

DEFERÊNCIA JUDICIAL E SOLUÇÕES CONSENSUAIS RELACIONADAS À FAZENDA PÚBLICA: O EXEMPLO DAS DESAPROPRIAÇÕES “AMIGÁVEIS”

JUDICIAL DEFERENCE AND CONSENSUS SOLUTIONS RELATED TO PUBLIC ADMINISTRATION: THE EXAMPLE OF “FRIENDLY” EXPROPRIATIONS

GUILHERME CALMON NOGUEIRA DA GAMA*

RESUMO

A visão de que a jurisdição é o único mecanismo para resolver conflitos, diante da maior complexidade das relações e dos eventos, revela-se ultrapassada. Do mesmo modo, as questões vinculadas à Administração Pública merecem ser repensadas, notadamente no tema da consensualidade. O trabalho objetiva desenvolver tais questões sob a perspectiva de um novo modelo de resolução de conflitos envolvendo a Administração Pública, e opta pelo exemplo das desapropriações. A metodologia empregada envolve pesquisa qualitativa bibliográfica e documental, com a utilização de referências doutrinárias, legislativas e jurisprudenciais. O trabalho conclui no sentido de reconhecer que o controle jurisdicional sobre os acordos de desapropriação deve ser bastante restritivo, baseado na noção de deferência judicial.

PALAVRAS-CHAVE: Atos administrativos. Controle judicial. Jurisdição e suas limitações. Acesso à Justiça.

ABSTRACT

It is no longer possible to maintain the view that jurisdiction is the only mechanism for conflicts resolution, due to the more complexity of the relationships and the facts. Even so, issues related to Public Administration deserve new considerations, notably on the theme of consensuality. The paper aims to develop these issues under the perspective of a new model of conflict resolution involving Public Administration, and chooses the example of expropriations. The methodology used involves qualitative bibliographic and documentary research, using doctrinal, legislative and jurisprudential references. The paper concludes in the sense of recognizing that jurisdictional control over expropriation agreements should be quite restrictive, based on the notion of judicial deference.

KEYWORDS: Administrative acts. Judicial control. Jurisdiction and its limitations. Access to Justice.

SUMÁRIO: Introdução; 1. Desapropriação no Brasil; 2. Desapropriação amigável; 3. Desapropriação judicial; Nota conclusiva; Referências.

* Desembargador do Tribunal Regional Federal da 2ª Região (RJ e ES). Mestre e Doutor em Direito Civil pela UERJ. Professor Permanente do PPGD da Universidade Estácio de Sá (UNESA). Professor Titular da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Membro da Academia Brasileira de Direito Civil. Ex Juiz Auxiliar do Supremo Tribunal Federal. Ex Conselheiro do Conselho Nacional de Justiça. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8195-197X>. E-mail: gcalmon@trf2.jus.br

INTRODUÇÃO

Desde meados da década de noventa o Direito brasileiro vem experimentando uma mudança no tratamento das questões relacionadas à Administração Pública e aos seus litígios com cidadãos, o que vem impactando o funcionamento do sistema de justiça. Com base em projetos e atividades desenvolvidas pelo Conselho Nacional de Justiça, vem se desenvolvendo um sistema voltado à implementação de órgãos, institutos e normas voltados à solução consensual de conflitos, como se verifica na formação dos Núcleos e Centros Judiciais de Resolução Adequada de Conflitos através das técnicas de conciliação, mediação, negociação, entre outras. O Código de Processo Civil brasileiro, cuja vigência se iniciou em 2016, estimula a busca da solução consensual dos conflitos, tal como se observa em várias regras nele estabelecidas.

No âmbito deste movimento voltado à solução consensual de conflitos – que se insere na temática do acesso à justiça -, também se identifica o controle judicial sobre atos da Administração Pública, pois o dogma da indisponibilidade do interesse público relacionado à atuação administrativa é objeto de reavaliação e reorientação.

A Lei n. 13.140/15¹ expressamente contempla a possibilidade de a Administração Pública atuar em questões relativas à solução consensual de conflitos entre o Poder Público e o cidadão. Na realidade, há algum tempo o Direito brasileiro reconhece tal possibilidade de acordos entre a Administração Pública e o cidadão, como nos exemplos da desapropriação amigável (ou consensual) e do termo de ajustamento de conduta em matéria de interesse coletivo, difuso ou social. No ano de 2019 foi promulgada a Lei n. 13.867², que passou a especificar o procedimento a ser observado nos casos de desapropriação consensual, bem como expressamente previu a opção da desapropriação decorrer de solução pela mediação extrajudicial ou pela arbitragem.

O movimento de acesso à justiça, baseado na vertente da informalidade quanto à efetividade da solução dos conflitos, através da cooperação entre os sujeitos envolvidos, exige a atenção a respeito das importantes questões que possam estar submetidas ao controle judicial. O juiz contemporâneo precisa atuar na perspectiva da busca da solução efetiva do conflito, o que pode ocorrer sob a forma de solução consensual, de modo mais rápido, menos custoso e com maior eficácia social³. As normas que tratam da jurisdição e do processo devem

1 Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13140.htm, visitado em 01.08.2021.

2 Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13867.htm, visitado em 01.08.2021

3 GAMA, Guilherme Calmon Nogueira da; MEDEIROS, Maria Lúcia Sucupira. Métodos adequados de solução de conflitos da Justiça Restaurativa frente ao Novo Código de Processo Civil. *Revista Quaestio Juris*. Rio de Janeiro, v. 10, n. 4, 2017, p. 15.

ser iluminadas na perspectiva da efetividade da solução do conflito através de cooperação dos sujeitos envolvidos, almejando o verdadeiro acesso à justiça em sentido amplo.

Tais considerações devem servir também de fundamento para a Administração Pública e seus administrados, notadamente no Estado Democrático de Direito, no qual se revelam importantes os direitos fundamentais das pessoas também nas relações jurídicas com a Administração Pública. O emprego de instrumentos e métodos para a busca da solução consensual não representa o fracasso da proteção judicial. Ao revés: o estágio atual reforça a atuação do sistema de justiça naqueles casos nos quais realmente não será possível uma solução negociada.

Não se revela mais possível manter a concepção de que a jurisdição é o único mecanismo de solução de conflitos no âmbito da sociedade contemporânea, cada vez mais complexa, multifacetada e carente da concretização dos direitos fundamentais. Deve ser preservado o princípio constitucional de independência e harmonia entre os poderes da República brasileira e, por óbvio, será reservado espaço para o exercício de algum controle judicial sobre os acordos envolvendo os cidadãos e a Fazenda Pública, mas o desafio é identificar quais são os limites da jurisdição nestes casos.

