

A inconstitucionalidade do Decreto-Lei nº 3.365/41 que rege desapropriação por utilidade pública

The unconstitutionality of Decree-Law No. 3,365/41, which governs expropriation for public utility

Marcos Henrique Vieira Chaves¹

v. 14/ n. 1 (2026)
Janeiro/Março

Aceito para publicação em 16/02/2026.

¹Graduado pela Universidade Federal de Minas Gerais, Pós Graduado em Direito Processual pela Pontifícias Universidades Católicas, Belo Horizonte, Minas Gerais. ORCID: 0009-0000-1766-2279. E-mail: marcoschaves@hotmail.com.

RESUMO: O presente artigo analisa a compatibilidade do Decreto-Lei nº 3.365/1941, que disciplina a desapropriação por utilidade pública, com a ordem constitucional inaugurada pela Constituição Federal de 1988. Parte-se da problemática de saber se um diploma normativo concebido sob um regime autoritário pode subsistir, sem adaptações estruturais, em um Estado Democrático de Direito comprometido com a proteção dos direitos e garantias fundamentais. O objetivo central é verificar a constitucionalidade da desapropriação nos moldes previstos no referido decreto-lei, confrontando seus dispositivos com os princípios constitucionais da separação dos poderes, da inafastabilidade da jurisdição, do devido processo legal, do contraditório, da ampla defesa e da proteção ao direito de propriedade. Utiliza-se o método dedutivo, com procedimento bibliográfico-documental, mediante análise da Constituição Federal, da legislação infraconstitucional pertinente, da doutrina constitucional e administrativa e de entendimentos jurisprudenciais, valendo-se ainda da técnica da proporcionalidade como critério de controle da validade normativa. Os resultados demonstram que diversos dispositivos do Decreto-Lei nº 3.365/1941 não foram recepcionados pela Constituição de 1988, por restringirem indevidamente o controle jurisdicional do ato desapropriatório, permitirem a atuação unilateral da Administração Pública, admitirem a imissão provisória na posse sem contraditório efetivo, possibilitarem a trestinação do bem e mitigarem o conceito constitucional de justa indenização. Conclui-se que a desapropriação, para ser legítima, deve submeter-se a procedimento contraditório pleno, controle judicial efetivo e indenização verdadeiramente justa, sendo incompatíveis com a ordem constitucional vigente normas que concentrem poderes excessivos na Administração ou em particulares delegados.

Palavras-chave: desapropriação; Decreto-Lei nº 3.365/1941; Estado Democrático de Direito; controle jurisdicional; direito de propriedade.

ABSTRACT: This article analyzes the compatibility of Decree-Law No. 3,365/1941, which regulates expropriation for public utility, with the constitutional order inaugurated by the Federal Constitution of 1988. It starts from the problem of knowing whether a normative diploma conceived under an authoritarian regime can subsist, without structural adaptations, in a Democratic State of Law committed to the protection of fundamental rights and guarantees. The main objective is to verify the constitutionality of expropriation in the manner provided for in the aforementioned decree-law, confronting its provisions with the constitutional principles of separation of powers, inalienability of jurisdiction, due process of law, adversarial proceedings, full defense and protection of the right to property. The deductive method is used, with a bibliographic-documentary procedure, through analysis of the Federal Constitution, the pertinent infra-constitutional legislation, the constitutional and administrative doctrine and jurisprudential understandings, also using the technique of proportionality as a criterion for controlling normative validity. The results show that several provisions of Decree-Law No. 3,365/1941 were not accepted by the 1988 Constitution, as they unduly restrict the judicial control of the expropriation act, allow the unilateral action of the Public Administration, admit the provisional immission in possession without effective adversarial proceedings, enable the trestination of the asset and mitigate the

<https://www.gvaa.com.br/revista/index.php/RDGP>

constitutional concept of fair compensation. It is concluded that expropriation, in order to be legitimate, must be subject to a full adversarial procedure, effective judicial control and truly fair compensation, and rules that concentrate excessive powers in the Administration or in delegated individuals are incompatible with the current constitutional order.

Keywords: expropriation; Decree-Law No. 3,365/1941; Democratic Rule of Law; jurisdictional control; property rights.

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O presente trabalho tem como objetivo verificar a constitucionalidade da desapropriação por necessidade ou utilidade pública tal como ela é feita, nos moldes do Decreto- Lei 3.365 de 21 de junho de 1941.

Tal é necessário, uma vez que esta norma jurídica foi criada há mais de meio século sob a égide de um sistema constitucional ditatorial e não sofreu as modificações necessárias ao regime democrático.

Como premissas da análise, adotaremos elementos estruturantes da República Federativa do Brasil nos moldes de um Estado Democrático de Direito, regras de hermenêutica constitucional, e os direitos e garantias fundamentais, descritos na Constituição da República, necessários à verificação da constitucionalidade deste instituto jurídico.

Em seguida, descreveremos os principais aspectos do Decreto-Lei 3.365/41 para que este seja confrontado com a Constituição, o que nos permitirá concluir por sua inconstitucionalidade, já que tal, além de negligenciar diversos direitos e garantias fundamentais, é incompatível com a construção de um Estado Democrático de Direito.

2. O ESTADO E A SOCIEDADE – SOBRE AS FORMAS DE ORGANIZAÇÃO DO ESTADO

A organização predominante nos Estados europeus foi, por mais de um milênio, a dos Estados Absolutistas Monárquicos. Tal paradigma, entretanto, não acompanhou as mudanças sociais – sendo destas a mais importante o avanço da burguesia – e terminou por ruir.

A sociedade não mais comportava os arbítrios de uma classe dominante, que acumulava totalmente o poder estatal. Quando do término dos estados absolutistas, fez-se necessário elaborar uma nova forma de organização e distribuição dos poderes estatais. Partido da premissa de que somente um poder pode fazer frente a outro, os estados nascentes organizaram-se com base na separação dos poderes estatais e do sistema de freios e contrapesos. Tal teoria é advinda dos pensamentos de Montesquieu, após constatar que o homem sempre tende a abusar do poder que lhe é dado, sendo-lhe necessário que seja controlado (Bonavides, 2004, p. 262). Nasce, assim, o Estado

Constitucional.

Para este modelo de Estado, cada uma das principais funções do Estado – executiva, legislativa e jurisdicional – seria entregue a um poder diferente, respeitados dois critérios: a especialização funcional e a independência orgânica (Silva, 2006, p. 109). Tal separação dos poderes, contudo, não é absoluta, na medida em que há diversas formas de um poder influenciar e controlar os demais. Como exemplo, tem-se o veto presidencial e a indicação, pelo Presidente da República, dos componentes dos tribunais superiores. Estes três poderes, de acordo com o sistema de freios e contrapesos, deveriam fiscalizar uns aos outros, para que não crescessem em demasia e tomassem o controle estatal.

Uma vez definido que o poder estatal estaria adstrito às normas constitucionais, o próximo passo foi delimitar quais seriam os limites e as finalidades da atuação deste poder. Com vistas a responder esta pergunta, três linhas surgiram em contextos históricos diferentes.

O primeiro modelo de atuação do Estado Constitucional foi denominado de Estado Liberal, e balizava-se em três princípios fundamentais: igualdade, liberdade e propriedade. Garantia-se a cada indivíduo a igualdade formal aos demais perante a lei e ao Estado – já que não mais existiam as segregações de classes sociais por nascimento, bem como a livre iniciativa para definir sua vida da maneira como bem lhe aprouvesse. Assim, cabia ao Estado um “papel negativo” ante a sociedade, intervindo o mínimo possível, somente para garantir as funções públicas essenciais (*eg*: ordem pública), já que qualquer outra intervenção na sociedade era vista como aviltamento da liberdade (Bahia, 2004)

Contudo, a ausência total do Estado no domínio econômico permitiu a criação e o crescimento iniquidades sociais insustentáveis, já que o capitalismo puro não sofria oposições. Assim, a ascensão dos Estados Comunistas e a instabilidade social gerada pelo capitalismo puro impuseram a necessidade de revisão dos paradigmas fundamentais do Estado Liberal, na medida em que o Estado passa a ter como objetivo a construção de uma sociedade em que seja privilegiada a igualdade material dos cidadãos. Desta mudança emerge o segundo paradigma: o Estado Social. Os direitos sociais ganham espaço neste contexto histórico, de modo que o Estado agora atua efetivamente na sociedade visando garanti-los à grande parcela da população que se viu privada deles no modelo do Estado Liberal.

Destas ações do Estado Social, entretanto, decorrem duas críticas principais. A primeira é de que a busca pela efetivação por parte do Estado dos direitos sociais não culminou na formação de uma população composta majoritariamente de cidadãos ativos e conscientes de seu papel na esfera pública. Formou, no lugar, uma massa de cidadãos acrílicos e dependentes das atitudes

paternalistas do Estado (Bahia, 2004)

A segunda crítica decorre da pluralização de valores que caracteriza a sociedade atual. Ante a multiplicidade de objetivos agora perseguidos pelos cidadãos, viu-se que é impossível que o Estado Social, unilateralmente, seja capaz de compreendê-los e decidir quais devem prevalecer (Bahia, 2004)

Surge, neste contexto, o terceiro paradigma moderno do Estado: o Estado Democrático de Direito. Tal Estado, segundo as ideias de Habermans, trazidas por Alexandre Gustavo Melo Franco Bahia, (2004), é um projeto “cujo único conteúdo (...) é a institucionalização aprimorada passo a passo do procedimento de formação racional da vontade coletiva, procedimento que não pode prejudicar os objetivos concretos dos envolvidos”. Defende, assim, que a busca pela materialização dos direitos individuais é importante, mas sua materialização pura e simples em direitos sociais não garante a autonomia pública e privada plenas. A característica essencial do Estado Democrático de Direito é o estabelecimento de espaço para o diálogo dos diversos seguimentos sociais, com a finalidade de que seja obtida uma resposta multifacetada da definição e materialização destes inúmeros interesses sociais. Esse modelo de Estado foi adotado por nossa Constituição de 1988, que traz já em seu primeiro artigo norma com esta definição e que utilizaremos como guia para esse trabalho.

Vistos os principais aspectos e atributos da do modelo organizacional de nosso Estado, verificaremos agora elementos de nosso sistema jurídico que se mostrarão necessários à boa compreensão do poder estatal de desapropriar.

3. DA TUTELA JURISDICIONAL

A inafastabilidade da prestação da tutela jurisdicional encontra lugar central na lista dos direitos e garantias fundamentais. A própria Constituição não teria eficácia jurídica se não fossem instituídos os meios para perseguir os direitos que assegura. Assim, derivada do princípio da separação dos poderes, a proteção judiciária foi positivada em nossa Constituição (artigo 5º,XXXV) junto às demais outras garantias e direitos constitucionais, para que sejam efetivadas (Afonso da Silva, 2006, p. 430).

Entretanto, tal princípio constitucional não é o único a regulamentar a atuação judiciária. No mesmo artigo 5º, o inciso LIII estabelece que nenhum brasileiro será processado senão pela autoridade competente. Neste ensejo, o inciso LIV garante que ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal; processo este em que, de acordo com inciso LV, também do artigo 5º, CF/88, é assegurada a ampla defesa e o contraditório.

Para melhor compreendermos o princípio da proteção judiciária, insta aludirmos também aos princípios da imparcialidade do juiz e do juiz natural, que garantem que os julgamentos serão regidos somente por magistrados anteriormente estipulados e sem interesse pessoal na causa.

Além destes, a Emenda Constitucional nº 45/04 acresceu ao artigo 5ª da nossa Constituição o inciso LXXVIII, fazendo com que a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação esteja situados na lista de direitos e garantias fundamentais.

Ante ao exposto, podemos concluir que a garantia constitucional em análise vai além da simples garantia formal de peticionar em juízo. Do ponto de vista material, a prestação jurisdicional deverá ser feita por um juiz independente e imparcial, observadas a ampla defesa e o contraditório, que, de maneira célere, deverá fazer cessar ou impedir todas e quaisquer lesões ou ameaças a direitos, independente das partes litigantes, já que a norma constitucional não traz ressalvas a estes preceitos e deverá ser interpretado da maneira que lhe assegurará maior eficácia.

4. A HERMENÊUTICA CONSTITUCIONAL POR MEIO DA PROPORCIONALIDADE

Robert Alexy busca encontrar um critério para a solução de conflitos entre as normas jurídicas existentes em um ordenamento. Para tanto, cria um método que cuja verificação acrescentará a este trabalho (Fernandes, 2011)

Segundo este autor, o conflito entre normas deverá ser solucionado por meio da regra da Proporcionalidade (Fernandes, 2011, p. 194). Tal critério prima pela aplicação sequencial de três sub-regras: 1) adequação, 2) necessidade e 3) proporcionalidade em sentido estrito.

A adequação é a aptidão da norma jurídica para alcançar ou fomentar o alcance do resultado por ela pretendido. Necessidade, por sua vez, é a imposição ao Poder Público de que este deverá adotar a medida menos gravosa o possível na persecução do objetivo visado, de modo que a norma deverá suprimir os demais preceitos jurídicos o mínimo possível para que seja considerada válida (Fernandes, 2011).

Uma vez observadas a adequação e a necessidade, deverá ser verificada a proporcionalidade em sentido estrito, que nada mais é que o balanceamento racional entre as restrições que um determinado direito fundamental irá sofrer e a importância da realização do outro direito fundamental que lhe é colidente. Trata-se, portanto, de um raciocínio de “custo benefício” entre as escolhas apresentadas, de modo que se os motivos que justifiquem a restrição ao direito não tiverem peso suficiente, a norma será desproporcional em sentido restrito e eliminada do ordenamento jurídico por meio do controle judicial (Fernandes, 2011).

Tal método, contudo, deverá observar as críticas de Jürgen Habermans (*apud* FERNANDES,

2011, p. 198). Segundo este jurista, a decisão a ser alcançada por meio da proporcionalidade deve estar aberta à construção colaborativa, por meio do diálogo, de todos os destinatários da norma, que deverão ser também seus coautores.

4.1. A PROPRIEDADE

Washington de Barros Monteiro busca definir a propriedade. Para este autor, o primeiro e mais significativo dos atributos da propriedade é que ela é absoluta, na medida em que o proprietário pode dispor da coisa como bem lhe aprouver. Entretanto, ela está sempre sujeita às limitações impostas em nome do interesse público e pela coexistência do direito de propriedade dos outros indivíduos (Barros, 2007, p. 85).

A segunda característica fundamental da propriedade é a sua exclusividade. Inerente ao conceito de propriedade é que a coisa não pode pertencer exclusivamente a duas pessoas ao mesmo tempo, já que o domínio de um exclui o do outro, sendo raros os momentos em que os direitos da propriedade podem desmembrar-se (Barros, 2007, p. 85).

Neste sentido, em vários momentos a Constituição da República garante a propriedade. O primeiro dispositivo em que este direito fundamental reside é no *caput* e no inciso XXII do artigo 5º. Não obstante, a propriedade foi positivada novamente como um dos princípios da ordem econômica, no artigo 170, II.

No entanto, sempre que a nossa Constituição garante a propriedade, ela traça seus limites. No artigo 5º, no momento seguinte em que a propriedade é assegurada, a Constituição estipula que ela deve atender sua função social (XXIII) e que a lei estabelecerá a desapropriação por utilidade ou necessidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização. A necessidade do cumprimento da função social da propriedade também foi positivada junto aos princípios regentes da ordem econômica (170, III) (Brasil, 1088).

O Código Civil garante ao proprietário a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, bem como o direito de reavê-la daquele que a detém injustamente (1.228 *caput*). Entretanto, acompanha o ordenamento constitucional quando limita a propriedade ao cumprimento de sua função social, já que: obriga o proprietário ao exercício da propriedade em consonância com suas finalidades econômicas, observados o patrimônio natural e o histórico (§ 1º); veda o abuso do direito dominial (§ 2º); reconhece a usucapião (§§ 4º e 5º); e institui a desapropriação (§3º) (Brasil, 2002).

Tomando-se por referência a propriedade como fato econômico (CR, 170), o Código Civil ainda limita o uso do espaço aéreo e do subsolo ao interesse legítimo do proprietário, que não poderá opor sua utilização se não se deparar com frustração de seus interesses (Brasil, 1988).

Vê-se, assim, que o ordenamento garante a propriedade ao mesmo tempo em que a condiciona ao cumprimento de suas funções sociais, sendo uma delas a possibilidade de desapropriação quando a propriedade for necessária à realização do bem comum.

4.2. A DESAPROPRIAÇÃO NA CONSTITUIÇÃO E NAS DEMAIS LEIS

O instituto da Desapropriação, primordialmente, encontra lugar na Constituição Federal de 1988 no artigo 5º, pela interpretação sistemática do *caput* e de outros três incisos.

O *caput* do artigo 5º já preconiza que, “nos termos seguintes”, é garantida a inviolabilidade da propriedade - de modo que já adianta que os direitos ali previstos não são absolutos. Assim, este artigo carrega o inciso XXIV, que permite à lei instituir procedimento para desapropriação, mediante indenização justa e prévia, nos casos de interesse social, necessidade ou utilidade pública (Brasil, 1988).

A CR/88, ainda: estipula que compete privativamente à União legislar sobre desapropriação (artigo 22, II); reitera a necessidade de indenização justa e prévia para a realização de desapropriação de imóveis urbanos (artigo 182, §2º); e estabelece desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária (artigo 184), deixando claro que a lei complementar que regulamentar tal instituto estabelecerá “procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo judicial de desapropriação” (Brasil, 1941).

Uma vez verificada a Constituição, resta-nos agora analisarmos os aspectos mais relevantes do ordenamento infraconstitucional que rege a desapropriação por utilidade pública: o Decreto-Lei de 3.365/1941 e suas modificações (Brasil, 1941).

O artigo 2º desta delimita o objeto da desapropriação quando preceitua que todos os bens poderão ser desapropriados, sendo vedado, contudo, que os Estados e Municípios desapropriem bens da União e que os Municípios desapropriem os bens dos Estados e da União. Este artigo, também, define que a União, os Estados, os Municípios e os Territórios poderão realizar a desapropriação. Entretanto, estes não são os únicos, já que o artigo 3º prevê a possibilidade de delegação de competência por meio da Administração Direta para que os concessionários de serviços públicos, delegatários de poder público e outros estabelecimentos de “*caráter público*” desapropriem.

O artigo 5º lista os casos em que está presente a utilidade pública, sendo que o artigo 9º veda a análise judiciária, no processo de desapropriação, se a desapropriação em andamento está amparada ou não em algum dos quesitos apresentados no artigo 5º.

Também rege o processo judicial de desapropriação o artigo 20, o qual limita a contestação a versar somente sobre vício do processo judicial ou o valor oferecido como preços para o imóvel

desapropriado. Caso o desapropriado deseje ver declarada judicialmente a nulidade do ato desapropriatório por quaisquer outros fundamentos – como a falta de utilidade pública do imóvel desapropriado ou nulidades no procedimento administrativo desapropriatório – deverá submeter-se à ação judicial apartada daquela que o poder público instaurou para determinar a desapropriação, denominada genericamente de “*ação direta*”.

Esta ação direta, por sua vez, deve ser compreendida à luz do artigo 35, que dita que se os bens “*expropriados*” forem incorporados à Fazenda Pública não podem ser objetos de reivindicação, mesmo que fundado em nulidade do processo de desapropriação.

A competência para a desapropriação fica a cargo do artigo 6º, o qual estabelece que a declaração de utilidade pública será feita pelos Chefes do Executivo, e, desde o momento em que o ato foi exarado, ficam as autoridades públicas autorizadas a adentrar nos prédios que serão desapropriados desde o momento da declaração (artigo 6º), declaração esta válida por cinco anos

(artigo 10). Se a desapropriação não se der neste prazo, caducará e a declaração de utilidade pública para não mais poderá ser decretada dentro de um ano.

O Decreto-Lei em tela estabelece, em seu artigo 15, a prerrogativa de que o desapropriante “*alegue urgência*” e deposite caução fideijussória, de forma que, uma vez cumpridos estes dois pressupostos, “o juiz mandará imiti-lo provisoriamente na posse”. Tal declaração de urgência não poderá ser prorrogada, sendo que o “*expropriante*” deverá efetivar a imissão liminar em até 120 dias, depois dos quais a imissão provisória na posse não as será concedida.

Neste processo judicial, a citação do marido dispensa a da mulher (artigo 16), sendo que se o réu “não for conhecido” ou estiver em local ignorado, a citação far-se-á por edital.

A legislação dá especial atenção ao que compõe o justo preço na indenização. O artigo 25 inicia o tema, ao limitar ao magistrado a atribuição de quantia “*módica*” para ressarcir o desmonte e o transporte dos equipamentos instalados. Em seguida, o artigo 26 proíbe que os direitos de terceiros contra o desapropriado sejam computados na indenização e estipula que, decorrido mais de um ano a partir da avaliação do bem desapropriado, a correção do seu valor monetário será executada em conformidade com tabela emitida pela Secretaria de Planejamento da Presidência da República. Por fim, o artigo 27 condiciona quais parâmetros deverão balizar a sentença a ser exarada pelo magistrado, tentando ao máximo delimitar o conteúdo material da expressão “*justo preço*”, sendo que a lei estabelece, inclusive, limites para o valor dos honorários advocatícios.

No que tange aos recursos cabíveis no processo, o artigo 28 preconiza que, se a apelação for interposta pelo réu (desapropriado), a sentença somente será recebida com efeitos devolutivos; se interposta pelo expropriado, será recebida em ambos os efeitos.

5. ANÁLISE CONSTITUCIONAL DO DECRETO-LEI 3.365/1941

Verificadas as premissas básicas para a construção do Estado Democrático de Direito, o a sistemática da desapropriação na regência do Decreto-Lei 3.365/41, bem como as principais normas constitucionais que a regulam, passaremos agora à verificação constitucional desta norma.

5.1. BENS QUE PODEM SER DESAPROPRIADOS

Conforme demonstrado, nosso Estado possui três categorias de pessoas jurídicas de direito público autônomas – União, Estados e Municípios, todas voltadas à realização do bem comum. É sabido, ainda, que tais entes não estão hierarquicamente sobrepostos, situando-se todos em paridade sob a égide da Constituição.

Os requisitos constitucionais para a validade da desapropriação são a necessidade pública do bem e o pagamento da indenização justa e prévia. Se todos os entes estão voltados para a execução do bem comum, não há razão lógica para proibir que os entes federativos locais realizem a desapropriação de bens pertencentes a entes regionais, já que no caso concreto será demonstrado que a propriedade será mais útil ao bem comum se destinada ao uso pretendido pelo ente federativo local. Tal vedação, assim, colide com a cláusula pétrea constitucional que define a organização de nosso País em uma República Federativa, uma vez que hierarquiza os entes federativos que estão em igualdade de prerrogativas na ordem constitucional. Assim, temos que o artigo 2º, ao impedir que as pessoas jurídicas de direito público locais desapropriem bens de entes regionais carrega, desde já, uma inconstitucionalidade.

5.2. O PROCESSO JUDICIAL DE DESAPROPRIAÇÃO E SUAS CONSEQUÊNCIAS

Os artigos 5º, 9º, 20 e 35 do Decreto 3365/41, quando vistos em conjunto, descumprem a garantia constitucional da inafastabilidade da prestação jurisdicional (artigo 5º,XXXV da CR/88). Vejamos.

O artigo 5º lista em quais casos estão presentes a utilidade pública. Ao judiciário, por sua vez, é vedado verificar se estão presentes os casos de utilidade pública (artigo 9º), sendo que o particular somente pode arguir em sua contestação vício do processo judicial ou o valor da causa (artigo 20). Quaisquer outras pretensões somente serão verificadas em outro processo judicial, denominado “*ação direta*” (artigo 20, p.u.), processo este que é limitado, já que o bem não mais poderá ser reivindicado

se já tiver sido incorporado à Fazenda Pública (artigo 35).

Ora, estamos diante de uma clara violação material ao princípio da separação dos poderes e da prestação judiciária, ferindo preceitos definidos como cláusulas pétreas de nossa Constituição. É público e notório que o procedimento estipulado pelo Decreto-Lei combatido goza de tramitação célere, já que os pontos controvertidos são limitados. A denominada “*ação direta*”, que deverá ser proposta caso o desapropriado queira alegar quaisquer outras oposições – inclusive a nulidade do procedimento administrativo desapropriatório – deverá, no mínimo, aguardar o duplo grau obrigatório de jurisdição, já que seu êxito em primeira instância seria contrário a interesse da fazenda pública. Tal processo, ainda, contará com ampla dilação probatória, e permitirá que a Administração Pública, interessada na morosidade do processo, goze de prazos em dobro ou em quádruplo, em conformidade com o artigo 188 do nosso processo civil (Brasil, 1973). Tendo-se em vista que ao final do breve processo de desapropriação os bens desapropriados já terão sido incorporados à Fazenda Pública, o particular ou ente federativo não mais poderá reavê-lo, já que o processo em que poderia buscar este resultado ainda não terá terminado.

Desta forma, tais preceitos cominam na vedação material da prestação da tutela jurisdicional e da inobservância de diversos direitos e garantias fundamentais, sendo elas a ampla defesa, o contraditório e o próprio direito à propriedade, que poderiam ser banalmente suprimidos. Adicionalmente, tal medida colide com o próprio núcleo de um Estado de Direito, em que à Administração não pode se valer de prerrogativas injustificáveis, além do disposto na Constituição.

Além do mais, o Estado Democrático de Direito, de acordo com Habermas, é caracterizado pela possibilidade de que a sociedade multifacetada estabeleça quais são suas necessidades e valores, de que o Estado não mais defina unilateralmente o que é o interesse (*apud* Fernandes, 2011, p. 198). Na atual sistemática da desapropriação, de acordo com o Decreto- Lei 3.365/41, a atuação do poder Estatal é decidida unilateralmente e de maneira definitiva pelo Chefe do Executivo, vedada toda e qualquer possibilidade de participação da sociedade na definição do que constituiria o interesse público no caso concreto. E ainda, de acordo com Celso Antônio Bandeira de Mello (2009, p. 60) o interesse público “nada mais é que a dimensão pública dos interesses individuais, ou seja, de cada indivíduo enquanto partícipe da sociedade”.

Retira-se daí a grande importância de que seja estabelecido um procedimento em contraditório, no qual seria verificado se estariam em litígio o interesse público ou o interesse da administração, já que possibilitar-se-ia a caracterização multifacetada deste interesse público.

Uma vez caracterizado o interesse público, este seria ponderado com o interesse particular em adequação às normas de hermenêutica. Assim, para que seja possível a

desapropriação, ato desapropriatório deverá preencher os critérios que o permitiria sobrevaler sobre os interesses do particular: deverá ser adequado, necessário e proporcional em sentido estrito. Somente após a Administração Pública comprovar em um procedimento em contraditório que a aquisição forçada da propriedade é apta e imprescindível para concretizar o interesse público, e que não há nenhuma outra maneira menos gravosa ao particular para efetivar este interesse, é que a Administração Pública poderá valer-se do tão defendido princípio de que o interesse público deve se sobrepor ao interesse privado (Mello, 2009, p. 55).

Ainda, a Administração Pública não é a única e exclusiva titular do interesse público. O particular desapropriado pode também valer-se de sua propriedade para a perseguição de fins públicos. Nestes casos, a verificação judicial passaria à terceira sub-regra da proporcionalidade: a proporcionalidade em sentido estrito, de forma que o judiciário deverá adentrar na ponderação de qual das atividades desenvolvidas na propriedade corresponde à melhor forma de materialização dos fins públicos. À luz do princípio constitucional da eficiência (CR/88, artigo 37, *caput*), a ponderação escolherá a melhor destinação do bem após o processo contraditório com participação dos interessados da norma, que corresponderá ao interesse público.

Por fim, tal vedação contraria a separação dos poderes e o sistema de freios e contrapesos. As funções do Estado são divididas entre três órgãos distintos exatamente para permitir que os órgãos que exerçam o poder estatal fiscalizem uns aos outros. Impedir este processo fiscalizatório é dar lugar ao arbítrio.

Mas o Decreto-Lei ainda vai além. Como se já não fosse inaceitável que o Estado gozasse de um poder absoluto para desapropriar, o artigo 3º previu que fosse concedida aos concessionários de serviços públicos e aos “*estabelecimentos de caráter público ou que exerçam funções delegadas do poder público*” poder semelhante. Assim, a Administração Pública pode autorizar genericamente um particular a desapropriar. O particular, por sua vez, gozará das mesmas prerrogativas de que dispõe a Administração Pública, ou seja, seus atos de desapropriação serão judicialmente inatacáveis, com ressalva somente ao valor da indenização e a vício do processo judicial.

Se é inaceitável que a Administração Pública goze de tal prerrogativa, ainda mais crítica é a inconstitucionalidade de que os atos de particulares não possam ser discutidos em juízo. Se em um Estado Democrático de Direito é vedado que o Estado dite unilateralmente os interesses públicos, é inaceitável que um particular o faça.

A combinação dos artigos acima descritos gera, inclusive, uma contradição interna no Decreto-Lei 3.365/41. Se ao judiciário é vedada a verificação da presença ou não da utilidade pública na desapropriação e, uma vez que o bem tenha sido incorporado à Fazenda Pública ele não mais

poderá ser objeto de reivindicação, o próprio artigo 5º do decreto-lei é letra morta, já que em momento algum a destinação pública do bem poderá ser argüida e comprovada. Se este dispositivo previsse uma ou inúmeras possibilidades em que os bens particulares fossem considerados de finalidade pública - e, desta forma, passíveis de serem desapropriados - em nada mudaria, já que em momento algum a utilidade pública do bem poderia ser atacada.

Encontramos argumentação neste sentido na obra de Francisco Campos (1956), que subscreveu o Decreto-Lei 3.365/41 juntamente com o então presidente Getúlio Vargas, já que ocupava à época o cargo de Ministro da Justiça. Este autor é um dos poucos – para não dizer o único – a levantar-se em defesa da inconstitucionalidade deste decreto. Muito embora suas considerações tenham sido tecidas com base na Constituição de 1946, continuam válidas, dada a semelhança de vários preceitos desta Constituição com a nossa atual. Com esta argumentação podemos, também, defender que esta norma não foi recepcionada pela ordem constitucional de 1946 e por ela invalidado. A semelhança entre os textos constitucionais é tamanha que o texto da antiga constituição é extremamente semelhante ao nosso. Vejamos:

“É garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro” (artigo 141, § 6º, da Constituição de 1946).

Francisco Campos fez a mesma pergunta que nos fazemos:

“De que natureza é o poder assim concedido à administração pública para tomar ao indivíduo a sua propriedade? Será ela o juiz exclusivo ou soberano, com a competência de decidir, de modo conclusivo ou final, do caráter público da utilidade pública da obra ou empreendimento para cujo fim decreta a desapropriação? (...) é um poder discricionário, no sentido de que dentro da administração se confine, de modo exclusivo ou exaustivamente, a competência para ajuizar da ocorrência da condição de que o dispositivo constitucional faz depender a única exceção por êle aberta à garantia do direito de propriedade?”(CAMPOS, 1956, p. 173)

Para ele, a própria leitura do texto constitucional responde a esta pergunta, na medida em que este condiciona que desapropriação somente é legal se: (1) precedida de indenização justa e (2) motivada por utilidade pública (Campos, 1956, p. 174). Assim, se a Constituição não permitisse ingresso em juízo para se discutir se o imóvel é ou não de utilidade pública, o único requisito constitucional para a desapropriação seria o pagamento da indenização. Entretanto, se a desapropriação se deu mediante erro de apreciação quanto à utilidade pública do bem, esta não poderá produzir seus efeitos (Campos, 1956, p. 175)

Podemos concluir que a prerrogativa da Administração Pública de promover a desapropriação não é discricionária, mas vinculada à finalidade legal a qual é destinada: deve ser de utilidade pública.

Do contrário, a garantia constitucional à propriedade privada seria letra morta, já que esta poderia ser tomada por qualquer fim, mediante decisão arbitrária e unilateral da Administração Pública. Para que seja legítima, não basta que seja verificado se a obra é de utilidade pública, mas também se o bem desapropriado é necessário à execução da obra (Campos, 1956, p. 184).

Francisco Campos traz, ainda, válidas lições do direito comparado, por meio da verificação da jurisprudência da Corte Suprema de West Virginia. Este tribunal conclui que a possibilidade de que o Estado tomasse definitivamente a propriedade particular sem que pudesse ser discutida judicialmente sua utilidade pública deixaria sem validade prática a disposição encontrada na *Bill of Rights* de que a propriedade só poderia ser tomada nos casos de utilidade pública. Assim, de acordo com este tribunal, a utilidade pública do bem a ser desapropriado pode ser atacada e deverá ser demonstrada pela administração no processo desapropriatório (Campos, 1956, p. 181).

Desta forma, valemo-nos da mesma linha argumentativa de Francisco Campos para defender que a norma que estipula a impossibilidade de verificação judicial dos atos desapropriatórios não é válida ante uma Constituição democrática.

5.3. DESTINAÇÃO DO BEM DESAPROPRIADO A FIM DIVERSO DO PRIMEIRAMENTE ALEGADO (TREDESTINAÇÃO)

Findo este ponto, é necessário atacamos outro preceito implícito no decreto-lei e pacífico na doutrina e jurisprudência. O artigo 5º, § 3º, veda que nos casos em que a desapropriação se der com a finalidade de criar ou ampliar parcelamento popular destinado às classes de menor renda não será possível destinar o bem desapropriado a outra finalidade - tredestinação, nem haverá retrocessão. Tendo-se em vista que a esta vedação é somente para as desapropriações para parcelamento popular, entende-se que é possível nos outros casos, findo o procedimento administrativo e judicial de desapropriação, que o bem desapropriado seja destinado a objetivo totalmente diferente do primeiro alegado (PIETRO, 2004, p. 181).

Se o controle exercido sobre a finalidade pública da desapropriação já é comprometido pela sistemática processual, ele se torna impossível se for assim compreendida a prerrogativa da Administração Pública de realizar a tredestinação do bem. À luz do devido processo legal, é exigível que o desapropriado saiba exatamente qual a finalidade do bem que lhe será tomado, com vistas a preparar defesa hábil e eficiente que possa descaracterizar a necessidade de desapropriação. Tornar inefetiva a defesa técnica do réu no procedimento desapropriatório afronta o devido processo legal.

Conforme já defendido, a possibilidade aberta à Administração Pública de desapropriar está longe de ser discricionária. A devida motivação do ato administrativo desapropriatório é elemento

fundamental para que este seja lícito, na medida em que perseguirá a finalidade pública.

Por outro lado, dizer que a destinação do bem desapropriado pode ser arbitrariamente modificada após o procedimento desapropriatório é o mesmo que afirmar que o motivo inicial para desapropriar não correspondia à finalidade pública, de forma que o primeiro procedimento não deveria ter sido iniciado e, caso fosse, deveria ter sido julgado improcedente em juízo. Adicionalmente, ficaria suprimida a possibilidade de a sociedade participar do processo de definição do que constituiria o bem comum, que, conforme explanado, é elemento basilar de um Estado Democrático.

Por fim, reata que tal compreensão é contrária à moralidade administrativa, já que se abre a possibilidade a um administrador descuidado de suprimir um direito constitucional fundamental para fim contrário ao preceituado em lei.

5.4. IMISSÃO PROVISÓRIA NA POSSE DO BEM DESAPROPRIADO

Deve ser alvo de nossos questionamentos, ainda, o modo como foi regulamentada a imissão na posse dos bens a serem desapropriados. De acordo com o artigo 15 do decreto-lei, se o

desapropriante alegar urgência e depositar caução, o juiz “*mandará*” imiti-lo provisoriamente na posse dos bens. Esta imissão, de acordo com o parágrafo primeiro deste mesmo artigo, poderá se dar até mesmo antes da citação do réu, mediante o depósito de determinadas quantias descritas em lei. O parágrafo segundo deste artigo limita que a alegação de urgência não poderá ser renovada, sendo que o expropriante deverá requerer a imissão na posse em até 120 dias da declaração de urgência. A constitucionalidade deste dispositivo já foi debatida no Supremo Tribunal Federal, que tem entendimento pacífico e sumulado de que o parágrafo primeiro do artigo 15 não contraria a Constituição (Súmula 652 do STF).

Entretanto, em que pese o entendimento deste Tribunal, cremos que tais preceitos são contrários à nossa Ordem Constitucional. Primeiramente, é certo que o prazo legal de cento e vinte dias estipulado é mais que suficiente para que seja promovida a citação do proprietário, de forma que este, no mínimo, não seria surpreendido com a ocupação inesperada de sua propriedade. Não razoável, portanto, que a citação do proprietário - elemento essencial para a garantia a prestação jurisdicional - seja suprimida por mero capricho do desapropriante, que terá quatro meses para requerer a posse do bem sem promover a citação do proprietário do imóvel.

Por outro lado, a simples alegação de urgência não poderia ser suficiente para a concessão de liminar de imissão na posse, ainda mais se esta se der *inaldita altera pars*. Em observância ao devido processo legal, principalmente ao sub-princípio da ampla defesa, é necessário que a concessão da

tutela de urgência seja fundamentada pelos dois elementos que norteiam a concessão de medidas antecipatórias de tutela: o *fumus boni juris* e o *periculum in mora*. Assim, para valer-se desta imissão provisória na posse, o interessado deverá comprovar que há perigo de dano se a imissão na posse dos bens não for rapidamente concedida, e que tem as condições mínimas necessárias à efetivação a convencer o magistrado em um procedimento de cognição sumária de que a desapropriação em especial se dá em razão da perseguição da finalidade pública. A simples alegação de urgência, como preconiza a norma, não é suficiente para que esta prestação jurisdicional seja concedida, já que poderá ser por demais gravosa ao particular.

Para terminarmos a análise deste artigo 15, temos que a imissão provisória na posse não poderá ser concedida de maneira nenhuma antes de citar o desapropriado, tendo-se em mente as consequências que pode gerar, conforme demonstraremos.

O direito pátrio permite somente em casos extremos a autotutela, de forma que a resolução de litígios e a utilização da força são privativas do Estado. Contudo, uma das possibilidades legais nas quais o particular pode perseguir com suas próprias forças seus direitos se dá justamente quando o possuidor for turbado da posse. De acordo com o parágrafo 1º do artigo 1.210 do nosso Código Civil, “o possuidor turbado, ou esbulhado, poderá manter-se ou restituir-se por sua própria força, contanto que o faça logo”.

Assim, se o particular vir sua posse turbada sem que tivesse sido previamente notificado, poderá licitamente tomá-la de volta, já que estará agindo em desforço imediato putativo, pois, por falta de conhecimento do procedimento judicial desapropriatório, acreditaria ser o legítimo possuidor da coisa.

Por outro lado, tal preceito vilipendia novamente a garantia constitucional da propriedade, já que esta somente seria assegurada até o momento em que a administração pública ou seus delegados “alegassem” que esta seria de utilidade pública. É quase o mesmo que dizer que a propriedade somente estaria assegurada da turbção de outros particulares, sendo inoponível ante a turbção efetuada pelo Estado e seus representantes.

Deve ser entendida da mesma forma a inconstitucionalidade do artigo 6º, que, negligenciado a sujeição da Administração Pública ao princípio da legalidade, permite que os chefes do executivo declarem a utilidade pública de determinado bem e, uma vez declarada a utilidade pública, permite que as “autoridades administrativas” adentrem nos prédios compreendidos na declaração, podendo inclusive recorrer ao auxílio policial. A conjunção de tais preceitos torna possível a supressão de diversos direitos constitucionais fundamentais – dentre os quais se encontram a proteção à intimidade, aos domicílios e à própria propriedade – por meio de ato administrativo, o que torna ainda mais

gritante a inconstitucionalidade desta norma.

Tais preceitos são coroados com a afirmação de que o prazo para promover a desapropriação caducará em cinco anos (artigo 10). Ora, toda a lei foi confeccionada presumindo que o processo de desapropriação deverá ser célere, já que o desapropriante teria urgência na perseguição do bem público. Entretanto, tal suposição é elidida no próprio Decreto-Lei, quando permite que a Administração tenha cinco anos para promover a desapropriação, prazo que de maneira nenhuma pode sustentar urgência.

Não obstante às críticas que tecemos sobre as prerrogativas abusivas de que goza o desapropriante, temos que o referido decreto-lei limita desarrazoadamente o poder de desapropriar quando impede nova declaração de utilidade pública em um ano nos casos em que o decreto que declarou a utilidade pública propriedade caducou (artigo 10). