

DESAPROPRIAÇÃO POR UTILIDADE/NECESSIDADE PÚBLICA DE ÁREAS PRIVADAS PELO PODER PÚBLICO: SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO E JUSTA INDENIZAÇÃO

Raissa Gomes Cabral¹

Petrúcia Costa de Paiva Souto²

RESUMO

A desapropriação é um procedimento administrativo e, na maioria das vezes, também judicial, através do qual o Poder Público passará a ter a propriedade de uma área que pertence a terceiro justificada pela utilidade/necessidade pública ou interesse social, este último não será tratado aqui. O principal objetivo deste trabalho será a análise do instituto da desapropriação pelo Poder Público com enfoque nas áreas privadas, abordando o decreto-lei nº 3.365/1941, o procedimento administrativo e judicial e analisando os direitos do Poder Público enquanto expropriante e do terceiro administrado enquanto expropriado. Para o desenvolvimento desta pesquisa será utilizado o método dedutivo, através de uma revisão bibliográfica do instituto da desapropriação de áreas privadas por utilidade/necessidade pública, do direito à propriedade, do Princípio da Supremacia do Interesse Público, da justa indenização, além de outros princípios que regem a Administração Pública e dos que são garantidos pela Constituição Federal de 1988, envolvendo aspectos de natureza política, econômica e social. A pesquisa caracteriza-se como exploratória e explicativa. Será explanado como o Poder Público promove essas desapropriações, todo o trâmite da ação de desapropriação, a competência legislativa, declaratória e executória, a destinação dos bens desapropriados, a situação dos expropriados e o controle judicial. Explorará alguns casos específicos de desapropriação dentro do Estado do Rio Grande do Norte e buscará o estudo de processos que já se encerraram para entender como se deu o seu desfecho.

Palavras-chave: desapropriação; propriedade; Supremacia do Interesse Público; justa indenização.

PUBLIC POWER'S EXPROPRIATION OF PRIVATE AREAS DUE TO PUBLIC UTILITY/NEED: SUPREMACY OF THE PUBLIC INTEREST AND FAIR COMPENSATION

¹Aluna de Direito da Faculdade Natalense para Desenvolvimento do RN – FARN. E-mail: raissinha_cabral@hotmail.com

²Especialista em Direito *Lato Sensu*. Professora de Direito da Faculdade Natalense para o Desenvolvimento do RN – FARN e da Universidade Potiguar - UNP. E-mail: petruciacostra@unirn.edu.br

ABSTRACT

Expropriation is an administrative procedure and, in most cases, also a judicial procedure, by which the Government will have the property of an area that belongs to a third party justified by the public utility/necessity or social interest, although this last aspect won't be discussed on this work. The main objective of this study is to analyze the institution of expropriation by the government with a focus on private areas, addressing the decree 3.365/1941, the administrative and judicial system and analyzing the rights of the Government as the expropriating party and the third party as the expropriated one. In order to develop this research the deductive method will be used through a literature review of the institute of the expropriation of private land for public utility/need, the right to property, the Principle of Supremacy of the Public Interest, the fair compensation and other principles that rule the Public Administration and which are guaranteed by the Constitution of 1988, involving aspects of political, economic and social development. The research is characterized as exploratory and explanatory. The work will explain how the Government promotes these expropriations, the entire processing of the action of expropriation, the legislative, declaratory and enforceable powers, the allocation of the expropriated goods, the afterward status of the expropriated individuals and the judicial control. It will also explore some specific cases of expropriation within the State of Rio Grande do Norte and pursue the study of lawsuits that have been concluded to understand how its endpoint was drawn.

Keywords: expropriation; property; Supremacy of the Public Interest; fair compensation.

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

As relações decorrentes da propriedade são há muito tempo assunto de interesse entre historiadores, filósofos, juristas, economistas e religiosos. Desde tempos remotos se discute sobre “propriedade comum” (defendida por Platão e Rousseau) e “propriedade privada” (defendida por Aristóteles, pelos redatores da Magna Carta, por juristas ingleses).

O direito de propriedade foi evoluindo e ganhando novas concepções conforme as legislações que o garantiram. O primeiro conceito de propriedade privada foi instituído pelos juristas romanos, era chamada de *dominium*, depois ganhou a denominação de propriedade na fase romano-bizantina.

No século XVIII o conceito de propriedade ganhou novas bases, transformando-se na garantia fundamental de liberdade do cidadão, contra a intervenção do Estado, assim como postulava o contrato social de Rousseau.

A Constituição de 1824 tratava a propriedade de acordo com o Declaração dos Direitos do Homem e do cidadão de 1789, que diz que como a propriedade é um direito inviolável e sagrado, ninguém dela pode ser privado, a não ser quando a necessidade pública legalmente comprovada o exigir evidentemente e sob condição de prévia e justa indenização. A Constituição de 1891 também garantia em moldes similares o direito de propriedade, trazendo em seus artigos a plenitude de tal direito, excepcionando os casos de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia. A Constituição de 1934 inovou com a função social da propriedade, ainda que de maneira indireta, submetendo o direito de propriedade individual ao interesse coletivo, e na desapropriação por utilidade ou necessidade pública a indenização além de prévia tinha que ser justa. A Constituição de 1937 sofreu um retrocesso em relação ao texto anterior, sem ditar o conteúdo e os limites a que seriam submetidos o exercício do direito à propriedade. A Carta Magna de 1946, após a omissão da Carta anterior, explicitou o condicionamento do uso da propriedade ao bem estar social e previu a desapropriação por interesse social. Por fim, antes da atual CF/88 vieram as de 1967 e 1969, que trouxeram de maneira direta o princípio da função social da propriedade, regulando a desapropriação da propriedade rural.

A atual Constituição Federal de 1988 assegura o direito de propriedade (art.5º, XXII) que deve estar condicionado à função social da propriedade (art. 5º, XXIII). Esse direito, garantido, não é absoluto, posta a Soberania do Interesse Público sobre o Interesse Privado. Em determinados momentos o direito à propriedade precisará ser relativizado e condicionado, e um desses momentos é o da desapropriação, que pode ser por necessidade ou utilidade pública, tema deste trabalho, ou por interesse social.

