



ESCOLA DA MAGISTRATURA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

OS LIMITES À DESTINAÇÃO E TREDESTINAÇÃO EXPROPRIATÓRIAS SOB A ÓTICA  
DO DIREITO DE RETROCESSÃO E A CONSEQUENTE RESPONSABILIDADE CIVIL DO  
ESTADO

Fernanda de Abreu Kauark Chianca

Rio de Janeiro  
2025

FERNANDA DE ABREU KAUARK CHIANCA

OS LIMITES À DESTINAÇÃO E TREDESTINAÇÃO EXPROPRIATÓRIAS SOB A ÓTICA  
DO DIREITO DE RETROCESSÃO E A CONSEQUENTE RESPONSABILIDADE CIVIL DO  
ESTADO

Monografia apresentada como exigência para  
conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu*  
da Escola da Magistratura do Estado do Rio de  
Janeiro.

Orientador:

Prof. Bruno Magalhães de Mattos

Coorientadora:

Prof<sup>a</sup> Mônica Cavalieri Fetzner Areal

Rio de Janeiro  
2025

FERNANDA DE ABREU KAUARK CHIANCA

OS LIMITES À DESTINAÇÃO E TREDESTINAÇÃO EXPROPRIATÓRIAS SOB A ÓTICA  
DO DIREITO DE RETROCESSÃO E A CONSEQUENTE RESPONSABILIDADE CIVIL DO  
ESTADO

Monografia apresentada como exigência de  
conclusão de Curso da Pós-Graduação *Lato Sensu* da  
Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro.

Aprovada em \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2024. Grau atribuído: \_\_\_\_\_

BANCA EXAMINADORA

Presidente: Desembargador Guilherme Braga Peña de Moraes - Escola da Magistratura do Estado  
do Rio de Janeiro – EMERJ.

---

Convidado: Prof. Thiago Ferreira Cardoso Neves - Escola da Magistratura do Estado do Rio de  
Janeiro – EMERJ.

---

Orientador: Prof. Bruno Magalhães de Mattos - Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro  
– EMERJ.

---

A ESCOLA DA MAGISTRATURA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – EMERJ – NÃO APROVA NEM REPROVA AS OPINIÕES EMITIDAS NESTE TRABALHO, QUE SÃO DE RESPONSABILIDADE EXCLUSIVA DO(A) AUTOR(A).

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus, por ter me concedido saúde, força e tranquilidade durante toda a minha jornada.

Aos meus pais, Geísa e André, por todo o amor, cuidado e carinho e pelo apoio incondicional durante a minha vida acadêmica.

Aos meus irmãos, Anna e Miguel, por sempre acreditarem em mim e por alegrarem os momentos mais difíceis.

Ao Geraldo, meu amor, por não medir esforços para trazer leveza e tranquilidade à minha rotina.

Aos meus queridos avós, tios, primos e amigos, que sempre me incentivaram e compreenderam a minha ausência pelo tempo dedicado aos estudos.

Aos meus estimados orientadores, Prof. Bruno Magalhães de Mattos e Prof. Mônica Cavaliere Fetzner Areal, pelos ensinamentos e pelo empenho dedicado na elaboração deste trabalho, do qual pude extrair imenso aprendizado.

Aos meus colegas de curso, com quem convivi intensamente durante os últimos anos, pelo companheirismo e pela troca de experiências, que me permitiram crescer não só como pessoa, mas também como profissional.

À Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro, ao Corpo Docente e a todos os demais funcionários dessa instituição, pela elevada qualidade do ensino oferecido e pelo zelo para com os alunos.

## **SÍNTESE**

A ocorrência de tredestinações ilícitas no âmbito das desapropriações promovidas pela Administração Pública não é um evento novo, tampouco raro, e conduz à grave violação ao direito fundamental de propriedade. Em razão das divergências doutrinárias e jurisprudenciais acerca da natureza jurídica do instituto da retrocessão e da possibilidade de imputação de responsabilidade ao ente público desapropriante, diversas são as dificuldades enfrentadas pelos particulares quando da defesa de seus direitos. A partir da análise dos institutos da desapropriação, da retrocessão e da sequela, à luz dos ensinamentos doutrinários e da prática forense, buscar-se-á identificar as falhas desse sistema expropriatório e propor soluções que melhor compatibilizem a proteção do direito fundamental de propriedade e o direito de intervenção do Estado na propriedade para satisfação do interesse público.

**PALAVRAS-CHAVE:** Desapropriação. Tredestinação Ilícita. Retrocessão. Sequela. Responsabilidade Civil do Estado.

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>7</b>
<b>1. DESAPROPRIAÇÃO E TREDESTINAÇÃO.....</b>	<b>9</b>
1.1. A DESAPROPRIAÇÃO COMO FORMA DE INTERVENÇÃO DO ESTADO NA PROPRIEDADE LEGITIMADA PELA FUNÇÃO SOCIAL E PELA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO.....	10
1.2. O DEVIDO PROCEDIMENTO EXPROPRIATÓRIO: GARANTIA DA LEGALIDADE E DA LEGITIMIDADE DA DESAPROPRIAÇÃO.....	17
1.3. ANÁLISE DOS INSTITUTOS DA TREDESTINAÇÃO LÍCITA E DA TREDESTINAÇÃO ILÍCITA À LUZ DO ESTUDO DE CASOS CONCRETOS.....	22
<b>2. DIREITO DE RETROCESSÃO.....</b>	<b>29</b>
2.1. CONCEITO, FINALIDADE E APLICABILIDADE DO INSTITUTO.....	30
2.2. DIVERGÊNCIAS DOCTRINÁRIAS E JURISPRUDENCIAIS ACERCA DA NATUREZA JURÍDICA DA RETROCESSÃO E DO PRAZO PRESCRICIONAL DA RESPECTIVA AÇÃO JUDICIAL.....	33
2.3. AS DIFICULDADES ENFRENTADAS PELOS PARTICULARES QUANDO DO EXERCÍCIO DO DIREITO DE RETROCESSÃO NA PRÁTICA FORENSE.....	41
<b>3. A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO PELA TREDESTINAÇÃO ILÍCITA E O DIREITO DE SEQUELA COMO FUNDAMENTO JURÍDICO DA RETROCESSÃO.....</b>	<b>46</b>
3.1. A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO PELA TREDESTINAÇÃO ILÍCITA .....	46
3.2. A NECESSIDADE DA REPARAÇÃO INTEGRAL PELOS DANOS PATRIMONIAIS E EXTRAPATRIMONIAIS SUPOSTOS PELO PARTICULAR QUANDO DA TREDESTINAÇÃO ILÍCITA DO BEM EXPROPRIADO.....	55
3.3. A POSSIBILIDADE DE UTILIZAÇÃO DA PROPRIEDADE RESOLÚVEL E DO INSTITUTO DA SEQUELA PELO PARTICULAR COMO FUNDAMENTO PARA REAVER O BEM ILICITAMENTE TREDESTINADO À LUZ DO DIREITO REAL DE RETROCESSÃO.....	61
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>66</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>69</b>

## INTRODUÇÃO

A presente pesquisa tem por objetivo analisar os institutos da desapropriação e da retrocessão na prática judiciária, bem como os limites da responsabilidade civil do Estado. Desta forma, a temática central reside no exame crítico do arcabouço legal, jurisprudencial e doutrinário que atualmente regulamenta o tema, com enfoque nas dificuldades enfrentadas pelos particulares quando da tentativa de proteção do seu direito fundamental de propriedade e da imputação de responsabilidade ao Estado pela prática do ato ilícito.

O direito fundamental de propriedade é assegurado no art. 5º, inciso XII, da Constituição da República, compartilhando lugar com o instituto da desapropriação, descrito no inciso XXIV do mesmo dispositivo. Desta forma, a propriedade não só deve atender aos desejos e necessidades do particular ao qual ela pertence, mas também ao princípio da função social, que confere ao Estado meios de coordenar este – antes ilimitado – direito de propriedade.

Ao manifestar o interesse em desapropriar, o Estado deve observar os requisitos constitucionais da necessidade ou utilidade pública e interesse social. Entretanto, na prática da Administração Pública, não é raro que, uma vez finalizado o processo de desapropriação, o bem seja destinado a finalidade diversa daquela prevista no decreto expropriatório (tredestinação) ou, ainda, que nem sequer seja destinado a qualquer fim (adestinação).

Nesse contexto, diante da ocorrência de tredestinação ilícita, exsurge o instituto da retrocessão, nos termos do art. 519 do Código Civil, por meio da qual é conferido ao expropriado o direito de reaver o bem pelo preço pago a título de indenização. Ocorre que não há um consenso doutrinário e jurisprudencial sobre a natureza jurídica da retrocessão, tampouco sobre os desdobramentos legais e limites à destinação e tredestinação expropriatórias. Como consequência, tais controvérsias interferem diretamente nas hipóteses em que poderá o expropriado recorrer ao instituto, bem como nos limites da responsabilidade civil do Estado.

A discussão revela-se imperiosa ao abordar uma das formas mais recorrentes e severas de intervenção do Estado na propriedade, a desapropriação. Além disso, as divergências doutrinárias e jurisprudenciais acerca da natureza jurídica do instituto da retrocessão e da possibilidade de se atribuir responsabilidade ao ente público dificultam o exercício do direito de ação pelos particulares.

Por conseguinte, o tema tem extensa repercussão jurídica e social, na medida em que traz à tona, a partir de uma visão crítica, as falhas frequentemente cometidas pelo Estado quando da

ponderação entre o direito fundamental de propriedade e o direito de intervenção do Estado na propriedade para satisfação do interesse público.

No primeiro capítulo, diante da conceituação e análise do instituto da desapropriação, objetiva-se identificar os limites à destinação e trestinação dos bens expropriados pelo Estado à luz dos contornos legais impostos, bem como do entendimento dos tribunais superiores e do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro sobre a matéria.

Já no segundo capítulo, tem-se como finalidade a verificação das circunstâncias em que nasce ao particular o direito à retrocessão e quais as formas do exercício do direito de ação, considerando as divergências doutrinárias e jurisprudenciais que envolvem a temática. Nesse contexto, pretende-se demonstrar as dificuldades enfrentadas pelos particulares na prática forense quando da proteção do seu direito fundamental de propriedade.

Com tais premissas expostas, o terceiro e último capítulo visa a sustentar a possibilidade de que o particular cujo direito fundamental de propriedade foi indevidamente violado possa se utilizar do instituto da sequela para reaver o bem, sem excluir a responsabilidade civil do Estado, em toda a sua amplitude, pela trestinação ilícita.

O presente estudo será desenvolvido pelo método hipotético-dedutivo com finalidade explicativa, visto que a pesquisadora identificou que o tema em foco não está pacificado e, assim, através de proposições hipotéticas, visa a apresentar as controvérsias e a trazer as hipóteses que se amoldam ao problema apresentado.

Nesse sentido, pretende-se estabelecer as premissas legais que regulamentam os institutos da desapropriação, da trestinação, da retrocessão e da sequela para, em seguida, identificar as dificuldades enfrentadas pelos particulares quando da proteção do seu direito fundamental de propriedade. Busca-se, assim, formular uma análise crítica sobre a responsabilidade civil do Estado no contexto apresentado.

Desta forma, a abordagem objeto desta pesquisa jurídica será qualitativa, porquanto o trabalho se desenvolverá a partir da pesquisa bibliográfica, com consulta tanto a livros clássicos e de novos autores quanto a decisões judiciais, permitindo a demonstração da abordagem do tema pelas teorias doutrinárias e pela prática forense.

## 1. DESAPROPRIAÇÃO E TREDESTINAÇÃO

A propriedade é um fenômeno sociológico reconhecido pelo direito como uma legítima expressão dos direitos fundamentais inerente às pessoas e, como tal, é garantido pela Constituição da República no art. 5º, inciso XXII.<sup>1</sup> Em razão disso, qualquer instituto interventivo que sobre ela venha a incidir somente será considerado válido no sistema jurídico brasileiro se contar com expresse suporte constitucional.<sup>2</sup>

Em contraponto, a Carta Maior exige que a propriedade assuma condição de atender à função social (art. 5º, XXIII),<sup>3</sup> de modo que ao Estado será lícito intervir na propriedade toda vez que não esteja cumprindo seu papel no seio social. Dessa forma, o Estado passa a desempenhar sua função primordial, qual seja, a de atuar conforme os reclamos do interesse público.<sup>4</sup>

Entre as possibilidades de intervenção do Estado na propriedade destaca-se a desapropriação, que, por se tratar de uma forma supressiva de intervenção na propriedade, “deve ser necessariamente justificada no atendimento do interesse público (utilidade pública, necessidade pública ou interesse social), sob pena de desvio de finalidade (tredestinação) e antijuridicidade da intervenção”.<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> “Art. 5º 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;” BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 1 dez. 2023.

<sup>2</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2014. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/978-85-309-5372-0/>. Acesso em: 1 dez. 2023.

<sup>3</sup> “Art. 5º 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: (...) XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;” BRASIL, ref. 1.

<sup>4</sup> CARVAHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2023. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559774265/>. Acesso em: 1 dez. 2023.

<sup>5</sup> OLIVEIRA, Rafael Carvalho R. **Curso de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2023. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559647347/>. Acesso em: 1 dez. 2023.

## 1.1. A DESAPROPRIAÇÃO COMO FORMA DE INTERVENÇÃO DO ESTADO NA PROPRIEDADE LEGITIMADA PELA FUNÇÃO SOCIAL E PELA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO

Inicialmente, é importante destacar que a temática abordada neste trabalho é complexa. Se, por um lado, o direito real de propriedade é o mais amplo dos direitos reais (*plena in re potesta*);<sup>6</sup> por outro, a desapropriação é a forma mais drástica de intervenção do Estado na propriedade. Desta feita, tem-se um dos pontos máximos do eterno conflito entre Estado e particular, ou seja, entre interesse público e interesse privado.

O direito de propriedade congrega as faculdades de usar, gozar e dispor da coisa, de forma absoluta, exclusiva e perpétua, bem como o de persegui-la “nas mãos” de quem quer que injustamente a possua ou detenha (art. 1.228 do Código Civil).<sup>7</sup>

Entretanto, essas faculdades não podem ser exercidas de forma ilimitada, uma vez que é preciso respeitar os direitos alheios de igual natureza, a função social da propriedade, bem como os interesses públicos superiores, cuja tutela incumbe ao poder público exercer, ainda que em prejuízo de interesses individuais.<sup>8</sup>

A Constituição da República Federal consagra a função social não apenas como alicerce da ordem econômica (art. 170, II e III),<sup>9</sup> mas também como direito fundamental, nos termos do artigo 5º, inciso XXIII, ao lado, portanto, da cláusula pétreia relativa à garantia fundamental de proteção da propriedade privada, prevista no inciso XXII.<sup>10</sup>

---

<sup>6</sup> GOMES, Orlando. **Direitos reais**. 21. ed. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2012. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/978-85-309-4392-9/>. Acesso em: 2 dez. 2023.

<sup>7</sup> “Art. 1.228. O proprietário 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.” BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm). Acesso em: 2 dez. 2023.

<sup>8</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2023. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559646784/>. Acesso em: 2 dez. 2023.

<sup>9</sup> “Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: [...] II - propriedade privada; III - função social da propriedade;” BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 1 dez. 2023.

<sup>10</sup> TEPEDINO, Gustavo; MONTEIRO FILHO, Carlos Edison do Rêgo; RENTERIA, Pablo. **Fundamentos do direito civil: direitos reais**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2022. v. 5. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559644087/>. Acesso em: 2 dez. 2023.

Dessa forma, atribuir à propriedade uma função voltada ao interesse social não significa eliminar os direitos individuais ou negar a existência da propriedade privada. Nas lições de Anderson Schreiber:

a função social, impondo ao proprietário a observância de determinados valores sociais, legitima a propriedade capitalista e a compatibiliza com a democracia social que caracteriza os sistemas políticos contemporâneos. O proprietário permanece como beneficiário imediato, e quase sempre predominante, do domínio; apenas se impõe a ele que exerça o seu direito atendendo também aos interesses sociais. A propriedade se mantém privada, mas se afasta da definição individualista de “poder absoluto do proprietário” para buscar na conformação ao interesse social a sua legitimação, a razão e o fundamento de sua proteção jurídica.<sup>11</sup>

Os poderes concedidos ao proprietário só adquirem legitimidade quando o seu exercício concreto desempenhe função merecedora de tutela, de modo que, quando determinada propriedade não cumpre sua função social, ela não pode ser tutelada pelo ordenamento jurídico,<sup>12</sup> bem como pode caracterizar abuso do direito, nos termos do art. 187 do Código Civil.<sup>13</sup>

Nesse contexto, o Estado dispõe de instrumentos jurídicos para intervir administrativamente na propriedade privada, seja com a finalidade de corrigir o seu uso antissocial, seja para fomentar maior satisfação da sua função social. Destaca Diogo de Figueiredo Moreira Neto que essa intervenção:

é uma atividade meramente instrumental, que se constitui de um arsenal de meios jurídicos, através dos quais o Estado tem possibilidade de atuar administrativamente sobre alguns de seus aspectos específicos atinentes à relação dominial privada, ou, até mesmo, em caso extremo, para extingui-la, sempre que o interesse público o exija e a lei o preveja.<sup>14</sup>

Entre as formas de intervenção do Estado na propriedade destaca-se a desapropriação, que pode ser conceituada como:

<sup>11</sup> SCHREIBER, Anderson. **Direito civil e Constituição**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2013. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788522477210/>. Acesso em: 2 dez. 2023.

<sup>12</sup> TEPEDINO, ref. 10.

<sup>13</sup> “Art. 187. Também comete ato ilícito o titular de um direito que, ao exercê-lo, excede manifestamente os limites impostos pelo seu fim econômico ou social, pela boa-fé ou pelos bons costumes.” BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm). Acesso em: 2 dez. 2023.

<sup>14</sup> MOREIRA NETO, ref. 2.

Instituto de direito público consistente na retirada da propriedade privada pelo Poder Público ou seu delegado, por necessidade ou utilidade pública, ou interesse social, mediante o pagamento prévio da justa indenização em dinheiro (art. 5º, XXIV, da CF), por interesse social para fins de reforma agrária (art. 184 da CF), por contrariedade ao Plano Diretor da cidade (art. 182, § 4º, III, da CF), mediante prévio pagamento do justo preço em títulos da dívida pública, com cláusula de preservação de seu valor real, e por uso nocivo da propriedade, hipótese em que não haverá indenização de qualquer espécie (art. 243 da CF).<sup>15</sup>

### Com efeito, pode-se afirmar que a desapropriação

é o grau máximo de intervenção do Estado na propriedade privada, que opera a transferência compulsória de um bem para o domínio público, de forma onerosa, permanente, não executória e de execução delegável, imposta discricionariamente pela declaração de existência de um motivo de interesse público legalmente suficiente.<sup>16</sup>

Trata-se, pois, de um modo de aquisição do domínio originário que enseja um duplo efeito: a extinção da propriedade privada e a aquisição de domínio pelo ente público. Como tal, todas as características e eventuais defeitos inerentes à relação jurídica anterior não se transferem à nova relação de domínio.<sup>17</sup>

A partir do exame do texto constitucional, é possível vislumbrar três diferentes hipóteses de desapropriação: a desapropriação de propriedade que cumpre a função social, a desapropriação de propriedade que não cumpre a função social, distinguindo as propriedades urbanas das rurais e a desapropriação da propriedade nociva à coletividade.<sup>18</sup>

Como se percebe, a possibilidade de supressão da propriedade por meio da desapropriação está ancorada não apenas na função social, mas no princípio da supremacia do interesse público. Deveras, é possível que a propriedade de um bem seja exercida de forma lícita pelo proprietário, em observância à sua função social, mas que, por motivos de necessidade, utilidade pública ou ainda interesse social, venha a ser expropriada pelo Estado.

A hipótese está prevista no art. 5º, XXIV, da CRFB, nos seguintes termos: “A lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos

<sup>15</sup> HARADA, Kiyoshi. **Desapropriação: Doutrina e Prática**. 11. ed. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2015. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788522499663/>. Acesso em: 7 fev. 2024.

<sup>16</sup> MOREIRA NETO, ref. 2.

<sup>17</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2023. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559645770/>. 7 fev. 2024.

<sup>18</sup> HARADA, ref. 15.

nesta Constituição”.<sup>19</sup> Essa é a regra fundamental para as desapropriações em geral, razão pela qual também é denominada de desapropriação comum ou ordinária.

Ocorrerá a hipótese de necessidade pública quando a única solução para resolver determinado problema enfrentado pela Administração for a desapropriação; a de utilidade pública quando a desapropriação se apresentar como a alternativa mais eficaz para atender ao interesse coletivo; e a de interesse social quando representar a única ou a mais adequada solução para beneficiar um grupo social que o Estado tem o dever ou a intenção especial de proteger.<sup>20</sup>

Apesar de pouco abordada nas doutrinas administrativistas, não se pode esquecer da possibilidade de arrecadação de bem vago, prevista no art. 1.276 do Código Civil.<sup>21</sup> Com efeito, “o imóvel abandonado, qual seja, aquele em que não mais existe o fato da posse e cujos tributos e demais consectários fiscais não são pagos, pode ser arrecadado e, como vago, passar três anos depois ao município ou Distrito Federal, se urbano, e à União Federal, se rural”.<sup>22</sup>

Há, na arrecadação de bem vago, mais um instrumento de efetivação da função social da propriedade, já que o abandono do imóvel, fato esse que denota a sua inutilização, abre ensejo à declaração de bem vago. Trata-se de uma forma de aquisição do bem pela Administração Pública, que, diferentemente das hipóteses ordinárias de desapropriação, dispensa o pagamento de indenização.

Idealmente, à luz do direito de propriedade e do princípio da eficiência, a arrecadação de bens vagos deveria ocorrer, sempre que possível, de forma preferencial à desapropriação, porquanto não onera o particular que utiliza seu bem imóvel para o fim adequado, tampouco onera o Estado, já que não precisará arcar com a respectiva indenização. Entretanto não é o que ocorre na prática.

---

<sup>19</sup> BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 1 dez. 2023.

<sup>20</sup> MOREIRA NETO, ref. 2.

<sup>21</sup> “Art. 1.276. O imóvel urbano que o proprietário abandonar, com a intenção de não mais o conservar em seu patrimônio, e que se não encontrar na posse de outrem, poderá ser arrecadado, como bem vago, e passar, três anos depois, à propriedade do Município ou à do Distrito Federal, se se achar nas respectivas circunscrições. § 1º O imóvel situado na zona rural, abandonado nas mesmas circunstâncias, poderá ser arrecadado, como bem vago, e passar, três anos depois, à propriedade da União, onde quer que ele se localize. § 2º Presumir-se-á de modo absoluto a intenção a que se refere este artigo, quando, cessados os atos de posse, deixar o proprietário de satisfazer os ônus fiscais.” BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm). Acesso em: 22 abr. 2024.

<sup>22</sup> VENOSA, Sílvio de Silva. **Direito civil: direitos reais**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2023. v. 4. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559774869/>. 7 fev. 2024.