De modo a permitir o desenvolvimento de tais questões, optou-se pelo tema da deferência judicial no âmbito do Direito brasileiro quanto à atuação do Poder Judiciário no tema da desapropriação de imóveis no Brasil, não somente nas questões relacionadas à desapropriação “amigável” (ou consensual), mas também nos aspectos referentes à desapropriação judicial e aos limites da atuação do Poder Judiciário. Em ambos os temas – desapropriação consensual e desapropriação judicial – há algumas polêmicas que merecem maior reflexão e que identificam os limites do exercício da função jurisdicional nas questões que podem envolver a transferência forçada de bens de particulares para a Administração Pública (em sentido amplo).

A implantação de projetos de infraestrutura no Brasil – construção de uma rodovia, uma usina hidrelétrica ou um distrito industrial -, tal como ocorre em vários países, envolve a efetivação de inúmeras desapropriações e remoções relacionadas às áreas abrangidas, exigindo que haja o desalojamento de considerável número de pessoas. Nos casos de projetos *greenfield*– relativos à implantação de empreendimento novo (do “zero”) -, é essencial que sejam buscados mecanismos para tornar tais providências administrativas mais céleres e, simultaneamente, mais justas para as pessoas atingidas⁴.

4 PEREIRA, Anna Carolina Migueis. Desapropriações e remoções na implantação de projetos de infraestrutura: entre avanços e oportunidades perdidas. In: ARAGÃO, Alexandre Santos de; PEREIRA, Anna Carolina Migueis; LISBOA, Letícia Lobato Anicet (coords.). **Regulação e infraestrutura**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2018, p. 355.

Recentemente, em julgado do Supremo Tribunal Federal brasileiro reconheceu-se a existência de um “dever de deferência do Judiciário” quanto às decisões tomadas por agências reguladoras em razão de dois fundamentos: a) ausência de *expertise* e capacidade institucional dos órgãos do Poder Judiciário para decidir sobre intervenções regulatórias, “que envolvem questões policêntricas e prognósticos especializados”; b) possibilidade de a revisão judicial acarretar “efeitos sistêmicos nocivos à coerência e dinâmica regulatória administrativa”⁵. Em outras palavras: houve reconhecimento expresso a respeito da existência de limites da atuação do Poder Judiciário em determinados tipos de controle sobre atos da Administração Pública, o que reforça a ideia da constante observância do princípio da independência e harmonia entre os Poderes da República brasileira.

O trabalho busca desenvolver tais pontos sob a ótica de um novo modelo de solução de conflitos na sociedade contemporânea, identificando mecanismos apropriados e efetivos para a solução em conformidade com os princípios constitucionais de modo a permitir o acesso à justiça, mesmo nas questões que envolvem a Administração Pública. O trabalho busca responder à questão relativa ao controle jurisdicional sobre os acordos de desapropriação: quais são os limites da atuação do Poder Judiciário, se há espaço para se concretizar a noção de deferência judicial no que tange às soluções consensuais envolvendo a Administração Pública, notadamente em matéria de desapropriação.

A metodologia empregada neste artigo doutrinário envolve pesquisa qualitativa bibliográfica e documental, com a utilização de referências doutrinárias e jurisprudenciais. O texto, na sua parte metodológica de pesquisa, é integrado como pesquisa exploratória e discursiva, buscando desenvolver e discutir conceitos e noções já assentadas na Academia, mas também apresentar possíveis caminhos de solução de problemas identificados a respeito do tema explorado.

1. DESAPROPRIAÇÃO NO BRASIL

Desde a Constituição de 1824 (art. 179, XII), o Brasil garante o direito de propriedade privada, mas já ressaltava a possibilidade de desapropriação de bens particulares com base nas hipóteses previstas em lei ordinária, o que naquela época ocorreu com a edição da Lei n. 422, de 1826, que tratou dos casos de desapropriação baseados em necessidade pública e utilidade pública. No século XX, o Decreto-Lei n. 3.365, de 1941⁶, passou a tratar

5 BRASIL, STF. *Agravo Regimental no Recurso Extraordinário n. 1.083.955*, 1ª Turma, Relator Ministro Luiz Fux, julgado em 28.05.2019, publicado no Diário de Justiça Eletrônico de 07.06.2019.

6 Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3365.htm>, visitado em 01.08.2021.

das desapropriações baseadas nas hipóteses de utilidade pública, sendo que posteriormente a Constituição de 1946 (art. 147) instituiu a desapropriação por interesse social e, assim, foi editada a Lei n. 4.132⁷, de 1962, para regulamentar no plano infraconstitucional tal modalidade de desapropriação.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, reafirmou-se a possibilidade da desapropriação por utilidade pública ou por interesse social (art. 5º, inciso XXIV), tendo sido introduzidas duas novas modalidades de desapropriação, relacionadas ao não cumprimento da função social da propriedade urbana (art. 182, § 4º, III) e da função social da propriedade rural (art. 184). As novas modalidades são denominadas desapropriação-sanção ao proprietário que não atende aos interesses sociais, difusos e coletivos exigíveis por previsão legal, através de um procedimento administrativo que gera a perda da propriedade sobre o bem imóvel – urbano ou rural.

Na doutrina brasileira, a desapropriação se fundamenta na noção da existência de um domínio eminente do Poder Público sobre todos os bens, ou seja, que há “um poder que o Estado exerce sobre todas as coisas que estão em seu território; poder inerente à própria ideia de soberania”⁸. O Estado de Direito sempre reconheceu o direito de propriedade privada, sendo que a noção de função social conforma e limita a propriedade privada, de maneira a também autorizar sua perda quanto ao particular, desde que haja prévia e justa indenização, quando for necessária ao atingimento de um interesse público *lato sensu*⁹. A desapropriação é forma originária de aquisição da propriedade do bem e, por isso, não subsistirão eventuais gravames que antes dela pudessem existir sobre o imóvel, como por exemplo a hipoteca em favor de terceiro.

A desapropriação corresponde a um procedimento administrativo através do qual o Poder Público – União, Estados, Municípios ou Distrito Federal – ou seus delegados, mediante prévia declaração de utilidade pública ou interesse social, impõe a perda de um bem – móvel ou imóvel – de um cidadão (particular), compensando-o em seu patrimônio com uma justa indenização, normalmente em dinheiro¹⁰. Nas hipóteses de desapropriação-sanção, o pagamento da indenização é feito em títulos da dívida pública, e não em valor pecuniário.

A Lei Geral de Desapropriação, no Brasil, é o Decreto-Lei n. 3.365/41, editado ainda no período do Governo Getúlio Vargas, mas houve a edição de outros textos legislativos para regularem aspectos da desapropriação por interesse social (Lei n. 4.132/62), a desapropriação-sanção de imóvel rural

7 Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4132.htm>, visitado em 01.08.2021.

8 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*, *op. cit.*, p. 182.

