



ESCOLA DA MAGISTRATURA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

JUSTA INDENIZAÇÃO NA DESAPROPRIAÇÃO

Anderson Ricardo dos Santos Lopes

Rio de Janeiro
2025

ANDERSON RICARDO DOS SANTOS LOPES

JUSTA INDENIZAÇÃO NA DESAPROPRIAÇÃO

Artigo científico apresentado como exigência
para conclusão de Curso de Pós-Graduação
Lato Sensu da Escola da Magistratura do Estado
do Rio de Janeiro. Professores Orientadores:
Mônica C. F. Areal
Nelson C. Tavares Junior
Ubirajara da Fonseca Neto
Rafael Mario Iorio Filho

Rio de Janeiro
2025

JUSTA INDENIZAÇÃO NA DESAPROPRIAÇÃO

Anderson Ricardo dos Santos Lopes

Graduado pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ. Pós-graduando em Direito Público e Privado pela Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro – EMERJ. Assessor Jurídico na Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro – PGE/RJ.

Resumo - este artigo analisa a justa indenização na desapropriação, considerando-a como condição indispensável para a legitimidade dessa forma extrema de intervenção do Estado na propriedade privada. Embora a Constituição da República assegure que a retirada do bem do particular somente pode ocorrer mediante prévia e justa indenização em dinheiro, a prática predominante revela significativa defasagem entre a perda da posse e o pagamento integral do valor devido, especialmente quando adotada a imissão provisória na posse. Tal descompasso transfere ao expropriado o ônus econômico da realização do interesse público, vulnerando o direito fundamental de propriedade. A partir de pesquisa bibliográfica e análise jurisprudencial, com destaque para o julgamento do RE 922.144/GO pelo Supremo Tribunal Federal, conclui-se que o pagamento tardio e insuficiente revela afronta ao caráter prévio da indenização e exige interpretação constitucional que preserve o equilíbrio entre interesse público e proteção dos direitos individuais no Estado Democrático de Direito.

Palavras-chave - desapropriação; justa indenização; imissão provisória na posse; Direito de propriedade; supremacia do interesse público.

Sumário – Introdução. 1. Requisitos para a Desapropriação e Observância dos Direitos Fundamentais. 2. Indenização Justa e Prévia: A Distância entre Garantia Constitucional e a sua Concretização. 3. Possibilidade de Pagamento por Precatório e o Requisito Constitucional de Indenização Prévia. Conclusão. Referências.

INTRODUÇÃO

A presente pesquisa científica tem por objetivo discutir a efetivação dos pressupostos previstos na Constituição Federal que legitimam a desapropriação de um bem. Procura-se demonstrar o descompasso entre a prática e os mandamentos constitucionais quando da efetivação do instituto, notadamente em razão da possibilidade de imissão provisória na posse antes de concedida a indenização integral.

No cenário prático, tem-se como regra a imissão provisória na posse mediante depósito unilateral de valor arbitrado pela Administração, enquanto a diferença indenizatória somente é paga ao final do processo — com frequência, por meio de precatórios. O lapso temporal entre a perda do uso do bem e o pagamento integral da compensação pode alcançar décadas.

Diante disso, o problema central do presente estudo está no fato de a imissão provisória na posse, com pagamento final tardio, violar ou não o caráter prévio e justo da indenização, previsto no art. 5º, XXIV, da Constituição Federal. O objetivo é examinar a compatibilidade desse modelo com o direito fundamental de propriedade, considerando fundamentos doutrinários, legislação aplicável e entendimento do Supremo Tribunal Federal.

No primeiro capítulo, apresenta-se o conceito jurídico de desapropriação e os requisitos estabelecidos pela Constituição Federal. Explica-se a distinção (ou sinonímia) entre desapropriação e expropriação, que fazem alguns autores. Demonstra-se, também, as consequências práticas da imissão provisória na posse e a prevalência do interesse público sobre o privado, mas com necessidade de observância dos direitos fundamentais.

No segundo capítulo é analisado o pressuposto da indenização justa e prévia e o distanciamento da realidade prática. Demonstra-se o porquê da importância do requisito constitucional no que concerne à proteção do direito fundamental de propriedade. São analisados tanto a previsão legal quanto o entendimento do Supremo Tribunal Federal a respeito, com análise da possibilidade de postergação do pagamento.

No terceiro capítulo é analisada a possibilidade de pagamento por precatório e a sua compatibilidade com o caráter prévio da indenização. Para tanto, demonstra-se a posição do STF a respeito e as discussões inerentes ao tema. Questiona-se se o pagamento tardio do valor definitivo — muitas vezes postergado para o regime de precatórios — viola o caráter prévio da indenização e esvazia a proteção constitucional do direito de propriedade.

Para tanto, são utilizados os métodos exploratório, qualitativo e bibliográfico. São analisados os entendimentos de doutrinadores acerca do tema, bem como a posição jurisprudencial e a legislação pertinente, com análise da eficácia material do pressuposto da indenização prévia e justa. Por fim, conclui-se que o princípio da supremacia do interesse público permanece vigente, porém não pode operar como justificativa para a supressão de direitos fundamentais.

1. REQUISITOS PARA A DESAPROPRIAÇÃO E OBSERVÂNCIA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

A desapropriação configura uma das formas de intervenção do Estado na propriedade privada. Trata-se de instrumento constitucionalmente previsto para assegurar

a realização de políticas públicas, obras e atividades necessárias ao desenvolvimento econômico e social do país. Ao permitir a retirada compulsória do bem pertencente ao particular, a desapropriação materializa a prerrogativa estatal de subordinar os interesses individuais às exigências coletivas mais amplas, notadamente quando voltadas à efetivação da função social da propriedade.

Dentre as formas de intervenção do Estado na propriedade, a desapropriação se afigura como a mais drástica. Isso porque destitui por completo o proprietário da titularidade de todas as faculdades inerentes ao domínio, uma vez que não poderá mais usar, fruir, dispor e tampouco reaver a propriedade, que passa a integrar o patrimônio do expropriante.

Assim leciona a Professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro¹:

A desapropriação é o procedimento administrativo pelo qual o Poder Público ou seus delegados, mediante prévia declaração de necessidade pública, utilidade pública ou interesse social, impõe ao proprietário a perda de um bem, substituindo-o em seu patrimônio por justa indenização.

Rafael de Oliveira define o instituto como sendo “a intervenção do Estado na propriedade alheia, transferindo-a, compulsoriamente e de maneira originária, para o seu patrimônio, com fundamento no interesse público e após o devido processo legal, normalmente mediante indenização”².

A CRFB, em seu art. 5º, XXIV³, prevê de forma expressa os pressupostos necessários à desapropriação, quais sejam: necessidade pública, utilidade pública ou interesse social, bem como exige a compensação do expropriado. Por se tratar de ato que afasta o direito constitucional de propriedade, natural que tais requisitos estejam de forma expressa no texto constitucional, ainda que pormenorizados por legislação ordinária.

Inicialmente, cumpre esclarecer que, não obstante alguns autores diferenciem os termos desapropriar e expropriar, prevalece o entendimento de que se trata, na verdade, de sinônimos. Para aqueles que fazem a referida distinção, o termo expropriar se daria para os casos em que não há indenização do proprietário, ou seja, para os casos em que a retirada da propriedade do particular se dá por sanção do Poder Público. O termo desapropriar, por sua vez, dar-se-ia nos casos em que obrigatória a indenização.

¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, **Direito Administrativo**. 37.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024, p. 169.

² OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende, **Curso de Direito Administrativo**. 12. ed. [2. Reimp.]. Rio de Janeiro: Método, 2024, p. 627.

³ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 14nov. 2025.

Para os que atribuem significados diversos para os dois vocábulos, o embasamento estaria na Constituição Federal. A explicação é que o termo expropriado foi utilizado tão somente no art. 243 da CRFB⁴, que se refere ao único caso em que não haverá indenização, hipótese na qual haverá verdadeiro confisco da propriedade. Os demais casos se enquadrariam na desapropriação propriamente dita, para a qual se faz necessária a indenização prévia e justa.

Conforme leciona José Carlos de Moraes Salles⁵, “embora alguns autores façam distinção entre desapropriação e expropriação, a verdade é que as palavras são sinônimas, como tal sendo empregada pela maioria dos autores e pela legislação”. A lei, inclusive, utiliza os termos expropriante e expropriado para se referir aos casos de desapropriação, sem qualquer distinção entre os vocábulos, a exemplo do que dispõe o art. 4º-A do Decreto-Lei nº 3.365/1941⁶. Dessa forma, não há razão de ser para a distinção entre os vocábulos, sendo corriqueiro o emprego de ambos os termos para se referir ao ato de desapropriação.

A desapropriação constitui modo de aquisição originária da propriedade. Isso porque a transferência da propriedade para o ente público não deriva de relação jurídica anterior, tampouco depende da vontade do antigo proprietário.

Por tal motivo, ainda que não se saiba quem é o proprietário do bem, terá prosseguimento a ação de desapropriação e independe de contestação. Ante a desnecessidade de contestação e a necessidade de indenização justa e prévia, o TFR editou a Súmula de número 118 para dispor que “na ação expropriatória, a revelia do expropriado não implica aceitação do valor da oferta e, por isso, não autoriza a dispensa de avaliação”.⁷

⁴ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11 nov.2025.

⁵ SALLES, José Carlos de Moraes, **A Desapropriação à Luz da Doutrina e da Jurisprudência**. 6. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p. 59.

⁶ BRASIL. **Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941**. Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3365.htm. Acesso em: 11dez.2024.

⁷ BRASIL. Tribunal Federal de Recursos. **Súmula nº 118**. Disponível em: <https://www legisweb.com.br/legislacao/?id=322194>. Acesso em: 07 fev.2025.

A necessidade ou utilidade pública e o interesse social constituem pressupostos da desapropriação. O Decreto-Lei nº 3.365/1941⁸ regula as desapropriações por necessidade ou utilidade pública.

É patente, no procedimento administrativo de desapropriação, a manifestação do poder soberano estatal. Ou seja, revela-se a submissão, ao império estatal, de todos que estejam em seu território. Diante da soberania do Estado, a titularidade da propriedade do particular é transferida ao expropriante, mediante declaração de utilidade pública, necessidade pública ou interesse social, que são os pressupostos da desapropriação.

Insta salientar que não somente os bens particulares podem ser objeto de desapropriação, mas também os bens públicos. Aqui também se verifica de forma bastante clara a soberania estatal, uma vez que somente o ente político maior pode expropriar bens do ente político menor, conforme se depreende do que dispõe o § 2º, do art. 2º, do Decreto-Lei nº 3.365/1941⁹.

A crítica ao mencionado artigo se dá sob o argumento de que a possibilidade de desapropriação de bens públicos feriria a autonomia administrativa dos entes federados. Entretanto, sendo o fundamento do instituto da desapropriação a própria soberania estatal, não pode ser aceito tal entendimento, haja vista que o poder estatal exercido sobre todas as coisas em seu território decorre da ideia de soberania, que não se confunde com autonomia.

Kant dizia que a propriedade não pode ser vista como um fim em si mesma, mas sim um meio para a consecução de um fim. É um instrumento e não uma finalidade – esse fim é o bem-estar social, será instrumento, meio, para alcançar esse fim. Justifica-se, portanto, a desapropriação quando do não cumprimento da função social da propriedade.¹⁰

Verifica-se, assim, que a desapropriação também se justifica pelo princípio da função social da propriedade. Nesse contexto, se determinado bem cumpre a sua função social, para que seja desapropriado por utilidade pública, esta deve ser necessariamente superior à função social já exercida.

⁸ BRASIL. **Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941**. Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3365.htm. Acesso em: 07 fev.2024.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ AULA ministrada na Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro pelo professor Guilherme Peña de Moraes em 18 de abril de 2024.

O instituto da desapropriação também se fundamenta pelo princípio da primazia do interesse público sobre o privado. Na medida em que o Direito como um todo deve servir de instrumento para a pacificação social e para o bem-estar de todos, é natural que prevaleça o direito da coletividade em detrimento do direito individual.

O direito de propriedade, nesse contexto, perde o seu caráter absoluto e permite que a sua titularidade seja transferida em prol do ente público ou da coletividade. Dá-se, em última análise, em razão de um bem-estar social, visando à melhoria das condições de vida da sociedade como um todo.

Assim, em havendo conflito entre o interesse do particular e o interesse público, este deve prevalecer. Dessa forma, sendo a propriedade particular declarada de necessidade ou utilidade pública, poderá ser desapropriada. Todavia, há de se ponderar a imposição da desapropriação com o direito à propriedade, razão pela qual a Constituição determina que deve haver indenização prévia e justa. Mesmo quando há violação da função social, o direito à indenização permanece como regra, salvo hipóteses excepcionais de expropriação-sanção constitucionalmente delimitadas, como nos casos de cultivo ilícito de plantas psicotrópicas ou exploração de trabalho escravo.

O instituto revela, por um lado, a prevalência do interesse público sobre o privado, mas, por outro, reafirma a centralidade dos direitos fundamentais na ordem constitucional. Assim, embora o Estado disponha de clara superioridade jurídica na condução do procedimento expropriatório, não pode atuar de modo abusivo ou arbitrário. A desapropriação somente se compatibiliza com o Estado Democrático de Direito quando a supremacia do interesse público é exercida dentro dos limites constitucionais impostos à atuação estatal, sobretudo a proteção efetiva da propriedade privada.

Atualmente, há bastante discussão doutrinária acerca da existência do princípio da supremacia do interesse público. Entre outros fatores que justificam tal discussão, está a noção de que o Poder Público deve atuar na defesa dos direitos fundamentais.

Contudo, ainda que parte da doutrina defenda a inexistência, atualmente, do princípio da primazia do interesse público sobre o privado, a desapropriação em si demonstra o contrário, uma vez que constitui a sua materialização. A existência do referido princípio, entretanto, não necessariamente induz a um embate entre interesses particular e público, posto que a concretização do interesse público também beneficiará o particular.