Conforme destaca Venosa, “geralmente, o Estado não se adianta em realizar a arrecadação por deficiência instrumental; com raras exceções, os imóveis, nessas condições, ficam aptos a serem adquiridos por usucapião, mormente porque a posse do antigo proprietário já não existe.”<sup>23</sup>

Os casos de necessidade ou utilidade pública estão enumerados no Decreto-Lei nº 3.365, de 1941, especificamente no art. 5º,<sup>24</sup> entre os quais se destacam os casos de segurança nacional e defesa do Estado, calamidade e salubridade pública, exploração de serviços públicos, abertura de vias e a execução de planos de urbanização, proteção de monumentos históricos e artísticos, construção de edifícios públicos.

Já a desapropriação por interesse social é regulamentada pela Lei nº 4.132/1962, cujas hipóteses de cabimento são indicadas no art. 2º,<sup>25</sup> entre elas, a construção de casa populares, a proteção do solo e a preservação de cursos e mananciais de água e de reservas florestais, e a

---

<sup>23</sup>VENOSA, Sílvio de Silva. **Direito civil: direitos reais**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2023. v. 4. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559774869/>. 7 fev. 2024.

<sup>24</sup> “Art. 5º Consideram-se casos de utilidade pública: a) a segurança nacional; b) a defesa do Estado; c) o socorro público em caso de calamidade; d) a salubridade pública; e) a criação e melhoramento de centros de população, seu abastecimento regular de meios de subsistência; f) o aproveitamento industrial das minas e das jazidas minerais, das águas e da energia hidráulica; g) a assistência pública, as obras de higiene e decoração, casas de saúde, clínicas, estações de clima e fontes medicinais; h) a exploração ou a conservação dos serviços públicos; i) a abertura, conservação e melhoramento de vias ou logradouros públicos; a execução de planos de urbanização; o parcelamento do solo, com ou sem edificação, para sua melhor utilização econômica, higiênica ou estética; a construção ou ampliação de distritos industriais; (Redação dada pela Lei nº 9.785, de 1999) j) o funcionamento dos meios de transporte coletivo; k) a preservação e conservação dos monumentos históricos e artísticos, isolados ou integrados em conjuntos urbanos ou rurais, bem como as medidas necessárias a manter-lhes e realçar-lhes os aspectos mais valiosos ou característicos e, ainda, a proteção de paisagens e locais particularmente dotados pela natureza; l) a preservação e a conservação adequada de arquivos, documentos e outros bens moveis de valor histórico ou artístico; m) a construção de edifícios públicos, monumentos comemorativos e cemitérios; n) a criação de estádios, aeródromos ou campos de pouso para aeronaves; o) a reedição ou divulgação de obra ou invento de natureza científica, artística ou literária; p) os demais casos previstos por leis especiais.” BRASIL. **Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941**. Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública. Brasília, DF: Presidência da República, 1941. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del3365.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3365.htm). Acesso em: 02 dez. 2023.

<sup>25</sup> “Art. 2º Considera-se de interesse social: I - o aproveitamento de todo bem improdutivo ou explorado sem correspondência com as necessidades de habitação, trabalho e consumo dos centros de população a que deve ou possa suprir por seu destino econômico; II - a instalação ou a intensificação das culturas nas áreas em cuja exploração não se obedeça a plano de zoneamento agrícola, VETADO; III - o estabelecimento e a manutenção de colônias ou cooperativas de povoamento e trabalho agrícola; IV - a manutenção de posseiros em terrenos urbanos onde, com a tolerância expressa ou tácita do proprietário, tenham construído sua habitação, formando núcleos residenciais de mais de 10 (dez) famílias; V - a construção de casa populares; VI - as terras e águas suscetíveis de valorização extraordinária, pela conclusão de obras e serviços públicos, notadamente de saneamento, portos, transporte, eletrificação, armazenamento de água e irrigação, no caso em que não sejam ditas áreas socialmente aproveitadas; VII - a proteção do solo e a preservação de cursos e mananciais de água e de reservas florestais. VIII - a utilização de áreas, locais ou bens que, por suas características, sejam apropriados ao desenvolvimento de atividades turísticas.” BRASIL. **Lei nº 4.132 de 10 de setembro de 1962**. Define os casos de desapropriação por interesse social e dispõe sobre sua aplicação. Brasília, DF: Presidência da República, 1962. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L4132.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4132.htm). Acesso em: 02 dez. 2023.

utilização de áreas, locais ou bens que, por suas características, sejam apropriados ao desenvolvimento de atividades turísticas.

Em ambos os casos, exige-se a justa e prévia indenização em dinheiro e os procedimentos devem observar o rito previsto no Decreto-Lei nº 3.365/1941, com aplicação subsidiária do Código de Processo Civil. Todavia, enquanto a primeira modalidade (necessidade pública e utilidade pública) visa a dotar o Estado de meios de atendimento a interesses gerais da sociedade, a segunda (interesse social) se destina a atender diretamente a interesses específicos de certos segmentos carentes da sociedade.<sup>26</sup>

Como notória e importante variedade da desapropriação por interesse social, destaca-se a desapropriação para fins de reforma agrária, prevista no art. 184 da CRFB,<sup>27</sup> que pode ser denominada de desapropriação rural, justamente porque incide sobre imóveis rurais para fins de reforma agrária. Trata-se de modalidade específica de desapropriação sancionatória, cujo objetivo é permitir a perda da propriedade quando esta não esteja cumprindo sua função social.<sup>28</sup>

O art. 186 da CRFB prevê que:

A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos: I – aproveitamento racional e adequado; II – utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; III – observância das disposições que regulam as relações de trabalho; IV – exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.<sup>29</sup>

Dessa forma, *a contrario sensu*, quando descumpridos os critérios elencados no dispositivo legal acima colacionado, a propriedade rural passa a estar sujeita à desapropriação.

Nesse caso, “a desapropriação sujeita-se a regime jurídico diferenciado, uma vez que o pagamento da indenização se fará em títulos de dívida agrária com prazo de até vinte anos, excluídas as benfeitorias necessárias e úteis, que serão indenizadas em dinheiro, e sua utilização é de competência privativa da União”.<sup>30</sup>

---

<sup>26</sup> MOREIRA NETO, ref. 2.

<sup>27</sup> “Art. 184. Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei.” BRASIL, ref. 1.

<sup>28</sup> CARVAHO FILHO, ref. 4.

<sup>29</sup> BRASIL, ref. 1.

<sup>30</sup> JUSTEN FILHO, ref. 17.

Sobre o tema, aplicam-se a Lei nº 8.629, de 1993, que dispõe sobre vários aspectos desse tipo de desapropriação, como o sentido da propriedade produtiva, a distinção entre o solo e as benfeitorias para fins indenizatórios, a distribuição dos imóveis rurais e outros da mesma natureza, e a Lei Complementar nº 76, de 1993, que dispõe sobre o procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo de desapropriação de imóvel rural por interesse social para fins de reforma agrária.

Outra hipótese de desapropriação sancionatória pelo descumprimento da função social está disposto no art. 182, §4º, III, da CRFB,<sup>31</sup> a denominada desapropriação urbanística. Essa forma expropriatória pode ser adotada a título de penalização ao proprietário do solo urbano que não atender à exigência de promover o adequado aproveitamento de sua propriedade ao plano diretor municipal. Nesse caso, o poder público municipal desapropria para adequar o solo às necessidades urbanísticas expressas no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, de 2002) e no plano diretor do respectivo município.<sup>32</sup>

O pagamento da indenização deve ser realizado por meio de títulos da dívida pública, com prazo de resgate de dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Nesse ponto, importante frisar a existência de um contrassenso na legislação brasileira. Se, por um lado, o abandono do imóvel pode ocasionar a arrecadação do bem vago (art. 1.276 do Código Civil) sem a necessidade de pagamento de indenização, noutro, a utilização de imóvel rural em desconformidade com o art. 186 da CRFB e a utilização do solo urbano sem a promoção do adequado aproveitamento da propriedade ao plano diretor municipal, por serem causas de desapropriação sancionatória, ensejam o pagamento de indenização.

Em outras palavras, a lei foi mais rigorosa com aquele que simplesmente abandona o imóvel do que com aquele que utiliza de maneira nociva a propriedade. Deveras, acredita-se que,

---

<sup>31</sup> “Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. [...] § 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de: [...] III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.” BRASIL, ref. 1.

<sup>32</sup> CARVAHO FILHO, ref. 4.

nas aludidas hipóteses, o correto seria a aquisição da propriedade pelo Estado sem a necessidade de indenização.

Por fim, a Constituição da República prevê, no art. 243,<sup>33</sup> a desapropriação confiscatória, assim denominada, pois, diferentemente de todas as outras modalidades de desapropriação, o proprietário não tem direito a qualquer tipo de indenização. A perda da propriedade, nessa hipótese, tem como pressupostos o fato de nela estarem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas ou a exploração de trabalho escravo.<sup>34</sup>

Uma vez desapropriada, a propriedade será destinada à reforma agrária ou a programas de habitação popular, nos termos da Lei nº 8.257, de 1991, que dispõe sobre a expropriação das glebas nas quais se localizem culturas ilegais de plantas psicotrópicas e dá outras providências.

Independentemente da modalidade, a desapropriação se desenvolve por intermédio de uma sucessão de atos definidos em lei, que culminam com a incorporação do bem ao patrimônio público,<sup>35</sup> ao que se denomina procedimento expropriatório. Consoante se verá a seguir, a observância desse rito é de suma importância para garantir a legalidade e legitimidade da desapropriação e, assim, promover a segurança jurídica necessária à Administração Pública e, sobretudo, aos particulares afetados, nos termos do art. 5º, incisos LIV e LV, da Constituição da República.<sup>36</sup>

## 1.2. O DEVIDO PROCEDIMENTO EXPROPRIATÓRIO: GARANTIA DA LEGALIDADE E DA LEGITIMIDADE DA DESAPROPRIAÇÃO

Em um Estado Democrático de Direito, como é a República Federativa do Brasil, a competência expropriatória conferida ao Estado não afasta a tutela dos direitos subjetivos assegurados aos particulares. Considerando-se a gravidade dos efeitos do ato expropriatório, exige-

---

<sup>33</sup> “Art. 243. As propriedades rurais e urbanas de qualquer região do País onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas ou a exploração de trabalho escravo na forma da lei serão expropriadas e destinadas à reforma agrária e a programas de habitação popular, sem qualquer indenização ao proprietário e sem prejuízo de outras sanções previstas em lei, observado, no que couber, o disposto no art. 5º.” BRASIL, ref. 1.

<sup>34</sup> CARVAHO FILHO, ref. 4.

<sup>35</sup> DI PIETRO, ref. 8.

<sup>36</sup> “Art. 5º 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: [...] LIV - ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal; LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes;” BRASIL, ref. 1.

se a instauração de um processo administrativo prévio, subordinado às regras e princípios constitucionais.

Nas lições de Justen Filho, “a desapropriação é um ato unilateral, destituído de cunho consensual. Mas isso não significa a irrelevância da participação do particular expropriado na produção da desapropriação”.<sup>37</sup> Com efeito, a garantia do devido processo legal objetiva afastar a possibilidade de decisões arbitrárias, reflexo de escolhas subjetivas, irracionais ou inconsequentes, bem como impõe a realização da desapropriação como resultado da atuação conjugada de todos os envolvidos.<sup>38</sup>

Em que pese a existência de diferenças procedimentais específicas a cada espécie de desapropriação, na essência, é possível reconhecer um regime jurídico básico, comum a todas as hipóteses.<sup>39</sup> Nessa toada, genericamente, é possível dividir o procedimento expropriatório em duas grandes fases: a declaratória e a executória.

Nos termos do art. 2º do Decreto-Lei nº 3.365, de 1941, “mediante declaração de utilidade pública, todos os bens poderão ser desapropriados pela União, pelos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios”.<sup>40</sup> Com isso, a fase declaratória inicia o procedimento de desapropriação a partir da declaração formal do poder público, que demonstra a necessidade de desapropriação de determinado bem para o atendimento da utilidade pública, necessidade pública ou interesse social.

Dessa forma, “o ato expropriatório nada mais é do que a exteriorização da vontade da Administração Pública de deflagrar o procedimento expropriatório, ou seja, de exercer o poder de desapropriar.”<sup>41</sup> Em que pese o Decreto-Lei nº 3.365, de 1941 não definir o conteúdo do ato, a doutrina de Maria Sylvia Zanella Di Pietro indica como indispensável a indicação do sujeito passivo da desapropriação, a descrição do bem, a declaração de utilidade pública ou interesse social, a destinação específica a ser dada ao bem, o fundamento legal e os recursos orçamentários destinados ao atendimento da despesa.<sup>42</sup>

Nessa toada, são produzidos os seguintes efeitos pelo ato expropriatório: (i) submissão do bem à força expropriatória do Estado, (ii) fixação do estado do bem, isto é, suas condições,

---

<sup>37</sup> JUSTEN FILHO, ref. 17.

<sup>38</sup> *Ibid.*

<sup>39</sup> *Ibid.*

<sup>40</sup> BRASIL. **Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941.** Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública. Brasília, DF: Presidência da República, 1941. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del3365.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3365.htm). Acesso em: 02 dez. 2023.

<sup>41</sup> HARADA, ref. 15.

<sup>42</sup> DI PIETRO, ref. 8

melhoramentos, benfeitorias existentes, (iii) permissão ao poder público de penetrar no bem, a fim de fazer verificações e medições, desde que as autoridades administrativas atuem com moderação e sem excesso de poder e (iv) fixação do início do prazo de caducidade da declaração.<sup>43</sup>

Importante destacar que a declaração de utilidade pública ou de interesse social representa apenas a manifestação do Estado quanto à relevância pública de determinado bem, com vistas a uma possível transferência forçada no futuro. Portanto, tal declaração não implica a concretização imediata da desapropriação, tratando-se apenas de uma etapa preliminar do processo.<sup>44</sup>

Em razão disso, o decreto de utilidade ou necessidade pública, ou de interesse social também apresenta eficácia de natureza constitutiva, porquanto seus efeitos são produzidos a partir da data de publicação. Não se trata, pois, de mera declaração de um interesse preexistente, já que, sem o decreto, a desapropriação nem sequer poderá ser formalizada. Dessa forma, a natureza constitutiva do decreto não significa afirmar que a desapropriação se aperfeiçoa por meio dele, mas tão somente que o decreto institui um novo regime jurídico até então não aplicável.<sup>45</sup>

Como se vê, o decreto expropriatório não traduz a pura e simples exteriorização do poder de império estatal, já que “a validade da decretação de utilidade pública ou interesse social depende da invocação de uma situação fática que se configure como causa jurídica hábil a acarretar, como efeito, a desapropriação do bem”.<sup>46</sup> O Decreto-Lei nº 3.365/1941 e a Lei nº 4.132/1962 contemplam um elenco exaustivo de causas autorizadoras, de modo que “é nula a decretação de utilidade pública ou de interesse social que omita referência aos fatos pertinentes e que não contemple a qualificação jurídica pertinente.”<sup>47</sup>

Nas lições de Carvalho Filho, somente por meio da referência à finalidade da desapropriação no decreto expropriatório será possível ao proprietário apurar se há ou não desvio de finalidade do ato e se a hipótese configura realmente um dos casos que a lei prevê como suscetíveis de ensejar a desapropriação.<sup>48</sup> Com isso, é conferida a autorização para o início da fase executória, permitindo-se que as autoridades administrativas ingressem no bem objeto da desapropriação.

---

<sup>43</sup> *Ibid.*

<sup>44</sup> CARVAHO FILHO, ref. 4.

<sup>45</sup> JUSTEN FILHO, ref. 17.

<sup>46</sup> *Ibid.*

<sup>47</sup> *Ibid.*

<sup>48</sup> CARVAHO FILHO, ref.4.

A fase executória compreende os atos materiais necessários à efetivação da desapropriação. Nesse momento, o particular deverá ser convocado a participar de um processo administrativo norteado pelas garantias constitucionais, em que poderão ser discutidos todos os temas pertinentes, inclusive validade do decreto expropriatório e o valor oferecido pelo ente expropriante a título de justa e prévia indenização.<sup>49</sup>

Após a instauração do devido contraditório, a Administração Pública promoverá a análise dos argumentos apresentados pelo particular. Conforme ensina Justen Filho, “se ficar evidenciada a nulidade ou a inconveniência do decreto expropriatório, a Administração Pública terá o dever de pronunciar a sua nulidade ou promover a sua revogação. Se for o caso de manutenção do decreto, deverá ser fixada a indenização devida ao particular”.<sup>50</sup>

Com relação ao valor da indenização, a questão se sujeita ao acordo entre as partes. Isso porque “a indenização é exigência que se impõe como forma de buscar o equilíbrio entre o interesse público e o privado: o particular perde a propriedade e, como compensação, recebe o valor correspondente ao dinheiro.”<sup>51</sup> Objetiva-se, portanto, equilibrar princípios e direitos fundamentais, notadamente a supremacia do interesse público e a propriedade privada.

O direito à indenização é de natureza pública, uma vez que é embasado na Constituição, devendo essa indenização ser, via de regra, prévia, justa e em dinheiro. Para fins de cálculo da indenização, deve ser apurado o valor considerado necessário para recompor integralmente o patrimônio do expropriado, de tal modo que ele não sofra qualquer redução. Consideram-se, pois, o valor do bem expropriado com todas as suas benfeitorias, lucros cessantes e danos emergentes, juros compensatórios, juros moratórios, honorários advocatícios e correção monetária.<sup>52</sup>

Se houver a concordância do particular com os termos e valores propostos, as partes celebrarão o respectivo negócio jurídico e, tratando-se de bem imóvel, procederão à matrícula no registro de imóveis. Trata-se da denominada “desapropriação amigável”. Todavia, se não houver acordo na via administrativa, a fase executória se desdobrará na fase judicial com a propositura da ação de desapropriação.<sup>53</sup>

---

<sup>49</sup> JUSTEN FILHO, ref. 17

<sup>50</sup> *Ibid.*

<sup>51</sup> DI PIETRO, ref. 8.

<sup>52</sup> *Ibid.*

<sup>53</sup> OLIVEIRA, ref. 5.

Efetivada a desapropriação sem a observância do devido procedimento legal, ocorre o que a doutrina chama de “desapropriação indireta”. Nas palavras de Carvalho Filho:

Desapropriação indireta é o fato administrativo pelo qual o Estado se apropria de bem particular, sem observância dos requisitos da declaração e da indenização prévia. Observe-se que, a despeito de qualificada como indireta, essa forma expropriatória é mais direta do que a que decorre da desapropriação regular. Nela, na verdade, o Estado age realmente *manu militari* e, portanto, muito mais diretamente.<sup>54</sup>

Trata-se de situação que causa extremo repúdio, porquanto viola os direitos e garantias do particular expropriado, em verdadeiro esbulho possessório. Com efeito, esse mecanismo, a despeito de ser reconhecido pela lei, doutrina e jurisprudência, não guarda qualquer relação com os termos em que a Constituição e a lei permitiram o processo de desapropriação, notadamente porque a indenização não é prévia, e o poder público não emite, como deveria, a necessária declaração indicativa de seu interesse.<sup>55</sup>

Não obstante, a desapropriação indireta tem fundamento no art. 35 do Decreto-Lei nº 3.365/1941, *in verbis*: “Os bens expropriados, uma vez incorporados à Fazenda Pública, não podem ser objeto de reivindicação, ainda que fundada em nulidade do processo de desapropriação. Qualquer ação, julgada procedente, resolver-se-á em perdas e danos”.<sup>56</sup>

Esse dispositivo cuida da hipótese do denominado fato consumado, de modo que, havendo a incorporação do bem ao patrimônio público, mesmo se tiver sido nulo o processo de desapropriação, o proprietário não pode pretender o retorno do bem a seu patrimônio.<sup>57</sup> Dessarte, a ação de desapropriação indireta é uma ação indenizatória proposta em face do poder público, com fundamento na retirada substancial dos poderes inerentes da propriedade privada.<sup>58</sup>

Já na hipótese de a administração pública efetivar a desapropriação em observância ao devido processo legal, mas, posteriormente, conferir ao bem destinação diversa àquela prevista no decreto expropriatório, tem-se a trestinação do bem. Conforme será visto, a depender do caso, poderá ensejar o direito do particular à retrocessão do bem expropriado ou ainda a indenização por perdas e danos.

---

<sup>54</sup> CARVAHO FILHO, ref. 4.

<sup>55</sup> *Ibid.*

<sup>56</sup> BRASIL, ref. 40.

<sup>57</sup> CARVAHO FILHO, ref. 4.

<sup>58</sup> OLIVEIRA, ref. 5.

### 1.3. ANÁLISE DOS INSTITUTOS DA TREDESTINAÇÃO LÍCITA E DA TREDESTINAÇÃO ILÍCITA À LUZ DO ESTUDO DE CASOS CONCRETOS

Segundo Marçal Justen Filho, “denomina-se tredestinação a alteração superveniente da destinação a ser dada pelo poder expropriante ao bem expropriado”.<sup>59</sup> Em outras palavras, significa dar destinação ao bem expropriado diversa do plano inicialmente previsto, nos termos do decreto expropriatório.

A tredestinação ocorre quando fatos supervenientes tornam inviável ou inadequada a destinação originalmente prevista que justificou a desapropriação.<sup>60</sup> Trata-se, portanto, de desvio de finalidade por parte do poder público, que pode ser dividida em duas espécies: tredestinação lícita e tredestinação ilícita.

A tredestinação lícita ocorre quando o ente expropriante dispensa ao bem desapropriado destino diverso daquele inicialmente previsto, sem, contudo, deixar de observar o interesse público. *A contrario sensu*, tem-se a tredestinação ilícita quando o expropriante, em vez de atender o interesse público, utiliza o bem desapropriado para satisfazer interesses privados.

Consoante apontado por Justen Filho, “a validade da tredestinação depende de que a nova destinação dada ao bem mantenha-se dentro dos limites próprios da competência expropriante”.<sup>61</sup> Desta forma, o que seria vedado ao ente expropriante obter no momento em que foi assinado o decreto expropriatório continua a lhe ser interdito. Sendo assim, será considerada ilícita a tredestinação que frustrar, em momento superveniente, as exigências existentes no momento original da expropriação.<sup>62</sup>

Recentemente, a Lei nº 14.620, de 2023<sup>63</sup> acrescentou ao art. 5º do Decreto-Lei nº 3.365, de 1941 o parágrafo 6º,<sup>64</sup> segundo o qual, comprovada a inviabilidade ou a perda objetiva de interesse público em manter a destinação do bem prevista no decreto expropriatório, o expropriante deverá adotar uma das seguintes medidas, nesta ordem de preferência: destinar a área não utilizada

---

<sup>59</sup> JUSTEN FILHO, ref. 17.

<sup>60</sup> *Ibid.*

<sup>61</sup> *Ibid.*

<sup>62</sup> *Ibid.*

<sup>63</sup> BRASIL. **Lei nº 14.620, de 13 de julho de 2023.** Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida, altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941 (Lei da Desapropriação), [...] e revoga dispositivos da Lei nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2023-2026/2023/Lei/L14620.htm#art21](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Lei/L14620.htm#art21). Acesso em: 10 jun. 2024.