9 PORTELA, Felipe Mémolo, *op. cit.*, p. 104.

10 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 19. ed. São Paulo: Ed. Atlas, 2006, p. 170.

(Lei Complementar n. 76/93¹¹ e Lei n. 8.629/93¹²) e a desapropriação-sanção de imóvel urbano (Lei n. 10.257/01¹³). Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 e a edição da Lei n. 9.784/99¹⁴ – que cuida de normas sobre o processo administrativo na Administração Pública federal -, as regras sobre desapropriação das diversas leis terão que considerar as normas constitucionais e as normas legais sobre o processo administrativo¹⁵.

O Decreto-Lei n. 3.365/41 é considerado um marco normativo das desapropriações, mas se ressentido de características predominante autoritárias e com insuficiente preocupação com o expropriado, mais especificamente no campo patrimonial relativo à indenização pecuniária¹⁶. A efetivação da desapropriação gera a extinção da propriedade privada sobre determinado bem, e se baseia na característica da autoexecutoriedade dos atos administrativos em geral, o que no entanto, não deve excluir o emprego de novos paradigmas do Direito Administrativo brasileiro. Assim, deve-se levar em consideração as noções relacionadas à consensualidade e à democratização envolvendo a Administração Pública¹⁷. Com base nesta linha de pensamento houve a edição da Lei n. 13.867/2019 que acrescentou novas regras ao Decreto-Lei n. 3.365/41, especialmente no que se refere à busca da solução consensual da desapropriação de imóveis.

No Direito brasileiro, a desapropriação se realiza por meio de uma sucessão de atos previstos em lei e que tendem a gerar a incorporação do bem ao patrimônio público. Tal procedimento compreende duas fases: a fase declaratória e a fase executiva, sendo que a última pode se dividir em uma etapa administrativa e outra judicial¹⁸. Na fase declaratória, a Administração Pública declara a utilidade pública ou o interesse social do bem para fins de promover sua desapropriação. Tal declaração pode ser feita por meio de Decreto do Chefe do Poder Executivo ou por meio de lei editada pela Casa Legislativa (Decreto-Lei n. 3.365/41, arts. 6º e 8º), sendo que no último caso caberá ao Poder Executivo empregar as medidas necessárias para promover a desapropriação. Desde a declaração de utilidade pública ou de interesse social do imóvel, o proprietário

11 Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp76.htm>, visitado em 01.08.2021.

12 Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8629.htm>, visitado em 01.08.2021.

13 Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm>, visitado em 01.08.2021.

14 Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm>, visitado em 01.08.2021.

15 PORTELA, Felipe Mêmolo. Desapropriação amigável: revisitação do tema à luz do Direito Administrativo contemporâneo. *Argumenta* – UENP, n. 21. UENP: Jacarezinho, 2014, p. 103.

16 PEREIRA, Anna Carolina Migueis. Desapropriações e remoções ..., *op. cit.*, p. 356.

17 PEREIRA, Anna Carolina Migueis. Desapropriações e remoções ..., *op. cit.*, p. 370.

18 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo, *op. cit.*, p. 174.

se sujeita às providências e operações desenvolvidas pela Administração Pública de modo a permitir a efetivação da desapropriação. Segundo a doutrina, “trata-se de decisão executória do Poder Público, no sentido de que não depende de título fornecido pelo Poder Judiciário para subjugar o bem”¹⁹.

A declaração de utilidade pública ou de interesse social do bem também gera o efeito de fixar o estado do bem e, por isso, o ato da Administração – Decreto ou Lei – deverá conter a descrição do bem expropriado, inclusive para fins de consideração do valor de indenização a ser pago ao cidadão (expropriário).

Há controvérsia doutrinária sobre se a deliberação administrativa sobre a desapropriação na primeira fase deve contar com a participação do possível expropriado²⁰, pois a Constituição Federal condiciona a privação dos bens particulares ao devido processo legal (art. 5º, inciso LIV). No Direito português, à luz do Código de Expropriações (Lei n. 168/99²¹), há a previsão de um procedimento anterior à declaração de utilidade pública do bem para fins de desapropriação. De acordo com a lei portuguesa, o ato de “resolução de expropriar” deve prever os encargos do Poder Público com a expropriação, baseados em perícia, sendo que o possível expropriado e demais interessados são formalmente notificados para poderem se manifestar, ocasião em que é possível a apresentação de contraproposta²². Se o proprietário recusar a proposta ou não responder após a notificação recebida, o ente expropriante poderá apresentar o requerimento para declaração de utilidade pública do bem para fins de desapropriação. Tal exemplo tem sido utilizado para a orientação doutrinária no sentido de que a Lei Geral de Desapropriação no Brasil deve ser reinterpreta da à luz da Constituição Federal e da Lei n. 9.784/99 (art. 3º, II), de modo que o interessado seja notificado sobre a instauração do processo administrativo que envolva bem do seu patrimônio, para poder se manifestar e produzir provas a respeito²³. Devido à edição da Lei n. 13.867/2019, no Brasil o poder público deverá notificar o proprietário do imóvel, apresentando a oferta do valor da indenização (art. 10-A, do Decreto-Lei n. 3.365/41). Tal notificação deverá conter a cópia do ato de declaração de utilidade pública do imóvel, sua planta e descrição (inclusive suas confrontações com outros imóveis vizinhos), o valor da oferta e a informação de que o prazo para aceitar ou rejeitar a oferta é de quinze dias, sendo que o silêncio a respeito da notificação será considerado como rejeição à oferta do valor da indenização. Outra novidade formal

19 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*, op. cit., p. 175.

20 PORTELA, Felipe Mémolo. Desapropriação amigável:..., op. cit., p. 113.

21 Disponível em: http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=477&ctabela=leis, visitado em 01.08.2021

22 PORTELA, Felipe Mémolo. Desapropriação amigável:..., op. cit., p. 114.

23 PORTELA, Felipe Mémolo. Desapropriação amigável:..., op. cit., p. 115.

recentemente introduzida na legislação brasileira é a previsão da escolha da mediação ou da arbitragem para a solução da desapropriação do imóvel (art. 10-B, do Decreto-Lei n. 3.365/41, incluído pela Lei n. 13.867/2019). No caso da opção pela mediação extrajudicial para a solução da desapropriação, deverá ser observado o disposto na Lei Geral de Mediação (Lei n. 13.140/2015). Ao revés, se a opção for pela arbitragem, terá ser observada a Lei n. 9.307/1996 e, subsidiariamente, os regulamentos do órgão ou instituição responsável pela via arbitral.

Após a declaração do Poder Público, somente serão indenizadas algumas benfeitorias (necessárias e úteis, estas se autorizadas pela Administração), à luz do art. 26, § 1º, do Decreto-Lei n. 3.365/41).