Nesse sentido entende o Professor Rafael Oliveira, quando ensina que¹¹:

mesmo nesses conflitos, não estaríamos necessariamente diante de um verdadeiro confronto dicotômico entre interesse público, de um lado, e o interesse privado, de outro, pois a promoção do interesse público significa a promoção de interesses privados (ex.: na desapropriação, o direito fundamental de propriedade do particular é excepcionado para se atender ao “interesse público” que será concretizado pela satisfação de outros direitos fundamentais, tais como o direito à educação na hipótese de construção de uma escola pública). Há, portanto, uma conexão necessária entre o interesse público e os interesses privados.

A garantia da indenização justa, prévia e em dinheiro não representa privilégio do proprietário, mas requisito que legitima a atuação estatal e impede que o interesse coletivo seja satisfeito à custa do sacrifício patrimonial desmedido do indivíduo. rata-se, portanto, de forma originária de aquisição da propriedade, pois o domínio transferido ao ente público desvincula-se de eventuais ônus ou relações jurídicas anteriores, não havendo sucessão em situação jurídica preexistente.

Não se pode olvidar que a intervenção expropriatória deve respeitar o devido processo legal e assegurar ao proprietário ampla defesa, inclusive na discussão sobre o quantum indenizatório. A Administração não pode se beneficiar da demora estatal nem impor ao particular o ônus financeiro da política pública. Qualquer deslocamento patrimonial que comprometa a equidade da transação expropriatória configura violação direta ao texto constitucional.

Portanto, a desapropriação, embora seja instrumento legítimo para o atendimento de necessidades coletivas, demanda rigorosa observância aos direitos fundamentais. A indenização justa e prévia não é requisito meramente formal, mas condição indispensável para que a retirada da propriedade privada seja compatível com a ordem constitucional. Esse é o ponto nevrálgico que orienta o presente estudo: assegurar que o interesse público, ainda que prevalente, não anule ou relativize de forma exacerbada as garantias individuais constitucionalmente asseguradas ao expropriado.

2. INDENIZAÇÃO JUSTA E PRÉVIA: A DISTÂNCIA ENTRE A GARANTIA CONSTITUCIONAL E A SUA CONCRETIZAÇÃO

Em não se tratando de desapropriação sanção, imprescindível seja o proprietário do bem indenizado. Trata-se de corolário do direito fundamental à propriedade, que será

¹¹ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende, **Curso de Direito Administrativo**. 12. ed. [2. Reimp.]. Rio de Janeiro: Método, 2024, p. 46.

substituída pela indenização em dinheiro. Conforme leciona Maria Sylvia Zanella Di Pietro, a indenização visa ao equilíbrio entre os interesses público e privado, explicando da seguinte forma¹².

Logo, a indenização tem o condão de compatibilizar a desapropriação com o direito à propriedade, ambos previstos na Constituição Federal. Para esse intuito, além de ser em dinheiro, deve ser justa e prévia.

Conforme estabelece o art. 5º, XXIV, da CRFB¹³, a indenização deve ser prévia à desapropriação. É natural que a Constituição assim estabeleça, pois visa à proteção do direito fundamental à propriedade, compatibilizando-o com o instituto da desapropriação, que exprime a supremacia do interesse público sobre o privado.

Assim, se determinado ente público declara a necessidade ou utilidade pública de um determinado bem, não pode simplesmente impor a perda ao seu proprietário, valendo-se de sua soberania. Necessário se faz, em um Estado democrático de direito, o respeito à propriedade do particular, o que se dará com a indenização prévia, a fim de que o expropriado possa adquirir bem equivalente ao que lhe foi retirado.

Por prévio se entende aquilo que é anterior, que antecede algo. No caso da desapropriação, instituto que retira a propriedade, tem-se, por lógica, que a indenização deve ser prévia à sua retirada do antigo dono, o que ocorre com a transferência formal da propriedade.

O Decreto-Lei nº 3.365/1941¹⁴, em seu art. 15, permite a imissão provisória do expropriante, caso este tenha alegado urgência e depositado quantia arbitrada. Na prática, essa quantia arbitrada de forma unilateral, na maior parte das vezes, não corresponde ao valor real do imóvel, ficando bem abaixo do valor de mercado.

A diferença entre esse valor depositado inicialmente, para fins de imissão na posse, e o valor real do bem, será definido em sentença. Dessa forma, o expropriado é retirado da posse do seu bem e a maior parte do valor somente lhe vai ser pago após o trânsito em julgado da ação de desapropriação.

¹² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 38.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025, p. 182.

¹³ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 abr. 2025.

