza satisfativa a liminar importa em recusa à prestação jurisdicional. A prevalecer esse entendimento, nenhum sentido há em se ouvir o impetrado e o Promotor de Justiça após a concessão da medida; por um raciocínio lógico, deveria o juiz, no mesmo ato, extinguir o processo' [...]. 'Ocupação provisória ou temporária é a utilização transitória, remunerada ou gratuita, de bens particulares pelo Poder Público, para a execução de obras, serviços ou atividades públicas ou de interesse público (CF, art. 5.º, XXV)' (MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Malheiros,

2005. p. 625)" (TJSC, AC 389.409/SC 2006.038940-9, 2.ª Câm. de Direito Público, j. 08.04.2008, rel. Ricardo Roesler).

"Processual civil. Ação de reintegração de posse em face a titular do domínio - liminar deferida. Pagamento de pecúnia ao proprietário do imóvel a título de indenização pela ocupação temporária do bem - infactibilidade. - Em ação de reintegração de posse proposta em face do proprietário do imóvel, o deferimento de liminar a favor da parte autora não enseja a percepção, pelo requerido, de indenização pecuniária pelo tempo de 'ocupação temporária' do seu bem, haja vista que a posse do autor, fincada em decisão judicial, consubstancia exercício regular de direito" (TRF-4.ª Reg., Ag 9.835/SC 2004.04.01.009835-0, 4.ª T., j. 14.09.2005, rel. Amaury Chaves de Athayde, *DJ* 14.12.2005, p. 772).

5. BIBLIOGRAFIA

ARAÚJO, Edimir Netto. *Curso de direito administrativo*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

BARBOSA, Edgar Fernando. *Requisição de imóveis particulares pela Justiça Eleitoral*. Disponível em: [http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs/index.php/direito/article/viewFile/1771/1468]: Acesso em: 16.07.2014.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

CARVALHO, Raquel Melo Urbano de. *Curso de direito administrativo*. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2009.

CRETELLA JÚNIOR, José. *Dicionário de direito administrativo*. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

GASPARINI, Diógenes. *Direito administrativo*. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 869-870.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 16. ed. São Paulo: Ed. RT, 2014.

_____. *Curso de direito administrativo*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de direito administrativo*. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho (coord.). *Curso prático de direito administrativo*. 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2013.

NOHARA, Irene Patrícia. *Direito administrativo*. 3. ed., São Paulo: Atlas, 2013.

Capítulo 4

REQUISIÇÃO

LUCIANO FERRAZ

SUMÁRIO: 1. Conceito e fundamentos – 2. Competência e forma de instituição – 3. Requisição e dever de indenizar – 4. Institutos afins – 5. Requisição administrativa em espécie: 5.1 Lei Delegada 4/1962, que dispõe sobre a intervenção no domínio econômico para assegurar a livre distribuição de produtos necessários ao consumo do povo; 5.2 Dec.-lei 2/1966, que autoriza a requisição de bens ou serviços essenciais ao abastecimento da população e dá outras providências; 5.3 Art. 25 da Lei 6.439/1977; 5.4 Art. 15 da Lei 8.080/1990 – Sistema Único de Saúde; 5.5 Lei 7.565/1986 – Código de Aeronáutica (arts. 53 e 54); 5.6 Dec.-lei 4.812/1942, que dispõe sobre a requisição de bens móveis e imóveis necessários às Forças Armadas e à defesa passiva da população – 6. Jurisprudência selecionada sobre requisição – 7. Bibliografia.

1. CONCEITO E FUNDAMENTOS

Requisição é a restrição interventiva, imposta pelo Estado à propriedade alheia, mediante ato administrativo unilateral, que lhe garante, em situações de perigo iminente, o uso transitório de bens imóveis, móveis e serviços, podendo levar ao seu perecimento. "É o Estado Policial de necessidade, o *polizeillicher* (cf. Karl Friedrichs, *Polizeinotstand ud Schadenersatz, Preussirsches Verwaltungsblatt*, 45, 2)".[1]

Na requisição administrativa não há a extinção do direito de propriedade, a não ser quando se trate de coisas consumíveis ou serviços ou imóveis que necessitam ser demolidos (total ou parcialmente). Entretanto, "quem requisita não faz o titular perder a propriedade; a perda da propriedade seria consequência do uso, após a entrega".[2]

Assim se passa, por exemplo, "com as requisições de gêneros alimentícios, de tijolos, de cimento, de serviços ou de prédios para a derrubada (e.g., evitar que o incêndio se propague ao quarteirão, ou que atinja depósito de inflamáveis), são requisições expropriatórias. O dono de tais bens não os perde por ato de desapropriação, e sim pelo consumo ou perecimento parcial ou total do bem, ou pela integração ou perda da individualidade do bem".[3]

A *"característica nuclear" da requisição* encontra-se no iminente perigo público que lhe autoriza a instituição, situação que se instala diante de "uma situação de

1. PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcante. *Comentários à Constituição de 1967, com a Emenda 1, de 1969*. São Paulo: Ed. RT, 1974. p. 528.
2. Idem, p. 527.
3. Idem, p. 528.

risco imediato à integridade e segurança de pessoas e bens, uma situação de urgência". São exemplos de motivos que dão azo à requisição: incêndios, inundação, epidemia, sonegação de gêneros de primeira necessidade.[4] "No direito brasileiro, a requisição surgiu como meio de restrição possível somente nos casos de guerra ou de comoção intestina grave. Era o que dispunha a Constituição da República de 1891 (art. 80 e o Código Civil de 1916 (art. 591). As requisições militares foram disciplinadas pelo Dec.-lei 4.812, de 08.10.1942, modificado pelo Dec.-lei 5.451, de 30.04.1943".[5]

Logo, o conceito jurídico de "perigo iminente" exige situação extrema de urgência e não perigo iminente de pequenas alterações da ordem ou de serviços públicos, ou de pequenas inundações. Bem verdade que essa situação fática de extremada atipicidade não necessita ser generalizada, podendo ser local, limitada a um rua, a poucos quarteirões, como no caso de um incêndio. "No plano do direito público, tudo se passa, a respeito das requisições, como, no plano do direito privado, a respeito dos atos de estado de necessidade".[6]

O fundamento constitucional do instituto são o art. 5.º, XXV, o art. 170, III, o art. 136, § 1.º, II e o art. 139, VII, todos, da Constituição da República, *verbis*:

"Art. 5.º (...)

XXV – no caso de iminente perigo público, a autoridade competente poderá usar de propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior, se houver dano;

Art. 136 (...)