A segunda fase do procedimento de desapropriação é a fase executória que compreende as medidas necessárias à concretização da desapropriação, e se desdobra em uma etapa administrativa e, se for o caso, outra judicial. Nesta fase, especificamente no plano administrativo, pode haver acordo entre o Poder Público (expropriante) e o cidadão a respeito do valor da indenização, caso em que deverão ser providenciadas as medidas para atender às formalidades para fins de transferência da propriedade do bem, exigindo-se a escritura pública quando se tratar de bem imóvel, que deverá ser registrada no Cartório de Registro de Imóveis. Há casos, no entanto, que o Poder Público desconhece quem é o proprietário do bem e, por isso, promove a ação de desapropriação que prescindir de se saber quem é o titular do imóvel²⁴.

Não havendo acordo entre o Poder Público e o proprietário particular do bem, ou não sendo conhecido o proprietário, haverá a etapa judicial da desapropriação, com ajuizamento da ação, com observância do procedimento previsto no Decreto-Lei n. 3.365/41 (arts. 11 a 30), que também é seguido nas hipóteses de desapropriação por interesse social fundadas na Lei n. 4.132/62 (art. 5º). No caso de desapropriação para fins de reforma agrária, o procedimento é aquele tratado na Lei Complementar n. 76/93.

No âmbito do processo judicial, em havendo acordo a respeito do preço, a decisão judicial será meramente homologatória, servindo de título para o registro no Cartório de Registro de Imóveis. Em momento mais apropriado será abordado o tema referente ao objeto da ação de desapropriação, e os limites previstos na lei a respeito da matéria que pode ser discutida no processo (Decreto-Lei n. 3.365/41, art. 20), sendo vedado ao Poder Judiciário decidir se o caso é ou não de desapropriação por utilidade pública no âmbito da ação de desapropriação (Decreto-Lei n. 3.365/41, art. 9º).

Na hipótese de desapropriação para fins de reforma agrária, a lei somente exclui da resposta do réu (proprietário do imóvel) a apreciação do “interesse

24 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo, op. cit.*, p. 177.

social declarado” no ato da Administração Pública (Lei Complementar n. 76/93), mas é possível que o proprietário requeira que a desapropriação também abranja a área remanescente quando a superfície do imóvel não atingida for inferior à área de pequena propriedade rural ou houver prejuízo substancial nas condições de exploração econômica do bem, caso em que o valor da área remanescente é inferior ao da área atingida pelo declaração do Poder Público (Lei Complementar n. 76/93, art. 4º). É o denominado “direito de extensão”, com a inclusão da parte do imóvel que teria se tornado inaproveitável devido à desapropriação da área original²⁵.

O direito à indenização em favor do ex-proprietário do bem é de natureza pública, sendo que a indenização deverá ser prévia, justa e, em regra, em dinheiro, com base no ordenamento jurídico brasileiro, e não existirá em casos de confisco de bem, como nas hipóteses previstas no art. 243, da Constituição Federal, que trata da expropriação sem indenização de imóveis urbanos ou rurais onde forem localizadas plantações de psicotrópicos ou houver exploração de mão de obra escrava. O confisco não se confunde com a desapropriação.

Se o valor da indenização for pago a pessoa diversa do proprietário, no curso da ação de desapropriação, não haverá invalidação da desapropriação, eis que o bem expropriado não poderá ser objeto de reivindicação, mesmo que fundada em alegação de nulidade do processo expropriatório (Decreto-Lei n. 3.365/41, art. 35).

À luz da Constituição Federal de 1988, há algumas premissas que norteiam o quadro normativo brasileiro: a) o direito de propriedade privada é assegurado, mas sempre conformado pela sua função social; b) o ato de desapropriação é possível, baseado em interesse público, mas sempre fundamentado e praticado nos termos da lei; c) qualquer restrição ao direito de propriedade privada demanda um procedimento administrativo que atenda às garantias constitucionais processuais, entre as quais a ampla defesa e o contraditório²⁶.

2. DESAPROPRIAÇÃO “AMIGÁVEL” (OU CONSENSUAL)

A desapropriação amigável (ou consensual) é prevista expressamente na legislação brasileira (Decreto-Lei n. 3.365/41, art. 10), a demonstrar que o interesse público na efetivação da transferência de bem do particular para o Poder Público não se revela circunstância impeditiva para o consenso entre a Administração Pública e o cidadão, em especial na contemporaneidade. Algumas questões relevantes se apresentam a respeito da desapropriação consensual. A primeira delas se referia à ausência de uma disciplina normativa expressa a

25 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*, op. cit., p. 178.

26 PORTELA, Felipe Mémolo. *Desapropriação amigável:..., op. cit.*, p. 108.

respeito do procedimento a ser observado para as desapropriações amigáveis, eis que a Lei Geral de Desapropriação não trazia qualquer incentivo para que o expropriante busque soluções consensuais com os expropriados²⁷.

Tal contexto foi recentemente alterado na legislação brasileira com a edição da Lei n. 13.867/2019, que acrescentou o art. 10-A ao Decreto-Lei n. 3.365/1941. Além de passar a expressamente admitir o emprego da mediação ou da arbitragem para a solução da desapropriação, a Lei n. 13.867/2019 passou a disciplinar alguns pontos sobre o procedimento administrativo para a desapropriação consensual. Assim, cabe ao poder público proceder à notificação do proprietário do imóvel com a apresentação do valor da oferta de indenização, com expressa menção a respeito do prazo de quinta dias para aceitação ou rejeição da oferta, sendo interpretado o silêncio como rejeição. Caso venha a ser aceita a oferta, com a efetivação do pagamento, será celebrado formalmente o acordo para servir de título para o registro no Cartório de Registro de Imóveis em nome do ente da Federação brasileira – União, Estados, Distrito Federal, Municípios.

Em se tratando de desapropriação sobre bem imóvel, e havendo consenso quanto ao valor da indenização a cargo do Poder Público, é fundamental que a escritura pública da desapropriação consensual do imóvel seja precedida de “exame metucioso do título dominial do expropriado”²⁸. Na eventualidade de o imóvel se encontrar gravado de hipoteca, por exemplo, o credor hipotecário deverá intervir na escritura com concordância expressa a respeito do pagamento da indenização ao expropriado, diferentemente do que ocorre na desapropriação efetivada por sentença judicial. Tal restrição se fundamenta na consideração de que, nesta hipótese, não haveria modo originário de aquisição da propriedade com a desapropriação amigável, e sim modo derivado, impondo o risco quanto ao pagamento da indenização não ao dono do bem desapropriado, mas sim ao Poder Público²⁹. No entanto, há quem sustente que, mesmo sendo amigável, a desapropriação deve ser considerada ainda modo originário de aquisição da propriedade pelo Poder Público³⁰.