¹⁴ BRASIL. **Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941**. Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3365.htm. Acesso em: 13abr. 2025.

Necessário tecer algumas considerações acerca da jurisprudência consolidada do STF no sentido de não ser necessário o pagamento do valor real de mercado para que haja a imissão provisória na posse. A Constituição Federal, em seu art. 5º, *caput*, e inciso XXII, garante a inviolabilidade do direito à propriedade. Esta, por sua vez, não é perdida no momento em que o ente público se imite na posse, mas tão somente quando da transferência formal do imóvel, o que se dá somente após o pagamento total da indenização.

Não obstante o lapso temporal entre depósito inicial para fins de imissão na posse e trânsito em julgado, o Supremo Tribunal Federal tem entendimento consolidado no sentido de que o pagamento do valor correspondente à diferença entre o valor definido na sentença e aquele depositado inicialmente, pago somente ao final do processo, não fere o caráter prévio da indenização.¹⁵

No que concerne ao caráter prévio da indenização, a possibilidade de imissão na posse após depósito de quantia arbitrada pelo ente expropriante traz importante discussão. Não obstante a propriedade ainda não tenha sido transferida nesse momento, certo é que o proprietário já sofre todas as agruras da sua perda no momento em que é retirado da posse direta do bem.

É posição consolidada do STF o entendimento pela compatibilidade da imissão na posse, que é sempre provisória, com o caráter prévio da indenização, cujo pagamento somente se dará após o trânsito em julgado da ação de desapropriação.

Assim definiu o Supremo Tribunal Federal, nas palavras do relator¹⁶:

a maioria do Tribunal, seguindo o voto do Ministro Moreira Alves, manteve a orientação de que ‘a imissão provisória na posse, com a perda da posse pelo proprietário, dá margem [apenas] à compensação por essa perda, que é ressarcida [ao final] mediante juros compensatórios’.

No julgamento do Recurso Extraordinário 922.144¹⁷, o Supremo Tribunal Federal, nas razões do voto do Ministro Luís Roberto Barroso, explica que a posição da

¹⁵BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 176.108-3/SP** Ação de desapropriação. Imissão na posse. - A imissão na posse, quando há desapropriação, é sempre provisória. Relator Ministro Moreira Alves, 26 de fevereiro de 1999. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=222161>. Acesso em: 12.abr. 2025

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 922.144/MG**. Compatibilidade do regime de precatórios com a garantia de justa e prévia indenização em dinheiro na desapropriação. Relator Ministro Luís Roberto Barroso, 19 de outubro de 2023. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=774049108>. Acesso em: 12abr. 2025.

Suprema Corte se dá tomando como base a diferença entre os conceitos de posse e de propriedade, logo esta não seria violada, a princípio. Embora necessária tal distinção, haja vista se tratar de institutos diversos, não se pode olvidar as consequências fáticas da perda da posse, bem como as condições às quais é relegado o desapropriado.

Em que pese a justa diferenciação entre os institutos da propriedade e da posse, a interpretação atual da Suprema Corte acarreta proteção insuficiente daquele que foi desapropriado. Acresça-se o fato de que na desapropriação por utilidade pública não se está a falar de qualquer sanção ao particular, razão pela qual deve ser mantido seu *status quo*, ou seja, com possibilidade de adquirir imóvel equivalente no momento em que retirado do seu originário.

Assim, minimamente lhe deve ser possibilitada a compra de bem equivalente quando da sua retirada do imóvel, sendo este o momento em que se vê desprovido dos poderes inerentes à propriedade. Essa lógica de distinção absoluta entre propriedade e posse acaba por permitir a interpretação de que a indenização correspondente à diferença entre o valor depositado inicialmente e o valor correto se dê ao fim do processo, anos após a imissão na posse.

Esse entendimento se dá pelo fato de que a propriedade somente será transmitida após o pagamento. Todavia, com a imissão na posse, o poder público passa a utilizar o imóvel como se proprietário já fosse, e o proprietário deixa de se valer dos poderes advindos da propriedade, mesmo que formalmente ainda não a tenha perdido.

É certo que o legislador constituinte quis proteger o direito de propriedade quando estipulou que a indenização deveria ser justa, prévia e em dinheiro. Nesse contexto, entender como prévio o pagamento feito anos após a imissão provisória na posse constitui uma adequação apenas formal ao texto constitucional, haja vista que não impedirá todas as vicissitudes decorrentes do afastamento da propriedade.

Percebe-se, assim, que a imissão provisória na posse, embora não retire a propriedade, uma vez que não foi transferido o título de proprietário, faz com que os efeitos decorrentes da perda da propriedade já se deem na prática. Logo, a fim de se possibilitar a efetiva proteção do direito constitucional à propriedade, o depósito referente ao valor de mercado deveria se dar quando da imissão provisória na posse.

Permitir o pagamento da diferença somente ao final do processo e não no momento da imissão da posse, por si só, já se mostra discutível em relação ao caráter prévio, uma vez que os efeitos da perda da propriedade são adiantados para o momento da imissão na posse, a partir do qual o desapropriado não mais pode se utilizar do bem.

Ou seja, a imissão na posse deveria se dar não em caráter formalmente provisório, mas sim após o pagamento do valor real do imóvel, dando ao pagamento caráter substancialmente prévio.

Conforme entendimento do ministro Luís Roberto Barroso, consignado em seu voto no julgamento do RE 922.144¹⁸, essa posição é bastante injusta, uma vez que permite que o Estado se locuplete à custa do direito do cidadão. Nas palavras do Ministro, “do ponto de vista prático, a partir do momento em que o Poder Público se imite na posse, o conteúdo econômico da propriedade se esvazia na sua essência. É a partir desse momento que o proprietário verdadeiramente experimenta a sua perda”.

Dada essa peculiaridade, perda material da propriedade decorrente da imissão na posse pelo ente público, permitida com o depósito de valor arbitrado, que não corresponde ao valor de mercado, ocorre a violação do art. 5º, XXIV, da CRFB¹⁹. Isso, porque o desapropriado se vê, com a imissão, sem o seu imóvel e impossibilitado de adquirir outro equivalente.

Também o ministro Edson Fachin, em seu voto no julgamento do mesmo recurso extraordinário citado, discordou da posição consolidada da Corte, asseverando que ²⁰ “é preciso revisitar os parâmetros hermenêuticos por meio dos quais se estabeleceu que a obrigatória, justa e prévia indenização em dinheiro, a que se refere o artigo 5º, XXIV, da CRFB, compreende apenas a indenização devida para a transferência definitiva da propriedade, que ocorre ao final do processo expropriatório.”

Embora o reconhecimento, tanto pelo ministro relator, quanto pelo ministro Edson Fachin, de que há uma necessidade de reanálise da jurisprudência consolidada do STF para que o caráter prévio da indenização também compreenda a imissão na posse, essa questão não foi analisada. Assim, ainda permanece o entendimento consolidado, em que pese seu caráter injusto, em relação a esse ponto.

¹⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 922.144/MG**. Compatibilidade do regime de precatórios com a garantia de justa e prévia indenização em dinheiro na desapropriação. Relator Ministro Luís Roberto Barroso, 19 de outubro de 2023. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=774049108>. Acesso em: 12abr. 2025.

¹⁹ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12abr. 2025.

²⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 922.144/MG**. Compatibilidade do regime de precatórios com a garantia de justa e prévia indenização em dinheiro na desapropriação. Relator Ministro Luís Roberto Barroso, 19 de outubro de 2023. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=774049108>. Acesso em: 12abr. 2025.

3. POSSIBILIDADE DE PAGAMENTO POR PRECATÓRIO E O REQUISITO CONSTITUCIONAL DE INDENIZAÇÃO PRÉVIA

No recurso extraordinário RE 922.144²¹, discutiu-se acerca da compatibilização entre o regime de precatórios e a justa e prévia indenização em dinheiro na desapropriação. O Supremo Tribunal Federal entendeu que a diferença entre o valor do depósito inicial e o valor efetivo da indenização final deve ser pago em precatórios, exceto na hipótese de o ente público não estar em dia com o pagamento dos precatórios, ocasião em que o pagamento se dará por depósito judicial. O STF buscou, dessa forma, harmonizar a racionalidade orçamentária com o núcleo essencial do direito fundamental de propriedade.

O entendimento predominante no STF sempre foi no sentido de que o pagamento da referida diferença deve se dar após a efetivação da transmissão formal da propriedade, o que somente ocorre após o término do processo e da quitação do precatório. Todavia, conforme registrado pelo ministro Barroso, a demora demasiada pode retirar a natureza prévia do pagamento, assim dispondo²²:

o atraso indefinido no pagamento dos precatórios desnatura a natureza prévia da indenização e esvazia o conteúdo do direito de propriedade. Portanto, se o Poder Público não estiver em dia com os precatórios, deverá pagar a indenização mediante depósito judicial direto.

O art. 100 da CRFB²³, desde a sua redação originária até a redação atual, após alterações promovidas por algumas emendas constitucionais, prevê que os pagamentos a serem feitos por meio de precatório são aqueles decorrentes de sentença judicial transitada em julgado. Há, nesse ponto, um equívoco quanto ao pagamento da indenização decorrente da desapropriação por meio de precatório, já que a indenização devida pela desapropriação não nasce de sentença, mas sim da própria declaração expropriatória, ato administrativo que impõe a perda da propriedade em prol do interesse público.

²¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 922.144/MG**. Compatibilidade do regime de precatórios com a garantia de justa e prévia indenização em dinheiro na desapropriação. Relator Ministro Luís Roberto Barroso, 19 de outubro de 2023. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=774049108>. Acesso em: 12 abr. 2025.

²² *Ibid.*

²³ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12abr. 2025.

A sentença expropriatória apenas define o seu valor correto — não cria a obrigação. Assim, submeter a indenização ao regime de precatórios implica tratamento jurídico inadequado para uma verba que antecede a tutela jurisdicional.

A decisão do ente público pela desapropriação gera o dever de indenizar, em respeito ao direito de propriedade. A sentença, por sua vez, apenas declara o valor correto, mas a obrigação é preexistente a ela.

A indenização pela desapropriação não é verba devida em razão de sentença judicial transitada em julgado, mas sim decorrente de um ato administrativo. A decisão do ente público pela desapropriação gera o dever de indenizar, em respeito ao direito de propriedade. A sentença, por sua vez, apenas declara o valor correto, mas a obrigação é preexistente a ela.

Assim consignou o ministro Barroso em seu voto²⁴:

O art. 100 da Constituição determina que se submetam ao regime de precatório apenas os pagamentos devidos em virtude de sentença judiciária. A indenização expropriatória é paga porque a própria Administração reconhece determinado bem como de interesse ou utilidade pública e decide, voluntariamente, sujeitá-lo a um processo, eminentemente administrativo, de desapropriação. Não parece ser o Judiciário que condena o Estado a pagar a indenização, nem mesmo que declara o Estado devedor em relação ao particular expropriado. Em outras palavras, o papel do Judiciário é o de mero definidor do *quantum indenizatório*.

Na prática, permitir o pagamento da diferença por meio de precatório dilata ainda mais o período em que o desapropriado fica sem receber o valor real do seu imóvel. Isso reforça a ideia de violação ao caráter prévio da indenização.

Já o ministro Gilmar Mendes, no julgamento do mesmo recurso²⁵, entendeu que a questão se resolve no plano infraconstitucional, uma vez que o art. 15-B, do Decreto-Lei nº 3.365/1941 prevê que o pagamento deve ser feito pela via dos precatórios. Argumenta o ministro, também, que a questão está jungida ao princípio orçamentário, pelo qual não poderia o Administrador determinar o depósito da diferença em dinheiro sem que haja previsão legislativa.

É certo que os gastos envidados pelo ente público devem obedecer à lei orçamentária, não podendo o Administrador exceder os gastos e as rubricas ali previstas.

²⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 922.144/MG**. Compatibilidade do regime de precatórios com a garantia de justa e prévia indenização em dinheiro na desapropriação. Relator Ministro Luís Roberto Barroso, 19 de outubro de 2023. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=774049108>. Acesso em: 12abr. 2025.

²⁵ *Ibid.*

Isso, em tese, reforça o entendimento de que o pagamento da diferença entre o valor depositado no início do processo de desapropriação e o valor determinado em sentença se dê por precatório.

Dessa forma, o valor será incluído em previsão do orçamento público, impedindo-se que haja uma alteração da destinação daquela rubrica, previamente direcionada, a outra função. Estaria, assim, respeitado o inciso VI, do art. 167, da Constituição Federal²⁶, que assim prevê:

Art. 167. São vedados:

[...]

VI – a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa.

Se de um lado resolve a questão orçamentária, de outro gera uma espera ainda maior por parte daquele que foi desapropriado. Este, que já passou por todo o período necessário à tramitação do processo de desapropriação, ainda não receberá, no momento do trânsito em julgado, a indenização que lhe é devida, devendo aguardar a inclusão do seu crédito em precatório e o prazo para o seu efetivo pagamento.

É de se pensar se a indenização feita desta forma estaria a respeitar o mandamento constitucional, previsto no art. 5º, XXIV, da CRFB²⁷, quanto ao seu caráter prévio. Há, indubitavelmente, uma demora demasiada para o efetivo pagamento ao desapropriado.

Logo, tem-se dois preceitos constitucionais a serem compatibilizados, são eles: (i) respeito ao caráter prévio da indenização na desapropriação, o que decorre diretamente do direito à propriedade; e (ii) respeito ao regime orçamentário. Embora o pagamento por meio de precatório se coadune com os princípios orçamentários, é inegável que afasta ainda mais o caráter prévio da indenização.

Em contraponto ao princípio orçamentário como óbice ao depósito direto para pagamento da complementação do valor, assim ponderou o ministro Edson Fachin²⁸:

Considero, com o máximo respeito, que invocar o direito orçamentário como óbice para a garantia fundamental revela, tão somente, um entrave burocrático.

²⁶ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 abr. 2025.

²⁷ *Ibid.*

²⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 922.144/MG**. Compatibilidade do regime de precatórios com a garantia de justa e prévia indenização em dinheiro na desapropriação. Relator Ministro Luís Roberto Barroso, 19 de outubro de 2023. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=774049108>. Acesso em: 12abr. 2025.

Afinal, para respeitar a proibição de mudanças de categoria de programação, bastaria que a rubrica disponível para a indenização contivesse o valor “justo”, não o valor da tabela do IPTU. Não se ignora que exigir tal procedimento da Administração envolve maior esforço do Poder Público. Todavia, essa circunstância é ínsita quando se pretende garantir direitos fundamentais.

Não obstante as ponderações acerca da possibilidade de depósito direto para pagamento da diferença entre o valor depositado inicialmente e o que definido em sentença, foi fixada a tese de que tais pagamentos somente serão efetuados por depósito direto se o Poder Público não estiver em dia com os precatórios.

CONCLUSÃO

A análise desenvolvida ao longo deste artigo permitiu constatar que a desapropriação, embora seja instrumento constitucionalmente legítimo de realização do interesse público, somente se coaduna com o Estado Democrático de Direito quando acompanhada da prévia e justa indenização em dinheiro, assegurando-se integral recomposição patrimonial ao expropriado. A compensação financeira não constitui faculdade do Estado, mas garantia indispensável do direito de propriedade, razão pela qual o pagamento tardio não atende ao mandamento constitucional estabelecido no art. 5º, XXIV, da Constituição Federal.

Constatou-se que a imissão provisória na posse, associada ao depósito inicial unilateralmente arbitrado pela Administração, gera defasagem temporal entre a perda do bem e o recebimento integral da indenização, frequentemente ampliada pela submissão da diferença ao regime de precatórios. Tal prática se revela incompatível com a exigência de contemporaneidade da avaliação e com o caráter prévio da compensação, resultando em sacrifício desproporcional do particular para custear políticas públicas.

No julgamento do RE 922.144/GO, o Supremo Tribunal Federal admitiu o pagamento direto da diferença indenizatória apenas nos casos em que o ente público não esteja adimplente com o regime de precatórios. Contudo, verifica-se significativa postergação do pagamento em hipóteses nas quais o Estado se encontra regular perante o sistema orçamentário.

Nesse contexto, conclui-se que o princípio da supremacia do interesse público permanece vigente no ordenamento jurídico brasileiro, apesar de revisitado pela doutrina contemporânea. Entretanto, a prevalência do interesse coletivo não pode ser interpretada

como autorização para transferir ao proprietário privado o ônus financeiro decorrente da desapropriação.

O interesse público somente se afirma constitucionalmente quando concretizado sem esvaziar o núcleo essencial dos direitos fundamentais, notadamente o direito de propriedade. Assim, o equilíbrio entre supremacia do interesse público e proteção do particular exige que a Administração Pública não se utilize do particular como financiador involuntário de políticas estatais.

Portanto, a conclusão que se impõe é que a desapropriação somente se legitima de forma plena quando a indenização prévia e justa é efetivamente satisfatória e tempestiva, preservando a segurança jurídica, a dignidade e o patrimônio do expropriado. A superação definitiva da prática de pagamento diferido contribuirá para assegurar a máxima efetividade do comando constitucional e para reforçar a centralidade dos direitos fundamentais na condução das ações estatais.

REFERÊNCIAS

AULA ministrada na Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro pelo professor Guilherme Peña de Moraes em 18 de abril de 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 14nov. 2025.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941**. Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3365.htm. Acesso em: 11dez.2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 176.108-3/SP** Ação de desapropriação. Imissão na posse. - A imissão na posse, quando há desapropriação, é sempre provisória. Relator Ministro Moreira Alves, 26 de fevereiro de 1999. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=222161>. Acesso em: 12.abr. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 922.144/MG**. Compatibilidade do regime de precatórios com a garantia de justa e prévia indenização em dinheiro na desapropriação. Relator Ministro Luís Roberto Barroso, 19 de outubro de 2023. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=774049108>. Acesso em: 12abr. 2025.

BRASIL. Tribunal Federal de Recursos. **Súmula nº 118**. Disponível em: <https://www legisweb.com.br/legislacao/?id=322194>. Acesso em: 07 fev.2025.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, **Direito Administrativo**. 37.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende, **Curso de Direito Administrativo**. 12. ed. [2. Reimp.]. Rio de Janeiro: Método, 2024.

SALLES, José Carlos de Moraes, **A Desapropriação à Luz da Doutrina e da Jurisprudência**. 6. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.