<sup>64</sup> BRASIL, ref. 40.

para outra finalidade pública ou alienar o bem a qualquer interessado, na forma prevista em lei, assegurado o direito de preferência à pessoa física ou jurídica desapropriada. Dessa forma, desobedecido esse comando legal, tem-se configurada a tredestinação ilícita.

Importante destacar que a tredestinação não se confunde com a desdestinação nem com a adestinação. Explica Rafael Oliveira que “a desdestinação envolve a supressão da afetação do bem desapropriado,”<sup>65</sup> ou seja, o bem desapropriado é inicialmente destinado ao interesse público, mas, posteriormente, ocorre a sua desafetação. Exemplifica o autor a hipótese em que o bem desapropriado é utilizado como escola pública que vem a ser desativada.<sup>66</sup> Já a adestinação significa a ausência de destinação ao bem expropriado em decorrência da omissão do poder público em executar a finalidade prevista no decreto expropriatório.

Nos termos do art. 519 do Código Civil, “se a coisa expropriada para fins de necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, não tiver o destino para que se desapropriou, ou não for utilizada em obras ou serviços públicos, caberá ao expropriado direito de preferência, pelo preço atual da coisa”.<sup>67</sup> Trata-se do direito de retrocessão, que será aprofundado no próximo capítulo.

Dessarte, não haverá ilicitude se o bem desapropriado for utilizado em obras ou serviços públicos, já que, apesar da mudança de finalidade específica, ainda subsistirá a finalidade pública. Por conseguinte, para determinar a existência ou não do direito à retrocessão, é preciso verificar a afetação do bem para finalidade que não atenda ao interesse público, isto é, a ocorrência da tredestinação ilícita.

A fim de exemplificar hipóteses concretas de tredestinação lícita e ilícita, serão apresentados casos reais julgados pelo Superior Tribunal de Justiça, em que a Corte debateu a licitude ou não de tresdestinações realizadas por entes federativos, notadamente no Recurso Especial 868.120/SP e no Recurso Especial 1.134.493/MS.

No primeiro caso, o município de Cubatão/SP expropriou diversos imóveis de particulares para a implantação de parque ecológico. No entanto, a municipalidade cedeu a área desapropriada para a construção de um centro de pesquisas ambientais, um polo industrial metal mecânico e um terminal intermodal de cargas rodoviário e estacionamento.

---

<sup>65</sup> OLIVEIRA, ref. 5.

<sup>66</sup> *Ibid.*

<sup>67</sup> BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm). Acesso em: 11 mar. 2024.

Nessa hipótese, a Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça, sob relatoria do então ministro Luiz Fux, manteve o entendimento do tribunal de origem no sentido de que, muito embora não cumprida a destinação prevista no decreto expropriatório, qual seja, a construção do parque ecológico, não houve desvio de finalidade, na medida em que o interesse público permaneceu resguardado, nos seguintes termos:

[...] Outrossim, verifica-se que o imóvel em causa está situado no conhecido bairro de Vila Parisi, que se tornou inabitável pela proximidade de indústrias altamente poluentes, bairro ao qual a Municipalidade deu outra destinação de interesse público magistrado, sendo indiferente que tenha sido cometida à empresa privada o exercício de atividade compatível com a preocupação ambiental que determinou a desapropriação de um bairro inteiro e não da propriedade dos autores isoladamente.<sup>68</sup>

Assim sendo, a Corte afastou a ocorrência de tredestinação ilícita e, por conseguinte, do direito à retrocessão. Nessa toada, por unanimidade, a Turma negou provimento ao recurso interposto pelos particulares expropriados, conforme se infere dos trechos da ementa ora destacados:

DIREITO ADMINISTRATIVO - RECURSO ESPECIAL - RETROCESSÃO - DESVIO DE FINALIDADE PÚBLICA DE BEM DESAPROPRIADO - DECRETO EXPROPRIATÓRIO. CRIAÇÃO DE PARQUE ECOLÓGICO. NÃO EFETIVAÇÃO. BENS DESTINADOS AO ATENDIMENTO DE FINALIDADE PÚBLICA DIVERSA. TREDESTINAÇÃO LÍCITA. INEXISTÊNCIA DE DIREITO À RETROCESSÃO OU A PERDAS E DANOS. [...] 10. Consectariamente, em não tendo havido o desvio de finalidade, uma vez que, muito embora não efetivada a criação de Parque Ecológico, conforme constante do decreto expropriatório, a área desapropriada foi utilizada para o atingimento de outra finalidade pública, não há vício algum que enseje ao particular ação de retrocessão, ou, sequer, o direito a perdas e danos. [...] 12. Inexistente o direito à retrocessão uma vez que incurso desvio de finalidade do ato, os expropriados não fazem jus, da mesma forma, à percepção de indenização por perdas e danos. 13. Não há falar em retrocessão se ao bem expropriado for dada destinação que atende ao interesse público, ainda que diversa da inicialmente prevista no decreto expropriatório. 14. Recurso especial improvido.

Já no segundo caso, verifica-se situação diametralmente distinta. Na espécie, o município de Parnaíba/MS desapropriou imóvel ribeirinho com a finalidade de conceder a terceiro (recorrente) exploração de atividade de extração de areia para construção civil. Ocorre que restou

---

<sup>68</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1. Turma). **Recurso Especial 868.120/SP**. Direito administrativo. Retrocessão. Desvio de finalidade pública de bem desapropriado [...]. Relator: Min. Luiz Fux, 27 de novembro de 2007. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=200601654384&dt\\_publicacao=21/02/2008](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200601654384&dt_publicacao=21/02/2008). Acesso em: 25 fev. 2024.

comprovado nos autos que o então prefeito recebeu dinheiro para desapropriar o imóvel dos recorridos e conceder a exploração especificamente ao recorrente, evidenciando-se o desvio de finalidade da conduta e a conseqüente tredestinação ilícita. É o que se extrai de trecho do voto do ministro relator Herman Benjamin a seguir transcrito:

Analisando o acórdão recorrido, verifico que o TJ aferiu graves vícios na desapropriação inicialmente tentada pelo Município. O recorrente (Osmair) teria pago dinheiro ao Prefeito para que o Poder Público tomasse a área dos recorridos e concedesse a exploração extrativista ao corruptor. Esse é o desvio de finalidade que levou o Município a reconhecer a retrocessão e devolver o bem ao proprietário.<sup>69</sup>

Desta feita, o Superior Tribunal de Justiça também reconheceu o direito dos particulares expropriados à retrocessão do imóvel em desfavor do recorrente, à época, explorador da atividade extrativista mediante concessão municipal. Na mesma toada, a Segunda Turma, por unanimidade de votos, negou provimento ao recurso por entender que o recorrente não teria interesse jurídico para impugnar a retrocessão objeto de acordo entre os recorridos e o município de Parnaíba. A propósito, confirmam-se os seguintes trechos destacados da ementa do julgado:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. REINTEGRAÇÃO DE POSSE. AUTORES QUE CONSEGUIRAM A RETROCESSÃO DE IMÓVEL. TREDESTINAÇÃO ILÍCITA. OCORRÊNCIA. ILEGITIMIDADE ATIVA. MATÉRIA TRANSITADA EM JULGADO. [...] 4. As instâncias de origem aferiram que o recorrente corrompeu o então Prefeito para que desapropriasse a área em litígio e a concedesse para exploração. [...] 6. Difícil imaginar exemplo mais evidente de tredestinação ilícita, porquanto a desapropriação e a outorga do imóvel ao recorrido decorreram de pagamento ilícito ao então Prefeito. [...] 8. Ademais, não há interesse jurídico do recorrente em impugnar a retrocessão, já que o acordo foi firmado entre o Município e os proprietários do imóvel (ora recorridos). [...] 10. Recurso Especial não provido.

Nota-se que, em ambos os casos acima destacados, as respectivas situações de tredestinações não geram dúvidas aos operadores dos direitos; são hipóteses que, inclusive, se aproximam dos exemplos clássicos apresentados pela doutrina. Contudo, há outras situações em

---

<sup>69</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). **Recurso Especial 1.134.493/MS**. Processual civil e administrativo. Reintegração de posse. autores que conseguiram a retrocessão de imóvel. Tredestinação ilícita. Ocorrência. Ilegitimidade ativa. Matéria transitada em julgado [...]. Relator: Min. Herman Benjamin, 14 de dezembro de 2009. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=200901309217&dt\\_publicacao=30/03/2010](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200901309217&dt_publicacao=30/03/2010). Acesso em: 25 fev. 2024.

que a tredestinação fica em uma zona limítrofe entre a legalidade e a ilegalidade, ocasionando grandes discussões no campo jurídico.

Como exemplo, é possível citar o caso objeto do Recurso Especial 1.421.618/RJ. O antigo estado da Guanabara, por meio da edição do Decreto nº 124, de 13/9/1960, declarou de utilidade pública o imóvel de propriedade da empresa Barra Imobiliária S/A, sucedida pela construtora Carvalho Hosken S.A Engenharia e Construções, a fim de que fosse criado parque público na área localizada às margens das Lagoas da Lagoinha, de Marapendi, de Jacarepaguá, de Camorim e da Tijuca. Todavia, 28 anos depois, foi editado o Decreto nº 7.548, de 7/4/1988, que aprovou projetos de alinhamento e de loteamento para área anteriormente havida como *non aedificandi*, com o objetivo de alterar o zoneamento e permitir o projeto de implantação do Polo Rio de Cine, Vídeo e Comunicação, em que se dividiu o terreno em loteamento de 10 quadras, com 80 lotes urbanos cada. À vista disso, a empresa expropriada alegou que a municipalidade lhe causou danos substanciais, na medida em que a privou de propriedade valiosa, depreciando seu preço para, ao final, revalorizá-la.

Em segunda instância, após muitas discussões e divergência, foi mantida a sentença proferida pelo juízo monocrático, no sentido de que o desvio de finalidade atendeu ao interesse coletivo da população local, razão pela qual foi afastada a ocorrência de tredestinação ilícita.

O ministro relator Benedito Gonçalves, por seu turno, entendeu ser evidente a tredestinação ilícita e o conseqüente direito de retrocessão, uma vez que a alteração do zoneamento da área para permitir a construção de empreendimentos imobiliários comerciais se afastou da destinação originalmente afetada, qual seja, área de reserva biológica, bem como importou em venda supervalorizada dos lotes, resultando em locupletamento da municipalidade recorrida às custas da empresa recorrente. Por fim, destacou que a construção do Polo Rio de Cine, Vídeo e Comunicação não atendeu ao interesse público, já que se trata de uma associação de empresas de natureza jurídica de direito privado que não oferece benefício à população local. Nesse sentido, importa trazer à baila alguns trechos do voto proferido pelo ministro relator:

A alteração do zoneamento da área, para permitir a construção de empreendimentos imobiliários comerciais, caracteriza desvio ilícito de finalidade, na medida em que houve afastamento da destinação originalmente afetada à área (reserva biológica). [...] A alteração da classificação da área importou em venda supervalorizada, que, principalmente em razão de sua localização privilegiada, atraiu grandes investimentos para a construção de centros empresariais. Tal situação evidencia locupletamento da

Municipalidade recorrida às custas da empresa recorrente. Por isso é que deveria ter sido concedido o direito à retrocessão. [...]

Ademais, não atende à finalidade primitivamente destinada à área a construção do Polo Rio de Cine, Vídeo e Comunicação, porquanto ocupa apenas 1/6 (um sexto) da totalidade dos lotes resultantes do processo de urbanização. Não há nenhuma relação entre uma reserva ecológica e um pólo de cinema, vídeo e comunicação, além de não ter sido atendido nenhum interesse público. O Polo Rio de Cine, Vídeo e Comunicação é uma associação de empresas do ramo da comunicação, de natureza jurídica de direito privado (tais como Lao Estúdios, Skylight, João Mendes Produções, Barra Filmes, dentre outras), que atuam na produção de filmes e outros tipos de mídias, sendo certo que não oferecem nenhum tipo de bemestar à população local, como a exibição de filmes gratuitos ou cursos profissionalizantes na área da comunicação. [...] Poder-se-ia cogitar tredestinação lícita, caso fossem construídos, no lugar da reserva ecológica: delegacia de polícia, praça, parque, escola pública, hospital público ou até mesmo um polo de atividades culturais, desde que propiciassem algum benefício à população local, como a instituição de reserva biológica, contribuiria para bem jurídico tutelado pela Constituição Federal, em seu artigo 225. Por óbvio, uma associação de empresas na natureza jurídica de direito privado, que não oferece nenhum tipo de benefício à população local, não atende, ainda que minimamente, a nenhum tipo de interesse público. [...] Diante de todos esses elementos, é mister reconhecer a alteração ilícita da finalidade originariamente designada à área em testilha e conseqüentemente o direito à indenização, na medida em que é impossível propiciar a retrovenda à empresa recorrente diante da atual situação do imóvel.<sup>70</sup>

Não obstante os fundamentos de peso trazidos pelo ministro relator, foi proferido voto-vista pelo ministro Sérgio Kukina em sentido contrário, tendo esse último entendimento prevalecido, por maioria, na Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça.

Na oportunidade, foram destacados trechos do acórdão proferido em segunda instância, em que se entendeu pela ocorrência de tredestinação lícita, pelos motivos, a saber: (i) a criação do município do Rio de Janeiro, que sucedeu o antigo estado da Guanabara, resulta em um novo ente público, com um feixe de competências diverso, o que inaugura uma nova ordem jurídica; (ii) o grande crescimento populacional nos bairros da Barra da Tijuca e de Jacarepaguá justificou a alteração do zonamento e permitiu a construção em área anteriormente classificada como *non aedificandi*; e (iii) a nova destinação atribuída à área também atendeu ao interesse coletivo.

Nessa direção, concluiu-se que o interesse público restou satisfeito, de modo a qualificar a tredestinação havida como lícita, tornando improcedente a pretensão indenizatória formulada na

---

<sup>70</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1. Turma). **Recurso Especial 1.421.618/RJ**. Administrativo e processual civil. Ação indenizatória movida pela sucessora da parte expropriada contra o município sucessor do estado expropriante. Alegação de irregular alteração da destinação originariamente prevista para o imóvel expropriado. Falha na prestação jurisdicional não configurada. Limites objetivos da coisa julgada. Violação. Inocorrência. Desapropriação direta. Reserva biológica. Posterior mudança no zoneamento urbano do município. Implantação de Polo de Cine, Vídeo e Comunicação. Tredestinação ilícita não caracterizada. Interesse público mantido. [...] Relator: Ministro Benedito Gonçalves, relator para acórdão Ministro Sérgio Kukina, 26 de setembro de 2017. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=201200176386&dt\\_publicacao=20/11/2017](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201200176386&dt_publicacao=20/11/2017). Acesso em: 25 fev. 2024.

petição inicial. Assim sendo, a Turma, por maioria, vencido o ministro relator, conheceu parcialmente do recurso especial e, nessa parte, negou-lhe provimento, nos termos do voto-vista do ministro Sérgio Kukina, consoante ementa a seguir colacionada:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO INDENIZATÓRIA MOVIDA PELA SUCESSORA DA PARTE EXPROPRIADA CONTRA O MUNICÍPIO SUCESSOR DO ESTADO EXPROPRIANTE. ALEGAÇÃO DE IRREGULAR ALTERAÇÃO DA DESTINAÇÃO ORIGINARIAMENTE PREVISTA PARA O IMÓVEL EXPROPRIADO. FALHA NA PRESTAÇÃO JURISDICCIONAL NÃO CONFIGURADA. LIMITES OBJETIVOS DA COISA JULGADA. VIOLAÇÃO. INOCORRÊNCIA. DESAPROPRIAÇÃO DIRETA. RESERVA BIOLÓGICA. POSTERIOR MUDANÇA NO ZONEAMENTO URBANO DO MUNICÍPIO. IMPLANTAÇÃO DE POLO DE CINE, VÍDEO E COMUNICAÇÃO. TREDESTINAÇÃO ILÍCITA NÃO CARACTERIZADA. INTERESSE PÚBLICO MANTIDO. 4. Relativamente à questão de fundo, tal como veiculada no especial ora apreciado, discute-se a existência, ou não, da alegada tredestinação ilícita de terreno desapropriado pelo então Estado da Guanabara, inicialmente para a implantação da Reserva Biológica de Jacarepaguá, mas que, quase três décadas depois, com a alteração do zoneamento urbano, foi destinado, já pelo município do Rio de Janeiro e de forma idoneamente motivada, para a criação do Polo Rio de Cine, Vídeo e Comunicação. [...] 7. No caso em exame, embora a Municipalidade tenha redirecionado a finalidade da utilização do imóvel expropriado, em nenhum momento deixou de atender ao interesse público na nova destinação que acabou por conferir ao bem. Assim é que, ao criar o Polo Rio de Cine, Vídeo e Comunicação, o Poder Executivo buscou priorizar o interesse público, principalmente o favorável impacto econômico, social, artístico, cultural, tecnológico e turístico que adviria da implantação do polo cultural. [...] 8. Recurso especial a que se nega provimento. <sup>71</sup>

Evidencia-se, portanto, que o reconhecimento da tredestinação ilícita, na prática, pode dar ensejo a grandes discussões, já que nem sempre a licitude ou ilicitude da mudança de destinação do bem será de patente percepção. Sem embargo, ainda que superada essa primeira barreira, o particular expropriado ainda poderá enfrentar diversos desafios até ter o seu direito à retrocessão garantido, conforme se verá a seguir.

---

<sup>71</sup> BRASIL, ref. 70.

## 2. DIREITO DE RETROCESSÃO

O termo “retrocessão” tem sua origem etimológica do latim medieval *retrocesso*, derivado do verbo *retrocedere*, o que, traduzido em sentido literal para a língua portuguesa, significa retroceder.<sup>72</sup> Esse instituto não é novo do direito brasileiro. Muito pelo contrário, é quase tão antigo quanto a própria desapropriação.

Ebert Vianna Chamoun assinala que o art. 179, inciso XXII, da Constituição do Império de 1824<sup>73</sup>, dispôs pela primeira vez sobre a desapropriação. Ele afirma que a Lei Provincial nº 57, de 18 de março de 1836, determinou que, na hipótese de desapropriação, caberia "recurso à Assembleia Legislativa Provincial para a restituição da propriedade",<sup>74</sup> sendo este o embrião da retrocessão no ordenamento jurídico brasileiro.

Em âmbito nacional, a matéria foi ampliada pelo Decreto nº 1.021/1903.<sup>75</sup> Nos termos do art. 2º, §4º, se, por qualquer motivo, não fossem levadas a efeito as obras para as quais foi decretada a desapropriação, seria permitido ao proprietário reaver o bem, restituindo a importância recebida e indenizando as benfeitorias que tivessem sido realizadas.

---

<sup>72</sup> WIKIPÉDIA. **Retrocessão**. Disponível em: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Retrocess%C3%A3o>. Acesso em: 14 jun. 2024.

<sup>73</sup> “Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Cívicos, e Políticos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Império, pela maneira seguinte. [...] XXII. É garantido o Direito de Propriedade em toda a sua plenitude. Se o bem público legalmente verificado exigir o uso, e emprego da Propriedade do Cidadão, será elle previamente indemnizado do valor della. A Lei marcará os casos, em que terá logar esta unica excepção, e dará as regras para se determinar a indemnisação.” BRASIL. **Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824**. Manda observar a Constituição Política do Império, offerecida e jurada por Sua Magestade o Imperador. Rio de Janeiro: Secretaria de Estados dos Negocios do Império do Brazil, 1824. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm). Acesso em: 14 jun. 2024.

<sup>74</sup> CHAMOUN, Ebert. Da retrocessão nas desapropriações: direito brasileiro. Rio de Janeiro: Forense, 1959 *apud* RETROCESSÃO. WIKIPÉDIA, ref. 72.

<sup>75</sup> “Art. 2º O Governo expedirá regulamento para execução da presente lei, modificando, de accordo com ella, o processo estabelecido pelo decreto n. 1664 de 27 de outubro de 1855, e demais formalidades, para desapropriações, podendo consolidar as disposições vigentes. O quantum da indemnização ao proprietario não será inferior a 10, nem superior a 15 vezes o valor locativo, deduzida previamente a importancia do imposto predial e tendo por base este imposto lançado no anno anterior ao da decretação da desapropriação. [...] § 4º Si, por qualquer motivo, não forem levadas a effeito as obras para as quaes foi decretada a desapropriação, é permittido ao proprietario reaver o seu immovel, restituindo a importancia recebida, indemnizando as bemfeitorias que porventura tenham sido feitas, e augmentando o valor do predio.” BRASIL. **Decreto nº 1.021, de 26 de agosto de 1903**. Manda applicar a todas as obras da competência da União e do Districto Federal o decreto n. 816, de 10 de julho de 1855, com algumas alterações. Rio de Janeiro: 1902. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1900-1909/decreto-1021-26-agosto-1903-584610-publicacaooriginal-107339-pl.html>. Acesso em: 14 jun. 2024.

Ao longo do tempo, a retrocessão foi ganhando nome, forma e contornos jurídicos melhor definidos. Contudo, apesar de ser um instituto centenário, o tema ainda é controverso, dividindo opiniões na doutrina e na jurisprudência.

## 2.1. CONCEITO, FINALIDADE E APLICABILIDADE DO INSTITUTO

Atualmente, Rafael Oliveira conceitua a retrocessão como sendo “o direito de o expropriado exigir a devolução do bem desapropriado que não foi utilizado pelo Poder Público para atender o interesse público”.<sup>76</sup> Fundamenta-se o instituto “na obrigação que tem o Poder Público de dar a utilização concreta que justificou o sacrifício sofrido na desapropriação do bem”.<sup>77</sup>

O Código Civil de 1916, ao dispor sobre o direito de preempção ou preferência, previu em seu art. 1.150 a noção básica do que hoje é denominado de retrocessão. De acordo com o dispositivo, a União, o estado ou o município ofereceriam ao ex-proprietário o imóvel desapropriado pelo preço por que o foi, caso não tenha o destino para que se desapropriou.<sup>78</sup>

Na mesma esteira, o Código Civil em vigência manteve a estrutura do instituto, muito embora tenha introduzido alterações que o tornaram mais claro e atual.<sup>79</sup> De acordo com o art. 519 do Código Civil de 2002, “se a coisa expropriada para fins de necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, não tiver o destino para que se desapropriou, ou não for utilizada em obras ou serviços públicos, caberá ao expropriado direito de preferência, pelo preço atual da coisa”.<sup>80</sup>

De plano é possível observar importantes modificações. A primeira é que o valor a ser pago pelo expropriado passou a ser o atual, e não mais aquele desembolsado pelo poder público à época da desapropriação. A segunda é a exclusão da delimitação dos entes obrigados à retrocessão, estando sujeito a promover a retrocessão todo aquele que, por lei, tiver aptidão jurídica para promover desapropriação.<sup>81</sup> Por fim, a terceira inovação é a exclusão do direito de retrocessão na

<sup>76</sup> OLIVEIRA, ref. 5.

<sup>77</sup> NOHARA, Irene Patrícia D. **Direito administrativo**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2024. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559775934/>. VENOSA, Sílvio de Silva. **Direito civil: direitos reais**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2023. v. 4. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559774869/>. Acesso em: 25 fev. 2024.