Devido a tal circunstância, o Município de São Paulo desenvolveu a prática de promover a desapropriação amigável na esfera judicial, ou seja, ele propõe a ação com a apresentação da petição inicial, acompanhada de “termo de acordo” celebrado com o proprietário do bem que manifesta sua concordância com o valor da indenização. A doutrina considera possível tal prática pois a possibilidade de a desapropriação efetivar-se por escritura pública não exclui

27 PEREIRA, Anna Carolina Migueis. Desapropriações e remoções ..., *op. cit.*, p. 357.

28 HARADA, Kiyoshi. **Desapropriação: doutrina e prática**. 10. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2014, p. 82.

29 HARADA, Kiyoshi. *Desapropriação...*, *op. cit.*, p. 82.

30 PORTELA, Felipe Mêmolo. Desapropriação amigável:..., *op. cit.*, p. 106.

a desapropriação judicial precedida de “termo de acordo” celebrado na fase administrativa, pois o expropriado, uma vez citado na ação, poderá concordar com o preço oferecido pelo expropriante, sem apresentar contestação³¹. A despeito de não haver previsão expressa na Lei Geral de Desapropriações³² à época (em período anterior à Lei n. 13.867/2019), o proprietário do imóvel era convocado perante o órgão administrativo competente para ser cientificado da intenção da Administração Pública promover a desapropriação do bem declarado de utilidade pública e, simultaneamente, ser informado a respeito do valor oferecido a título de indenização. Caso não houvesse concordância quanto ao preço oferecido, seria lavrado o “termo de recusa” que, devidamente apresentado nos autos do processo administrativo correspondente ao caso, seria dirigido ao setor contencioso de desapropriação do Município de São Paulo. Ao revés, se houvesse concordância quanto ao preço, era lavrado o “termo de acordo” que, desse modo, era utilizado para instruir a petição inicial da ação de desapropriação com requerimento expresso de homologação do acordo de desapropriação³².

Considerou-se, na praxe da Administração Pública municipal de São Paulo, que se o réu (expropriado) pode concordar com o preço oferecido na petição inicial, não haveria obstáculo para que o consenso pudesse ocorrer antes mesmo da propositura da ação de desapropriação. O importante é a livre e esclarecida manifestação de vontade do expropriado, através de instrumento que preencha as formalidades legais. Há notícias de que, no passado, algumas iniciativas no sentido de promover a retratação do acordo administrativo na via judicial foram negadas pelo Juízo Estadual de Feitos da Fazenda Municipal que reconheceu os efeitos jurídicos válidos dos acordos³³. Tal quadro se revela bastante aperfeiçoado mais recentemente devido à edição da Lei n. 13.867/2019 que passou a expressamente prever o procedimento administrativo tendente à conciliação entre o poder público e o particular na desapropriação consensual.

Sobre a questão dos requisitos exigidos para a validade do acordo administrativo da desapropriação amigável, questiona-se acerca da necessidade da presença de advogado do expropriado no momento da celebração do acordo, ainda que submetido à homologação judicial. Há, na doutrina brasileira, quem suscite tal questionamento, apresentando a solução de que a ausência do advogado não seria óbice à homologação do acordo, em especial quando o ente expropriante se dispuser a arcar com verba honorária em favor ao expropriado em percentual sobre o valor da indenização estabelecido pelo Poder Público (com a concordância do expropriado) ou pelo juiz na sentença homologatória

31 HARADA, Kiyoshi. *Desapropriação...*, *op. cit.*, p. 82.

32 HARADA, Kiyoshi. *Desapropriação...*, *op. cit.*, p. 82-83.

33 HARADA, Kiyoshi. *Desapropriação...*, *op. cit.*, p. 83.

do acordo³⁴. Contudo, deve prevalecer a orientação de que na desapropriação consensual é dispensável a presença do advogado como representante do expropriado, o que inclusive acarreta uma redução de custos quanto à defesa técnica em ações de desapropriação³⁵. Neste sentido a Lei n. 13.867/2019 não prevê, propositadamente, a presença do advogado no procedimento administrativo que pode redundar na desapropriação consensual.

A respeito dos particulares que devem ser chamados para manifestação de vontade quanto à desapropriação consensual, é relevante o registro que, além do proprietário privado do bem, é essencial o chamamento de qualquer pessoa que tenha titularidade de outro direito real - que não apenas de propriedade - sobre o bem, tal como ocorre com o usufrutuário, o titular do direito real de servidão, do direito real de superfície, já que a transferência do bem para o patrimônio público gerará a extinção destes outros direitos reais, além da extinção do direito de propriedade³⁶. Assim, sob o prisma dos requisitos subjetivos para a desapropriação consensual, devem ser convocados todos os sujeitos que tenham a titularidade de algum direito real sobre o bem.

Outro tema relevante a respeito da desapropriação consensual diz respeito ao objeto do acordo. A visão tradicional restringe a considerar que o acordo (Decreto-Lei n. 3.365/41) deve abranger apenas ao montante da indenização devida ao expropriado. Contudo, há posição defensável no sentido de que o art. 10, do Decreto-Lei n. 3.365/41, não limita a forma e o objeto desse acordo³⁷. A Lei n. 13.867/2019, ao introduzir o art. 10-A no Decreto-Lei n. 3.365/1941, expressamente se refere à hipótese de desapropriação consensual com o acordo sobre o valor da indenização, mas não exclui a possibilidade do objeto do acordo contemplar outro objeto para a solução amigável.

Os limites objetivos à desapropriação consensual decorrem do interesse público *lato sensu* que fundamenta a expropriação do bem, mas respeitados tais limites, inexistente obstáculo para o exercício do poder discricionário da Administração Pública quanto à negociação da melhor forma de proceder à desapropriação³⁸. Há precedente judicial no Brasil que reconheceu como válida cláusula em acordo de desapropriação que previu a obrigação do expropriante de construir uma via de acesso para o restante da área desapropriada, conforme julgado do Superior Tribunal de Justiça³⁹. Também parece ser legítimo e válido

34 HARADA, Kiyoshi. *Desapropriação...*, *op. cit.*, p. 84.

35 PEREIRA, Anna Carolina Migueis. *Desapropriações e remoções ...*, *op. cit.*, p. 371.

36 DECOMAIN, Pedro Roberto. A desapropriação por utilidade ou necessidade pública. *Revista Dialética de Direito Processual*. n. 117, dezembro de 2012, p. 82.