§ 1.º – O decreto que instituir o estado de defesa determinará o tempo de sua duração, especificará as áreas a serem abrangidas e indicará, nos termos e limites da lei, as medidas coercitivas a vigorarem, dentre as seguintes:

II – ocupação e uso temporário de bens e serviços públicos, na hipótese de calamidade pública, respondendo a União pelos danos e custos decorrentes.

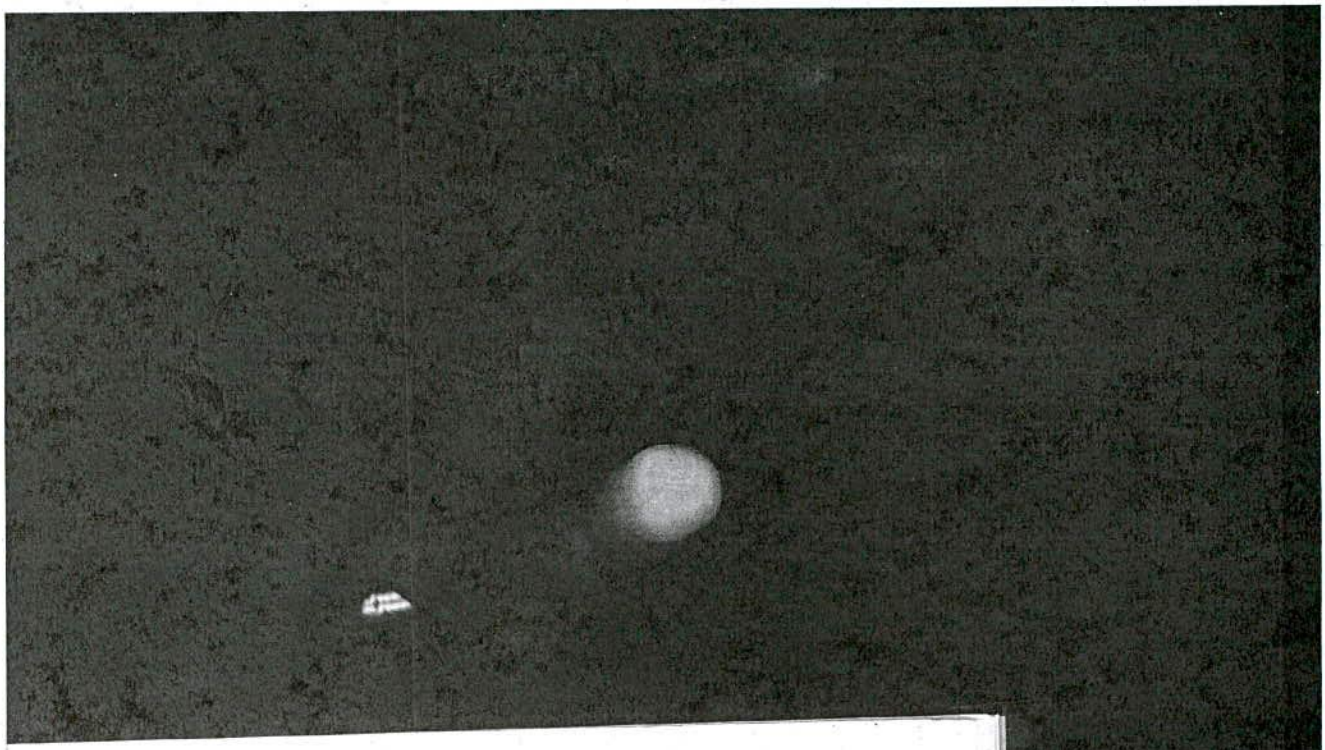
Art. 139. Na vigência do estado de sítio decretado com fundamento no art. 137, I, só poderão ser tomadas contra as pessoas as seguintes medidas:

VII – requisição de bens".

A previsão do art. 5.º, XXV trata da requisição administrativa em tempos de normalidade institucional, ao passo que o inc. III do § 1.º do art. 136 e o inciso VII do art. 139 da Constituição versam, ambos, sobre requisição em momentos de anormalidade institucional (Estado de Defesa e Estado de Sítio).

---

4. MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 13. ed. São Paulo: Ed. RT, 2009. p. 357.
5. FARIA, Edimur Ferreira de. *Curso de direito administrativo positivo*. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2001. p. 414.
6. PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcante. *Comentários à Constituição de 1967, com a Emenda 1, de 1969*. São Paulo: Ed. RT, 1974. p. 528.



Na mesma linha, o Código Civil de 2002 dispõe no art. 1.228, § 3.º, que "o proprietário pode ser privado da coisa, nos casos de desapropriação, por necessidade ou utilidade pública ou interesse social, bem como no de requisição, em caso de perigo público iminente".

2. COMPETÊNCIA E FORMA DE INSTITUIÇÃO

Além das disposições constitucionais e do Código Civil, a requisição encontra-se prevista na legislação infraconstitucional federal, porquanto somente à União cabe legislar sobre requisições administrativas, civis e militares (art. 22, III, da CF/1988).[7]

(a) Lei Delegada 4/1962, que dispõe sobre a intervenção no domínio econômico para assegurar a livre distribuição de produtos necessários ao consumo do povo;

(b) Dec.-lei 2/1966, que autoriza a requisição de bens ou serviços essenciais ao abastecimento da população e dá outras providências;

(c) Lei 6.439/1977 (art. 25), que dispõe sobre a requisição pelo Poder Executivo, em caso de calamidade pública, perigo público iminente ou ameaça de paralisação das atividades de interesse da população, de bens e serviços essenciais à sua continuidade, assegurado ao proprietário indenização ulterior;

(d) Lei 8.080/1990 (art. 15, XIII), que autoriza a requisição para atendimento de necessidades coletivas, urgentes e transitórias, decorrentes de situações de perigo iminente, de calamidade pública ou de irrupção de epidemias, a autoridade competente da esfera administrativa correspondente poderá requisitar bens e serviços, tanto de pessoas naturais como de jurídicas, sendo-lhes assegurada justa indenização;

(e) Lei 7.565/1986 – Código de Aeronáutica (arts. 53 e 54), segundo os quais "a obrigação de prestar socorro, sempre que possível, recai sobre aeronave em voo ou pronta para partir" e "na falta de outros recursos, o órgão do Ministério da Aeronáutica, encarregado de coordenar operações de busca e salvamento, poderá, a seu critério, atribuir a qualquer aeronave, em voo ou pronta para decolar, missão específica nessas operações".