<sup>78</sup> “Art. 1.150. A União, o Estado, ou o Município, oferecerá ao ex-proprietário o imóvel desapropriado, pelo preço por que o foi, o caso não tenha o destino para que se desapropriou.” BRASIL. **Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916**. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil, DF: Presidência da República, 1916. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/13071.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/13071.htm). Acesso em: 11 mar. 2024.

<sup>79</sup> CARVAHO FILHO, ref. 4.

<sup>80</sup> BRASIL, ref. 67.

<sup>81</sup> CARVAHO FILHO, ref. 4.

hipótese em que tenha sido conferido ao bem imóvel destinação pública diversa daquela prevista no decreto expropriatório.<sup>82</sup>

Com efeito, pode-se resumir a atual estrutura da retrocessão da seguinte forma: (i) o poder público procede à desapropriação e instaura o respectivo processo, pagando a indenização; (ii) depois de introduzido o bem ao patrimônio público, o ente expropriante não concretiza a devida destinação do bem, demonstrando desinteresse superveniente do poder público pela finalidade a que se destinava a desapropriação; (iii) surge o direito a retrocessão, a partir do qual o expropriante passa a ter a faculdade de oferecer ao ex-proprietário o bem desapropriado e, caso este aceite, deverá devolver o preço atual da coisa ao ente expropriante.<sup>83</sup>

Frisa-se que o instituto da retrocessão deve ser utilizado pelo particular expropriado quando o poder público retirou-lhe o bem de sua titularidade sem observar os requisitos constitucionais que legitimam a desapropriação, quais sejam, o atendimento da utilidade pública, necessidade pública ou interesse social.<sup>84</sup> Logo, ainda que a finalidade específica contida no decreto expropriatório não seja atendida, deve ser afastado o direito de retrocessão na hipótese de tredestinação lícita. Nas palavras de Carvalho Filho:

[...] não basta que o bem desapropriado não tenha o destino anteriormente projetado; cumpre que, além disso, não tenha utilização para obras ou serviços públicos. Significa dizer que, ainda que a finalidade não seja rigorosamente a que fora planejada antes, poderá o bem expropriado ser utilizado para fins públicos – obras e serviços –, sucedendo, então, o que a doutrina convencionou denominar de tredestinação lícita, vale dizer, alteração da finalidade inicial para outra finalidade pública [...].<sup>85</sup>

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça também segue firme no sentido de que apenas a tredestinação ilícita acarreta o direito à retrocessão, conforme verificado nos já mencionados Recurso Especial 868.120/SP,<sup>86</sup> Recurso Especial 1.134.493/MS<sup>87</sup> e Recurso Especial 1.421.618/RJ.<sup>88</sup>

Importante destacar a existência de impedimento legal da tredestinação e da retrocessão no âmbito da desapropriação de imóvel para implantação de parcelamento popular, cujo destino sejam

---

<sup>82</sup> TEPEDINO, ref. 10.

<sup>83</sup> CARVAHO FILHO, ref. 4.

<sup>84</sup> OLIVEIRA, ref. 5.

<sup>85</sup> CARVAHO FILHO, ref. 4.

<sup>86</sup> BRASIL, ref. 68.

<sup>87</sup> BRASIL, ref. 69.

<sup>88</sup> BRASIL, ref. 70.

as classes de menor renda, nos termos do art. 5º, §3º, do Decreto-Lei nº 3.365/1941.<sup>89</sup> Isso porque foi vedado ao ente federativo expropriante utilizar o bem para outra finalidade que não seja a de criar o parcelamento popular, e, sendo assim, não se forma realmente o suporte fático para a retrocessão.<sup>90</sup>

Para além dos casos de tredestinação do bem, surge divergência quanto à existência do direito de retrocessão quando o poder público não se utiliza do imóvel expropriado para qualquer fim. É o que se chama de adestinação do bem.

Segundo a primeira posição, nela incluídos José dos Santos Carvalho Filho, Celso Antônio Bandeira de Mello, Maria Sylvia Zanella Di Pietro e José Carlos de Moraes Salles, a mera omissão do Estado não configura tredestinação e não gera direito à retrocessão.<sup>91</sup> Explicam os autores que, considerando a ausência de prazo legal, a tredestinação ilícita somente poderia ser verificada mediante ato concreto e comissivo que evidenciasse a intenção de não utilizar o bem para qualquer finalidade de interesse coletivo.<sup>92</sup>

Já para a segunda corrente, sustentada por Miguel Seabra Fagundes e Rafael Oliveira, apesar de não haver prazo específico em lei, seria possível a aplicação analógica do prazo de caducidade do decreto expropriatório de cinco anos,<sup>93</sup> previsto no art. 10 do Decreto-Lei nº 3.365/1941.<sup>94</sup> Ou seja, caso a omissão perdure pelo prazo de cinco anos, configura-se a tredestinação ilícita e, como resultado, nasce o direito do particular expropriado à retrocessão.<sup>95</sup>

Com as devidas vênias, entende-se que a segunda posição é a que melhor se coaduna com a proteção do direito de propriedade e o princípio da eficiência, na medida em que a mora no cumprimento do decreto expropriatório denota que a expropriação do imóvel era desnecessária ao adimplemento do interesse público, mormente nas espécies de desapropriação ordinária. Conforme bem apontado por Rafael Oliveira, “a tendência atual, típica do Estado Democrático de Direito, é

---

<sup>89</sup> “Art. 5º. [...] § 3º Ao imóvel desapropriado para implantação de parcelamento popular, destinado às classes de menor renda, não se dará outra utilização nem haverá retrocessão.” BRASIL. **Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941**, ref. 40.

<sup>90</sup> CARVAHO FILHO, ref. 4.

<sup>91</sup> OLIVEIRA, ref. 5.

<sup>92</sup> *Ibid.*

<sup>93</sup> SEABRA FAGUNDES, Miguel. Da desapropriação no direito brasileiro. 2. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1949. p. 397 *apud* OLIVEIRA, Rafael Carvalho R. **Curso de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2023. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559647347/>. Acesso em: 1 dez. 2023..

<sup>94</sup> “Art. 10. A desapropriação deverá efetivar-se mediante acordo ou intentar-se judicialmente, dentro de cinco anos, contados da data da expedição do respectivo decreto e findos os quais este caducará.” BRASIL, ref. 40)

<sup>95</sup> OLIVEIRA, ref.5.

a amplitude da sindicabilidade das omissões administrativas e a exigência de eficiência administrativa, sendo inadmissível a inação estatal em prejuízo dos direitos fundamentais”.<sup>96</sup>

Especificamente em relação à adestinação de imóvel desapropriado para implantação de parcelamento popular, entende-se que não seria viável o exercício do direito de retrocessão, por expressa vedação legal contida no mencionado art. 5º, §3º, do Decreto-Lei nº 3.365/1941. Caberia, neste caso, tão somente a indenização por eventuais danos suportados pelo particular expropriado, conforme será aprofundado neste estudo.

Outrossim, é possível que um bem desapropriado seja inicialmente utilizado para a consecução de uma finalidade pública e, depois de cumprido este objetivo, tenha sua destinação alterada (desdestinação) sem que isso configure tredestinação. Por conseguinte, a desdestinação, via de regra, não gera o direito à retrocessão.

Todavia há casos em que a desdestinação pode vir a ser utilizada como mecanismo de fraude, ou ainda maculada por desvio de finalidade. Isto é, o bem expropriado é, num primeiro momento, utilizado para a consecução do interesse público, mas, antes que se tenha alcançado o propósito para o qual foi afetado, acaba por ser ilicitamente tredestinado. Nessa hipótese, entende-se que surge ao particular o direito à retrocessão.

A partir da conceituação e da demonstração da aplicabilidade e finalidades do instituto da retrocessão, importa esclarecer as divergências acerca de sua natureza jurídica, para que, ao fim, seja possível compreender as dificuldades práticas enfrentadas por particulares e operadores do direito quando de sua instrumentalização.

## 2.2. DIVERGÊNCIAS DOUTRINÁRIAS E JURISPRUDENCIAIS ACERCA DA NATUREZA JURÍDICA DA RETROCESSÃO E DO PRAZO PRESCRICIONAL DA RESPECTIVA AÇÃO JUDICIAL

A natureza jurídica da retrocessão é matéria que há muito gera controvérsias na doutrina e na jurisprudência. Para alguns especialistas, a retrocessão constitui um direito real, oponível *erga omnes*, enquanto, para outros, tem natureza de direito pessoal, cabendo ao ex-proprietário tão somente o direito à indenização pelos prejuízos causados pelo expropriante.<sup>97</sup> Há também quem

---

<sup>96</sup> OLIVEIRA, ref. 5.

<sup>97</sup> CARVAHO FILHO, ref. 4.

entenda a natureza jurídica da retrocessão como sendo um direito misto, porquanto o expropriado poderia optar por exigir a devolução do bem (natureza real) ou por pleitear perdas e danos (natureza pessoal).<sup>98</sup>

De acordo com a primeira corrente, sustentada, entre outros, por Celso Antônio Bandeira de Mello,<sup>99</sup> o art. 5º, XXIV, da CRFB<sup>100</sup> apenas admite a desapropriação para atendimento da utilidade pública, necessidade pública e interesse social, sendo inconstitucional a desapropriação que não satisfaz essas finalidades.<sup>101</sup> Logo, “se o Poder Público desiste da desapropriação (*rectius*: desiste dos fins a que se destinava a desapropriação), tem o proprietário o direito real de reivindicar a propriedade do bem”.<sup>102</sup>

Nesse sentido, compreende-se que a aquisição da propriedade pela desapropriação tem caráter resolúvel, de modo que, não atingido o fim colimado pelo poder público, resolve-se a aquisição e reingressa-se o bem no patrimônio do ex-proprietário.<sup>103</sup> *A contrario sensu*, estar-se-ia diante de venda compulsória, instituto que não foi adotado pelo ordenamento jurídico pátrio, porquanto importaria em restrição indevida ao direito de propriedade.<sup>104</sup>

Para a segunda corrente, o particular expropriado pode se valer de ação indenizatória, no exercício de direito pessoal, mas não detém o direito real de perseguir o bem em si. São dois os principais fundamentos que embasam a tese.

O mais poderoso, segundo Carvalho Filho, é o argumento de que o artigo 519 do Código Civil está situado no capítulo relativo à preempção ou preferência, matéria típica do direito obrigacional, que se resolve em perdas e danos, numa evidente demonstração de que disciplina

<sup>98</sup> OLIVEIRA, ref. 5.

<sup>99</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 850-851 *apud* OLIVEIRA, Rafael Carvalho R. **Curso de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2023. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559647347/>. Acesso em: 1 dez. 2023..

<sup>100</sup> “Art. 5º 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: [...] XXIV - a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição;” BRASIL, ref. 19.

<sup>101</sup> OLIVEIRA, ref.5.

<sup>102</sup> Cf. SEABRA FAGUNDES (Da desapropriação, cit., p. 397); EURICO SODRÉ (A desapropriação por necessidade ou utilidade pública, p. 284); CRETELLA JR. (Dicionário, cit., p. 472); HÉLIO MORAES DE SIQUEIRA (A retrocessão nas desapropriações, p. 82). Vide CARVAHO FILHO, ref. 4.

<sup>103</sup> Essa é a opinião de SEABRA FAGUNDES (Da desapropriação, cit., p. 397); EURICO SODRÉ (A desapropriação por necessidade ou utilidade pública, p. 284); CRETELLA JR. (Dicionário, cit., p. 472); HÉLIO MORAES DE SIQUEIRA (A retrocessão nas desapropriações, p. 82). Vide CARVAHO FILHO, ref.4..

<sup>104</sup> ALVIM, Agostinho. Da Compra e Venda e da Troca. Rio de Janeiro: Forense, 1961, p. 190 *apud* TEPEDINO, ref. 10.

direitos pessoais.<sup>105</sup> O outro reside no disposto no artigo 35 do Decreto-Lei nº 3.365/1941,<sup>106</sup> segundo o qual os bens expropriados e incorporados à Fazenda Pública não podem ser objeto de reivindicação, ainda que fundada em nulidade do processo de desapropriação, de modo que, qualquer ação, julgada procedente, resolver-se-á em perdas e danos.

Conclui Tepedino que “o direito de retrocessão não poderia, portanto, conferir ao particular o direito de reivindicar o imóvel, mas apenas o direito pessoal de preferência para sua aquisição caso o mesmo fosse empregado em finalidade que não atendesse ao interesse público”.<sup>107</sup>

Já para Caio Mário da Silva Pereira, trata-se de direito de ação de indenização ampla, que sujeita o agente ao princípio do ressarcimento pleno, nestes termos:

Desviando-a da destinação declarada, admitia-se outrora a retrocessão, isto é, o retorno da coisa ao patrimônio do expropriado mediante a restituição do preço recebido (Código Civil de 1916, art. 1.150). A lei especial atingiu-o, cabendo ao ex-desapropriado, em tal caso, ação de indenização mais ampla, uma vez que o desvio de finalidade se configura como ilícito civil, sujeitando o agente ao princípio do ressarcimento pleno. A tese da subsistência do direito de retrocessão encontra, no entanto, amparo em monografista opinadíssimo (cf. Seabra Fagundes, *Da Desapropriação*, nº 477).<sup>108</sup>

Por seu turno, Nelson Rosenvald e Felipe Braga Netto defendem que a natureza jurídica da retrocessão não é de direito real, tampouco de direito obrigacional, admitindo, na verdade, uma eficácia real do direito obrigacional, nos seguintes termos:

A natureza jurídica da retrocessão não se amolda em direito real ou obrigacional. Observam-se aspectos obrigacionais por se situar no campo do direito de preferência, matéria alusiva aos contratos, nas relações de cunho obrigacional. No entanto, se não for concedida qualquer finalidade pública ao bem, o expropriado não receberá uma indenização – o que ocorreria em sede obrigacional –, mas poderá postular a ação de preferência (não a reivindicatória), reavendo a coisa para si. Mesmo assim, isso não tem força suficiente para convolar a retrocessão em direito real, podendo-se admitir uma eficácia real do direito obrigacional. Em conclusão, pode-se afirmar que a desapropriação geraria uma espécie de propriedade resolúvel para o poder público, condicionada à satisfação do interesse público subjacente, motivador do ato.<sup>109</sup>

<sup>105</sup> CARVAHO FILHO, ref. 4.

<sup>106</sup> “Art. 35. Os bens expropriados, uma vez incorporados à Fazenda Pública, não podem ser objeto de reivindicação, ainda que fundada em nulidade do processo de desapropriação. Qualquer ação, julgada procedente, resolver-se-á em perdas e danos.” BRASIL, ref. 40.

<sup>107</sup> TEPEDINO, ref. 10.

<sup>108</sup> PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de direito civil**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2024, v.4. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559644087/>. Acesso em: 25 fev. 2024.

<sup>109</sup> ROSENVALD, Nelson; BRAGA NETTO, Felipe. **Código Civil comentado**: artigo por artigo. 4 ed. São Paulo: Juspodivm, 2023, p. 730.

Sobre o tema, os tribunais brasileiros não têm jurisprudência uniforme. Inicialmente, o Supremo Tribunal Federal compreendia a natureza jurídica da retrocessão como um direito pessoal. Confira-se a ementa do julgamento do Recurso Extraordinário 93.073/DF:

DESAPROPRIAÇÃO - RETROCESSÃO - ALIENAÇÃO DOS BENS EXPROPRIADOS. MANDADO DE SEGURANÇA IMPETRADO PELOS EXPROPRIADOS OBJETIVANDO A SUSTAÇÃO DA VENDA EM HASTA PÚBLICA DOS BENS DESAPROPRIADOS, ATÉ QUE, POR DECISÃO IRRECORRIVEL, SEJA JULGADA A AÇÃO ORDINARIA DE RETROCESSÃO QUE MOVEM CONTRA O EXPROPRIANTE. NÃO TENDO A RETROCESSÃO NATUREZA REIVINDICATÓRIA, NEM SENDO NULA A ALIENAÇÃO DE BENS LITIGIOSOS, DESDE QUE A AÇÃO NÃO SEJA REAL, INEXISTE, NA HIPÓTESE, VIOLAÇÃO DOS PRECEITOS LEGAIS INVOCADOS NA PETIÇÃO DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO NÃO CONHECIDO.<sup>110</sup>

Em seguida, a Suprema Corte passou a perfilar o entendimento da primeira corrente, legitimando a retrocessão como um direito real. Confira-se trecho do acórdão proferido no Recurso Extraordinário 104.591/RS. “[...] Assentada a índole real da ação de retrocessão, afasta-se, em coerência, a aplicação da prescrição quinquenal, prevista no Decreto n. 20.910-32, de acordo com a reiterada jurisprudência, também arrolada no parecer.”<sup>111</sup>

O Superior Tribunal de Justiça, apesar de também já ter adotado ambos os entendimentos, atualmente tem consolidado seu posicionamento no sentido de que se trata de direito de natureza

---

<sup>110</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). **Recurso Extraordinário 93.073/DF**. Desapropriação. Retrocessão [...] não tendo a retrocessão natureza reivindicatória, nem sendo nula a alienação de bens litigiosos, desde que a ação não seja real, inexistente, na hipótese, violação dos preceitos legais invocados na petição do recurso extraordinário. recurso extraordinário não conhecido. Relator: Ministro Cunha Peixoto, 31 de março de 1981. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur119661/false>. Acesso em: 23 abr. 2024.

<sup>111</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). **Recurso Extraordinário 104.591/RS**. Retrocessão. Aplica-se-lhe o prazo de prescrição de dez anos, previsto no art. 177 do Código Civil e não o quinquenal, estabelecido pelo Decreto n. 20910/32. Marco da prescrição e a data da transferência de cada lote ao domínio particular e não a da restituição da área a municipalidade, por parte da entidade pública estadual que desistira da construção de escola técnica. Relator: Ministro Octavio Gallotti, 18 de abril de 1986. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur145556/false>. Acesso em: 23 abr. 2024.

real.<sup>112</sup> Contudo, privilegia costumeiramente a resolução em perdas e danos em detrimento da retomada do bem.<sup>113</sup>

A título exemplificativo, pode-se citar o julgamento do Recurso Especial 647.340/SC. Na espécie, o Departamento de Estradas de Rodagem de Santa Catarina realizou a desapropriação judicial, dentre outros, de um terreno com área de 967,87 m<sup>2</sup> e uma casa de alvenaria com área de 151,61 m<sup>2</sup>, localizado em Coqueiros, Florianópolis, com a finalidade de implementação de sistema viário. Ocorre que parte do imóvel desapropriado, correspondente à área interna de uma rótula, passou a ser utilizado pela Associação dos Servidores do DER/SC, servidores do próprio ente expropriante, que o transformou em sua sede, com extensa área de lazer.

Nessas circunstâncias, o Superior Tribunal de Justiça reconheceu ter havido tredestinação ilícita, porquanto o bem ora desapropriado foi destinado a finalidade integralmente particular. Dessa forma, reconheceu o direito de retrocessão dos particulares expropriados.

Em que pese ter sido corroborado o entendimento de que o instituto tem natureza jurídica de direito real, considerando o decurso de mais de 30 anos da desapropriação e a ausência de informações sobre a atual situação do bem, foi dado como solução o pagamento de perdas e danos. Por fim, sobre a quantificação, a Corte determinou que fosse adotada como parâmetro a diferença entre o preço atualizado da desapropriação e o valor real e atual do imóvel. Sobre o julgado, cumpre trazer à baila o seguinte trecho da ementa:

ADMINISTRATIVO. RETROCESSÃO. DESTINAÇÃO DE PARTE DO IMÓVEL DESAPROPRIADO À CONSTRUÇÃO DA SEDE DA ASSOCIAÇÃO DOS SERVIDORES DO ENTE EXPROPRIANTE. TREDESTINAÇÃO ILÍCITA. AUSÊNCIA DE UTILIDADE PÚBLICA. INDENIZAÇÃO POR PERDAS E DANOS. 1. A utilização de parte do imóvel desapropriado como sede da associação dos servidores do ente expropriante, reservada à recreação e lazer de seus associados, constitui tredestinação ilícita que torna cabível a retrocessão diante da ausência de utilidade pública da desapropriação. 2. Conquanto seja a retrocessão um direito real, havendo pedido alternativo de restituição do imóvel ou de indenização por perdas e danos, esta é a melhor

<sup>112</sup> Cf. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). **Recurso Especial 868.655/MG**. Rel. Min. Eliana Calmon, julg. 6.3.2007; BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1. Turma). **Recurso Especial 819.772/SP**. Rel. Min. Luiz Fux, julg. 29.6.2006; BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1. Turma). **Recurso Especial 623.511/RJ**. Rel. Min. Luiz Fux, julg. 19.5.2005; BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). **Recurso Especial 570.483/MG**. Rel. Min. Franciulli Netto, julg. 9.3.2004. No REsp. 647.340/SC, reconheceu-se a natureza real da retrocessão, mas se acolheu o pedido alternativo de perdas e danos, por se desconhecer, naquela fase recursal, a atual situação do bem. (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). **Recurso Especial 647.340/SC**. Rel. Min. João Otávio de Noronha, julg. 6.4.2006) Cf. ainda BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1. Turma). **Recurso Especial 816.251/SP**. Rel. Min. Francisco Falcão, julg. 14.3.2006.

<sup>113</sup> TEPEDINO, ref. 10.

solução nesta fase recursal, em que é inviável o conhecimento da atual situação do bem. [...] <sup>114</sup>

Parcela da doutrina defende ainda uma terceira corrente, segundo a qual a retrocessão tem natureza jurídica mista de direito real e pessoal. De acordo com Di Pietro, caberia ao expropriado a ação de preempção ou preferência (de natureza real) ou, se preferir, perdas e danos. <sup>115</sup>

Busca-se, nesse sentido, privilegiar a garantia constitucional à propriedade em face das disposições do Código Civil, reconhecendo a possibilidade de o particular expropriado optar pela ação de acordo com o tipo de ressarcimento que lhe for mais conveniente: restituição do bem por meio de ação de direito real ou ação indenizatória por meio de ação de direito pessoal.

Essa extensa discussão tem grande relevância prática, uma vez que o prazo prescricional para o ajuizamento da ação de retrocessão dependerá do entendimento adotado sobre a natureza do instituto.

Caso seja reconhecido o caráter real da retrocessão, o prazo prescricional será de dez anos, nos termos do art. 205 do Código Civil, <sup>116</sup> tendo em vista a inexistência de prazo prescricional específico em lei, bem como a ausência de distinção entre ações pessoais e reais para fins de prescrição. <sup>117</sup> Por outro lado, adotando-se o entendimento de que a retrocessão é um direito pessoal, o prazo prescricional seria de cinco anos, consoante disposto no art. 1º do Decreto nº 20.910/1932. <sup>118</sup>

Independentemente da corrente adotada, o entendimento atualmente dominante da doutrina e da jurisprudência é o de que o termo inicial do prazo prescricional da pretensão que visa à retrocessão é a data em que o bem expropriado, comprovadamente, deixar de atender ao interesse

---

<sup>114</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). **Recurso Especial 647.340/SC**. Administrativo. Retrocessão. Destinação de parte do imóvel desapropriado à construção da sede da associação dos servidores do ente expropriante. Tredestinação ilícita. Ausência de utilidade pública. Indenização por perdas e danos. Relator: Ministro João Otávio de Noronha, 6 de abril de 2006. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=200400559919&dt\\_publicacao=29/05/2006](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200400559919&dt_publicacao=29/05/2006). Acesso em: 24 abr. 2024.