37 PORTELA, Felipe Mémolo. *Desapropriação amigável:...*, *op. cit.*, p. 115.

38 PORTELA, Felipe Mémolo. *Desapropriação amigável:...*, *op. cit.*, p. 116.

39 BRASIL, Superior Tribunal de Justiça, Segunda Turma, **Recurso Especial n. 1.155.101/GO**, Relator Ministro Castro Meira, julgado em 09.11.2010, publicado no Diário de Justiça de 23.11.2010.

acordo que abranja o prazo para a desocupação do imóvel pelo expropriado, nos casos de concordância quanto ao valor da indenização e previsão de cláusula com prazo de doze meses para liberação da área, ou mesmo o acordo que restrinja a área do imóvel expropriado, após ter sido demonstrado pelo interessado – e com o reconhecimento pela Administração Pública – de que a restrição não acarretará qualquer prejuízo ao interesse público, ou ônus adicional ao erário público⁴⁰. É possível, ainda, a negociação de instrumentos alternativos de indenização ao expropriado que não o valor pecuniário, tal como ocorre no instituto da transferência do potencial construtivo que autoriza que o expropriado possa exercer o direito de construir em outra área que também é objeto de sua propriedade⁴¹, tal como previsto na legislação brasileira (Estatuto da Cidade, Lei n. 10.257/01).

Apesar de não haver orientação pacífica a respeito, o acordo “substitutivo ou alternativo” na desapropriação consensual não se restringe ao tema do valor da indenização ao expropriado, e sim pode abranger qualquer interesse disponível dos sujeitos envolvidos – ente expropriante, expropriado e outros interessados –, abrangendo até mesmo a declaração de utilidade pública ou o interesse social, quando ela se mostre equivocada ou danosa à Administração Pública⁴². Tal conclusão se fundamenta, inclusive, na visão mais contemporânea do Direito Administrativo brasileiro, baseado nos princípios constitucionais que regem a Administração Pública, entre os quais os princípios da eficiência, da moralidade, da transparência e da economicidade. A desapropriação consensual apresenta-se, hoje em dia, como exemplo da busca da eficiência da Administração Pública, sob a ótica não apenas do Poder Público, mas também do expropriado⁴³. A Administração Pública passa a atuar de maneira mais célere e econômica, proporcionando segurança jurídica ao Poder Público e aos administrados, quando atua em consonância com os postulados constitucionais referentes à maior eficiência na solução consensual das questões referentes à expropriação de bens dos cidadãos.

Não cabe ao Poder Judiciário interferir na consensualidade alcançada entre o expropriante, o expropriado e outros interessados e, por isso, tendo sido observados os princípios constitucionais aplicáveis, além das regras infraconstitucionais quanto à edição e ao desenvolvimento da desapropriação consensual, não há razão para que qualquer órgão do Poder Judiciário interfira ou modifique o consenso alcançado no procedimento administrativo. O exemplo concreto da prática do Município de São Paulo, tal como antes referido, no sentido de buscar a homologação judicial do acordo, não se revela

40 PORTELA, Felipe Mêmolo. Desapropriação amigável:..., *op. cit.*, p. 119.

41 PEREIRA, Anna Carolina Migueis. Desapropriações e remoções ..., *op. cit.*, p. 376.

42 PORTELA, Felipe Mêmolo. Desapropriação amigável:..., *op. cit.*, p. 119.

43 PORTELA, Felipe Mêmolo. Desapropriação amigável:..., *op. cit.*, p. 121.

necessário, tampouco conveniente e oportuno nos dias atuais, evitando-se os custos e o tempo mais demorado quanto à judicialização da questão relativa à expropriação. O Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro já apreciou a questão e considerou não haver interesse de agir em ação promovida pelo Município na qual se objetivava rediscutir desapropriação consensual para fins de imissão na posse⁴⁴. Contudo, o Tribunal Regional Federal da 1ª Região, em outro caso, anulou acordo de desapropriação sob o fundamento de que teria havido vício de consentimento do expropriado e, assim, condenou o expropriante na diferença do valor da indenização e demais acréscimos legais, pois teria sido cometido erro na avaliação do imóvel que ensejou o acordo⁴⁵.

É sabido que a desapropriação judicial de bem imóvel se caracteriza pela demora e encarecimento dos processos expropriatórios, pois a ação de desapropriação é acompanhada pelos riscos inerentes às demandas judiciais em geral: demora no processamento do feito, ainda pouco controle das partes sobre os rumos do processo, riscos de indeferimento ou de atraso de medidas - tal como a imissão provisória na posse do bem -, custas processuais e honorários elevados de perícia. Tais circunstâncias normalmente geram a implantação do projeto final – a obra de infraestrutura – muito mais demorado e custoso, quando comparado com aquilo que inicialmente havia sido concebido para efetivação da obra. Quanto maior for a demora na conclusão das desapropriações para implantação de obra de infraestrutura, maiores serão as chances do custo inicialmente estimado ser bastante modificado ao final da execução do projeto⁴⁶.

Atualmente é importante considerar que a desapropriação deve conter uma fase obrigatória tendente à busca da solução consensual da expropriação, segundo a qual o Poder Público, a partir de trabalhos técnicos realizados sobre o caso – inclusive com perícia administrativa – ofereça ao proprietário do bem imóvel o valor de indenização e as condições da expropriação, proporcionando um procedimento administrativo de negociação, na busca da aquisição consensual do bem. Desse modo, a Administração Pública envidaria esforços para que a transferência do bem se desse pela via consensual, como regra, e somente excepcionalmente haveria uma solução através da desapropriação judicial⁴⁷. Tal orientação se adequa ao Princípio n. 3, dos Princípios do Equador – um conjunto de princípios utilizados por instituições financeiras para a concessão de crédito para empreendimentos que envolvam questões socioambientais, firmado

44 RIO DE JANEIRO, Tribunal de Justiça. **Apelação Cível n. 0001725-14.2006.8.19.0065**, Relator Desembargador Cezar Augusto Rodrigues Costa, publicado no Diário de Justiça de 26.03.2015.

45 BRASIL, Tribunal Regional Federal da 1ª Região, **Apelação Cível n. 2001.39.00.004879-3**, Relator Desembargador Olindo Menezes, publicado no Diário de Justiça de 03.02.2006.

46 PEREIRA, Anna Carolina Migueis. *Desapropriações e remoções ...*, *op. cit.*, p. 357 e 360.

47 PEREIRA, Anna Carolina Migueis. *Desapropriações e remoções ...*, *op. cit.*, p. 371-372.

em 2003 -, relacionado à aquisição de terras e assentamentos involuntários⁴⁸. O Padrão de Desempenho n. 5, § 3º, da *International Finance Corporation*, prevê a excepcionalidade do processo judicial, estimulando o emprego da fase negocial da desapropriação como regra:

para ajudar evitar a desapropriação e limitar a necessidade de recorrer à autoridade governamental para executar a transferência, os clientes são incentivados a utilizar acordos negociados que atendam aos requisitos deste Padrão de Desempenho, ainda que disponham dos meios legais para adquirir a terra sem o consentimento do vendedor.