7. O STF já teve a oportunidade de julgar inconstitucional lei local que criava hipótese de requisição administrativa: "Constitucional. Competência legislativa. Pacto federativo. Violação. Hipótese de uso de veículo apreendido estabelecida por estado federado. Reserva de lei da união para dispor sobre direito penal, requisição administrativa, trânsito e perdimento de bens. A Lei 84.93/2004, do Estado do Rio Grande do Norte, viola os arts. arts. 5.º, *caput*, XXV e XLV e 22, I, III e XI da Constituição, na medida em que estabelece hipótese de uso de veículo apreendido, ainda que em atividade de interesse público. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida e julgada procedente. (ADIn 3639, Tribunal Pleno, j. 23.05.2013, rel. Min. Joaquim Barbosa, acórdão eletrônico *DJe*-197, divulg. 04.10.2013, publ. 07.10.2013).

(f) Dec.-lei 4.812/1942, que dispõe sobre a requisição de bens móveis e imóveis necessários às Forças Armadas e à defesa passiva da população.

As requisições administrativas podem ser civis ou militares e recaem normalmente sobre a propriedade privada. Entretanto, também a propriedade pública pode vir a ser alcançada pela requisição, necessariamente sob vigência do Estado de Sítio ou do Estado de Defesa, segundo o entendimento do STF.

Com efeito, o STF teve a oportunidade de debater a possibilidade de requisição de bens públicos, com base no art. 15, III, da Lei 8.080/1990, independente da decretação do Estado de Defesa ou de Sítio. Trata-se do célebre julgamento do MS 25.295/DF, relatado pelo Min. Joaquim Barbosa, impetrado pelo Município do Rio de Janeiro contra o Dec. 5.392/2005 do Presidente da República, que declarava o estado de calamidade da saúde do Município do Rio de Janeiro, requisitando os hospitais municipais Souza Aguiar e Miguel Couto, assim ementado:

"Constitucional. Administrativo. Mandado de segurança. Município do Rio de Janeiro. União Federal. Decretação de estado de calamidade pública no Sistema Único de Saúde no Município do Rio de Janeiro. Requisição de bens e serviços municipais. Dec. 5.392/2005 do presidente da república. Mandado de segurança deferido. Mandado de segurança, impetrado pelo município, em que se impugna o art. 2.º, V e VI (requisição dos hospitais municipais Souza Aguiar e Miguel Couto) e §§ 1.º e 2.º (delegação ao ministro de Estado da Saúde da competência para requisição de outros serviços de saúde e recursos financeiros afetos à gestão de serviços e ações relacionados aos hospitais requisitados) do Dec. 5.392/2005, do presidente da República. Ordem deferida, por unanimidade. Fundamentos predominantes: (i) a requisição de bens e serviços do município do Rio de Janeiro, já afetados à prestação de serviços de saúde, não tem amparo no inc. XIII do art. 15 da Lei 8.080/1990, a despeito da invocação desse dispositivo no ato atacado; (ii) nesse sentido, as determinações impugnadas do decreto presidencial configuram-se efetiva intervenção da União no município, vedada pela Constituição; (iii) inadmissibilidade da requisição de bens municipais pela União em situação de normalidade institucional, sem a decretação de Estado de Defesa ou Estado de Sítio. Suscitada também a ofensa à autonomia municipal e ao pacto federativo. Ressalva do ministro presidente e do relator quanto à admissibilidade, em tese, da requisição, pela União, de bens e serviços municipais para o atendimento a situações de comprovada calamidade e perigo públicos. Ressalvas do relator quanto ao fundamento do deferimento da ordem: (i) ato sem expressa motivação e fixação de prazo para as medidas adotadas pelo governo federal; (ii) reajuste, nesse último ponto, do voto do relator, que inicialmente indicava a possibilidade de saneamento excepcional do vício, em consideração à gravidade dos fatos demonstrados relativos ao estado da prestação de serviços de saúde no município do Rio de Janeiro e das controvérsias entre União e município sobre o cumprimento de convênios de municipalização de hospitais federais; (iii) nulidade do § 1.º do art. 2.º do Decreto atacado, por inconstitucionalidade da delegação, pelo presidente da República ao ministro da

Saúde, das atribuições ali fixadas; (iv) nulidade do § 2.º do art. 2.º do decreto impugnado, por ofensa à autonomia municipal e em virtude da impossibilidade de delegação".[8]

O Ministro relator sustentou isoladamente a possibilidade de requisição de bens públicos, mesmo no período de normalidade institucional. Mas todos os demais Ministros votaram no sentido de que a requisição administrativa de bens e serviços públicos somente é viável, sob a vigência do Estado de Defesa ou do Estado de Sítio, na forma do art. 136, § 1.º, II e do art. 139, VII da Constituição da República.

Segundo Hely Lopes Meirelles, "a requisição civil visa a evitar danos à vida, à saúde e aos bens da coletividade; a requisição militar objetiva o resguardo da segurança interna e a manutenção da Soberania Nacional. Ambas são cabíveis em tempo de paz, independentemente de qualquer regulamentação legal, desde que se apresente uma real situação de perigo público iminente (inundação, incêndio, sonegação de gêneros de primeira necessidade, conflito armado, comoção intestina)".[9]

Com efeito, se o motivo que autoriza a instituição da requisição é uma situação de perigo iminente, há de se reconhecer a possibilidade de sua imposição independente de previsão legal, na esteira da sustentação de Hely Lopes Meirelles. Neste caso, a força normativa do princípio do interesse público dará suporte jurídico à medida interventiva, que será dotada do atributo da autoexecutoriedade.

Em outras palavras, "quando a executoriedade é condição indispensável à eficaz garantia do interesse público confiado pela lei à Administração; isto é, nas situações em que, se não for utilizada, haverá grave comprometimento do interesse que incumbe à Administração assegurar. Isto ocorre nos casos em que a medida é urgente e não há via jurídica de igual eficácia à disposição da Administração para atingir o fim tutelado pelo Direito, sendo impossível, pena de frustração dele, aguardar a tramitação de uma media judicial. Nestes casos, entende-se que a autorização para a executoriedade está implícita no sistema legal, pois é em decorrência dele que a Administração deve garantir a proteção ao bem jurídico posto em risco".[10]

A oponibilidade da requisição administrativa, com o afastamento do proprietário ou possuidor em benefício da Administração, independe de ordem judicial. Como bem ressalta a doutrina, "uma vez verificada a situação ensejadora do ato de requisição, este poderá ser imediatamente decretado, independendo, no entanto, de decisão prévia do Poder Judiciário. Isso significa que a requisição configura um ato administrativo autoexecutório incompatível com o controle judicial prévio".[11]

8. STF – MS 25295, rel. Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, j. 20.04.2005, DJe-117, divulg. 04.10.2007, publ. 05.10.2007 *DJ* 05.10.2007, p. 22 Ement. vol. 02292-01, p. 172)
9. MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*, 21.ª. ed., São Paulo: Malheiros, 1996. p. 540.
10. BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 1995. p. 239.
11. FERNANDES, Flávia Maria Leite. Intervenção do Estado na Propriedade. In. MOTTA, Carlos Pinto Coelho. *Curso prático de direito administrativo*. 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2011. p. 973-974.

A requisição administrativa pode recair sobre bens imóveis, bens móveis e serviços particulares, tal como enfatizado anteriormente. É possível, portanto, que o objeto da requisição seja prédios, equipamentos, serviços em geral: "a requisição de imóveis implica, em regra, somente seu uso temporário pelo Poder Público, sendo excepcional a possibilidade de destruição ou alteração do bem requisitado, com o atendimento da proporcionalidade. Dentre os bens móveis, é cabível que a requisição recaia até mesmo sobre bem móvel consumível".[12]

A extinção do ato de requisição ocorre quando o perigo público iminente desaparece ou quando o risco se dissipa. Se a requisição recair sobre bens não consumíveis (terrenos, prédios, máquinas, veículos) terá caráter transitório; por outro lado, se a requisição atingir bens consumíveis e serviços assumirá caráter definitivo, aproximando-se, quantos aos efeitos, à desapropriação. É o caso da 'requisição expropriatória', como diz Pontes de Miranda.[13]

3. REQUISIÇÃO E DEVER DE INDENIZAR

Uma vez terminada a requisição, haverá, se for o caso, pagamento de indenização. O dever de indenizar assenta na amplitude do direito de propriedade, que é, como se viu, direito fundamental constitucional. Este direito não pode ser lesado, sem justa indenização, nem mesmo em nome do interesse público.[14]

"Na requisição, a indenização é a prestação pelo fato do prejuízo sofrido pelo dono dos bens ou pelo que lhes tem o *usus*, e não pressuposto. Se a lei, em alguma espécie, estabelece que o Estado a deve prestar quando requisita, ou à entrega do bem, com isso não faz pressuposto; houve apenas assunção de obrigação pelo Estado. Em consequência, se há a requisição e a entrega, houve juridicidade do ato e dos seus efeitos, ainda que o Estado não houvesse adimplido o que lhe cumpria."[15]

Com efeito, de acordo com o art. 5.º, XXIII da Constituição da República, a requisição administrativa pode ou não ser indenizável, afinal. Note-se que somente o uso do bem, sem que gere prejuízos, não garante o direito à indenização. Porém se, ao cabo da requisição, o proprietário tiver experimentado danos, deverá ser indenizado em plenitude. "Trata-se de pretensão de reequilíbrio, ou de nivelação, pela qual se contrabalançam e se tenta apagar os danos provenientes do dever de suportar os danos que procedem da limitação ao direito de propriedade".[16]

12. CARVALHO, Raquel Melo Urbano de. *Curso de direito administrativo*. 2. ed., Salvador: JusPodivm, 2009. p. 1030.
13. PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcante. *Comentários à Constituição de 1967, com a Emenda 1, de 1969* cit., p. 528.
14. Idem, p. 530.
15. PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcante. *Comentários à Constituição de 1967, com a Emenda 1, de 1969* cit., p. 529.
16. Idem, p. 531.

De se notar que a indenização, quando cabível, será posterior ao ato de requisição, ao contrário da desapropriação: "como não se trata de desapropriação, mas sim do uso forçado da propriedade particular, compreende-se possa, sem ofensa ao texto constitucional, ser a indenização paga posteriormente, uma vez que seria impossível saber quanto deveria montar essa indenização, por serem ignorados os dados para ser fixada, a saber, os incômodos e os danos sofridos".[17]

E a indenização deve ser paga administrativamente, porquanto "a circunstância não autoriza Administração Pública a promover a requisição e remeter o particular à via judicial. É dever do administrador instaurar o processo administrativo, no mais breve espaço de tempo, e produzir a liquidação espontânea do valor apurado. A omissão em adotar essa solução configurará pressuposto de responsabilização administrativa do agente por eventuais perdas e danos adicionais, verificado em virtude da demora na liquidação da indenização".[18]

Detém legitimidade para reivindicar a indenização não só o proprietário, mas todo aquele que sofrer prejuízos decorrentes do ato administrativo. Assim, o possuidor, o usufrutuário, o locatário. Os credores hipotecários e os credores de rendas imobiliárias, porque detentores de direito de garantia, não terão esta pretensão diretamente contra o Estado, senão contra o proprietário, em virtude de sub-rogação real.

4. INSTITUTOS AFINS

A requisição não deve ser confundida com a servidão administrativa, com a ocupação temporária ou com a desapropriação. A servidão é direito real, tem caráter definitivo e incide sobre bens imóveis. A indenização, quando cabível, haverá de ser prévia. A requisição, ao seu turno, é direito pessoal, de caráter transitório, incidindo sobre bens móveis, imóveis ou serviços; fundamenta-se na situação de perigo público iminente e a indenização, se devida, é posterior.

A requisição não deve ser confundida coma ocupação temporária, embora ambas sejam idênticas do ponto de vista da intervenção. A diferença entre elas está no motivo que autoriza um e outro. A requisição pressupõe a existência de iminente perigo público a ocupação temporária não. Na ocupação temporária, proprietário é indenizado, como regra, pelo uso do bem e pelos danos verificados; na requisição, como regra, não há indenização pelo uso do bem, salvo se houver dano. No caso de requisição de serviço sempre há dano.

A requisição não deve ser confundida com a desapropriação. A desapropriação refere-se a bens, ao passo que a requisição a bens e serviços; e decorre de necessidades permanentes da coletividade. A desapropriação objetiva a aquisição da propriedade

17. CARVALHO SANTOS, J. M. *Código Civil Brasileiro interpretado*. 9. ed. São Paulo: Freitas Bastos, 1961. p. 208. vol. VIII.

18. JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 426.

do bem; a requisição apenas o seu uso; a desapropriação decorre de necessidades permanentes da sociedade; a requisição decorre de necessidades transitórias; a desapropriação não é autoexecutória, a requisição é; a desapropriação pressupõe necessidade pública usual; a requisição pressupõe necessidade pública iminente e transitória; a desapropriação é indenizada previamente e sempre, ao passo que na requisição a indenização, quando houver, é posterior.

5. REQUISIÇÃO ADMINISTRATIVA EM ESPÉCIE

As normas federais que tratam da requisição administrativa já foram apresentadas anteriormente. Porém cabe aqui divagar um pouco mais sobre cada uma das hipóteses versadas, em ordem a apontar as peculiaridades de cada uma.

5.1 Lei Delegada 4/1962, que dispõe sobre a intervenção no domínio econômico para assegurar a livre distribuição de produtos necessários ao consumo do povo

De acordo com a Lei Delegada 4/1962, a União fica autorizada a intervir no domínio econômico para assegurar a livre distribuição de mercadorias e serviços essenciais ao consumo e uso do povo, nos limites fixados nesta lei. A intervenção se processará, também, para assegurar o suprimento dos bens necessários às atividades agropecuárias, da pesca e industriais.

A intervenção pode ser realizada de diversas maneiras: (a) compra e venda de gêneros; (b) fixação de preços e controle do abastecimento; (c) promoção e estímulo à produção; (d) desapropriação de bens, por interesse social ou requisição de serviços, necessários à realização dos objetivos previstos na lei.

A lei é expressa exclusivamente com relação à requisição de serviços (art. 2.º, III), reservando para os bens em geral a compra e venda e a desapropriação (art. 3.º). É verdade que a ausência de autorização legal expressa para a requisição de bens não impede sua utilização, em face da periclitação pública iminente, que justifica a atuação estatal.

Os serviços e bens requisitáveis, porquanto destinados ao abastecimento da população, serão consumíveis, devendo-se, portanto, cogitar de regra de indenização prevista para a desapropriação na própria lei. Segundo o art. 7.º da citada Lei, os preços dos bens desapropriados, quando objeto de tabelamento em vigor, serão pagos previamente em moeda corrente e não poderão ser arbitrados em valor superior ao do respectivo tabelamento. Quando o bem desapropriado não for sujeito a prévio tabelamento, os preços serão arbitrados tendo em vista o custo médio nos locais de produção ou de venda. A única diferença é que quando se trate de requisição administrativa e não de desapropriação, esta indenização será posterior ao ato requisitório.

5.2 Dec.-lei 2/1966, que autoriza a requisição de bens ou serviços essenciais ao abastecimento da população e dá outras providências

A requisição administrativa prevista no Dec.-lei 2/1966 era de competência da Superintendência Nacional do Abastecimento (Sunab), criada em 1962, em substituição à Comissão Federal de Abastecimento e Preços (Cofap). A Sunab foi extinta em 1998, com base na MedProv 1.631/1997, convertida na Lei 9.618/1998, com a edição do Dec. 2.280/1997 e suas competências foram transferidas para o Ministério da Fazenda.

Conforme o art. 1.º do Dec.-lei 2/1966, órgão incumbido de aplicar a legislação de intervenção do Estado no domínio econômico, quando assim exigir o interesse público, poderá requisitar bens ou serviços essenciais ao abastecimento da população. Ou seja, o objeto dessa requisição é expressamente bem ou serviço.

Os proprietários dos bens ou serviços requisitados serão indenizados em dinheiro, de acordo com os preços previamente fixados, com base no comportamento normal do mercado. Tratando-se de requisição administrativa a indenização será posterior ao ato requisitório.

Esta hipótese de requisição administrativa só pode ser executada pela União.

5.3 Art. 25 da Lei 6.439/1977

Nos termos do art. 25 da 6.439/1977, em caso de calamidade pública, perigo público iminente ou ameaça de paralisação das atividades de interesse da população a cargo dos órgãos da Previdência e da Assistência Social, o Poder Executivo poderá requisitar os bens e serviços essenciais à sua continuidade, assegurada ao proprietário indenização ulterior.

Note-se que esta hipótese de requisição é circunscrita aos bens (móveis ou imóveis) e serviços essenciais à continuidade das atividades ameaçadas, exigindo que o ato de requisição especifique, na motivação, a essencialidade dos objetos requisitados. Também neste caso – e aqui por expressa determinação – a indenização ao proprietário será posterior.

A hipótese legal, à semelhança da anterior, fica a cargo da União.

5.4 Art. 15 da Lei 8.080/1990 – Sistema Único de Saúde

A previsão do art. 15, XIII da Lei 8.080/1990 autoriza que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, em seu âmbito administrativo, para atendimento de necessidades coletivas, urgentes e transitórias, decorrentes de situações de perigo iminente, de calamidade pública ou de irrupção de epidemias, a autoridade competente da esfera administrativa correspondente poderá requisitar bens e serviços, tanto de pessoas naturais como de jurídicas, sendo-lhes assegurada justa indenização.

A lei trata da organização do Sistema Único de Saúde, atribuindo a todas as esferas da Federação a competência requisitória, desde que respeitado o âmbito administrativo de cada uma, sob pena de ferimento ao princípio da autonomia federativa. O que se quer significar, com isso, é que, em tempo de normalidade institucional, a aplicação da medida requisitória de uma entidade federativa, não pode atingir a autonomia de outra, como se de intervenção se tratasse.

O dispositivo, art. 15, III, foi debatido pelo STF no julgamento do 25.295/DF (acima mencionado), colhendo-se do Voto do Min. Cézar Peluso, a seguinte passagem: "a requisição como tal pressupõe que o bem requisitado tenha destinação natural diversa daquela prevista na Constituição, qual seja, atender a iminente perigo público, o que não teria sido observado no caso, e, ainda, o fato de a própria lei invocada como suporte da requisição impedir que se extravasasse o âmbito de cada unidade federativa".

A requisição pode recair, portanto, sobre bens (móveis e imóveis) e serviços particulares, assegurando-se indenização justa e posterior.

5.5 Lei 7.565/1986 – Código de Aeronáutica (arts. 53 e 54)

De acordo com o art. 53 do Código de Aeronáutica, "a obrigação de prestar socorro, sempre que possível, recai sobre aeronave em voo ou pronta para partir", disciplinando o art. 54 a possibilidade de requisição, pelo Ministério da Aeronáutica, a seu critério, atribuir a qualquer aeronave, em voo ou pronta para decolar, missão específica nessas operações de busca e salvamento.

Toda assistência ou salvamento prestado com resultado útil dará direito à remuneração correspondente ao trabalho e à eficiência do ato, nas seguintes bases: I – considerar-se-ão, em primeiro lugar: (a) o êxito obtido, os esforços, os riscos e o mérito daqueles que prestaram socorro; (b) o perigo passado pela aeronave socorrida, seus passageiros, sua tripulação e sua carga; (c) o tempo empregado, as despesas e prejuízos suportados tendo em conta a situação especial do assistente. II – em segundo lugar, o valor das coisas recuperadas. Não haverá remuneração: (a) se o socorro for recusado ou se carecer de resultado útil; (b) quando o socorro for prestado por aeronave pública (art. 56).

A requisição administrativa prevista no Código Aeronáutico recai sobre a aeronave e os serviços do piloto e demais tripulantes, se for o caso. A limitação da indenização (remuneração) aos casos em que houver resultado útil, não se compatibiliza com a determinação constitucional do art. 5.º, XXV, que obriga à indenização, se dano houver. O uso da aeronave pode não ser indenizado, mas os serviços prestados, porquanto consumíveis, devem ser indenizados posteriormente em todo e qualquer caso.

5.6 Dec.-lei 4.812/1942, que dispõe sobre a requisição de bens móveis e imóveis necessários às Forças Armadas e à defesa passiva da população

O Dec.-lei 4.812/1942 trata das requisições administrativas militares, as quais podem ser declaradas em tempo de guerra ou sempre que necessárias à manutenção da segurança nacional.

De acordo com decreto lei, as requisições podem recair sobre coisas móveis, serviços, propriedades particulares, e tudo aquilo que for indispensável ao aprestamento, aprovisionamento e transporte das forças armadas de terra, mar e ar, quando empenhadas em operações de guerra ou de defesa da segurança nacional.

Também é lícito requisitar a ocupação e utilização de surpresas e instituições de fins econômicos ou não, que se tornarem necessários à mobilização do país. São permitidas, ainda, as requisições de tudo quanto forem necessários à alimentação, abrigo ou habitação e vestuário da população civil e alimentação de solípedes, gado, aves, animais úteis, bem como as de combustíveis e meios de iluminação das cidades, vilas e povoados e respectivas casas, de meios de transporte em geral, urbanos, interurbanos e interestaduais, de serviços de abastecimento d'água e tudo, enfim, quanto for útil à vida normal das populações, do indivíduo e dos animais úteis, quando se verificar aumento sem causa justificada do custo de vida ou quando houver deslocamento de populações ou de grupos de pessoas em virtude de necessidades militares.

A requisição de pessoal também está prevista, mas só poderão ser requisitados os serviços de pessoas maiores de 18 anos, nacionais ou estrangeiras, inclusive funcionários aposentados aptos. O pagamento dos serviços obedecerá à semelhança de funções retribuídas.

O direito de requisição será exercido em virtude de decretos do Poder Executivo Federal, e nos termos e condições que estabelecem. Todos os fornecimentos feitos e serviços prestados em virtude de requisições dão direito à justa indenização correspondente.

Não se submetem à requisição: (a) os víveres destinados ao consumo da família durante um mês; (b) as forragens destinadas à alimentação dos animais durante 15 dias; (c) os materiais, mercadorias e objetos destinados ao funcionamento normal dos estabelecimentos não requisitados, durante um período de três meses; (d) os meios de transporte dos médicos, cirurgiões e parteiros, salvo caso de necessidade imprescindível; (f) os bens imóveis e móveis indispensáveis às obras de caridade e assistência; (g) os bens de qualquer natureza de uso dos agentes diplomáticos e consulares dos países que concedem igual isenção aos agentes diplomáticos e consulares do Brasil.

O prazo para reclamar indenizações decorrentes de quaisquer tipos de requisição é de cinco anos, a teor da atual redação do art. 10, parágrafo único, do Dec.-lei 3.365/1941. Ressalvam-se as servidões derivadas de esbulho que aniquilem o direito de propriedade, cujo prazo será o decenal da desapropriação indireta.

6. JURISPRUDÊNCIA SELECIONADA SOBRE REQUISIÇÃO

"Intervenção municipal temporária. Responsabilidade do ente público interventor pelos créditos trabalhistas reconhecidos na demanda. Inocorrência. O reclamante foi contratado diretamente pela casa de saúde Santo Inácio, primeira reclamada, para

prestar serviços exclusivamente em seu benefício. O segundo réu, Município de Juazeiro do Norte, fazendo diversas considerações, notadamente a inexistência de hospital público municipal para os atendimentos de urgência e emergência e o caos que se instalou no atendimento respectivo e a existência de várias denúncias de deficiência nos serviços prestados pela primeira ré, houve por bem editar o Dec. municipal 291, de 12.01.2009, deflagrando estado de perigo iminente à saúde da população local e a consequente intervenção municipal na aludida casa de saúde, mediante ocupação temporária em seu prédio e utilização de todos os móveis e equipamentos e quaisquer outros bens ou utilidades necessários ao seu funcionamento. Verifica-se, assim, não haver o segundo reclamado atuado como tomador dos serviços, mas como mero interventor, de forma a não atrair a aplicação da Súmula 331 do TST, não sendo o caso de culpas *in eligendo e in vigilando*. Outrossim, não decorrendo de lei ou de ajuste entre as partes, impossível reconhecer a responsabilização solidária do ente público reclamado. Nesse compasso, de se ratificar a isenção do indigitado ente público de qualquer responsabilidade pelos créditos trabalhistas reconhecidos na demanda" (TRT-7.ª Reg., RO 129-84.2012.5.07.0027, 1.ª T., rel. Des. Emmanuel Teófilo Furtado, *DEJT-CE* 13.06.2013, p. 23).