<sup>115</sup> DI PIETRO, ref. 8.

<sup>116</sup> “Art. 205. A prescrição ocorre em dez anos, quando a lei não lhe haja fixado prazo menor.” BRASIL, ref. 67.

<sup>117</sup> OLIVEIRA, ref. 5.

<sup>118</sup> “Art. 1º As dívidas passivas da União, dos Estados e dos Municípios, bem assim todo e qualquer direito ou ação contra a Fazenda federal, estadual ou municipal, seja qual for a sua natureza, prescrevem em cinco anos contados da data do ato ou fato do qual se originarem.” BRASIL. **Decreto nº 20.910, de 06 de janeiro de 1932**. Regula a prescrição quinquenal. Brasília, DF: Presidência da República, 1932. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/antigos/d20910.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d20910.htm). Acesso em: 23 abr. 2024.

público.<sup>119</sup> Segundo o Superior Tribunal de Justiça, adota-se o princípio da *actio nata*, segundo o qual a prescrição inicia-se com o nascimento da pretensão.<sup>120</sup>

Todavia, a *actio nata* pode ser analisada sob duas óticas: uma objetiva e outra subjetiva. Explica Humberto Theodoro Júnior que, para a doutrina objetiva, a prescrição começa a correr tão logo ocorra a violação do direito, independentemente de o seu titular ter conhecimento ou não do fato, ao passo que, para a doutrina subjetiva, o início do prazo prescricional depende de que a parte tenha conhecimento do ato ou do fato do qual decorre o seu direito de exigir.<sup>121</sup>

Na prática, o Superior Tribunal de Justiça tem decisões em ambos os sentidos. Em âmbito de recurso repetitivo, com base no princípio da *actio nata* objetiva, já decidiu nos seguintes termos:

[...] 5.2 Termo a quo da prescrição: o termo inicial da prescrição surge com o nascimento da pretensão (*actio nata*), assim considerada a possibilidade do seu exercício em juízo. Conta-se, pois, o prazo prescricional a partir da ocorrência da lesão, sendo irrelevante seu conhecimento pelo titular do direito.<sup>122</sup>

Não obstante, a Corte também acolhe a tese subjetiva, conforme a Súmula nº 278, que prevê que “o termo inicial do prazo prescricional, na ação de indenização, é a data em que o segurado teve ciência inequívoca da incapacidade laboral.”<sup>123</sup> Esse entendimento também vem sendo adotado em alguns julgados, a propósito:

[...] 3. O surgimento da pretensão ressarcitória não se dá necessariamente no momento em que ocorre a lesão ao direito, mas sim quando o titular do direito subjetivo violado obtém plena ciência da lesão e de toda a sua extensão, bem como do responsável pelo ilícito, inexistindo, ainda, qualquer condição que o impeça de exercer o correlato direito de ação (pretensão). Compreensão conferida à teoria da *actio nata* (nascimento da

<sup>119</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1. Turma). **Agravo Interno no Recurso Especial 1.706.290/PR**. Administrativo. Agravo interno. Retrocessão. Prescrição. Natureza jurídica de direito real. Termo inicial do lapso prescricional. Princípio da *actio nata*. [...]. Relator: Ministro Sérgio Kukina, 27 de maio de 2023. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=201702608446&dt\\_publicacao=03/04/2023](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201702608446&dt_publicacao=03/04/2023). Acesso em: 10 jun. 2024.

<sup>120</sup> *Ibid.*

<sup>121</sup> THEODORO JR., Humberto. **Prescrição e decadência**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2020.

<sup>122</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1. Seção). **Recurso Especial 1.003.955/RS**. Rel. Min. Eliana Calmon, ac. 12.08.2009, DJe 27.11.2009. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?preConsultaPP=&pesquisaAmigavel=+%3Cb%3E1.003.955%3C%2Fb%3E&acao=pesquisar&novaConsulta=true&i=1&b=ACOR&livre=1.003.955&filtroPorOrgao=&filtroPorMinistro=&filtroPorNota=&data=&operador=e&thesaurus=JURIDICO&p=true&tp=T&processo=&classe=&uf=&relator=&dtpb=&dtpb1=&dtpb2=&dtde=&dtde1=&dtde2=&orgao=&ementa=&nota=&ref=>. Acesso em: 10 jun. 2024. No mesmo sentido: BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (3. Turma). **Recurso Especial 1.168.336/RJ**. Rel. Min. Nancy Andrighi, ac. 22.03.2011, DJe 16.09.2011. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?num\\_registro=200902329812](https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?num_registro=200902329812). Acesso em: 10 jun. 2024.

<sup>123</sup> THEODORO JR., ref.10.

pretensão) que encontra respaldo em boa parte da doutrina nacional e já é admitida em julgados do Superior Tribunal de Justiça, justamente por conferir ao dispositivo legal sob comento (art. 189, CC) interpretação convergente à finalidade do instituto da prescrição.<sup>124</sup>

Com efeito, à luz do art. 189 do Código Civil,<sup>125</sup> a pretensão nasce a partir da violação do direito, não havendo na conceituação da regra geral qualquer referência à inércia culposa ou à insciência da lesão por parte do credor.<sup>126</sup> Entende-se, portanto, que, configurado o desvio de finalidade do bem expropriado, deflagra-se o prazo prescricional para o ajuizamento da ação de retrocessão.

Todavia, a ausência de previsão legal expressa sobre o marco inicial do prazo prescricional para o exercício do direito de retrocessão contribui para o atual estado de insegurança jurídica que permeia o instituto. Realmente, aumenta-se a probabilidade de decisões conflitantes a depender do entendimento adotado pelo magistrado no caso concreto.

Importante destacar que o art. 3º da Lei nº 4.132/62<sup>127</sup> prevê o prazo de dois anos, contados da decretação da desapropriação por interesse social, para efetivar essa desapropriação e iniciar as providências de aproveitamento do bem expropriado. De modo semelhante, o art. 16 da Lei nº 8.629/93<sup>128</sup> determina que dentro do prazo de três anos, contados da data de registro do título translativo de domínio, o órgão expropriante destinará a respectiva área aos beneficiários da reforma agrária.

Como se pode observar, ambas as legislações preveem expressamente um prazo para que o poder público dê a devida destinação aos bens expropriados. Em tais hipóteses, descumpridos os respectivos prazos pela inércia da autoridade competente, surge para os expropriados o direito à

---

<sup>124</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (3. Turma). **Recurso Especial 1.347.715/RJ**. Rel. Min. Marco Aurélio Bellizze, ac. 25.11.2014, DJe 04.12.2014. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?i=1&b=ACOR&livre=\(\(%27RESP%27.clas.+e+@num=%271347715%27\)+ou+\(%27REsp%27+adj+%271347715%27\).suc.\)&thesaurus=JURIDICO&fr=veja#DOC1](https://processo.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?i=1&b=ACOR&livre=((%27RESP%27.clas.+e+@num=%271347715%27)+ou+(%27REsp%27+adj+%271347715%27).suc.)&thesaurus=JURIDICO&fr=veja#DOC1). Acesso em: 10 jun. 2024.

<sup>125</sup> “Art. 189. Violado o direito, nasce para o titular a pretensão, a qual se extingue, pela prescrição, nos prazos a que aludem os arts. 205 e 206.” BRASIL, ref. 67.

<sup>126</sup> THEODORO JR., ref. 10.

<sup>127</sup> BRASIL. **Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962**. Define os casos de desapropriação por interesse social e dispõe sobre sua aplicação. Brasília, DF: Presidência da República, 1962. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L4132.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4132.htm). Acesso em: 10 jun. 2024.

<sup>128</sup> BRASIL. **Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993**. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8629.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8629.htm). Acesso em: 10 jun. 2024.

retrocessão, iniciando-se, nesse momento, a contagem do prazo prescricional para o ajuizamento da ação pertinente.<sup>129</sup>

De fato, muitas são as divergências e nuances que permeiam o direito de retrocessão. Em razão disso, conforme se verá detalhadamente no item subsequente, existem consequências práticas negativas, mormente a grande dificuldade para a instrumentalização e para o efetivo exercício do direito titularizado pelos particulares.

### 2.3. AS DIFICULDADES ENFRENTADAS PELOS PARTICULARES QUANDO DO EXERCÍCIO DO DIREITO DE RETROCESSÃO NA PRÁTICA FORENSE

Antes de mais nada, o poder constitucionalmente garantido ao Estado de desapropriar bens, por si só, denota uma relação assimétrica de poder em relação aos particulares, justificada pela supremacia do interesse público. Em razão disso, exsurge a importância de normas que limitem e regulamentem o poder estatal, com a finalidade de evitar arbitrariedades e abusos de poder, bem como de permitir que o particular exerça a defesa de seu direito de propriedade.

Não se trata, pois, de uma prerrogativa absoluta, estando as hipóteses de desapropriação previstas de forma limitada na Constituição Federal,<sup>130</sup> as quais são regulamentadas por normas esparsas.<sup>131</sup> Entre as principais leis sobre o tema, podem-se citar o Decreto-Lei nº 3.365, de 1941, que dispõe sobre as desapropriações por utilidade pública, e a Lei nº 4.132, de 1962, que define os casos de desapropriação por interesse social e dispõe sobre sua aplicação.

Como se percebe, essas legislações são bastante antigas, inclusive anteriores à Constituição Federal de 1988 e ao Código Civil de 2002. Em razão disso, elas estão, em certo grau, desatualizadas, além de serem lacunosas, especialmente no que tange às prerrogativas dos particulares para tutelar o direito de propriedade. Como exemplo, tem-se a ausência de previsão expressa sobre aspectos essenciais ao exercício do direito de retrocessão, tais quais: sua natureza jurídica, seu prazo prescricional, o procedimento judicial a ser seguido, o seu cabimento diante da adestinação do bem, entre outros. Consequentemente, ao longo do tempo, essas omissões foram sendo supridas pela jurisprudência que, até hoje, não é uníssona. Nessa vereda, conforme visto no item anterior, a doutrina também é divergente sobre os mencionados pontos.

---

<sup>129</sup> DI PIETRO, ref. 8.

<sup>130</sup> Arts. 5º, XXIV, 182, §4, III, 184 e 243, todos da CRFB/88. BRASIL, ref.1.

<sup>131</sup> Decreto-Lei nº 3.365/1941, Lei nº 4.132/1962, Lei nº 8.629/1993, Lei Complementar nº 76/1993, Lei nº 8.257/1991.

Nesse contexto, são notórias as dificuldades enfrentadas pelos particulares na tentativa de fazer valer o seu direito de retrocessão quando da ocorrência de tredestinação ilícita de bens que lhes foram expropriados, assim como de perseguir a responsabilidade civil do Estado por esse evento danoso. Muitas são as margens para discussão e interpretação de um tema que deveria ser objetivamente regulamentado.

Em relação à natureza jurídica da retrocessão, conforme destacado anteriormente, percebe-se que ela influencia diretamente na qualidade da ação intentada (direito real ou pessoal) e, conseqüentemente, no respectivo procedimento e no prazo para o ajuizamento da ação judicial. No intuito de demonstrar os efeitos disso na prática forense, veja-se a ementa do seguinte julgado do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro:

DIREITO CIVIL. SENTENÇA TERMINATIVA QUE DECLAROU A PRESCRIÇÃO, SOB FUNDAMENTO DE QUE O PEDIDO DA AUTORA NÃO É DE RETOMADA DO BEM, MAS TÃO-SOMENTE DE INDENIZAÇÃO POR SUPOSTAS PERDAS E DANOS, HIPÓTESE EM QUE SE APLICARIA O PRAZO PRESCRICIONAL DE 05 (CINCO) ANOS, CONSOANTE ART. 1º DO DECRETO Nº 20.910/32. TREDESTINAÇÃO ILÍCITA. APESAR DA EXISTÊNCIA DE DIVERGÊNCIAS NA DOUTRINA E NA JURISPRUDÊNCIA ACERCA DA NATUREZA JURÍDICA DA RETROCESSÃO, PREDOMINA A CORRENTE QUE A CLASSIFICA COMO INSTITUTO DE DIREITO REAL, A ENSEJAR A APLICAÇÃO DO PRAZO PRESCRICIONAL DE 10 (DEZ) ANOS, PREVISTO NO ARTIGO 205 DO CÓDIGO CIVIL. PRECEDENTES DO TJ E STJ. PROVIMENTO DO RECURSO DE APELAÇÃO.<sup>132</sup>

Observa-se que, nesse caso recente, a sentença foi reformada porque o magistrado de primeira instância declarou a prescrição do direito de retrocessão da parte autora, sob o fundamento de que, por se tratar de pedido de indenização, deveria ser aplicado o prazo prescricional de cinco anos do Decreto nº 20.910, de 1920. Na hipótese, entendeu a Câmara que, apesar de o pedido ser indenizatório, a natureza é de direito real, cuja prescrição se dá no prazo de dez anos, previsto no art. 205 Código Civil.

---

<sup>132</sup> BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (10ª Câmara de Direito Privado). **Apelação Cível 0003393-60.2017.8.19.0024**. Direito civil. Sentença terminativa que declarou a prescrição, sob fundamento de que o pedido da autora não é de retomada do bem, mas tão-somente de indenização por supostas perdas e danos, hipótese em que se aplicaria o prazo prescricional de 05 (cinco) anos, consoante art. 1º do Decreto nº 20.910/32. Tredestinação ilícita. Apesar da existência de divergências na doutrina e na jurisprudência acerca da natureza jurídica da retrocessão, predomina a corrente que a classifica como instituto de direito real, a ensejar a aplicação do prazo prescricional de 10 (dez) anos, previsto no artigo 205 do Código Civil. [...]. Relator: Desembargador Custódio de Barros Tostes, 23 de junho de 2022. Disponível em: <https://www3.tjrj.jus.br/EJURIS/ProcessarConsJuris.aspx?PageSeq=0&Version=1.1.1.2.1.2> Acesso em: 13 jun. 2024.

Outro ponto bastante relevante é a possibilidade de retrocessão no caso de adestinação do bem. Diante da omissão legislativa, a doutrina e a jurisprudência se dividem.<sup>133</sup> Como bem destacado por Nohara:

no ordenamento pátrio, não há previsão do prazo de destinação de todos os casos de bens desapropriados, mas isso não pode implicar que, nos casos em que a lei é omissa, haja a possibilidade de adestinação *ad eternum* e imotivada do bem expropriado, pois esta mesma inércia do Poder Público pode caracterizar um indício de desvio de finalidade a ser ponderado pelo julgador.<sup>134</sup>

Ocorre que, ainda para aqueles que sustentam o cabimento da ação de retrocessão nessa hipótese, não há consenso quanto ao prazo para o surgimento do direito e para o início do prazo prescricional. Segundo Rafael Oliveira:

[...] apesar de prevalecer o entendimento doutrinário no sentido de que a adestinação não gera retrocessão, entendemos que, após a configuração da omissão injustificada por prazo razoável (em regra: cinco anos, tendo em vista a aplicação analogia do art. 10 do Decreto-lei 3.365/1941), o particular teria direito à retrocessão.<sup>135</sup>

Desse modo, acaba ficando a cargo dos magistrados, casuisticamente, o reconhecimento ou não da adestinação e, em caso positivo, a verificação da deflagração e do decurso do prazo prescricional. Como resultado, muitos são os entendimentos esposados, como se constata nas seguintes ementas:

REEXAME NECESSÁRIO-APELAÇÃO CÍVEL- PRESCRIÇÃO NÃO OPERADA- PRELIMINAR ILEGITIMIDADE ATIVA AFASTADA RETROCESSÃO- ARTIGO 519 CÓDIGO CIVIL-DESAPROPRIAÇÃO AMIGÁVEL-ADESTINAÇÃO-OMISSÃO DO ENTE PÚBLICO EXPROPRIANTE-PREÇO ATUAL IMÓVEL A SER APURADO EM LIQUIDAÇÃO DE SENTENÇA. - A considerar que o imóvel nunca foi ocupado pelo Poder Público, não se pode definir a data a data em que o bem expropriado deixou de atender a finalidade pública. Por conseguinte, o prazo prescricional sequer teve início - Diante dos contratos firmados de cessão da posse do imóvel aos requerentes, rejeita-se a preliminar de ilegitimidade ativa - O pedido de retrocessão funda-se na omissão do ente expropriante em dar qualquer finalidade para o imóvel, situação fático-jurídica conceituada como a destinação. Decorridos mais de 61 (sessenta e um) anos desde a desapropriação, sem que o Município de Belo Horizonte tenha dado qualquer destinação social ou pública ao imóvel, imperioso o reconhecimento do direito à retrocessão. Ainda que inexistente prazo para a destinação do bem desapropriado, não nos parece razoável que a omissão do poder público quanto à situação do imóvel perdure por tanto tempo, sob pena de manifesta violação aos princípios da segurança jurídica e da função social da

<sup>133</sup> Vide fls. 33 e 34 desse trabalho.

<sup>134</sup> NOHARA, ref. 77.

<sup>135</sup> OLIVEIRA, ref. 5.

propriedade - Na forma disciplinada pelo artigo 519 do Código Civil e considerando que o valor acordado na desapropriação foi pago pelo Município de Belo Horizonte à época, conforme Escritura de Desapropriação por convenção amigável, entendo pela condenação dos requerentes ao pagamento do valor atual do imóvel objeto do litígio, ao Município de Belo Horizonte a ser apurado em liquidação de sentença - Sentença parcialmente reformada, em reexame necessário. Prejudicado o recurso voluntário.<sup>136</sup>

-----  
 RETROCESSÃO – Pretensão de nulidade da desapropriação amigável por escritura efetivada há mais 30 (trinta) anos, com devolução da área c.c. perdas e danos – Impossibilidade – Prazo prescricional escoado, à exegese do artigo 205, do Código Civil – Precedentes do E. STJ e desta C. Corte - Decreto da prescrição mantido por outro fundamento legal – Honorários recursais ora fixados – Recurso improvido.<sup>137</sup>

Conforme pode se depreender das ementas acima transcritas, no primeiro caso, julgado pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais, a desapropriação tinha ocorrido havia mais de 61 anos, não tendo sido conferido ao bem expropriado qualquer finalidade pública nesse ínterim. Com base nesse fundamento, a 3ª Câmara Cível do TJMG entendeu que seria o caso de retrocessão por adestinação, uma vez que o prazo prescricional nem sequer havia iniciado.

Por outro lado, no segundo caso, apreciado pelo Tribunal de Justiça de São Paulo, em que pese ter sido reconhecida a adestinação do imóvel, decidiram os desembargadores da 9ª Câmara de Direito Público do TJSP por afastar o direito à retrocessão em razão da prescrição decenal.

Dessa forma, percebe-se que uma mesma situação fática, qual seja, o direito à retrocessão pela adestinação do bem por décadas, foi julgada antagonicamente por dois tribunais distintos, justamente em razão da inexistência de disposição legal sobre a possibilidade de retrocessão por adestinação, bem como sobre o marco inicial do prazo de prescrição da ação.

Importante destacar que não se busca por meio desses exemplos apontar eventual erro judiciário, seja do juízo *a quo*, seja do órgão *ad quem*, de um ou outro tribunal, uma vez que todas as decisões se encontram fundamentadas na legislação existente e em precedentes judiciais. Muito pelo contrário, objetiva-se atestar algumas das dificuldades enfrentadas pelos operadores do direito e, sobretudo, pelos particulares em efetivar o direito à retrocessão, justamente em função da ausência de precedentes vinculantes e de normas regulamentadoras específicas e atualizadas.

<sup>136</sup> BRASIL. Tribunal de Justiça de Minas Gerais (3ª Câmara Cível). **Apelação Cível 5423731-19.2007.8.13.0024**. Reexame necessário. Apelação cível. Prescrição não operada. Preliminar ilegitimidade ativa afastada retrocessão. Artigo 519 Código Civil. Desapropriação amigável. Adestinação. Omissão do ente público expropriante-preço atual imóvel a ser apurado em liquidação de sentença. [...] Sentença parcialmente reformada, em reexame necessário. Prejudicado o recurso voluntário. Relatora: Desembargadora Luzia Divina de Paula Peixôto, 10.08.023. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tj-mg/1933591957>. Acesso em: 13 jun. 2024.

<sup>137</sup> BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (9ª Câmara de Direito Público). **Apelação Cível 1010298-58.2014.8.26.0482**. Relator: Desembargador Rebouças de Carvalho, 09.06.2017.

Feito isso, passa-se ao capítulo final para a análise da responsabilidade civil do Estado à luz do atual panorama jurídico da retrocessão.

### **3. A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO PELA TREDESTINAÇÃO ILÍCITA E O DIREITO DE SEQUELA COMO FUNDAMENTO JURÍDICO DA RETROCESSÃO**

A evolução da responsabilidade civil do Estado é marcada pela crescente busca da proteção do indivíduo e da limitação da atuação estatal.<sup>138</sup> Em decorrência lógica, no contexto do direito de retrocessão não poderia ser diferente.

Como visto, a tredestinação ilícita de um bem expropriado ocasiona uma grave violação ao direito fundamental de propriedade, na medida em que retira um bem de seu titular sem conferir à coisa qualquer finalidade pública apta a justificar o ato de desapropriação. Em um Estado democrático de direito, essa atuação ilegal e desrespeitosa da Administração Pública não pode ser tolerada ou mantida impune.

Nesse contexto, considerando a inexistência de legislação específica que regulamente a matéria, surge a necessidade de analisar, a partir das normas gerais previstas no ordenamento jurídico brasileiro, a extensão da responsabilidade civil do Estado pelo ilícito cometido e, noutro vértice, os direitos titularizados pelo particular expropriado.

Para além de defender a necessidade de uma reparação integral pela tredestinação ilícita, busca-se trazer outra perspectiva sobre o direito de retrocessão que garanta ao particular não só a indenização pelos danos suportados, mas, sobretudo, a possibilidade de reivindicação do bem expropriado e tredestinado. Passa-se a demonstrar, portanto, sob o fundamento do direito de sequela, que o particular não está adstrito à conversão da retrocessão em perdas e danos, podendo reivindicar a propriedade do bem em face de quem quer que seja e no estado em que se encontre.

#### **3.1. A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO PELA TREDESTINAÇÃO ILÍCITA**

A teoria da responsabilidade objetiva no direito público passou a ser adotada pelos Estados modernos a partir de ideais de ordem política e jurídica. Tais fundamentos vieram à tona quando se tornou evidente que o Estado detém mais poder e prerrogativas do que seus administrados.<sup>139</sup>

Não se pode olvidar que o Estado é o sujeito mais poderoso dos pontos de vista jurídico, político e econômico. Nesse sentido, Carvalho Filho ensina que não seria justo que, diante de

---

<sup>138</sup> OLIVEIRA, ref. 5.