2 INTERVENÇÃO DO ESTADO NA PROPRIEDADE PRIVADA

2.1 Breves noções sobre a intervenção do Estado

Para assegurar os interesses da coletividade o Estado teve que deixar a doutrina do *laissez faire*, que considerava os direitos dos indivíduos como intocáveis, para se tornar o Estado Bem estar, passando a analisar a sociedade em sua coletividade e não mais em suas individualidades.

A intervenção do Estado na propriedade privada se baseia em fundamentos políticos, como a proteção dos interesses da coletividade, e jurídicos, que são as previsões legais impostas pela Constituição e pela legislação infraconstitucional. Essa intervenção, então, não se perfaz mediante critérios ou interesses dos agentes públicos, não está a deriva da discricionariedade do Poder Público.

Diante de algumas situações é indispensável a intervenção estatal para dirimir conflitos entre o interesse público e o particular, se não houvesse tal intervenção se instalaria um caos na sociedade. Algumas vezes essa intervenção toma grandes proporções e acaba causando alguns prejuízos para o particular, mas é necessário correr esses riscos para garantir outros direitos. Tendo em vista que os atos da Administração pública sujeitam-se sempre a observância do Princípio da Legalidade, como disposto no art. 37 da CF/88.

O gozo, uso, fruição e disposição da propriedade não podem entrar em conflito com os interesses gerais de uma sociedade, não podem ser exercidos ilimitadamente, daí a justificativa dos interesses públicos maiores serem tutelados pelo Estado, saindo a propriedade privada da órbita simplesmente do direito privado e passando também para a do direito público.

A propriedade privada, enquadrada dentro do direito público, é considerada em um conjunto bem mais amplo do que quando vista através do direito civil, apenas como um direito particular, a amplitude da sua livre fruição pelo seu proprietário é reduzida frente a um conjunto bem maior, que observa a utilidade pública e o interesse social, é condicionada ao bem-estar social.

Assim como destaca Carvalho Filho (2011) a intervenção estatal através do poder de polícia não poderia ter uma finalidade divergente da proteção dos interesses coletivos. A propriedade, que consagrou-se historicamente com atributos privados, teve uma dimensão pública.

Esse poder de polícia do Poder Público se desenvolve em sentido amplo e em sentido estrito, o primeiro como atividade do Poder Legislativo, baseando-se no art. 5º, II,

CF, que diz que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude da lei”, e o segundo, como manifestação do Poder Executivo em sua função administrativa.

A desapropriação é uma intervenção supressiva do Poder Público na propriedade privada, que se baseia no princípio da Supremacia do Interesse Público. A justificativa da intervenção estatal em um direito particular garantido constitucionalmente sempre se dará em decorrência de um direito ainda maior, o direito da coletividade.

2.2 Direito à propriedade

A propriedade é um direito do homem enquanto cidadão, faz parte da sua dignidade humana, todos anseiam ter a sua propriedade privada, o que acaba sendo um estímulo ao trabalho. O domínio individual sobre propriedades garante a população contra a concentração de todos os poderes inerentes à propriedade nas mãos do Estado.

Como já foi dito anteriormente, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 dava caráter absoluto ao direito de propriedade, mas hoje essa ideia já foi superada pela evolução doutrinária. O direito de propriedade é real, mas não é absoluto e ilimitado.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 garante ao cidadão brasileiro vários direitos individuais e, um deles, é o direito à propriedade, como prevê no caput do seu art. 5º e no inciso XXII:

Art. 5º, caput: Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:
XXII – é garantido o direito de propriedade;

O direito à propriedade é garantido constitucionalmente, não podendo, pois, ser violado. No entanto, na missão de atender aos anseios da coletividade, a Administração Pública, as vezes, precisa intervir nesse direito, e, como mencionado anteriormente, ele acaba sendo relativizado e condicionado, mas observando sempre o que está previsto na lei.

O proprietário, assim como dispõe o Código Civil Brasileiro de 2002 em seu art. 1228, tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha. Claro que o proprietário precisa atender a alguns requisitos, como é o caso do §1º do referido artigo, que diz:

O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.

Essa previsão não se adequa ao caso da desapropriação por utilidade pública, já que tal restrição é determinada por um fato superveniente, que independe da vontade ou dos cuidados que o proprietário tem com a sua propriedade, se baseando na soberania jurídica do Estado. Com a ampliação do direito do Estado, o direito do particular se ver reduzido e vice-versa.

2.3 Princípio da Supremacia do Interesse Público

O Princípio da Supremacia do Interesse público, também denominado de Princípio da Finalidade Pública, além de servir de inspiração ao legislador na hora de criar as leis, vincula a autoridade administrativa em todos os seus atos, é um postulado fundamental. Seu direcionamento é ao interesse público (bem comum, bem-estar coletivo), que deve estar a frente do interesse particular. No caso da desapropriação, o interesse do Estado, ente expropriante que representa o direito da coletividade, deve prevalecer sobre o direito do particular expropriado.

Nesse sentido, o Estado atua em decorrência da ordem pública, econômica e social, que se insere no conteúdo da desapropriação por utilidade pública. O interesse social não pode ceder diante da vontade do particular de continuar proprietário do seu bem. Nas palavras de Carvalho Filho (2011, p. 715), “quando o particular sofre a imposição interventiva do Estado em sua propriedade, sua reação natural é a de insatisfação, e isso porque seu interesse foi contrariado”. Porém, mesmo contrariado, nada poderá fazer diante do direito supremo da coletividade.

O indivíduo que perde a sua propriedade (direito subjetivo condicionado) deve entender que junto ao interesse da coletividade está também o seu, ainda que indiretamente, sob aspectos de segurança e sobrevivência, por exemplo.

No entendimento de Bandeira de Mello (2011) esse princípio é uma condição de existência da sociedade, que não se radica em dispositivo específico algum da Lei Maior, ainda que inúmeros façam alusões concretas dele. Tal princípio também é fundamento base do poder-dever, ou dever-poder da autoridade administrativa em agir, não podendo se abster diante da necessidade de uma desapropriação.

3 DESAPROPRIAÇÃO

3.1 Conceito

A desapropriação é uma intervenção que incide diretamente na propriedade privada, tendo o Poder Público, ao atuar de acordo com os anseios do interesse coletivo, a competência para desapropriar e passar o bem desapropriado para o seu domínio, segundo ensinamento de Bandeira de Mello (2011, pag. 872):

[...] é o procedimento através do qual o Poder Público compulsoriamente despoja alguém de uma propriedade e a adquire, mediante indenização, fundado em um interesse público. Trata-se, portanto, de um sacrifício de direito imposto ao desapropriado.

O procedimento de desapropriação, instalado sob a égide do Direito Público, é a forma mais radical de intervenção do Estado na propriedade privada, é uma intervenção supressiva, onde o domínio da propriedade passa do dono para o Estado (expropriante), isto é, o expropriado perde a propriedade.

Essa intervenção supressiva envolve aspectos de natureza política, econômica, administrativa e social, e é um conflito sem fim entre os interesses público e particular. Se constitui por atos e atividades do Estado e do proprietário que será expropriado, nas esferas administrativa e judicial, observando que tais atos devem ser formalizados para evitar o surgimento de futuras divergências.

O objetivo da desapropriação é a transferência do bem para o Estado, mas esse objetivo só pode ser alcançado se estiver presente a justificativa da utilidade pública ou do interesse social. Essa transferência prevê uma indenização, que deve ser justa, prévia e em dinheiro.

3.2 Desapropriação por utilidade pública

A desapropriação por utilidade/necessidade pública tem previsão no art. 5º, XXIV, da Constituição Federal vigente, que prevê a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro. Apesar da Carta Magna fazer distinção entre necessidade e utilidade pública, aquela se insere nesta, posto que a necessidade pública decorre de situações de emergência e a utilidade pública quando a transferência é conveniente para o Estado e, tudo que é necessário é também útil.

A competência para legislar sobre a desapropriação é privativa da União Federal, como consta no art. 2º da CF/88, podendo, como admitiu o parágrafo único deste artigo, os Estados, através de autorização por Lei Complementar, legislar sobre questões específicas das matérias privativas da União.

As desapropriações por utilidade pública são reguladas pelo Decreto-Lei nº 3.3365, de 21/6/1941, mediante declaração de utilidade pública (primeira fase do procedimento desapropriatório), que se fará através de decreto do Presidente da República, governador, interventor ou prefeito, a depender se a competência para a desapropriação é da União, do Estado, do Município ou do Distrito Federal. Todos os casos deste tipo de desapropriação estão previstos no Decreto-Lei supracitado, em seu art. 5º, como, por exemplo, a abertura, conservação e melhoramento de vias ou logradouros públicos, a criação de estádios, aeródromos ou campos de pouso para aeronaves, e, como determina o inciso “p” do referido artigo, demais casos previstos por leis especiais.

Há casos em que, o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), por exemplo, que é uma autarquia administrativa, terá competência para declarar a utilidade pública para a implantação do Sistema Nacional de Viação, essa, portanto, é uma exceção.

Em caso de não aceitação por parte do particular, mesmo após declaração de utilidade pública do imóvel pela autoridade competente, as autoridades competentes do Poder Público poderão penetrar na propriedade mediante auxílio de força policial.

A forma de aquisição da propriedade pela desapropriação é considerada originária, posto que basta a vontade do Estado embasada na lei, não cabendo qualquer atribuição à vontade ou títulos do proprietário ou de terceiros. A transferência da propriedade para o Estado é irreversível e o bem ingressa no patrimônio do expropriante sem qualquer ônus em favor de terceiro, assim como aduz o art. 31 da lei geral expropriatória, “ficam sub-rogados no preço quaisquer ônus ou direitos que recaiam sobre o bem expropriado”.

A segunda fase da desapropriação é de caráter executório, compreendendo todas as fases que vão promover a desapropriação, como a avaliação do bem, a indenização e a transferência do bem para o Poder Público. Essa fase se inicia com a negociação da autoridade administrativa competente com o proprietário do bem até o término do processo judicial expropriatório.

A competência para a execução é mais ampla, além da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, que tem competência incondicionada, o art. 3º da lei geral prevê também a competência das autarquias, empresas públicas e demais pessoas da Administração Indireta, e ainda as empresas que executem serviços públicos através de concessão ou permissão, sendo estas competências condicionadas à autorização em lei ou contrato, como determina o art. 2º, §3º, da lei geral.

3.2.1 Fase declaratória da desapropriação

A fase declaratória da desapropriação ocorre com a manifestação de interesse do Poder Público ou de quem o represente na desapropriação de determinado bem. Essa manifestação é feita por meio de um ato administrativo discricionário, a declaração de utilidade/necessidade pública ou interesse social.

Mediante a declaração de utilidade pública todos os bens podem ser desapropriados pelos entes federativos (União, Estados, Municípios e Distrito Federal), como dispõe o art. 2º do Decreto-Lei nº 3.365/41. O Poder Legislativo também pode

declarar o seu interesse na desapropriação, assim como autarquias administrativas como a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) e o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), ambos com o objetivo de desapropriar áreas que servirão para a implantação de algo ligado à sua função enquanto autarquia federal. No caso da ANEEL, há previsão no art. 10 da Lei Federal 9.074/95, com redação dada pela Lei nº 9.648/98.

Como todo ato da Administração Pública, a declaração expropriatória deve ser divulgada para os seus administrados (Princípio da Publicidade) e, como regra, ela é veiculada por decreto, mas nesse caso a declaração tem que ser dos entes federativos e independerá da autorização legislativa prévia. Quando for intentada pelo Legislativo será veiculada por meio de lei e quando manifestada por autarquias federais, por exemplo, será por meio de portaria.