"Recurso extraordinário. Administrativo. Requisição de bens e serviços de Santa Casa de Misericórdia por decreto municipal. Alegada situação de caos administrativo. Impossibilidade do reexame de provas. Incidência da Súmula 279 do STF. Recurso extraordinário ao qual se nega seguimento. Relatório 1. Recurso extraordinário interposto com base no art. 102, III, *a* e *c*, da CF contra o seguinte julgado do TJMS: 'Agravo regimental em apelação cível – Anulação de decreto municipal que prorroga a requisição da associação beneficente – Afastada pela necessidade de continuidade da prestação dos serviços de saúde à população e equilíbrio das contas da Santa Casa – Prevalência do interesse público sobre o privado possibilidade – Recurso improvido. A requisição está prevista no art. 5.º, XXV, da CF/1988, art. 1.228, § 3.º, do CC, e art. 15, XIII, da Lei 8.080/1990, e incide quando presente situação de perigo público iminente, por sinal, avaliada pelo administrador. Os motivos da requisição atrelam-se à peculiaridade do caso, em que é notória a crise administrativa e financeira que culmina quase que na paralisação da Santa Casa desta Capital, sendo que sua continuidade além de sanar problemas internos do hospital também propicia o estabelecimento de uma nova estrutura funcional a garantir a qualidade e manutenção dos serviços, possibilitando, inclusive, o equilíbrio de suas contas impedindo, por conseguinte, sua desestruturação. Não há limitação legal ou constitucional na prorrogação da requisição devendo prevalecer o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado.' 2. A recorrente alega que teria sido contrariado o art. 5.º, XV, XVII, XVIII, XIX e XXII, da CF. Argumenta: ainda que fosse verdadeira a afirmativa (e não é, mas não interessa aqui essa questão) da existência de crises cíclicas o fato é que a eventual deficiência no atendimento hospitalar por desequilíbrio financeiro – máxime em se considerando os valores pagos pelo SUS – não é um evento inesperado, súbito, imprevisto, capaz de pôr em risco a saúde

da população, sem que o Município tenha tempo de saná-lo por outros meios, – v.g., contratando outros hospitais, injetando mais recursos para suprir o *déficit* provocado pelos valores pagos pelo SUS pelos procedimentos médico-hospitalares – de tal modo alevar a autoridade, como única saída, a se apropriar *manu militari*, via da requisição dos bens particulares de uma associação centenária, de seu nome,contas bancárias, CNPJ, por longo e interminável tempo". E assevera: o venerando Acórdão recorrido, na parte em que reconheceu legalidade ao decreto municipal, ao fundamento de que não há limitação legal ou constitucional na prorrogação da requisição, devendo prevalecer o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado', acrescentando que cabe ao exclusivo alvedrio do administrador avaliar a situação de perigo público iminente', autorizando assim o Município reeditar *ad aeternum* a medida, violou as garantias constitucionais de proteção às associações em geral, expressas nos incs. XVII e XVIII do art. 5.º da CF, e, ao desrespeitar o direito de propriedade, dando por legal requisição administrativa desrespeitosa dos cânones constitucionais (inc. XXV do art. 5.º da CF) e legais, vitimou a garantia do direito de propriedade da impetrante, (inc. XXII do art. 5.º da CF), malferindo, em consequência, o estabelecido no inc. XXV do citado art. 5.º da Carta Constitucional. Apreciada a matéria trazida na espécie, decido. 3. Razão jurídica não assiste à recorrente. 4. Consta no acórdão recorrido: Na verdade, os motivos da requisição estão atrelados à peculiaridade do caso, em que é notória a crise administrativa, circunstância que evidentemente acaba por reduzir as atividades desenvolvidas, culminando quase que na paralisação completa da Santa Casa de Campo Grande. A toda evidência, a continuidade da requisição além de sanar problemas internos do hospital que enfrenta crises financeiras que acabam refletindo graves prejuízos à saúde pública, também propicia o estabelecimento de uma nova estrutura funcional a garantir a continuidade e a qualidade dos serviços com consequente manutenção dos mesmos. Inobstante isso, ainda há que observar, que a prorrogação do decreto de impugnação possibilita o equilíbrio das contas da Santa Casa de Campo Grande, visando, tão somente, impedir o risco de ser desestruturada. (...) Ora, o ato não trata-se de forma alguma de liberalidade do administrador, digo, privativo à sua conveniência, entretanto, a urgência reveste-se na situação caótica enfrentada pelo hospital, sendo notória pela sociedade. Também não depende de intervenção do Poder Judiciário para sua execução, podendo submeter-se a um crivo judicial somente a respeito da legalidade do ato. (...) Como se vê, caberá ao apelado valorar a situação de perigo público iminente, sendo notória neste caso tal característica, já que como é sabido a Santa Casa de Campo Grande encontra-se em estado caótico, diante das reiteradas paralisações e necessidade de interferência das Secretarias Estadual e Municipal de Saúde, Ministério da Saúde e Ministérios Públicos Estadual e Federal e do Trabalho na administração do hospital. Mister consignar, ainda, que dois anos jamais seriam suficientes para o Município de Campo Grande retirar a Santa Casa do caos instalado e do permanente perigo público iminente de colapso de paralisação mantido pelo Poder Público, sendo oportuna a requisição de bens e serviços com

intuito de reordenação e reorganização da saúde pública" (grifos nossos). Portanto, o tribunal de origem decidiu à luz dos fatos apresentados, os quais teriam mostrado situação peculiar capaz de justificar a requisição dos bens e serviços da recorrente. Desse modo, a modificação do julgado demandaria o reexame do conjunto probatório analisado, inviável em recurso extraordinário. Nesse sentido: 'Agravo regimental no recurso extraordinário. Administrativo. Pressupostos da requisição para utilização da personalidade jurídica da mantenedora do hospital. Impossibilidade de análise da legislação infraconstitucional e de reexame das provas (Súmula 279). Ofensa constitucional indireta. Agravo regimental ao qual se nega provimento' (AgRg no RE 596.920, 1.ª T., de minha relatoria, *DJe* 26.04.2011). 'Recurso extraordinário – Alegada violação a preceitos constitucionais – Ofensa indireta à Constituição – Contencioso de mera legalidade – Reexame de fatos e provas – Impossibilidade – Súmula 279 do STF – Recurso improvido. – A situação de ofensa meramente reflexa ao texto constitucional, quando ocorrente, não basta, só por si, para viabilizar o acesso à via recursal extraordinária. Precedentes. – Não cabe recurso extraordinário, quando interposto com o objetivo de discutir questões de fato ou de examinar matéria de caráter probatório. Precedentes' (AgRg no RE 607.125-segundo, 2.ª T., rel. Min. Celso de Mello, *DJe* 13.02.2012 – grifos nossos). 5. Inadmissível também o recurso extraordinário pela alínea *c* do inc. III do art. 102 da CF, pois o tribunal de origem não julgou válida lei ou ato de governo local contestado em face da Constituição da República. Incide na espécie a Súmula 284 do STF. Nesse sentido: 'Recurso extraordinário. – Inocorrência da hipótese prevista na alínea *c* do inc. III do art. 102 da CF. Falta de fundamentação, por isso mesmo, a esse respeito. Aplicação da Súmula 284' (RE 148.355, 1.ª T., rel. Min. Moreira Alves, *DJ* 05.03.1993). Não há, pois, o que prover quanto às alegações da recorrente. 6. Pelo exposto, nego seguimento ao recurso extraordinário (art. 557, *caput*, do CPC e art. 21, § 1.º, do RISTF). Publique-se. Brasília, 23 de fevereiro de 2012. Min. Cármen Lúcia (relatora)" (STF, RE 629.862/DF, j. 23.02.2012, rel. Min. Cármen Lúcia, *DJe* 048, divulg. 07.03.2012, publ. 08.03.2012).