<sup>139</sup> CARVAHO FILHO, ref. 4.

prejuízos oriundos da atividade estatal, desempenhada por este sujeito mais poderoso, tivessem os administrados que se empenhar demasiadamente para conquistar o direito à reparação dos danos eventualmente sofridos.<sup>140</sup> Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello:

o fundamento da responsabilidade estatal é garantir uma equânime repartição dos ônus provenientes de atos ou efeitos lesivos, evitando que alguns suportem prejuízos ocorridos por ocasião ou por causa de atividades desempenhadas no interesse de todos. De conseqüente, seu fundamento é o princípio da igualdade, noção básica do Estado de Direito.<sup>141</sup>

Entende-se, portanto, que o Estado, na qualidade de ator político, econômico e jurídico mais poderoso, deve arcar com um risco natural decorrente de suas numerosas atividades, de modo que à maior quantidade de poderes há de corresponder um risco maior. Surge, daí, a teoria do risco administrativo, como fundamento da responsabilidade objetiva do Estado.<sup>142</sup>

Sérgio Cavalieri Filho ressalta que a teoria do risco administrativo, imaginada originalmente por Léon Duguit e desenvolvida por renomados administrativistas, pode ser assim formulada:

A Administração Pública gera risco para os administrados, entendendo-se como tal a possibilidade de dano que os membros da comunidade podem sofrer em decorrência da normal ou anormal atividade do Estado. Tendo em vista que essa atividade é exercida em favor de todos, seus ônus devem ser também suportados por todos, e não apenas por alguns. Conseqüentemente, deve o Estado, que a todos representa, suportar os ônus da sua atividade, independentemente de culpa dos seus agentes.<sup>143</sup>

Trata-se, pois, de uma “forma democrática de repartir os ônus e encargos sociais por todos aqueles que são beneficiados pela atividade da Administração Pública”.<sup>144</sup> Logo, à luz da teoria do risco administrativo, para a configuração da responsabilidade civil objetiva do Estado, descarta-se qualquer indagação sobre eventual dolo ou culpa do funcionário causador do dano, ou mesmo sobre a falta do serviço ou culpa anônima da Administração.

---

<sup>140</sup> CARVAHO FILHO, ref. 4.

<sup>141</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo. 15. ed. São Paulo: Malheiros, p. 863. *apud* CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de responsabilidade civil**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2023. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559775217/>. Acesso em: 30 jan. 2024.

<sup>142</sup> CARVALHO FILHO, ref.4.

<sup>143</sup> CAVALIERI FILHO, ref.141.

<sup>144</sup> *Ibid.*

O Estado deve responder porque causou dano ao seu administrado, simplesmente pelo fato de haver relação de causalidade entre a atividade administrativa e o dano sofrido pelo particular.<sup>145</sup> Com efeito, “a ideia de culpa é substituída pela de nexos de causalidade entre o funcionamento do serviço público e o prejuízo sofrido pelo administrado”.<sup>146</sup>

Consoante disciplina Di Pietro, há três pressupostos para a responsabilidade objetiva do Estado, quais sejam, (i) que seja praticado um ato lícito ou ilícito por agente público; (ii) que esse ato cause um dano específico (porque atinge apenas um ou alguns membros da coletividade) e anormal (porque supera os inconvenientes normais da vida em sociedade, decorrentes da atuação estatal); e (iii) que haja um nexos de causalidade entre o ato do agente público e o dano.<sup>147</sup>

Dessa forma, embora seja dispensada a prova da culpa da Administração, o Estado pode ter a sua responsabilidade afastada nos casos de inexistência de nexos causal, notadamente por fato exclusivo da vítima, caso fortuito, força maior e fato exclusivo de terceiro.<sup>148</sup> Nas palavras de Cavalieri Filho, “o risco administrativo, repita-se, torna o Estado responsável pelos riscos da sua atividade administrativa, e não pela atividade de terceiros ou da própria vítima, e nem, ainda, por fenômenos da Natureza, estranhos à sua atividade.”<sup>149</sup>

Neste ponto, cumpre diferenciar a teoria do risco administrativo da teoria do risco integral. Nesta, o Estado assumiria integralmente o risco de potenciais danos oriundos de atividades desenvolvidas ou fiscalizadas por ele, de modo que a responsabilidade estatal não é afastada mesmo diante de causas excludentes de nexos causal.<sup>150</sup>

No ordenamento jurídico brasileiro, a responsabilidade sem culpa do Estado foi tratada, pela primeira vez, no art. 194 da Constituição de 1946,<sup>151</sup> segundo o qual “as pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis pelos danos que os seus funcionários, nessa qualidade, causem a terceiros”. Ato contínuo, o parágrafo primeiro previu o cabimento de ação regressiva em face dos funcionários causadores do dano, quando tiver havido culpa destes.

---

<sup>145</sup> CAVALIERI FILHO, ref. 141.

<sup>146</sup> DI PIETRO, ref. 8.

<sup>147</sup> *Ibid.*

<sup>148</sup> CAVALIERI FILHO, ref. 141.

<sup>149</sup> *Ibid.*

<sup>150</sup> OLIVEIRA, ref. 5.

<sup>151</sup> BRASIL. [Constituição (1946)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946**. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm). Acesso em: 17 jun. 2024.

Deste momento em diante, a responsabilidade objetiva do Estado não foi mais retirada dos textos constitucionais. Inclusive nas Constituições de 1967<sup>152</sup> e 1969,<sup>153</sup> outorgadas pelo regime militar, esse modelo de responsabilização foi mantido, na mesma esteira da Constituição Democrática de 1946.

Atualmente, a Constituição Federal de 1988 consolida, definitivamente, a responsabilidade civil objetiva das pessoas de direito público. Além disso, alarga a sua incidência para englobar as pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços públicos, assegurando o direito de regresso em face de seus respectivos agentes, que respondem de forma subjetiva.<sup>154</sup>

Nos termos do art. 37, §6º, da CRFB, “as pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa”.<sup>155</sup> Na mesma linha de entendimento, o art. 43 do Código Civil de 2002<sup>156</sup> reafirma a responsabilidade objetiva do Estado prevista na atual Constituição.

O exame desses dispositivos revela que o Estado só responde objetivamente “pelos danos que os seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros”. Isso evidencia a adoção da teoria do risco administrativo, e não a teoria do risco integral, porquanto condicionou a responsabilidade objetiva do poder público ao dano decorrente da sua atividade administrativa, isto é, aos casos em que houver relação de nexos causal entre a atuação do agente público e o dano causado ao particular.<sup>157</sup>

Contudo, considerável parte da doutrina sustenta que a teoria do risco integral pode ser aplicada em situações excepcionais. Como exemplo, é possível citar a responsabilidade do Estado

---

<sup>152</sup> “Art 105. As pessoas jurídicas de direito público respondem pelos danos que es seus funcionários, nessa qualidade, causem a terceiros. Parágrafo único. Caberá ação regressiva contra o funcionário responsável, nos casos de culpa ou dolo.” BRASIL. [Constituição (1967)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm). Acesso em: 19 jun. 2024.

<sup>153</sup> “Art. 107. As pessoas jurídicas de direito público responderão pelos danos que seus funcionários, nessa qualidade, causarem a terceiros. Parágrafo único. Caberá ação regressiva contra o funcionário responsável, nos casos de culpa ou dolo.” BRASIL. **Emenda Constitucional nº 1 de 17 de outubro de 1969**. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc\\_anterior1988/emc01-69.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm). Acesso em: 17 jun 2024.

<sup>154</sup> OLIVEIRA, ref. 5.

<sup>155</sup> BRASIL, ref. 19.

<sup>156</sup> “Art. 43. As pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis por atos dos seus agentes que nessa qualidade causem danos a terceiros, ressalvado direito regressivo contra os causadores do dano, se houver, por parte destes, culpa ou dolo” BRASIL, ref. 67.

<sup>157</sup> CAVALIERI FILHO, ref. 141.

por danos ambientais ou ecológicos<sup>158</sup> e nucleares<sup>159</sup> e, ainda, a responsabilização específica da União perante terceiros no caso de atentado terrorista, ato de guerra ou eventos correlatos, contra aeronaves de matrícula brasileira operadas por empresas brasileiras de transporte aéreo, excluídas as empresas de táxi aéreo.<sup>160-161</sup>

Importante notar, ainda, que o Estado pode causar danos aos particulares tanto por ação como por omissão. Sobre o tema, há divergência doutrinária e jurisprudencial, mormente sobre a natureza da responsabilidade civil nos casos de omissão estatal.

Para uma primeira corrente, o art. 37, § 6º, da CRFB não faz distinção entre condutas comissivas ou omissivas, de modo que, em ambos os casos, aplica-se igualmente a responsabilidade objetiva.<sup>162</sup> Já para a segunda, o Estado não seria diretamente responsável pelo dano na omissão, mas agiria de forma ilícita (com culpa), ao descumprir seu dever legal de prevenção, o que justificaria a aplicação da responsabilidade subjetiva, com presunção de culpa.<sup>163</sup>

---

<sup>158</sup> “Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. [...] § 3º As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.” BRASIL, ref. 1. “Art 14 - Sem prejuízo das penalidades definidas pela legislação federal, estadual e municipal, o não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção dos inconvenientes e danos causados pela degradação da qualidade ambiental sujeitará os transgressores: [...] § 1º - Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade. O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente.” BRASIL. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1981. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6938.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm). Acesso em: 19 jun. 2024.

<sup>159</sup> “Art. 21. Compete à União: [...] XXIII - explorar os serviços e instalações nucleares de qualquer natureza e exercer monopólio estatal sobre a pesquisa, a lavra, o enriquecimento e reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios nucleares e seus derivados, atendidos os seguintes princípios e condições: [...] d) a responsabilidade civil por danos nucleares independe da existência de culpa;” BRASIL, ref. 1.

<sup>160</sup> “Art. 1º Fica a União autorizada, na forma e critérios estabelecidos pelo Poder Executivo, a assumir despesas de responsabilidades civis perante terceiros na hipótese da ocorrência de danos a bens e pessoas, passageiros ou não, provocados por atentados terroristas, atos de guerra ou eventos correlatos, ocorridos no Brasil ou no exterior, contra aeronaves de matrícula brasileira operadas por empresas brasileiras de transporte aéreo público, excluídas as empresas de táxi aéreo.” BRASIL. **Lei nº 10.744, de 09 de outubro de 2003**. Dispõe sobre a assunção, pela União, de responsabilidades civis perante terceiros no caso de atentados terroristas, atos de guerra ou eventos correlatos, contra aeronaves de matrícula brasileira operadas por empresas brasileiras de transporte aéreo público, excluídas as empresas de táxi aéreo. Brasília, DF: Presidência da República, 2003. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/l10.744.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.744.htm) Acesso em: 19 jun. 2024.

<sup>161</sup> OLIVEIRA, ref. 5.

<sup>162</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 1997. p. 567 *apud* OLIVEIRA, Rafael Carvalho R. **Curso de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2023. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559647347/>. Acesso em: 1 dez. 2023.

<sup>163</sup> MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. *Princípios gerais de direito administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 1979. v. II, p. 487; MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 966-971; DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2009. p. 652;

Por fim, de acordo com um terceiro entendimento, nos casos de omissão genérica, relativas à falha no cumprimento de um dever geral de agir, aplica-se a responsabilidade subjetiva; enquanto nas omissões específicas, quando o Estado deixa de cumprir um dever jurídico determinado, aplica-se a responsabilidade objetiva.<sup>164</sup>

Em repercussão geral, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar o Tema 366 adotou essa última corrente, tendo fixado a seguinte tese:

Para que fique caracterizada a responsabilidade civil do Estado por danos decorrentes do comércio de fogos de artifício, é necessário que exista a violação de um dever jurídico específico de agir, que ocorrerá quando for concedida a licença para funcionamento sem as cautelas legais ou quando for de conhecimento do poder público eventuais irregularidades praticadas pelo particular.<sup>165</sup>

Superada a discussão sobre a responsabilidade civil do Estado por omissão, exsurge outra questão de grande relevância: a dualidade de regimes jurídicos prevista no art. 37, § 6º, da CRFB e no art. 43 do Código Civil. Da leitura dos dispositivos, verifica-se, de um lado, a responsabilidade objetiva das pessoas jurídicas de direito público e das pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços públicos e, de outro, a responsabilidade subjetiva dos agentes públicos.

Tal previsão resulta em uma dupla garantia.<sup>166</sup> A primeira, em favor do indivíduo prejudicado, é a possibilidade deste ajuizar ação contra o Estado, que possui notoriamente recursos para pagar, sem a necessidade de comprovar que um agente público tenha agido com dolo ou culpa.

---

GASPARINI, Diógenes. Direito administrativo. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 990; FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Curso de direito administrativo. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1995. p. 176; STOCO, Rui. Tratado de responsabilidade civil. 6. ed. São Paulo: RT, 2004. p. 963. *apud* OLIVEIRA, Rafael Carvalho R. **Curso de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2023. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559647347/>. Acesso em: 1 dez. 2023.

<sup>164</sup> CASTRO, Guilherme Couto de. A responsabilidade civil objetiva no direito brasileiro. Rio de Janeiro: Forense, 1997. p. 37; CAVALIERI FILHO, Sérgio. Programa de responsabilidade civil. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2007. p. 231 *apud* OLIVEIRA, Rafael Carvalho R. **Curso de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2023. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559647347/>. Acesso em: 1 dez. 2023.

<sup>165</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário 136.861**. Recurso extraordinário com repercussão geral reconhecida. Direito constitucional e administrativo. Responsabilidade civil do Estado por omissão. Art. 37, § 6º, da Constituição federal. Fiscalização do comércio de fogos de artifício. Teoria do risco administrativo. Responsabilidade objetiva. Necessidade de violação do dever jurídico específico de agir. [...] Relator Ministro Edson Fachin, Relator p/ Acórdão: Alexandre de Moraes, julgado em 11.03.2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1515920>. Acesso em: 19 jun. 2024.

<sup>166</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1 Turma). **Recurso Extraordinário 327.904**. Recurso extraordinário. Administrativo. Responsabilidade objetiva do estado: § 6º do Art. 37 da Magna Carta. Ilegitimidade passiva ad causam. Agente público (ex-prefeito). Prática de ato próprio da função. Decreto de intervenção. [...] Relator Ministro: Carlos Britto julgado em 15.08.2006, DJ 08.09.2006. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22RE%20327904%22&base=acordaos&sin>

Noutro giro, a segunda garantia protege o agente público causador do dano, na medida em que só poderá ser responsabilizado se for acionado pelo próprio Estado, em ação de regresso, após o poder público já ter ressarcido o ofendido e, quando comprovado dolo ou culpa de sua parte. Isso garante maior segurança ao administrador público, que poderá executar os atos públicos sem o receio de a todo momento precisar responder pessoal e individualmente por eventuais lesões causadas aos seus administrados, especialmente quando ausente o *animus* de prejudicar terceiros.

Essa dinâmica normativa também obedece ao princípio da impessoalidade, uma vez que o agente público atua em nome do Estado, e não em nome próprio. Como consequência lógica, a responsabilização imediata e objetiva deve ocorrer em face do Estado, e não do agente que praticou o ato lesivo.

Sobre o tema, também sob o rito da repercussão geral (Tema 940), o Supremo Tribunal Federal decidiu que o agente público não tem legitimidade passiva para figurar no polo da ação ajuizada por particular com o objetivo de ser compensado por danos causados em decorrência de seus atos. É o que se constata da leitura do Recurso Extraordinário 1.027.633, cujo trecho resta a seguir transcrito:

A teor do disposto no art. 37, § 6º, da Constituição Federal, a ação por danos causados por agente público deve ser ajuizada contra o Estado ou a pessoa jurídica de direito privado prestadora de serviço público, sendo parte ilegítima para a ação o autor do ato, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.<sup>167</sup>

Por conseguinte, à vítima da lesão não cabe escolher contra quem ajuizar a demanda. A ação indenizatória deve, necessariamente, ser proposta em face da pessoa jurídica de direito público ou de direito privado prestadora de serviço público responsável pela atividade danosa.<sup>168</sup> Uma vez condenada a pessoa jurídica e ressarcido o particular, é que poderá ser intentada a ação de regresso.

Com o intuito de nortear o comando constitucional, o legislador infraconstitucional introduziu, em 2018, o artigo 28 na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB),

---

nimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=\_score&sortBy=desc&isAdvanced=true. Acesso em: 19 jun. 2024.

<sup>167</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário 1.027.633**. Responsabilidade civil. Indenização. Réu agente público. Artigo 37, § 6º, da Constituição federal. Alcance. Admissão na origem. Recurso extraordinário. Provimento. Relator Ministro: Marco Aurélio, julgado em 14.08.2019, pub. 06.12.2019. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur416502/false>. Acesso em: 19 jun. 2024.

<sup>168</sup> CAVALIERI FILHO, ref. 141.

nos seguintes termos: “O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.”<sup>169</sup>

Para Cavalieri, deve ser entendido como erro o desconhecimento ou a falsa representação da realidade (fática ou jurídica), sendo erro grosseiro “aquele que resulta da falta de cautela grosseira, da desatenção injustificável, do desconhecimento inadmissível a qualquer agente público, vale dizer, culpa grave.”<sup>170</sup> Na prática, esse dispositivo efetiva uma gradação legal da culpa para fins de responsabilização do agente público, em observância à garantia da segurança jurídica do atuar dos administradores públicos.

Rafael Oliveira faz distinção entre a responsabilidade civil do Estado por danos decorrentes de sua atuação e os casos de sacrifício de direitos por parte do poder público. Para ele, a responsabilidade civil surge da violação de direitos por meio de condutas contrárias à legalidade, o que gera o dever de indenizar. Por outro lado, o sacrifício de direitos ocorre dentro dos limites da legalidade, quando o ordenamento autoriza o Estado a restringir ou retirar direitos patrimoniais de terceiros, desde que respeitado o devido processo legal e garantido o pagamento de indenização.<sup>171</sup>

Como exemplo de responsabilidade civil do Estado, o autor acima aludido indica a indenização por erro médico ocorrido em hospital público, já que, nesse caso, há uma conduta ilícita que causou dano ao particular e, com isso, o surgimento do dever de indenizar. Já o sacrifício de direitos é exemplificado com a desapropriação, porquanto não há conduta ilícita, mas sim uma atuação estatal autorizada pelo ordenamento jurídico, que, por violar o direito de propriedade do particular, enseja o direito à indenização.<sup>172</sup>

Quando ocorre a desapropriação e, em sequência, a tredestinação ilícita do bem expropriado, verifica-se o sacrifício do direito de propriedade, seguido da responsabilidade civil do Estado pela prática de ato ilícito que viola o mesmo direito de propriedade. Conforme visto nos capítulos anteriores, a desapropriação, em regra, é precedida de justa e prévia indenização em dinheiro, ao passo que, com a ocorrência da tredestinação ilícita, surge ao particular o direito à retrocessão.

---

<sup>169</sup> BRASIL. **Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942**. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Brasília, DF: Presidência da República, 1942. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm). Acesso em: 17 jun. 2024.

<sup>170</sup> CAVALIERI FILHO, ref. 141.

<sup>171</sup> OLIVEIRA, ref. 5

<sup>172</sup> *Ibid.*

A retrocessão decorre da responsabilidade civil do Estado. Isso porque há a violação do direito de propriedade por ato ilícito, qual seja, a utilização do bem para finalidade diversa daquela prevista no decreto expropriatório, sem observância do interesse público. Surge, assim, o direito de preferência do expropriado pelo preço atual da coisa, na forma do art. 519 do Código Civil de 2002<sup>173</sup>.

Todavia, por vezes, a simples garantia de preferência pelo preço atual da coisa não é a forma mais justa, eficaz ou viável de reparar o dano causado. Com frequência, o bem sofre valorização, deterioração ou, ainda, a transferência da propriedade a terceiros, o que dificulta sobremaneira o exercício desse direito. Por isso, na prática, é comum que a solução dada seja a conversão da retrocessão em perdas e danos. Segundo Justen Filho:

surgindo situação irreversível (tal como a alteração irreversível da configuração do bem), que exclua o cabimento de o particular expropriado adquirir novamente o domínio do bem, caberá a indenização – tal como se passa nos casos usuais de violação ao direito de preferência no âmbito do direito privado.<sup>174</sup>

No mesmo sentido, Venosa explica que:

Como, na prática, na maioria das vezes torna-se inviável o retorno do bem ao expropriado em razão de modificações, danos no bem ou alienação a terceiros de boa-fé, restará de bom senso a ação indenizatória que incluirá o preço do pagamento devidamente corrigido.<sup>175</sup>

Conforme se verá a seguir, tanto na hipótese de efetivação da retrocessão como na de conversão da retrocessão em perdas e danos, deverá ser realizada a apuração de todos os danos suportados pelo expropriado, sejam eles de ordem patrimonial, sejam de ordem extrapatrimonial, com base no princípio da reparação integral. Nessa oportunidade, o Estado deverá responder direta e objetivamente, cabendo a ele, posteriormente, ajuizar ação de regresso em face do administrador, desde que constatado que agiu com dolo ou culpa grave.

Por fim, apesar de se reconhecer a conversão da retrocessão em perdas e danos como uma possibilidade ao expropriado, acredita-se que esta não é a única solução possível. Consoante também será demonstrado, é juridicamente viável a invocação do direito de sequela para reaver o

---

<sup>173</sup> BRASIL, ref. 67.

<sup>174</sup> JUSTEN FILHO, ref. 17.

<sup>175</sup> VENOSA, ref. 22.

bem ilicitamente tredestinado, independentemente do estado em que a coisa se encontre, e ainda que perante terceiros de boa-fé.

### 3.2. A NECESSIDADE DA REPARAÇÃO INTEGRAL PELOS DANOS PATRIMONIAIS E EXTRAPATRIMONIAIS SUPOSTOS PELO PARTICULAR QUANDO DA TREDESTINAÇÃO ILÍCITA DO BEM EXPROPRIADO

No instituto da reparação civil, podem ser verificadas três funções essenciais, quais sejam, a compensatória do dano à vítima, a punitiva ao ofensor e a desmotivação social da conduta lesiva. Objetiva-se, assim, a reparação direta à vítima e, por via indireta, a própria sociedade, na medida em que restabelecem o equilíbrio e a segurança desejados pelo direito.<sup>176</sup>

Na primeira função, encontra-se o objetivo fundamental da reparação civil, que é o retorno das coisas ao *status quo ante*. Dessa forma, há a reposição do bem perdido ou, quando não é mais possível tal circunstância, impõe-se o pagamento de uma indenização equivalente ao valor do bem material ou compensatório do direito não redutível pecuniariamente. Como uma função secundária, tem-se a ideia de punição do ofensor pela ausência de cautela na prática de seus atos, persuadindo-o a não mais lesionar. Com efeito, essa persuasão não se limita à figura do ofensor, já que incide uma terceira função, de cunho socioeducativo, de tornar público que a conduta ilícita não será tolerada.<sup>177</sup>

Como bem ressaltado por Cavalieri Filho, indenizar pela metade é responsabilizar a vítima pelo resto,<sup>178</sup> assim como limitar a reparação é impor à vítima que suporte o resto dos prejuízos não indenizados.<sup>179</sup> A partir disso, exsurge o princípio da reparação integral, que, embora de difícil concretização, liga-se diretamente à própria função da responsabilidade civil.<sup>180</sup>

Ensinam Gustavo Tepedino, Aline Terra e Gisela Guedes que:

---

<sup>176</sup> GAGLIANO, Pablo S.; FILHO, Rodolfo Mário Veiga P. **Novo curso de direito civil: direitos reais**. v.5. Rio de Janeiro: SRV Editora LTDA, 2024. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553629684/>. Acesso em: 30 jun. 2024.