A utilização da via consensual para a desapropriação, por óbvio, vincula a Administração Pública, que não poderá mais utilizar-se de medidas unilaterais para se desonerar do acordo celebrado, tal como ocorre no âmbito do Direito Privado quanto ao particular que celebra um contrato e que se obriga a cumprir as obrigações pactuadas⁴⁹. Nessa direção houve a edição da Lei n. 13.867/2019 que passou a expressamente prever o procedimento administrativo para fins de obtenção da solução consensual da desapropriação.

Observa-se, portanto, que a desapropriação consensual deve ser a regra no âmbito do Direito brasileiro, com muito maior importância a respeito da atuação da Administração Pública na prática dos atos tendentes à transferência consensual do bem particular ao seu patrimônio, sendo que o controle judicial a esse respeito é bastante diminuto, tão somente relacionado à ocorrência de algum defeito do acordo celebrado, mas não a respeito da escolha da Administração Pública e do cidadão quanto à solução consensual realizada.

3 DESAPROPRIAÇÃO JUDICIAL

Não sendo obtida a solução consensual na esfera administrativa, a Administração Pública deverá promover as medidas judiciais tendentes à desapropriação do bem, daí ser empregada a expressão “desapropriação judicial”. No Direito Administrativo brasileiro é assente a orientação segundo a qual, não havendo consenso com o expropriado, o Poder Público deverá promover a ação de desapropriação, que seguirá o procedimento previsto nos arts. 11 a 30, do Decreto-Lei n. 3.365/41, como regra, ressalvado o procedimento previsto em outra legislação para as desapropriações por interesse social para fins de reforma agrária (Lei Complementar n. 76/93). O art. 10-A, § 3º, do Decreto-Lei (incluído pela Lei n. 13.867/2019), expressamente prevê que, ao ser rejeitada a oferta, ou transcorrido o prazo de quinze dias da notificação ao proprietário do imóvel sem sua manifestação, o poder público deverá promover as medidas tendentes à judicialização da desapropriação. Deve, tão somente, ser ressalvada a possibilidade de opção pela mediação extrajudicial ou pela arbitragem, tal

48 PEREIRA, Anna Carolina Migueis. Desapropriações e remoções ..., *op. cit.*, p. 372.

49 PORTELA, Felipe Mêmoló. Desapropriação amigável:..., *op. cit.*, p. 120.

como a legislação atual prevê (art. 10-B, do Decreto- Lei n. 3.365/1941, na redação dada pela Lei n. 13.867/2019).

Iniciado o processo judicial com o ajuizamento da ação de desapropriação dentro do prazo decadencial respectivo (iniciado a partir da expedição do decreto expropriatório ou da lei de desapropriação), se o réu concordar com o valor oferecido a título de indenização, a decisão judicial será meramente homologatória, o que conduzirá à conclusão de que a desapropriação foi consensual, ainda que obtido o acordo na instância judicial. A sentença, neste caso, será o título que deverá ser levado a registro no Cartório de Registro de Imóveis⁵⁰.

No entanto, se não houver acordo na esfera judicial, o réu somente poderá discutir na resposta da ação de desapropriação questões relativas ao valor da indenização ou a algum vício do processo (Decreto-Lei n. 3.365/41, art. 20), sendo vedado ao Poder Judiciário decidir se o caso envolve hipótese de utilidade pública, ao menos na ação de desapropriação (Decreto-Lei n. 3.365/41, art. 9º). O fundamento das regras legais é o princípio da separação dos poderes da República, eis que a decisão do Poder Judiciário sobre não haver utilidade pública na desapropriação de certo bem poderia caracterizar invasão indevida na esfera privativa de atuação do Poder Executivo, ou do Poder Legislativo⁵¹. Tal restrição quanto à matéria cognoscível no processo judicial de desapropriação não caracteriza infringência às garantias constitucionais do processo, tais como o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa, pois a limitação quanto à jurisdição já era reconhecida em outras matérias, tais como as ações de inventário e as questões de direito que não são provadas apenas por prova documental. À luz do Direito brasileiro, se houver algum vício na atuação da Administração Pública ao editar o decreto expropriatório – competência, finalidade, forma, motivos da desapropriação -, o expropriado terá que propor “ação direta”, e não se valer da resposta na ação de desapropriação⁵².

Nos casos de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, a legislação brasileira somente exclui da resposta do réu a alegação quanto “ao interesse social declarado”, permitindo na contestação que o expropriado possa exercer o direito de extensão, ou seja, requerer a inclusão na desapropriação da parte do imóvel que se tornaria inaproveitável isoladamente se consumada a desapropriação apenas com a área prevista no ato expropriatório. Contudo, a exemplo do que ocorre na Lei Geral de Desapropriação, também na ação de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária há restrição quanto à discussão judicial relativa aos requisitos para a edição do ato

50 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*, op. cit., p. 177.

51 DECOMAIN, Pedro Roberto. A desapropriação por utilidade ou necessidade pública..., op. cit., p. 94.

52 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*, op. cit., p. 178.

expropriatório, inclusive a vedação ao debate sobre a declaração de interesse social, tal como decidida pela Administração Pública federal.

Na prática relacionada aos casos de desapropriação para fins de interesse social para reforma agrária, a prática forense tem demonstrado a utilização maior da via judicial através da denominada “ação direta” para questionar aspectos relacionados aos requisitos do decreto expropriatório, havendo alguns casos nos quais é utilizado o mandado de segurança contra ato do Presidente da República, eis que nestes casos a autoridade administrativa competente é o Chefe do Poder Executivo federal por envolver interesse da União Federal, à luz da Constituição Federal (art. 184). De todo modo, é importante o reconhecimento dos limites de atuação do Poder Judiciário, notadamente com base nos critérios técnicos empregados. Como foi observado no início deste trabalho, o Supremo Tribunal Federal brasileiro reconheceu a existência de um “dever de deferência do Judiciário” quanto às deliberações feitas pela Administração Pública devido a dois fundamentos: a) ausência de *expertise* e capacidade institucional dos órgãos do Poder Judiciário para decidir sobre determinadas intervenções regulatórias, “que envolvem questões policêntricas e prognósticos especializados”; e b) possibilidade de a revisão judicial acarretar “efeitos sistêmicos nocivos à coerência e dinâmica regulatória administrativa”⁵³. Ou seja; há limites da atuação do Poder Judiciário em determinados tipos de controle sobre atos da Administração Pública, o que reforça a ideia da constante observância do princípio da independência e harmonia entre os Poderes da República brasileira.