O Executivo promoverá a desapropriação se observar que é a melhor medida cabível e que precisa ser efetivada, trata-se de um ato discricionário, não podendo ser examinada pelo Judiciário a sua utilidade ou não, este pode apenas analisar os aspectos legais. Mesmo sendo um ato discricionário, é ao mesmo tempo vinculado às previsões legais e à escolha do bem também não pode ser aleatória.

O prazo de validade da declaração de utilidade pública é de cinco anos, se, dentro desse período, a Administração Pública não se manifestar, a declaração caduca e só após um ano poderá ser repetida. Além da manifestação de vontade do Estado em submeter determinado bem à desapropriação, deverá ter um fundamento legal e a destinação específica do bem, haja vista que somente com essas referências será possível o proprietário do bem verificar se há ou não desvio de finalidade e se a hipótese se configura como um dos casos previstos legalmente para a desapropriação.

Com a declaração, fica o bem submetido ao regime da desapropriação, devendo ser fixado o seu estado (condições e benfeitorias), concedida permissão à pessoa representante do Poder Público para fazer verificações e medições no bem, inclusive no seu interior, começa a contar o prazo da caducidade da declaração, bem como o início dos prazos de prescrição e decadência das medidas e ações que visam a sua impugnação.

3.2.2 Fase executória da desapropriação

Na fase executória ocorrerá a transferência definitiva do bem para o Estado, o expropriado perderá o domínio sobre o bem. Para isso, são necessários alguns procedimentos, que se verificaram por meio administrativo (desapropriação amigável) ou judicial.

Na desapropriação amigável, por meio da via administrativa apenas, há um acordo entre o Poder Público e o proprietário do bem, eles conseguem finalizar o processo expropriatório sem recorrer ao judiciário. Para isso, é preciso haver um comum acordo no que tange ao valor da indenização que será paga ao expropriado pela alienação do bem ao Poder Público. Não poderá ser efetivada de forma amigável quando houver dúvida relativa ao domínio ou à validade dos documentos apresentados pelo então proprietário.

Esse acordo é um negócio jurídico bilateral, onde as partes tem liberdade para celebrar os ajustes que acharem necessários, além do valor da justa indenização, as datas de apresentação e exame dos documentos relativos ao bem (o proprietário deve provar que tem o domínio legal e efetivo), a data da transferência da posse e outros eventuais detalhes, a declaração da utilidade pública não obriga o particular a aceitar a desapropriação de imediato apenas pela via administrativa.

O acordo deve ser reduzido a termo, não poderá nunca ser verbal, outorgado através de escritura pública (salvo eventuais exceções legais a escritura não será pública) ou por outro meio que a lei venha especificamente indicar para determinados casos e levado a registro no cartório imobiliário competente. Essas formalidades devem ser cumpridas, posta a vigência do Princípio da Publicidade e do Formalismo inerentes à Administração Pública.

Já que será finalizado o procedimento de maneira consensual entre as partes, a escritura deverá demonstrar, de maneira clara e direta, que o expropriado está abrindo mão do direito de retrocessão, para que ele não queira pleitear esse direito futuramente. E, após todo o procedimento, põe-se fim ao processo expropriatório, sem recorrer ao judiciário.

Se não houver o acordo entre as partes, o processo de desapropriação deverá ocorrer por via judicial, por meio da ação de desapropriação, que se dará com o ajuizamento da petição inicial dentro do prazo de cinco anos, que é o prazo de validade da declaração de utilidade pública.

Na ação de desapropriação não pode ser discutido se verifica-se ou não os casos de utilidade pública, essa discussão será cabível em uma ação autônoma, denominada pelo art. 20 do Decreto-Lei nº 3.365/41 de ação direta. O Poder Público quer celeridade no

processo e se forem discutidos outras questões que não sejam a legalidade e a justa indenização e a validade dos documentos apresentados pelo proprietário, isto é, o exame extrínseco e formal da ação expropriatória, a ação demorará muito tempo para ser concluída, o que torna-se inviável para o expropriante.

Se o judiciário verificar conformidade em todos os atos do expropriante, dará prosseguimento à ação, podendo, até mesmo, se for requisitado pela autoridade administrativa, conceder a imissão provisória na posse, mediante pagamento da justa indenização via depósito judicial, e, ao fim da demanda, autorizar a transferência definitiva do bem ao Estado.

Caso o expropriado decida pela celebração de acordo no meio do processo judicial, não estará impedido de fazê-lo, mas o expropriante precisa aceitar também, claro, e, se ambos concordarem, o acordo será homologado pelo juízo competente.

3.3 Ação de Desapropriação

A ação de desapropriação é composta pelo Poder Público, que pode ser os entes federativos (União, Estados, Municípios e Distrito Federal) ou outras pessoas vinculadas à Administração e delegadas em previsão legal, polo ativo sempre, e pelo expropriado, sempre no polo passivo da demanda. A propositura da ação tem como finalidade a adjudicação do bem pelo expropriante.

Para dar início a ação é necessária a instrução de petição inicial, contendo o preço ofertado (valor da futura indenização a ser paga), a planta do bem a ser expropriado, com suas especificações, a cópia da declaração expropriatória e outros documentos que sejam necessários. O foro para o ajuizamento da ação será o da situação do bem, com exceção dos casos de interesse da União, onde o foro competente será o da Justiça Federal.

Nessa ação só poderão ser discutidos assuntos inerentes ao preço da indenização e a vício processual, demais assuntos, como já foi explicitado, só em uma outra ação autônoma – direta, mas as partes poderão utilizar-se dos meios de prova cabíveis para dar sustentação às suas alegações. O direito de prova está inserido na Constituição em seu art. 5º, LV. Diante disto, restará ao particular contestar a ação expropriatória apenas nesses

limites, já que a desapropriação de bens privados é um direito inerente ao Estado, fortalecido e baseado na supremacia do interesse público.

A intervenção do Ministério Público nessa ação não tem previsão legal e, por esse motivo, a sua obrigatoriedade não é unânime entre os doutrinadores. Alguns doutrinadores entendem pela não obrigatoriedade, já que na ação em caso só se tratam os aspectos concernentes ao valor da indenização e aos possíveis vícios processuais. Outros entendem que é obrigatória a presença do *Parquet* devido a proteção que a Constituição dá para o direito de propriedade e, na desapropriação, há a relativização desta garantia.

No caso de ter o expropriado uma relação jurídica com um terceiro e essa relação seja de natureza obrigacional, não será possível que esse terceiro se valha do instituto da assistência na ação, visto que a indenização está diretamente ligada ao domínio sobre o bem e, não, à determinadas obrigações que vigoravam anteriormente à declaração de utilidade pública do bem. Como dispõe o art. 31 da lei geral, “ficam sub-rogados no preço quaisquer ônus ou direitos que recaiam sobre o bem expropriado”.

Sendo o bem sujeito a hipoteca ou penhor, usufruto ou locação, independentemente de qual dessas vinculações tenha com terceiro, não poderão ser tratadas na ação expropriatória e nem poderão ser causa de impedimento ou prolongação da adjudicação do bem. No caso da hipoteca ou penhor, o credor hipotecário ou pignoratício será beneficiado com parte do valor da indenização paga ao proprietário do bem. Em se tratando de usufruto, a melhor solução também pode ser o ajustamento entre o proprietário e o usufrutuário da parte indenizatória que cabe a cada um deles. Na locação, como não se trata de um direito real como os outros já citados, não há a sub-rogação obrigatória do direito do locatário do valor indenizatório, podendo o locatário, diante de prejuízos comprovados por ele, principalmente em casos de locação onde funcionava comércio, mover uma ação autônoma contra o Poder Público para que seus prejuízos sejam indenizados. O ônus de indenizar no caso de locação não é, portanto, do proprietário.

Com a prolação da sentença pelo juiz objetiva-se pôr fim ao processo expropriatório e dar a lide como encerrada. No mérito o juiz deverá estabelecer o valor da indenização, que deve ser justa, pelo menos é o que se espera do judiciário, já que esta é uma previsão constitucional. A sua decisão deve ser motivada, demonstrando as circunstâncias e os fatos que o levaram a decidir de tal maneira, a sua motivação.

De acordo com a lei geral expropriatória, no seu art. 27, é mencionado que o juiz deve obedecer alguns critérios para chegar ao montante da indenização, como a estimação

dos bens para efeitos fiscais, o preço de aquisição e o interesse que deles auferir o proprietário, as condições em que se encontra o bem (situação, estado de conservação e segurança), o valor venal dos últimos 5 anos (dele e dos imóveis situados na mesma área) e valorização ou desvalorização da área remanescente pertencente ao expropriado. O juiz poderá fixar um valor inferior ou superior ao da oferta inicial do expropriante.

Esse critérios podem acabar causando a fixação de um valor injusto pelo juiz, bem inferior ao valor de mercado, isso porque, na maioria dos casos, as provas periciais ainda são envoltas de muitos procedimentos complicados e até mesmo confusos, o que dificulta o entendimento de como se chegou ao montante da indenização, ou até mesmo a um valor não muito coerente com o valor de venda, caso fosse vendido para um particular. Esse valor acaba causando insatisfação ao expropriado, que muitas vezes se revolta contra o Estado, pois além de ter o seu direito à propriedade limitado naquele instante, também não recebeu o que realmente fazia jus.

3.3.1 Desistência da desapropriação

A desistência da desapropriação é possível mesmo no curso do processo expropriatório, o expropriado não pode se opor. Essa possibilidade tem fundamento no princípio do paralelismo das formas, já que o agente pode, discricionariamente, se posicionar de maneira diferente diante do que já foi objeto de decreto, baseando-se na conveniência e oportunidade para o interesse público. Sendo assim, se não é mais interessante para a coletividade que se realize a desapropriação, se os motivos antes existentes desapareceram ou se modificaram, a desistência é permitida. Nesse sentido, se posiciona o Supremo Tribunal Federal (STF), em sua súmula 473:

Súmula 473: A administração pode anular seus próprios atos quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

Como ensina Bandeira de Mello (2011, pág. 457), “O motivo da revogação [...] É consequência de um juízo feito “hoje” sobre o que foi produzido “ontem”, resultando no

entendimento de que a solução tomada não convém agora aos interesses administrativos”. Mas alguns requisitos devem ser observados, a desapropriação não pode ter sido efetiva completamente, com o pagamento da indenização, ou mesmo parte dela. Todos os danos causados ao expropriado devem ser indenizados, já que a desistência é um ato *ex nunc*, além do ressarcimento de todas as despesas tidas com honorários advocatícios e inerentes ao processo.

O bem a ser devolvido deve ser o mesmo, não poderá ser substituído por outro, ainda que similar. E, caso a ocupação do bem pelo expropriante tenha causado tamanha modificação ao seu estado anterior, não será possível desistir da ação de desapropriação

Sendo assim, para que possa haver a desistência da desapropriação pelo expropriante é necessário atender aos requisitos supramencionados, já que mesmo o Poder Público tendo o direito de desapropriar bens privados para atender a necessidade pública, os direitos do particular que está sendo expropriado também devem estar garantidos.

3.4 Imissão Provisória na Posse

A imissão provisória na posse não é a regra nas desapropriações por utilidade pública, mas ela é possível e tem previsão na lei geral expropriatória, em seu art. 15. A posse provisória não representa a transferência do domínio do bem para o Poder Público, mas já passa a produzir efeitos e a interferir no domínio do proprietário, que a partir desse momento não poderá mais dispor livremente do seu bem.

Estando o particular, proprietário do bem, limitado no seu direito de dispor como bem queira do seu bem, não seria justo que, mesmo depois da imissão provisória na posse do expropriante, ele continuasse arcando com o pagamento de impostos e IPTU. Para surtir efeitos e começar a valer, a posse deve ser registrada no competente cartório de Registro de Imóveis, passando, assim, a ter efeito *erga omnes*, ou seja, todos poderão tomar conhecimento do ato, inclusive terceiros interessados.

O deferimento dessa imissão provisória na posse só é possível mediante a declaração da urgência e o depósito do valor da indenização. Havendo o preenchimento desses dois requisitos o juiz não poderá negar o deferimento do pedido. Não é obrigatória a citação do expropriado antes da imissão provisória.