"(...) A liminar impugnada (f.) suspendeu os efeitos de intervenção a que, por decreto municipal (f.), fora submetido Hospital mantido pela Santa Casa de Misericórdia de Angra dos Reis. 2. Embora haja sido decretada a intervenção com invocado apoio nos arts. 23, II e 196 da CF (além de legislação local), o requerimento de suspensão da liminar busca respaldo no item XIII do art. 15 da Lei 8.080/1990, que permite 'requisitar bens e serviços' para atender a 'situações de perigo iminente, de calamidade pública ou de irrupção de epidemia'. 3. Dois são os fundamentos essenciais apresentados pelo requerente, ambos prestigiados pelo parecer da douta Procuradoria Geral da República (f.), que se revela favorável ao deferimento da suspensão. 4. A primeira dessas assertivas repousa no relatório da auditoria a que procedera, no hospital em causa, a Secretaria Estadual de Saúde (f.). Mas as falhas apontadas nessa peça, embora possam distanciar o estabelecimento de algum modelo ideal, certamente, não são de molde a caracterizá-lo como razão de perigo iminente ou de calamidade

pública, de modo que venha, de seu turno, a continuidade do seu funcionamento a caracterizar-se como grave lesão à saúde pública, dando margem à suspensão da liminar. 5. O segundo fundamento, oferecido pelo requerente, consiste na realização do investimento de oito bilhões de cruzeiros, às custas dos cofres municipais, para a contratação de profissionais, a implantação de um centro de terapia intensiva e a construção de um pronto socorro infantil, nas dependências da Santa Casa. 6. Sucede que a aplicação de tais recursos, em estabelecimento de utilidade pública sem fins lucrativos (à satisfação de cujas necessidades materiais não pode a Prefeitura estar alheia), é, segundo penso, insusceptível de servir como argumento para tornar irreversível a intervenção, sob color de que na interrupção desta passaria a residir grave lesão à economia pública. 7. Assim, ainda que se pretenda equiparar a hipótese de intervenção à de requisição administrativa, e que se aceite possa esta servir de instrumento à almejada regularização ou ao aprimoramento dos serviços requisitados, e mesmo ponderando a circunstância de cuidar-se do único hospital da Cidade, não reputo satisfeitos os pressupostos necessários à concessão da liminar. 8. Indefiro, portanto, o pedido. Publique-se. Brasília, 25 de junho de 1993. Min. Octavio Gallotti (presidente)" (STF, SS 577/RJ, j. 25.06.1993, rel. Min. Octavio Gallotti, *DJ* 01.07.1993).

"Constitucional, administrativo e processo civil. Apelação cível. Mandado de segurança. Requisição administrativa. Intervenção estatal na propriedade privada. Legalidade. Supremacia do interesse público. Competência da autoridade. Substituto legal. Sentença. Fundamentação. Nulidade. Ausência. 1. Apresentando o decisório o fundamento legal e as razões para solucionar a matéria, inexiste violação à norma constitucional que impõe ao magistrado o dever de fundamentar seus decisórios. Não acarreta nulidade do julgado o desfecho diverso das pretensões deduzidas pela parte. 2. Existindo norma que concede competência ao secretário adjunto para substituir o Secretário de Estado nas suas ausências e impedimentos, a edição de ato pelo substituto legal tem a função de operacionalizar a rotina administrativa, sendo despicienda autorização expressa conferida pelo titular da pasta. 3. A Constituição Federal expressamente prevê a possibilidade de o Estado intervir na propriedade privada no caso de iminente perigo público (art. 5.º, XXV), assegurando ao proprietário o direito à posterior indenização se houver dano. No mesmo sentido, A Lei Orgânica do Distrito Federal, em seu art. 202. 4. A requisição administrativa constitui modalidade de intervenção estatal na propriedade privada apta a preservar o interesse público sem causar ao proprietário prejuízo econômico. 5. Recurso desprovido" (TJDF, Ap em MS 20110112038053/DF 0006233-07.2011.8.07.0018, 3.ª T. Cível, j. 30.10.2013, rel. Mario Zam Belmiro, *DJe* 22.11.2013, p. 97).

"Processual civil. Agravo de instrumento. Ferrovia Tereza Cristina S.A. Transferro Operadora Multimodal S.A. Estado do Paraná. Requisição de bens. Contrato de concessão. Locação. Transporte ferroviário. O instituto da requisição, meio de intervenção administrativa na propriedade particular, encontra fundamento no art. 5.º, inc. XXV, da CF 'no caso de iminente perigo público, a autoridade competente poderá usar de

propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior, se houver dano. Indeferimento da antecipação de tutela, tendo em vista, o prejuízo irreparável que acarretaria a terceiros, ao escoamento da safra agrícola da região, ao transporte ferroviário de cargas em época de escoamento da safra, à prestação do serviço público, à cadeia econômica de produtores, cooperativas, consumidores e exportadores do Estado do Paraná. Não havendo utilização de alguns dos bens em questão, injustificável que continuem na posse da agravada. Prequestionamento quanto à legislação invocada estabelecido pelas razões de decidir. Agravo provido em parte" (TRF-4.ª Reg., Ag 9.960/PR 2007.04.00.009960-6, 3.ª T., j. 01.09.2009, rel. Nicolau Konkel Júnior, *DE* 30.09.2009).

7. BIBLIOGRAFIA

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

CARVALHO SANTOS, J. M. *Código Civil Brasileiro interpretado*. 9. ed. São Paulo: Freitas Bastos, 1961. vol. VIII.

CARVALHO, Raquel Melo Urbano de. *Curso de direito administrativo*. 2. ed., Salvador: Juspodium, 2009.

FARIA, Edimur Ferreira de. *Curso de direito administrativo positivo*. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

FERNANDES, Flávia Maria Leite. Intervenção do Estado na Propriedade. In. MOTTA, Carlos Pinto Coelho. *Curso prático de direito administrativo*. 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2011.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 13. ed. São Paulo: Ed. RT, 2009. p. 357.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*, 21. ed., São Paulo: Malheiros, 1996.

PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcante. *Comentários à Constituição de 1967, com a Emenda 1, de 1969*. São Paulo: Ed. RT, 1974. p. 528.