O exemplo da desapropriação judicial é claro quanto à presença de limites objetivos passíveis de serem debatidos e decididos no curso da ação de desapropriação. Tais limites decorrem da prévia elaboração de estudos e projetos pelos órgãos da Administração Pública no que tange ao conhecimento especializado dos setores públicos a respeito das questões afetas ao interesse público *lato sensu* que, como se sabe, objetiva proporcionar o atendimento à utilidade pública ou ao interesse social previstos na legislação brasileira a partir da previsão na Constituição Federal. Daí a razão de praticamente ser inviável a reversão da decisão administrativa quanto à expropriação do bem particular do cidadão, eis que o objetivo é buscar implementar projetos que objetivem proporcionar o melhor atendimento à coletividade e à sociedade civil em geral, como ocorre na implementação de projetos e obras de infraestrutura. Na prática, remanesce para ser resolvido pelo Poder Judiciário tão somente o tema referente à indenização devida ao expropriado, o que não compromete o interesse público.

53 BRASIL, STF. **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário n. 1.083.955**, 1ª Turma, Relator Ministro Luiz Fux, julgado em 28.05.2019, publicado no Diário de Justiça Eletrônico de 07.06.2019.

NOTA CONCLUSIVA

O desenvolvimento do tema objeto deste trabalho permitiu identificar como o Direito brasileiro cuida da deferência judicial a respeito da atuação da Administração Pública, notadamente nas questões referentes à desapropriação como forma de intervenção estatal no domínio econômico para fins de permitir o atendimento ao interesse público previsto na legislação. Devido à abordagem dos métodos consensuais de solução de conflitos, em especial nos casos envolvendo a Administração Pública, o trabalho discorreu a respeito dos limites do controle judicial acerca dos atos que envolvem soluções nas desapropriações consensuais (ou amigáveis). Para tanto, procedeu-se à análise das novidades introduzidas pela Lei n. 13.867/19 ao Decreto-Lei n. 3.365/41, concluindo pela admissibilidade de acordos nas desapropriações, matéria que fica sujeita a várias restrições no que se refere ao exercício da prestação jurisdicional, valorizando-se a autonomia das partes envolvidas sem descuidar da observância dos princípios que regem a Administração Pública, insculpidos no art. 37, da Constituição da República.

À luz da revisitação dos princípios e regras que atualmente regem o Direito Administrativo brasileiro, foi possível identificar que há décadas é possível a solução consensual em matéria de desapropriação de bens particulares, sendo que atualmente tal mecanismo deve ser estimulado para os casos de desapropriação por vários fundamentos, que não são apenas jurídicos. Recentemente, com a edição da Lei n. 13.867/2019, passou a ser expressamente regulado o procedimento administrativo para a desapropriação consensual de imóveis, em perfeita sintonia com os princípios constitucionais que devem ser considerados na hipótese, tornando mais econômica, efetiva e moderna a atuação do poder público.

Em relação ao estágio atual de desenvolvimento das relações entre a Administração Pública e os cidadãos, baseado em valores e princípios democráticos, humanistas e solidários, é essencial atentar para o efetivo cumprimento dos princípios constitucionais que regem a atuação da Administração Pública (Constituição Federal, art. 37) e, simultaneamente, fazer cumprir as normas constitucionais que asseguram os direitos fundamentais e as garantias processuais ao cidadão (Constituição Federal, arts. 5º, 6º, 7º, entre outros).

Desse modo, deve ser cada vez mais estimulada a solução consensual dos conflitos que podem envolver a Administração Pública, na busca da maior eficiência, economicidade, transparência, impessoalidade, moralidade, inclusive em matéria de desapropriação de bens. Para tanto, a desapropriação deve pressupor procedimento informado pelos princípios constitucionais e direitos fundamentais que o Direito brasileiro expressa ou implicitamente

acolhe, inclusive aqueles que decorrem das normas de tratados e convenções internacionais sobre questões de maior relevância.

REFERÊNCIAS

BRASIL, STF. **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário n. 1.083.955**, 1ª Turma, Relator Ministro Luiz Fux, julgado em 28.05.2019, publicado no Diário de Justiça Eletrônico de 07.06.2019.

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça, Segunda Turma, **Recurso Especial n. 1.155.101/GO**, Relator Ministro Castro Meira, julgado em 09.11.2010, publicado no Diário de Justiça de 23.11.2010.

BRASIL, Tribunal Regional Federal da 1ª Região, **Apelação Cível n. 2001.39.00.004879-3**, Relator Desembargador Olindo Menezes, publicado no Diário de Justiça de 03.02.2006.

BRASIL, STF. **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário n. 1.083.955**, 1ª Turma, Relator Ministro Luiz Fux, julgado em 28.05.2019, publicado no Diário de Justiça Eletrônico de 07.06.2019.

DECOMAIN, Pedro Roberto. A desapropriação por utilidade ou necessidade pública. **Revista Dialética de Direito Processual**. n. 117, dezembro de 2012.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 19. ed. São Paulo: Ed. Atlas, 2006.

GAMA, Guilherme Calmon Nogueira da; MEDEIROS, Maria Lúcia Sucupira. Métodos adequados de solução de conflitos da Justiça Restaurativa frente ao Novo Código de Processo Civil. **Revista Quaestio Juris**. Rio de Janeiro, v. 10, n. 4, 2017.

HARADA, Kiyoshi. **Desapropriação: doutrina e prática**. 10. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2014.

PEREIRA, Anna Carolina Migueis. Desapropriações e remoções na implantação de projetos de infraestrutura: entre avanços e oportunidades perdidas. In: ARAGÃO, Alexandre Santos de; PEREIRA, Anna Carolina Migueis; LISBOA, Letícia Lobato Anicet (coords.). **Regulação e infraestrutura**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2018.

PORTELA, Felipe Mémolo. Desapropriação amigável: revisitação do tema à luz do Direito Administrativo contemporâneo. **Argumenta – UENP**. n. 21. UENP: Jacarezinho, 2014.

RIO DE JANEIRO, Tribunal de Justiça. **Apelação Cível n. 0001725-14.2006.8.19.0065**, Relator Desembargador Cezar Augusto Rodrigues Costa, publicado no Diário de Justiça de 26.03.2015.

LEGISLAÇÃO CONSULTADA EM MEIO ELETRÔNICO:

BRASIL, **Lei n. 13.140**, disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2015/lei/l13140.htm, visitado em 01.08.2021.

BRASIL, **Lei n. 13.867**, disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2019/lei/L13867.htm, visitado em 01.08.2021.

BRASIL, **Decreto-Lei n. 3.365**, disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3365.htm, visitado em 01.08.2021.

BRASIL, **Lei n. 4.132**, disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4132.htm, visitado em 01.08.2021.

BRASIL, **Lei Complementar n. 76**, disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp76.htm, visitado em 01.08.2021.

BRASIL, **Lei n. 8.629**, disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8629.htm, visitado em 01.08.2021.

BRASIL, **Lei n. 10.257**, disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm, visitado em 01.08.2021.

PORTUGAL, **Lei n. 477**, disponível em: http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=477&tabela=leis, visitado em 01.08.2021.

Recebido em: 14/02/2020.

Aprovado em: 22/11/2021.