Os fatores de urgência são de competência exclusiva do expropriante, não caberá ao juiz julgar se é um caso de urgência ou não, só a autoridade administrativa competente poderá fazer esta avaliação de urgência. Após alegação da urgência, que pode ser feita junto a declaração de utilidade pública ou posteriormente, já no curso do processo judicial, será contado um prazo de 120 dias para que o expropriante faça requerimento ao juiz para imiti-lo provisoriamente na posse do bem, sob pena da impossibilidade de deferimento posterior pelo juiz.

O depósito prévio é o preço oferecido pelo expropriante, não se confundindo com a indenização justa que deve ocorrer ao fim do processo. No entanto, deve atender aos requisitos do art. 15, §1º, da lei geral. No entender de Carvalho Filho (2011) se esses requisitos desse artigo forem seguidos o valor arbitrado será sempre muito inferior ao valor real do bem, sendo importante realizar uma avaliação mediante a perícia do juízo, mesmo já tendo sido realizada uma avaliação pelo expropriante.

Outros doutrinadores como Gasparini (2011) e entendimentos do STJ se posicionam de acordo com a lei geral expropriatória, conforme parte da ementa do Recurso Especial de nº 1.196.003 – São Paulo, de relatoria do Ministro Mauro Campbbel Marques, a seguir:

DESAPROPRIAÇÃO. IMISSÃO PROVISÓRIA NA POSSE. URGÊNCIA. AVALIAÇÃO PROVISÓRIA. DESNECESSIDADE. DECRETO-LEI Nº 3.365/41, ART.15, § 1º. IMPOSIÇÃO DE MULTA NOS TERMOS DO ART. 538, PARÁGRAFO ÚNICO DO CPC. NÃO CABIMENTO. 1. A jurisprudência do STJ firmou-se no sentido de que a imissão provisória na posse do imóvel objeto de desapropriação, caracterizada pela urgência, prescinde de citação do réu, tampouco de avaliação prévia ou de pagamento integral. In casu, o autor-expropriante agravou da decisão que indeferiu o seu pedido de imissão provisória na posse sem a realização de avaliação pericial provisória. [...]

Sendo assim, entende-se que a urgência e o depósito prévio são requisitos obrigatórios à imissão provisória na posse, mas este não necessita, obrigatoriamente, de uma avaliação pericial judicial antes de ser deferido. Há um diferença com relação a imissão provisória na posse de prédios residenciais urbanos, que é estabelecido pelo Decreto – lei nº 1.075/70, só sendo admitida depois da intimação do expropriado para conhecimento da oferta e, caso haja impugnação, o valor do depósito deverá ser arbitrado por perito judicial, com depósito de metade do valor estimado.

O expropriado poderá levantar até 80% do depósito judicial antes do término do

processo, mediante requisição ao juiz e prova de que tem realmente o domínio do bem. Esse levantamento não impedirá que o expropriado conteste o valor do depósito, o seu direito a retirar esse valor antes da sentença é baseado no direito do particular de ter de imediato uma quantia para amenizar os efeitos da desapropriação. Só não poderá contestar o valor se retirar 100% do depósito, pois, neste caso, estará concordando com o valor e o processo deverá se encerrar.

Caso haja divergência entre o preço ofertado em juízo e o valor estabelecido ao término do processo na sentença, incidirão juros compensatórios de até 6% ao ano sobre o valor da diferença, a contar da data da imissão na posse, vedando-se os juros compostos.

3.5 Indenização

No que tange a indenização o art. 5º, XXIV, da CF diz que deve ser prévia, justa e em dinheiro. Com a indenização, busca-se o equilíbrio entre o interesse público e o interesse do particular, mas nem sempre esse equilíbrio é alcançado já que o particular, muitas vezes, acaba ficando insatisfeito com a desapropriação.

A indenização deve ser prévia porque não pode se dar após a transferência do bem para o expropriado, deve ser antes, mas na prática se dá ao mesmo momento, paga-se o valor indenizatório e logo após efetiva-se a transferência do domínio. Deve também ser justa, como bem anota Bandeira de Mello (apud Carvalho Filho, 2011, p. 783), “é aquela que corresponde real e efetivamente ao valor do bem expropriado, ou seja, aquela cuja importância deixe o expropriado absolutamente indene, sem prejuízo algum em seu patrimônio”. O pagamento deve ser em dinheiro, espécie, para que, caso queira, o expropriado possa comprar outro bem equivalente ao que foi objeto da desapropriação.

Na indenização não serão incluídos os valores das construções verificadas após a declaração de utilidade pública, salvo assentimento do expropriante. Nesse sentido, está a súmula 23 do STF: “Verificados os pressupostos legais para o licenciamento da obra, não o impede a declaração de utilidade pública para a desapropriação do imóvel, mas o valor da obra não se incluirá na indenização quando a desapropriação for efetivada”.

Todas as benfeitorias já existentes no imóvel antes da declaração serão computadas no valor do bem, independentemente da sua espécie, já as que forem feitas

após a declaração expropriatória, conforme o art. 26 da lei geral, serão sempre indenizáveis quando forem necessárias, as úteis só quando forem previamente autorizadas e as voluptuárias nunca serão.

O lucros cessantes e os danos emergentes causados ao expropriado também devem ser objeto de indenização. O Recurso Extraordinário de nº 567.708 – São Paulo, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes, relatou sobre a desapropriação por utilidade pública e o princípio da justa indenização, dando parcial provimento ao recurso para incluir na condenação os valores referentes à desvalorização das terras remanescentes.

Quando houver imissão provisória na posse serão computados juros compensatórios a partir da data da posse, tendo como base de cálculo a diferença entre o valor ofertado pelo expropriante no depósito judicial e o valor final da indenização, com juros de 12% ao ano, determinado pela súmula 408 do STJ, que modificou a Medida Provisória 1.577, de 1997, que determinava juros de até 6% ao ano

No caso de demora no pagamento da indenização incidirão juros moratórios para suprir esse lapso temporal, com a base de cálculo dos juros de 6% ao ano sobre o valor da indenização, devidos a partir de 1º de janeiro do exercício seguinte ao que o pagamento deveria ter sido feito e não mais a partir do trânsito em julgado da sentença, como determinava a revogada súmula 70 do STJ, critério até mais justo e compatível com o princípio da justa indenização. Essa alteração não atingiu as pessoas de direito privado habilitadas a propor a ação de desapropriação, a contagem dos juros moratórios continuarão a incidir a partir do trânsito em julgado da sentença.

Em virtude da morosidade inerente a ação de desapropriação, há necessidade da atualização monetária do valor indenizatório definido na avaliação pericial. O art. 26, §2º, da lei geral define que essa atualização só ocorrerá após decorrido 1 ano da data da avaliação, no entanto, a lei nº 6.899/81 estabeleceu regras específicas para o cálculo da atualização. Para alguns doutrinadores a regra da lei geral persiste e para outros é a lei nº 6.899/81 que deve dispor sobre a atualização monetária. Nesse sentido, o entendimento de Carvalho Filho (2011, p. 793):

Perfilhamos, com a devida vênia, o entendimento de que o art. 26, §2º, da lei geral expropriatória não mais pode subsistir. Com efeito, admitir que o valor indenizatório fique paralisado por falta de atualização durante o período de um ano, sobretudo quando em fases de aviltamento da moeda, não é considerar a indenização como justa. Ao contrário, o expropriado sofreria perda significativa, o que é totalmente incompatível com os postulados constitucionais sobre a indenização.

Não é preciso a realização de nova perícia para fazer a correção monetária, isso implicaria em uma maior morosidade da ação, salvo em situações especiais. A atualização far-se-á mediante índices oficiais para isso.

Os honorários advocatícios também são devidos pelo Poder Público ao expropriado no tocante a diferença entre o *quantum* indenizatório definido na sentença e o valor ofertado pelo expropriante no início da ação. Só que o percentual dessa diferença vai ser entre meio e cinco por cento, a ser fixado pelo juiz de acordo com o art. 20 do Código de Processo Civil (CPC). Na base de cálculo dos honorários devem estar incluídos os valores relativos aos juros moratórios e compensatórios, caso existam, como já se posicionou o STJ em sua súmula 131. O limite máximo que o valor dos honorários pode chegar é de R\$ 151.000,00 (cento e cinquenta e um mil reais). Essas limitações favoreceram o Poder Público e prejudicaram o particular, já que o expropriante poderá definir um valor inicial bem inferior ao de mercado e não pagar por isso mais na frente.

4. DESAPROPRIAÇÕES NO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

Em entrevista ao Procurador do Estado do Rio Grande do Norte, Dr. Francisco de Sales Matos, ocorrida no dia 8.05.2012, foi questionado como se davam as desapropriações por utilidade pública de competência da Procuradoria Geral do Estado (PGE) e suas peculiaridades.

Segundo Dr. Sales, as desapropriações feitas pela PGE no estado do RN atualmente estão ocorrendo de maneira organizada, seguindo todas as etapas na ordem legal, sem infringir as regras da desapropriação e respeitando os direitos do expropriado. Quando foi Procurador Geral editou a Instrução Normativa nº 001, de 17 de março de 2010, que dispõe sobre o procedimento administrativo concernente a desapropriação de imóveis submetida à execução da PGE. Antes dessa instrução normativa cada procurador procedia de um jeito diferente, pulando etapas importantes, após a sua edição, além dos parâmetros legais, que já existiam, como a lei geral expropriatória, os procuradores do estado podem recorrer a esta instrução em caso de dúvida.

Na instrução normativa está previsto, em seu §2º, que as avaliações dos imóveis

de que trata esta instrução serão realizados de acordo com as regras da Associação Brasileira de Normas e Técnicas (ABNT), com referência expressa de dados, amostras e fontes de pesquisa de valores de mercado imobiliário, e conterão a Anotação de Responsabilidade Técnica (ART). A avaliação dos imóveis que forem declarados, pelo Estado do RN, como de utilidade pública, deverá ser feita pela Comissão Permanente de Avaliação (CPA).

Dr. Sales, disse, ainda, que na prática, o direito à justa indenização é respeitado nos processos de competência da PGE do Estado do RN, todos os valores indenizatórios são baseados em valores reais de mercado, com a consulta de preços de imóveis semelhantes e da mesma região ofertados em diversas imobiliárias, que a imissão provisória na posse só é feita mediante o pagamento da depósito judicial, que diferente do que geralmente ocorre nas desapropriações, não é um valor irrisório, mas sim o valor justo que deverá ser determinado pelo juiz ao final da ação. De acordo com o que lembra o procurador, só houve um caso de desapropriação em que foi determinada a desapropriação também da áreas remanescente, que ficaria impossibilitada de uso pelo proprietário.

Com a construção do aeroporto de São Gonçalo do Amarante, que teve suas obras iniciadas no ano 1996, 316 imóveis já foram desapropriados, 6 ainda estão sendo concluídas e 5 proprietários contestaram, sendo que um desses que contestou já retirou os 80% do depósito judicial duas vezes, alegando que o valor da avaliação estava muito inferior ao atual valor pertinente à área.

Atualmente a PGE está começando a desapropriar áreas que se situam no Conjunto Cidade Satélite para aumentar o prolongamento da Avenida Prudente de Moraes, que é uma importante via arterial de acesso e escoamento de veículos da cidade, e interliga-lo ao caminho do aeroporto Augusto Severo, em Parnamirim. Dr. Sales apresentou alguns processos dessa desapropriação, assim como os valores ofertados pela PGE e, realmente, são valores pertinentes ao valor de mercado, talvez se o proprietário fosse vender seu imóvel/terreno não conseguisse o mesmo valor.

Sendo assim, mesmo com a realidade injusta das desapropriações, com as inúmeras prerrogativas que tem o Poder Público frente ao partículas, é possível achar casos em a justa indenização se faz presente. Mas muito ainda precisa ser mudado, no próprio Município de Natal, as desapropriações que começaram a ser iniciadas devido a Copa do Mundo de 2014 já estão causando muita insatisfação perante a população, que ainda não teve muito acesso nem mesmo aos valores que serão pagos.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O interesse público quando em atrito com o interesse privado é superiorizado, e deve mesmo ser, pois os direitos da coletividade devem sempre prevalecer, já que visa o bem geral de todos e não de uma única pessoa. No entanto, o direito privado também precisa de garantias, e a Constituição Federal lhes dá essa garantia em seu art. 5º.

O processo expropriatório é, de maneira direta, uma intervenção no direito de propriedade do particular. Sendo assim, a indenização deveria cobrir a lacuna deixada por essa intervenção supressiva, mas, na maioria das vezes, não é isso que vem ocorrendo. O processo acaba sendo muito demorado, o valor depositado em juízo nem sempre é compatível com o valor venal do bem, e, mesmo que o expropriado tenha direito a pegar 80% do valor e ainda contestar, não dará para comprar outro bem logo de imediato, ou seja, os prejuízos vão surgindo e a indenização final e justa demora a ocorrer, as vezes terminado o processo sem que se tenha recebido um valor justo.

Quando a utilidade pública de um bem é declarada, o Poder Público está vislumbrando uma intervenção para atender a alguma necessidade/utilidade da sociedade. Essa intervenção deve ter previsão legal, deve ser motivada e pública, a escolha de um bem para desapropriação não pode ser aleatória, tem que se basear na conveniência e oportunidade.

O judiciário, quando a desapropriação não se esgotar no âmbito administrativo em um acordo amigável entre o poder expropriante e o expropriado, deve ser mais rigoroso com a Administração Pública no que concerne as peculiaridades do processo de desapropriação, devendo as avaliações serem mais claras para que todos possam entender os critérios adotados e deve haver uma pesquisa no mercado imobiliário pelo Poder Público antes de oferecer o seu depósito judicial, assim como, segundo o Procurador do Estado do RN, Dr. Francisco de Sales Matos, vem ocorrendo com as ações de competência da PGE.

Muitas desapropriações ainda estão por vim, não só com o acontecimento da Copa de 2014 no Brasil, mas devido ao desenvolvimento e crescimento constantes das cidades, que requer a duplicação de vias, a construção de novas estradas, entre muitas outras obras

públicas para atender aos anseios de uma sociedade em constante crescimento. E, por isso mesmo, precisa-se adotar medidas para que haja sempre uma justa indenização ao proprietário do bem.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Decreto – Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941. Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 18 jul. 1941.

BRASIL. Decreto – Lei nº 1.075, de 22 de janeiro de 1970. Regula a imissão de posse, initio litis, em imóveis residenciais urbanos. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 22 jan. 1970.

BRASIL. Lei nº 9.648, de 27 de março de 1998. Altera dispositivos das Leis nº 3.890-A, de 25 de abril de 1961, nº 8.666, de 21 de junho de 1993, nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, nº 9.074, de 7 de julho de 1995, nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, e autoriza o Poder Executivo a promover a reestruturação das Centrais Elétricas Brasileiras - ELETROBRÁS e de suas subsidiárias e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 28 mai. 1998.

BRASIL. Lei nº 6.899, de 8 de abril de 1981. Determina a aplicação da correção monetária nos débitos oriundos de decisão judicial e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 9 abr. 1981.

BRASIL. _____. RESP 1196003. Recorrente: Fazenda do Estado de São Paulo. Recorrido: GUM SOOK IM KIM E OUTRO. Relator Ministro Mauro Campbell Marques. Acórdão de 26 de outubro de 2010. **Diário da Justiça Eletrônico**. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/17554477/recurso-especial-resp-1196003-sp-2010-0098423-0-stj/inteiro-teor>>. Acesso em: 10 mai. 2011.

BRASIL. _____. RE 567708 AgR/SP. Agravante: Emerson Fittipaldi. Agravado: DEPARTAMENTO AUTÔNOMO DE ÁGUA E ESGOTOS DE ARARAQUARA (DAAE). Relator Ministro Gilmar Mendes. Acórdão de 9 de outubro de 2010. **Diário da Justiça Eletrônico**, nº 222. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/17375151/agreg-no-recurso-extraordinario-re-567708-stf>>. Acesso em: 12 mai. 2011.

BRUNO, Reinaldo Moreira. **Direito Administrativo**. 1ª edição. Belo Horizonte: Del Rey, 2005. p. 447-460.

CARVALHO, Raquel Melo Urbano de. **Curso de Direito Administrativo**. 2ª edição. Salvador: JusPodivm, 2009. p. 68-79, 1093-1210.

FARIA, Edimur Ferreira de. **Curso de Direito Administrativo Positivo**. 6ª edição. Belo Horizonte: Del Rey, 2007. p. 561-612

FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de Direito Administrativo**. 24ª edição. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

FILHO, Marçal Justen. **Curso de Direito Administrativo**. 4ª edição. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 531-561.

GASPARINI, Diogenes. **Direito Administrativo**. 16ª edição. São Paulo: Saraiva, 2011.

JÚNIOR, José Cretella. **Curso de Direito Administrativo**. 18ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 421-424.

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 5ª edição. Niterói, RJ: Impetus, 2011. p. 869-904.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 14ª edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. p. 361-376.

MEIRELLES, Hely Lopes et al. **Direito Administrativo Brasileiro**. 36ª edição. São Paulo: Malheiros editores, 2010.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 28ª edição. São Paulo: Malheiros editores, 2011.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho. **Curso Prático de Direito Administrativo**. 2ª edição. Belo Horizonte: Del Rey, 2004. p. 726-777.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo**. 21ª edição. São Paulo: Atlas, 2008.

PIRES, Luis Manoel Fonseca. **Limitações administrativas à liberdade e à propriedade**. São Paulo: Quartier Latin, 2006. p. 108-129.

SPITZCOVSKY, Celso. **Direito Administrativo**. 9ª edição. São Paulo: Damásio de Jesus, 2007. p. 426-446.