<sup>177</sup> *Ibid.*

<sup>178</sup> PIZARRO, Daniel. Responsabilidad civil de los medios masivos de comunicaci3n: da1os por noticias inexactas o agraviantes, 1991 *apud* CAVALIERI FILHO, S3rgio. **Programa de responsabilidade civil**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2023. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559775217/>. Acesso em: 30 jan. 2024.

<sup>179</sup> *Ibid.*

<sup>180</sup> *Ibid.*

[...] Com o progressivo desenvolvimento do Direito Civil e, conseqüentemente, de um novo panorama metodológico, passou-se a sustentar a inconformidade de a reparação civil estar restrita às hipóteses de violação de modelos legais pré-determinados, deflagrando-se o dever de indenizar da injustiça do dano. Amplia-se, portanto, o conceito de dano ressarcível, que passa a ser todo dano injusto.<sup>181</sup>

A Constituição Federal, ao estabelecer a dignidade da pessoa humana como princípio fundamental da República,<sup>182</sup> implicitamente determinou a reparação de todos os danos causados injustamente à pessoa humana.<sup>183</sup> Especificamente o art. 944 do Código Civil previu que “a indenização mede-se pela extensão do dano,”<sup>184</sup> sendo este princípio basilar aplicável, inclusive, quando da responsabilidade civil do Estado.

No ordenamento jurídico, não há uma definição legal de dano, de modo que a doutrina e a jurisprudência partem de uma noção aberta ao definirem o dano pelos seus efeitos ou conseqüências. Para Cavalieri Filho, “o critério correto ou ponto de partida é conceituar o dano pela sua causa, pela sua origem, atentando-se para o bem jurídico atingido, o objeto da lesão, e não para as conseqüências econômicas ou emocionais da lesão sobre determinado sujeito”.<sup>185</sup>

Nesse sentido, pode-se afirmar que o dano é a “lesão a um bem ou interesse juridicamente tutelado, qualquer que seja a sua natureza, quer se trate de um bem patrimonial, quer se trate de um bem integrante da personalidade da vítima, como a sua honra, a imagem, a liberdade, etc.”<sup>186</sup> A partir disso, surge a notável divisão do dano em patrimonial e extrapatrimonial.

O dano patrimonial pode ser verificado quando há lesão aos bens e direitos economicamente apreciáveis do seu titular.<sup>187</sup> Segundo Antunes Varela, o dano patrimonial é aquele suscetível de avaliação pecuniária, que pode ser reparado diretamente mediante restauração natural ou reconstituição específica da situação anterior à lesão, ou, não sendo possível, indiretamente, por meio de equivalente ou indenização pecuniária.<sup>188</sup>

---

<sup>181</sup> TEPEDINO, Gustavo; TERRA, Aline de Miranda V.; GUEDES, Gisela Sampaio da C. **Fundamentos do Direito Civil: Responsabilidade Civil**. v. 4. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2023. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559647590/>. Acesso em: 30 jun. 2024.

<sup>182</sup> “Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: (...) III - a dignidade da pessoa humana;” (BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**, ref. 19)

<sup>183</sup> CAVALIERI FILHO, ref. 141.

<sup>184</sup> BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**, ref. 67.

<sup>185</sup> CAVALIERI FILHO, ref. 141.

<sup>186</sup> *Ibid.*

<sup>187</sup> GAGLIANO, ref. 181.

<sup>188</sup> VARELA, Antunes. **Das obrigações em geral**. 8. ed. Coimbra: Almedina. v. I. p. 611 *apud* CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de responsabilidade civil**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2023. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559775217/>. Acesso em: 30 jan. 2024.

Nos termos do art. 402 do Código Civil, “salvo as exceções expressamente previstas em lei, as perdas e danos devidas ao credor abrangem, além do que ele efetivamente perdeu, o que razoavelmente deixou de lucrar.”<sup>189</sup> Sendo assim, o dano patrimonial é integrado pelos denominados danos emergentes e lucros cessantes.

Os danos emergentes importam efetiva e imediata diminuição no patrimônio da vítima em razão do ato ilícito. É, portanto, aquilo que se perdeu, sendo certo que a indenização deverá ser suficiente para a restituição integral. Para mensurá-la, via de regra, basta analisar a diferença entre a situação patrimonial atual provocada pelo fato ilícito e a situação em que a vítima se encontraria se não fosse esse fato.<sup>190</sup>

Por seu turno, os lucros cessantes associam-se à noção mais abstrata.<sup>191</sup> Isso porque “enquanto o dano emergente consiste no prejuízo causado no patrimônio do lesado já existente na data do fato, o lucro cessante abrange os prejuízos referentes ao patrimônio futuro do lesado, bem que ainda não lhe pertencia.”<sup>192</sup> Trata-se, pois, da perda do ganho esperável, da frustração da expectativa de lucro, da diminuição potencial do patrimônio da vítima.<sup>193</sup>

Explica Aguiar Dias que:

Em regra, os efeitos do ato danoso incidem no patrimônio atual, cuja diminuição ele acarreta. Pode suceder, contudo, que esses efeitos se produzam em relação ao futuro, impedindo ou diminuindo o benefício patrimonial a ser deferido à vítima. Aí estão identificados o dano positivo ou *damnum emergens* e o lucro frustrado ou *lucrum cessans*. As duas modalidades do dano podem, todavia, coincidir, assim como podem ocorrer distinta e insuladamente, conforme o caso concreto.<sup>194</sup>

Nota-se, assim, que a reparação dos lucros cessantes impõe que o intérprete reconstrua uma sequência de acontecimentos, baseado num juízo de probabilidade e razoabilidade, a fim de verificar qual teria sido a evolução patrimonial provável do prejudicado.<sup>195</sup> Em razão disso, apesar de o ônus da prova recair sobre a vítima, que deve comprovar o dano patrimonial sofrido, “enquanto o dano emergente deve ser objetivamente demonstrado, o lucro cessante não comporta essa prova

<sup>189</sup> BRASIL, ref. 67.

<sup>190</sup> CAVALIERI FILHO, ref. 141.

<sup>191</sup> TEPEDINO; TERRA, ref. 186.

<sup>192</sup> CAVALIERI FILHO, ref. 141.

<sup>193</sup> *Ibid.*

<sup>194</sup> AGUIAR DIAS, José de. Da responsabilidade civil. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1973. v. II, p. 347 *apud* CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de responsabilidade civil**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2023. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559775217/>. Acesso em: 30 jan. 2024.

<sup>195</sup> TEPEDINO; TERRA, ref. 186.

tão precisa, valendo-se normalmente de presunções”<sup>196</sup>, assumidas a partir da análise objetiva do caso concreto.

Para além do dano de cunho patrimonial, o ilícito poderá também atingir outros bens da vítima, de natureza personalíssima, ao que se denomina de dano extrapatrimonial. Sobre o tema, o art. 186 do Código Civil prevê que “aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito”.<sup>197</sup>

Ao consagrar a dignidade da pessoa humana como um dos fundamentos do Estado democrático de direito, a Constituição deu ao dano moral uma nova feição e maior dimensão, tendo em vista que a dignidade humana é a base de todos os valores morais, a essência dos direitos personalíssimos. Nesse sentido, Cavalieri conceitua o dano moral em sentido estrito e em sentido amplo.<sup>198</sup>

Em sentido estrito, o dano moral é a violação do direito à dignidade, sendo qualquer agressão à dignidade pessoal capaz de constituir o dano moral, e assim, ser indenizável. “Nessa perspectiva, o dano moral não se vincula a qualquer reação psíquica da vítima, podendo haver ofensa à dignidade da pessoa humana sem dor, vexame, sofrimento, ao passo que pode haver dor, vexame e sofrimento sem violação da dignidade”.<sup>199</sup>

Já em sentido amplo, o dano moral é a violação de algum direito ou atributo da personalidade. Nessa categoria, incluem-se os direitos da honra objetiva, como imagem, bom nome, reputação, sentimentos, relações afetivas, aspirações, hábitos, gostos, convicções políticas, religiosas, filosóficas, direitos autorais, entre outros.<sup>200</sup>

Como se percebe, “o dano moral não é a dor, a angústia, o desgosto, a aflição espiritual, a humilhação, o complexo que sofre a vítima do evento danoso, pois esses estados de espírito constituem o conteúdo, ou melhor, a consequência do dano.”<sup>201</sup> O direito repara os danos que decorrem da privação de um bem jurídico sobre o qual a vítima teria interesse reconhecido juridicamente,<sup>202</sup> seja no âmbito de sua dignidade, seja no dos atributos da personalidade.

---

<sup>196</sup> *Ibid.*

<sup>197</sup> BRASIL, ref. 67.

<sup>198</sup> CAVALIERI FILHO, ref. 141.

<sup>199</sup> *Ibid.*

<sup>200</sup> *Ibid.*

<sup>201</sup> GONÇALVES, Carlos R. **Responsabilidade civil**. Rio de Janeiro: SRV Editora Ltda., 2024. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553629479/>. Acesso em: 25 jan.2024.

<sup>202</sup> *Ibid.*

Doutrina e jurisprudência são uníssonas ao sustentar que os meros aborrecimentos cotidianos não se inserem na caracterização do dano moral, porque já são previsíveis e muitas vezes inevitáveis. Nesse sentido, foi editado o Enunciado nº 159 da III Jornada de Direito Civil do Centro de Estudos da Justiça Federal, a saber: “O dano moral, assim compreendido todo o dano extrapatrimonial, não se caracteriza quando há mero aborrecimento inerente ao prejuízo material”.<sup>203</sup>

Importante destacar aquilo que Carlos Roberto Gonçalves chama de dano moral indireto. Explica o autor que:

O dano moral indireto consiste na lesão a um interesse tendente à satisfação ou gozo de bens jurídicos patrimoniais, que produz um menoscabo a um bem extrapatrimonial, ou melhor, é aquele que provoca prejuízo a qualquer interesse não patrimonial, devido a uma lesão a um bem patrimonial da vítima. Deriva, portanto, do fato lesivo a um interesse patrimonial (El daño, cit., p. 239 e 240). É a hipótese, por exemplo, da perda de objeto de valor afetivo.

À luz do princípio da reparação integral, cabe ao Estado, quando civilmente responsabilizado, indenizar o particular na totalidade do prejuízo suportado, incluindo-se os danos de natureza patrimonial e extrapatrimonial. Com efeito, o mesmo raciocínio deve ser utilizado para os casos de tredestinação ilícita de bem expropriado.

Conforme visto, a tredestinação ilícita configura grave violação ao direito fundamental de propriedade, porquanto o particular é forçado a abrir mão de um bem, ainda que devidamente indenizado, em vão. A ausência de destinação do bem em prol do interesse público gera o direito de retrocessão ao particular expropriado, o qual, comumente na prática, acaba por ser convertido em perdas e danos.

O dano patrimonial, incluídos os danos emergentes e os lucros cessantes, costuma ser evidente e pode ser comprovado, sobretudo, através de prova documental e pericial. Quanto a isso, não há discussão, tampouco divergência na doutrina e na jurisprudência. Contudo, apesar de ser tema pouco debatido, não se pode olvidar que há casos em que, de forma concomitante ou independente, será verificado dano extrapatrimonial que, à luz do princípio da reparação integral, deverá ser devidamente compensado.

---

<sup>203</sup> MERGULHÃO, Maria Fernanda D. **Indenização integral na responsabilidade civil**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2015. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788522494620/>. Acesso em: 25 jan.2024.

No processo de desapropriação, a justa indenização normalmente é calculada com base apenas no dano material, não sendo considerados os eventuais danos de natureza extrapatrimonial suportados pelo expropriado. Isso se deve ao fato de que, em uma desapropriação regular, sem desvios de finalidade, o particular perde seu direito de propriedade em prol do interesse público. Nesse caso, entende-se como legítimo o sacrifício de um direito individual para satisfazer o interesse da coletividade, que, em última instância, também atenderá aos interesses e necessidades daquele particular.

Situação diversa ocorre quando há tredestinação ilícita do bem desapropriado, porquanto não há fundamento válido que justifique o sacrifício do direito fundamental de propriedade. Justamente por isso torna-se imperativa a reparação integral dos prejuízos suportados pelo particular em todas as suas esferas, com especial atenção aos danos morais.

O dano moral indireto pode ser verificado quando há um fato lesivo (tredestinação ilícita) a um interesse patrimonial (bem expropriado), provocando prejuízo não patrimonial, notadamente a perda de um bem de grande valor afetivo. Essa situação pode ser exemplificada quando há a tredestinação ilícita de um imóvel que funcionava havia gerações como residência de uma família.

Trata-se de hipótese em que é evidente o empenho daquele núcleo familiar em construir e manter um lar, sendo crível que naquele local seus integrantes formaram grande parte de suas memórias afetivas, construíram laços entre si e com a comunidade, bem como nutriam o desejo de ali permanecer. Logo, o dano moral é claramente identificado na medida em que, ao sofrerem uma privação patrimonial injusta, também suportaram perdas de ordem extrapatrimonial, como a impossibilidade de preservação do ambiente familiar e das tradições familiares ali perpetuadas.

Não se objetiva sustentar que a ocorrência da tredestinação ilícita, em qualquer hipótese, tenha o condão de provocar um dano moral, já que este deve ser afastado em hipóteses consideradas como “mero aborrecimento”. Entretanto, é preciso garantir que, caso demonstrado que a violação patrimonial repercutiu na esfera extrapatrimonial do particular expropriado, este seja integralmente indenizado.

No que tange à sua quantificação, caberá ao juiz, de acordo com o seu prudente arbítrio, e atento à repercussão do dano e à possibilidade econômica do ofensor, estimar uma quantia a título de reparação pelo dano moral.<sup>204</sup> Dessa forma, pautado nos princípios da razoabilidade e da

---

<sup>204</sup> CAVALIERI FILHO, ref. 141.

proporcionalidade e à luz das circunstâncias específicas de cada situação concreta, o valor do dano moral será fixado.

Ainda persiste controvérsia a respeito do denominado dano moral punitivo. Entretanto, explica Carlos Roberto Gonçalves que tem prevalecido no Brasil o entendimento de que a reparação pecuniária do dano moral tem duplo caráter: compensatório para a vítima e punitivo para o ofensor.<sup>205</sup> Esse caráter pedagógico-punitivo visa, justamente, a punir o ofensor e desincentivar a conduta danosa, observada a vedação ao enriquecimento sem causa, a razoabilidade e a proporcionalidade.

Diante de todo o exposto neste capítulo, entende-se que, a partir da tredestinação ilícita, surge para o particular o direito à reparação integral, o que não se confunde com a eventual “justa e prévia indenização em dinheiro” anteriormente recebida quando da desapropriação. Trata-se de direito autônomo que decorre justamente da dupla violação de direitos consubstanciada na indevida perda da propriedade somada à perda ou deterioração do bem.

Contudo, a depender das especificidades do caso concreto, a fim de evitar enriquecimento ilícito do particular, entende-se ser possível considerar no cálculo da indenização por danos materiais a ser recebida o valor recebido a título de prévia indenização em dinheiro.

Por conseguinte, havendo a tredestinação ilícita de um bem expropriado, deverá o Estado responder civilmente perante o particular por todos os danos que lhe causou, inclusive pelos danos morais, em obediência ao princípio da reparação integral, e, também, com o intuito de desincentivar o Estado a violar direitos de maneira ilegal e desrespeitosa. Com isso, busca-se efetivar uma compensação justa àqueles que tiveram o seu direito de propriedade indevidamente violado e, ao mesmo tempo, promover maior respeito aos direitos fundamentais e garantir maior segurança jurídica.

### 3.3. A POSSIBILIDADE DE UTILIZAÇÃO DA PROPRIEDADE RESOLÚVEL E DO INSTITUTO DA SEQUELA PELO PARTICULAR COMO FUNDAMENTOS PARA REAVER O BEM ILICITAMENTE TREDESTINADO À LUZ DO DIREITO REAL DE RETROCESSÃO

Com frequência, o tema aqui abordado passa despercebido pela doutrina e pela jurisprudência. Fato é que os bens imóveis são únicos e infungíveis. Muitas vezes, eles representam

---

<sup>205</sup> GONÇALVES, ref. 206.

para o proprietário muito mais do que um bem de valor econômico, substituível de forma justa e equitativa por pecúnia. Não raro, o proprietário tem naquele bem expropriado a sua moradia, o seu local de trabalho, a sua história ou, ao menos, o sonho de ali construir, habitar ou investir.

Por si só, a desapropriação já configura a violação ao direito fundamental de propriedade que é, todavia, legitimada pela supremacia do interesse público. No entanto, a tredestinação ilícita configura ato gravíssimo, pois viola direito fundamental sem prerrogativa legítima. Dessa forma, surge a importância de se buscar, dentro do ordenamento jurídico brasileiro, formas eficazes de resguardar a propriedade privada e os interesses de seus titulares.

A partir de uma análise interdisciplinar do direito de retrocessão, é possível perceber a existência de fundamentos jurídicos robustos que podem ser utilizados para tutela do direito de propriedade em face de eventuais abusos do Estado. Trata-se, especificamente, da propriedade resolúvel e do direito de seqüela, a partir dos quais é possível reivindicar a propriedade do bem expropriado e tredestinado contra quem quer que seja e no estado em que se encontre.

De acordo com o entendimento que hoje prevalece nos tribunais superiores, a retrocessão tem natureza jurídica de direito real. Além disso, relevantes autores, como Nelson Rosenvald e Felipe Braga Netto, defendem uma eficácia real do direito obrigacional a partir de uma ação de preferência decorrente da propriedade resolúvel do Estado, condicionada à satisfação do interesse público.<sup>206</sup> Com isso, surgem repercussões de ordem prática. Para além do prazo prescricional de dez anos previsto no art. 205 Código Civil, os direitos reais possuem diversas características que lhes diferenciam dos direitos pessoais e, assim, conferem maiores prerrogativas aos seus titulares.

A conceituação de direito real é realizada por duas correntes, a realista e a personalista. Para a primeira, o direito real é aquele pautado em uma relação jurídica que vincula uma pessoa a uma coisa, submetendo-a em todos ou em alguns de seus aspectos, de modo que, para o seu exercício, prescindem-se de outro sujeito. Já para a segunda corrente, toda relação jurídica exige a convergência de, no mínimo, duas pessoas, de modo que o direito real seria firmado por meio de uma obrigação passiva universal, imposta a todas as pessoas, de se absterem de qualquer ato lesivo ao titular do direito.<sup>207</sup>

Segundo Orlando Gomes, considerando-se o aspecto interno dos direitos reais, o critério mais adequado para distingui-los dos direitos pessoais é o modo de seu exercício.<sup>208</sup> Explica o autor

---

<sup>206</sup> Vide Capítulo 2, seção 2.2, deste trabalho.

<sup>207</sup> GAGLIANO, ref. 181.

<sup>208</sup> GOMES, ref. 6.

que “a característica do direito real será sempre o fato de se exercer diretamente, sem interposição de quem quer que seja, enquanto o direito pessoal supõe necessariamente a intervenção de outro sujeito de direito.”<sup>209</sup>

Além disso, os direitos reais, o sujeito passivo e a sua correspondente obrigação somente surgem quando há a efetiva violação ou ameaça concreta de lesão, de modo que surge para o infrator o dever de restabelecer o *status quo ante*, ou, não tendo havido efetiva lesão, de abster-se da prática de qualquer ato danoso, sob pena de ser civilmente responsabilizado.<sup>210</sup> Nesse sentido, concluem Gagliano, Paulo Stolze e Rodolfo Veiga Filho que:

[...] A par de reconhecermos a eficácia erga omnes dos direitos reais (que devem ser respeitados por qualquer pessoa), entendemos que, no aspecto interno (da relação jurídica em si), o poder jurídico que eles contêm é exercitável diretamente contra os bens e coisas em geral, independentemente da participação de um sujeito passivo.

Com base na doutrina de Arruda Alvim, objetivando-se distinguir os direitos reais dos direitos pessoais, é possível enumerar as seguintes características: (i) legalidade ou tipicidade, segundo a qual os direitos reais somente existem se a respectiva figura estiver prevista em lei, conforme art. 1.225 do CC/2002;<sup>211</sup> (ii) taxatividade, porquanto a enumeração legal dos direitos reais não admite ampliação pela simples vontade das partes; (iii) publicidade, notadamente para os bens imóveis, na medida em que se submetem a um sistema formal de registro; (iv) eficácia *erga omnes*, uma vez que são oponíveis a todas as pessoas, indistintamente; (v) inerência ou aderência, pois o direito real adere à coisa, acompanhando-a em todas as suas mutações; e (vi) sequela, pela qual o titular de um direito real poderá perseguir a coisa afetada, para buscá-la onde se encontre, e “em mãos” de quem quer que seja.<sup>212</sup>

<sup>209</sup> DE PAGE. *Traité élémentaire de droit civil belge*. 2. ed., t. 1o, p. 173. *apud* GOMES, ref. 6.

<sup>210</sup> GAGLIANO, ref. 181.

<sup>211</sup> “Art. 1.225. São direitos reais: I - a propriedade; II - a superfície; III - as servidões; IV - o usufruto; V - o uso; VI - a habitação; VII - o direito do promitente comprador do imóvel; VIII - o penhor; IX - a hipoteca; X - a anticrese. XI - a concessão de uso especial para fins de moradia; (Incluído pela Lei nº 11.481, de 2007) XII - a concessão de direito real de uso; (Redação dada pela Lei nº 14.620, de 2023) XIII - a laje; (Redação dada pela Lei nº 14.620, de 2023) XIV - os direitos oriundos da imissão provisória na posse, quando concedida à União, aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios ou às suas entidades delegadas e a respectiva cessão e promessa de cessão. (Incluído pela Lei nº 14.620, de 2023)” BRASIL, ref. 67.

<sup>212</sup> ALVIM, Arruda. Confronto entre situação de direito real e de direito obrigacional. Prevalência da primeira, prévia e legitimamente constituída – salvo lei expressa em contrário. Parecer publicado na Revista de Direito Privado, São Paulo: Revista dos Tribunais, jan./mar. 2000. v. 1. p. 103-6 *apud* GAGLIANO, ref. 181.

A partir da compreensão de que o direito de retrocessão tem natureza jurídica de direito real (ou ao menos eficácia real ao direito obrigacional), por consequência lógica, tais atributos a ele se aplicam, incluindo-se, notadamente, a sequela. Venosa ensina que o chamado “direito de sequela” é corolário do caráter absoluto do direito real, a partir do qual seu titular pode perseguir, ir buscar o objeto de seu direito com quem quer que esteja.<sup>213</sup> Destaca o autor que:

O direito de perseguição, direito de sequela ou direito de seguimento dos direitos reais “significa que o direito segue a coisa, perseguindo-a, acompanhando-a, podendo fazer-se valer seja qual for a situação em que a coisa se encontre” (Moreira e Fraga, 1970-1971:47). Esse direito de sequela se traduz tanto em uma apreensão material da coisa por terceiros como também em apreensão jurídica. Em ambas as situações, o titular de direito real pode reivindicar a coisa. A reivindicação é a forma processual mais clara, embora não a única, pela qual o direito de sequela concretiza-se.<sup>214</sup>

Como visto no capítulo 2, o direito de retrocessão fundamenta-se na obrigação do poder público de dar ao bem expropriado a utilização concreta que justificou o sacrifício do direito de propriedade, permitindo que o particular exija a devolução do bem nos casos de trestinação ilícita. É uma forma de tutela do direito de propriedade, por meio da qual o legislador objetiva resguardar o particular de eventuais abusos cometidos pela administração pública.

O art. 5º, XXIV, da CRFB<sup>215</sup> apenas admite a desapropriação para atendimento da utilidade pública, necessidade pública e interesse social, sendo inconstitucional a desapropriação que não satisfaz essas finalidades.<sup>216</sup> Nesse sentido, ensina Agostinho Alvim que, se inexistir ou deixar de ser observada a finalidade pública que ensejou a expropriação, deverá haver o retorno do bem ao patrimônio do particular, sob pena de caracterizar venda compulsória, instituto esse que não foi adotado pelo ordenamento jurídico pátrio, porquanto importaria restrição indevida ao direito de propriedade.<sup>217</sup>

---

<sup>213</sup> VENOSA, ref. 22.

<sup>214</sup> *Ibid.*

<sup>215</sup> “Art. 5º 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: [...] XXIV - a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição;” BRASIL, ref. 1.

<sup>216</sup> OLIVEIRA, ref. 5.

<sup>217</sup> ALVIM, Agostinho. Da Compra e Venda e da Troca. Rio de Janeiro: Forense, 1961, p. 190 *apud* TEPEDINO, ref. 10.

Nesse sentido, destaca-se que a propriedade resolúvel está expressamente prevista nos artigos 1.359 e 1.360 do Código Civil<sup>218</sup>. Segundo a lei, a propriedade será resolvida pelo implemento da condição ou pelo advento do termo, oportunidade em que também serão resolvidos os direitos reais concedidos na sua pendência, sendo conferido ao proprietário em cujo favor se opera a resolução a possibilidade de reivindicar a coisa do poder de quem a possua ou detenha.

Nessa toada, é possível compreender que a aquisição da propriedade pela desapropriação tem caráter resolúvel, porquanto condicionada ao atendimento de finalidade pública legítima. Logo, não atingido o fim colimado pelo poder público, é possível sustentar a possibilidade de resolução da aquisição, com o conseqüente reingresso do bem ao patrimônio do particular expropriado<sup>219</sup>, acrescido de eventuais perdas e danos.

Portanto, a partir do instituto da sequela e sob a ótica da propriedade resolúvel, verificam-se fundamentos jurídicos suficientes a assegurar ao particular o direito de reaver a propriedade do bem expropriado nas hipóteses de trestinação ilícita ou adestinação, ainda que este tenha sido substancialmente modificado ou transferido a terceiro de boa ou de má-fé. Trata-se de garantia expressa em lei, que se coaduna não apenas com o direito fundamental de propriedade, mas também com a eficácia horizontal dos direitos fundamentais.

---

<sup>218</sup> “Art. 1.359. Resolvida a propriedade pelo implemento da condição ou pelo advento do termo, entendem-se também resolvidos os direitos reais concedidos na sua pendência, e o proprietário, em cujo favor se opera a resolução, pode reivindicar a coisa do poder de quem a possua ou detenha. Art. 1.360. Se a propriedade se resolver por outra causa superveniente, o possuidor, que a tiver adquirido por título anterior à sua resolução, será considerado proprietário perfeito, restando à pessoa, em cujo benefício houve a resolução, ação contra aquele cuja propriedade se resolveu para haver a própria coisa ou o seu valor.” BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm). Acesso em: 2 dez. 2023.

<sup>219</sup> Cf. SEABRA FAGUNDES (Da desapropriação, cit., p. 397); EURICO SODRÉ (A desapropriação por necessidade ou utilidade pública, p. 284); CRETELLA JR. (Dicionário, cit., p. 472); HÉLIO MORAES DE SIQUEIRA (A retrocessão nas desapropriações, p. 82) *apud* CARVAHO FILHO, ref. 4.

## CONCLUSÃO

Por todo o exposto, a partir de uma análise crítica do arcabouço legal, jurisprudencial e doutrinário, o trabalho apresentado objetivou demonstrar os institutos da desapropriação e da retrocessão na doutrina e na prática judiciária, bem como os limites da responsabilidade civil do Estado. Buscou-se, assim, evidenciar as dificuldades enfrentadas pelos particulares quando da tentativa de proteção do seu direito fundamental de propriedade no contexto das tredestinações ilícitas.

Em um Estado democrático de direito, a competência expropriatória conferida ao Estado não afasta a tutela dos direitos subjetivos assegurados aos particulares. Nesse sentido, a Constituição da República de 1988 prevê a desapropriação como um mecanismo de excepcional intervenção do Estado na propriedade privada, legitimada pela supremacia do interesse público. Dessa forma, ao manifestar o interesse em desapropriar, o Estado deve observar os requisitos constitucionais da necessidade ou utilidade pública e interesse social.

A desapropriação, portanto, não é uma prerrogativa absoluta, estando suas hipóteses limitadas na Constituição Federal e regulamentadas por normas esparsas anteriores à Constituição de 1988 e ao Código Civil de 2002. Em razão disso, elas estão, em certo grau, desatualizadas, além de serem lacunosas, especialmente no que tange às prerrogativas dos particulares para tutelar o direito de propriedade.

Conforme demonstrado, a lei admite que o bem expropriado seja utilizado para finalidade diversa daquela prevista inicialmente no decreto expropriatório, desde que continue a atender o interesse público (tredestinação lícita). Todavia, não é raro que a Administração Pública se abstenha de conferir qualquer finalidade ao bem expropriado (adestinação) ou, pior, destine-o para satisfazer interesses eminentemente privados (tredestinação ilícita).

Diante da ocorrência de adestinação ou da tredestinação ilícita, surge o instituto da retrocessão, nos termos do art. 519 do Código Civil, por meio do qual é conferido ao expropriado o direito de reaver o bem pelo preço pago a título de indenização. Entretanto, a carência de legislação específica e atualizada sobre o tema resulta na ausência de previsão expressa sobre aspectos essenciais ao exercício do direito de retrocessão, tais quais sua natureza jurídica, seu prazo prescricional, o procedimento judicial a ser seguido, o seu cabimento diante da adestinação do bem, entre outros.

Ao longo do tempo, algumas dessas omissões foram sendo supridas pela jurisprudência que, até hoje, não é uníssona. Nesse cenário, muitas são as margens para discussão e interpretação de um tema que deveria ser objetivamente regulamentado. Consequentemente, há reiterada violação do direito fundamental de propriedade, sem que haja mecanismos específicos para coibir a conduta ilícita estatal, tampouco promover a devida reparação aos particulares prejudicados.

Dessa forma, evidencia-se a repercussão jurídica e social do tema, na medida em que se traz à tona as falhas do Estado quando da intervenção na propriedade privada em todas as suas esferas de poder. No âmbito executivo, verifica-se a frequente prática de tredestinações ilícitas, que restam, muitas vezes, impunes; no âmbito legislativo, tem-se a carência de leis e de normas capazes de regulamentar o tema e, assim, garantir o direito à retrocessão e à reparação integral dos danos suportados pelos particulares; e, por fim, no âmbito judiciário, constata-se grande insegurança jurídica decorrente da carência de parâmetros objetivos de julgamento.

Nesse contexto, buscou-se identificar, a partir das normas gerais previstas no ordenamento jurídico brasileiro, a extensão da responsabilidade civil do Estado pelo ilícito cometido e, noutro vértice, os direitos titularizados pelo particular expropriado.

Em relação à responsabilidade civil do Estado, não se pode olvidar que a tredestinação ilícita de um bem expropriado ocasiona uma grave violação ao direito fundamental de propriedade, na medida em que retira um bem de seu titular sem lhe conferir qualquer finalidade pública apta a justificar o ato de desapropriação. Em um Estado democrático de direito, essa atuação ilegal e desrespeitosa da Administração Pública não pode ser tolerada ou mantida impune.

Constatada a tredestinação ilícita, surge ao particular o direito à reparação integral dos eventuais danos advindos da subtração irresponsável do Estado por meio de seus agentes de bem alheio, o que não se confunde com a eventual “justa e prévia indenização em dinheiro” anteriormente recebida quando da desapropriação. O direito à reparação integral, desse modo, se encontra em esfera diversa da do pagamento pelo bem quando da expropriação, visto que há uma dupla violação de direitos consubstanciada na indevida perda da propriedade somada à perda ou deterioração do bem.

Dessa forma, entende-se que deve o Estado responder direta e objetivamente perante o particular por todos os danos que lhe causou, inclusive pelos danos morais, atentando-se ao princípio da reparação integral e à busca pelo desincentivo do Estado a violar direitos de maneira arbitrária e despropositada. Com isso, busca-se efetivar uma reparação justa àqueles que tiveram o

seu direito de propriedade indevidamente atingido e, ao mesmo tempo, promover maior respeito aos direitos fundamentais e garantir a segurança jurídica.

Apesar de se reconhecer a conversão da retrocessão em perdas e danos como uma possibilidade ao expropriado, acredita-se, neste trabalho, que esta não seja a única solução possível. Nesse sentido, tem-se como propósito trazer outra perspectiva sobre o direito de retrocessão que permita ao particular não só a indenização pelos danos suportados, mas, sobretudo, a possibilidade de reivindicação do próprio bem tredestinado.

Conclui-se, assim, pela possibilidade de aplicação do atributo da sequela, a fim de que o particular possa reaver a propriedade do bem ilicitamente tredestinado, ainda que este tenha sido substancialmente modificado ou que tenha sido transferido a terceiro de boa ou de má-fé. A mera conversão da retrocessão em perdas e danos quando ainda subsiste o interesse do particular em recuperar a propriedade configura violação grave e direta ao direito fundamental de propriedade, cuja eficácia deve ser tutelada em âmbito vertical e horizontal.

Imperiosa foi a tarefa de compreender os limites à destinação e tredestinação expropriatória sob a ótica do direito de retrocessão e da responsabilidade civil do Estado. É certo que o estudo do tema vai além do abordado neste trabalho e que sua compreensão está em evolução dada a sua complexidade.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 20 jun. 2024.

BRASIL. [Constituição (1946)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946**. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm). Acesso em: 17 jun. 2024.

BRASIL. [Constituição (1967)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm). Acesso em: 19 jun. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 1.021, de 26 de agosto de 1903**. Manda aplicar a todas as obras da competência da União e do Distrito Federal o decreto n. 816, de 10 de julho de 1855, com algumas alterações. Rio de Janeiro: 1902. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1900-1909/decreto-1021-26-agosto-1903-584610-publicacaooriginal-107339-pl.html>. Acesso em: 14 jun. 2024

BRASIL. **Decreto nº 20.910, de 06 de janeiro de 1932**. Regula a prescrição quinquenal. Brasília, DF: Presidência da República, 1932. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/antigos/d20910.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d20910.htm) Acesso em: 23 abr. 2024.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941**. Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública. Brasília, DF: Presidência da República, 1941. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del3365.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3365.htm). Acesso em: 02 dez. 2023.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941**. Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública. Brasília, DF: Presidência da República, 1941. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del3365.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3365.htm). Acesso em: 22 abr. 2024.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942**. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Brasília, DF: Presidência da República, 1942. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm). Acesso em: 17 jun. 2024.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969**. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc\\_anterior1988/emc01-69.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm). Acesso em: 17 jun. 2024.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm). Acesso em: 2 dez. 2023.

BRASIL. **Lei nº 14.620, de 13 de julho de 2023.** Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida, altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941 (Lei da Desapropriação), [...] e revoga dispositivos da Lei nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2023-2026/2023/Lei/L14620.htm#art21](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Lei/L14620.htm#art21). Acesso em: 10 jun. 2024.

BRASIL. **Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916.** Código Civil dos Estados Unidos do Brasil, DF: Presidência da República, 1916. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/13071.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/13071.htm). Acesso em: 11 mar. 2024

BRASIL. **Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916.** Código Civil dos Estados Unidos do Brasil, DF: Presidência da República, 1916. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/13071.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/13071.htm). Acesso em: 11 mar. 2024.

BRASIL. **Lei nº 4.132 de 10 de setembro de 1962.** Define os casos de desapropriação por interesse social e dispõe sobre sua aplicação. Brasília, DF: Presidência da República, 1962. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L4132.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4132.htm). Acesso em: 02 dez. 2023.

BRASIL. **Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993.** Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18629.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18629.htm). Acesso em: 10 jun. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1. Seção). **Recurso Especial 1.003.955/RS.** Rel. Min. Eliana Calmon, ac. 12.08.2009, DJe 27.11.2009. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?preConsultaPP=&pesquisaAmigavel=+%3Cb%3E1.003.955%3C%2Fb%3E&acao=pesquisar&novaConsulta=true&i=1&b=ACOR&livre=1.003.955&filtroPorOrgao=&filtroPorMinistro=&filtroPorNota=&data=&operador=e&thesaurus=JURIDICO&p=true&tp=T&processo=&classe=&uf=&relator=&dtpb=&dtpb2=&dtde=&dtde1=&dtde2=&orgao=&ementa=&nota=&ref=>. Acesso em: 10 jun. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1. Turma). **Agravo Interno no Recurso Especial 1.706.290/PR.** Administrativo. Agravo interno. Retrocessão. Prescrição. Natureza jurídica de direito real. Termo inicial do lapso prescricional. Princípio da actio nata. [...]. Relator: Ministro Sérgio Kukina, 27 de março de 2023. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=201702608446&dt\\_publicacao=03/04/2023](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201702608446&dt_publicacao=03/04/2023). Acesso em: 10 jun. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1. Turma). **Recurso Especial nº 868.120/SP.** Direito administrativo. Retrocessão. Desvio de finalidade pública de bem desapropriado [...]. Relator: Min. Luiz Fux, 27 de novembro de 2007. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=200601654384&dt\\_publicacao=21/02/2008](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200601654384&dt_publicacao=21/02/2008). Acesso em: 25 fev. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1. Turma). **Recurso Especial 1.421.618/RJ.** Administrativo e processual civil. Ação indenizatória movida pela sucessora da parte expropriada contra o município sucessor do estado expropriante. Alegação de irregular alteração da destinação

originariamente prevista para o imóvel expropriado. Falha na prestação jurisdicional não configurada. Limites objetivos da coisa julgada. Violação. Inocorrência. Desapropriação direta. Reserva biológica. Posterior mudança no zoneamento urbano do município. Implantação de Polo de Cine, Vídeo e Comunicação. Tredestinação ilícita não caracterizada. Interesse público mantido. [...] Relator: Ministro Benedito Gonçalves, relator para acórdão Ministro Sérgio Kukina, 26 de setembro de 2017. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=201200176386&dt\\_publicacao=20/11/2017](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201200176386&dt_publicacao=20/11/2017). Acesso em: 25 fev. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). **Recurso Especial 1.134.493/MS**. Processual civil e administrativo. Reintegração de posse. Autores que conseguiram a retrocessão de imóvel. Tredestinação ilícita. Ocorrência. Ilegitimidade ativa. [...]. Relator: Min. Herman Benjamin, 14 de dezembro de 2009. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=200901309217&dt\\_publicacao=30/03/2010](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200901309217&dt_publicacao=30/03/2010). Acesso em: 25 fev. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). **Recurso Especial 647.340/SC**. Administrativo. Retrocessão. Destinação de parte do imóvel desapropriado à construção da sede da associação dos servidores do ente expropriante. Tredestinação ilícita. Ausência de utilidade pública. Indenização por perdas e danos. 1. A utilização de parte do imóvel desapropriado como sede da associação dos servidores do ente expropriante, reservada à recreação e lazer de seus associados, constitui tredestinação ilícita que torna cabível a retrocessão diante da ausência de utilidade pública da desapropriação. 2. Conquanto seja a retrocessão um direito real, havendo pedido alternativo de restituição do imóvel ou de indenização por perdas e danos, esta é a melhor solução nesta fase recursal, em que é inviável o conhecimento da atual situação do bem. Precedente. 3. Recurso especial provido. Relator: Ministro João Otávio de Noronha, 6 de abril de 2006. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=200400559919&dt\\_publicacao=29/05/2006](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200400559919&dt_publicacao=29/05/2006) Acesso em: 24 abr. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (3. Turma). **Recurso Especial 1.347.715/RJ**. Rel. Min. Marco Aurélio Bellizze, ac. 25.11.2014, DJe 04.12.2014. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?i=1&b=ACOR&livre=\(\(%27RESP%27.clas.+e+@num=%271347715%27\)+ou+\(%27REsp%27+adj+%271347715%27\).suce.\)&thesaurus=JURIDICO&fr=veja#DOC1](https://processo.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?i=1&b=ACOR&livre=((%27RESP%27.clas.+e+@num=%271347715%27)+ou+(%27REsp%27+adj+%271347715%27).suce.)&thesaurus=JURIDICO&fr=veja#DOC1). Acesso em: 10 jun. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1 Turma). **Recurso Extraordinário 327.904**. Recurso extraordinário. Administrativo. Responsabilidade objetiva do estado: § 6º do Art. 37 da Magna Carta. Ilegitimidade passiva ad causam. Agente público (ex-prefeito). Prática de ato próprio da função. Decreto de intervenção. [...] Relator Ministro: Carlos Britto julgado em 15.08.2006, DJ 08.09.2006. Disponível em: [https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22RE%20327904%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=\\_score&sortBy=desc&isAdvanced=true](https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22RE%20327904%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true). Acesso em: 19 jun. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). **Recurso Extraordinário 93.073/DF**. Desapropriação. Retrocessão [...] não tendo a retrocessão natureza reivindicatória, nem sendo nula a alienação de bens litigiosos, desde que a ação não seja real, inexistente, na hipótese, violação dos

preceitos legais invocados na petição do recurso extraordinário. recurso extraordinário não conhecido. Relator: Ministro Cunha Peixoto, 31 de março de 1981. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur119661/false>. Acesso em: 23 abr. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). **Recurso Extraordinário 104.591/RS**. Retrocessão. Aplica-se-lhe o prazo de prescrição de dez anos, previsto no art. 177 do Código Civil e não o quinquenal, estabelecido pelo Decreto n. 20910/32. Marco da prescrição e a data da transferência de cada lote ao domínio particular e não a da restituição da área a municipalidade, por parte da entidade pública estadual que desistira da construção de escola técnica. Relator: Ministro Octavio Gallotti, 18 de abril de 1986. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur145556/false>. Acesso em: 23 abr. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário 136.861**. Recurso extraordinário com repercussão geral reconhecida. Direito constitucional e administrativo. Responsabilidade civil do Estado por omissão. Art. 37, § 6º, da Constituição federal. Fiscalização do comércio de fogos de artifício. Teoria do risco administrativo. Responsabilidade objetiva. Necessidade de violação do dever jurídico específico de agir. [...] Relator Ministro Edson Fachin, Relator p/ Acórdão: Alexandre de Moraes, julgado em 11.03.2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1515920>. Acesso em 19 jun. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário 1.027.633**. Responsabilidade civil. Indenização. Réu agente público. Artigo 37, § 6º, da Constituição federal. Alcance. Admissão na origem. Recurso extraordinário. Provimento. Relator Ministro: Marco Aurélio, julgado em 14.08.2019, pub. 06.12.2019. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur416502/false>. Acesso em: 19 jun. 2024.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (9ª Câmara de Direito Público). **Apelação Cível 1010298-58.2014.8.26.0482**. Relator: Desembargador Rebouças de Carvalho, 09.06.2017.

BRASIL. Tribunal de Justiça de Minas Gerais (3ª Câmara Cível). **Apelação Cível 5423731-19.2007.8.13.0024**. Reexame necessário. Apelação cível. Prescrição não operada. Preliminar ilegitimidade ativa afastada retrocessão. Artigo 519 Código Civil. Desapropriação amigável. Adestinação. Omissão do ente público expropriante-preço atual imóvel a ser apurado em liquidação de sentença. [...] Sentença parcialmente reformada, em reexame necessário. Prejudicado o recurso voluntário. Relatora: Desembargadora Luzia Divina de Paula Peixôto, 10 de agosto de 2023. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tj-mg/1933591957>. Acesso em: 13 jun. 2024.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (10ª Câmara de Direito Privado). **Apelação Cível 0003393-60.2017.8.19.0024**. Direito civil. Sentença terminativa que declarou a prescrição, sob fundamento de que o pedido da autora não é de retomada do bem, mas tão-somente de indenização por supostas perdas e danos, hipótese em que se aplicaria o prazo prescricional de 05 (cinco) anos, consoante art. 1º do Decreto nº 20.910/32. Tredestinação ilícita. Apesar da existência de divergências na doutrina e na jurisprudência acerca da natureza jurídica da retrocessão, predomina a corrente que a classifica como instituto de direito real, a ensejar a aplicação do prazo prescricional de 10 (dez) anos, previsto no artigo 205 do Código Civil. [...]. Relator: Desembargador Custódio de Barros Tostes, 23 de junho de 2022. Disponível em:

<https://www3.tjrj.jus.br/EJURIS/ProcessarConsJuris.aspx?PageSeq=0&Version=1.1.21.2> Acesso em: 13 jun. 2024.

CARVAHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2023.

CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de responsabilidade civil**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2023.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2023.

GAGLIANO, Pablo S.; FILHO, Rodolfo Mário Veiga P. **Novo curso de direito civil: direitos reais**. v.5. Rio de Janeiro: SRV Editora LTDA, 2024.

GOMES, Orlando. **Direitos reais**. 21. ed. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2012.

GONÇALVES, Carlos R. **Responsabilidade civil**. Rio de Janeiro: SRV Editora LTDA, 2024.

HARADA, Kiyoshi. **Desapropriação: doutrina e prática**. 11. ed. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2015.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2023.

MERGULHÃO, Maria Fernanda D. **Indenização Integral na Responsabilidade Civil**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2015.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2014.

NOHARA, Irene Patrícia D. **Direito administrativo**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2024.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho R. **Curso de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2023.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de direito civil**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2024, v.4.

ROSENVALD, Nelson; BRAGA NETTO, Felipe. **Código Civil comentado: artigo por artigo**. 4 ed. São Paulo: Juspodivm, 2023.

SCHREIBER, Anderson. **Direito civil e Constituição**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2013.

TEPEDINO, Gustavo; FILHO, Carlos Edison do Rêgo M.; RENTERIA, Pablo. **Fundamentos do direito civil: direitos reais**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2022. v. 5.

TEPEDINO, Gustavo; TERRA, Aline de Miranda V.; GUEDES, Gisela Sampaio da C. **Fundamentos do direito civil: responsabilidade civil**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2023. v. 4.

THEODORO JR., Humberto. **Prescrição e decadência**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2020.

VENOSA, Sílvio de Silva. **Direito civil: direitos reais**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2023. v. 4.

WIKIPÉDIA. **Retrocessão**. Disponível em: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Retrocess%C3%A3o>. Acesso em: 14 jun. 2024.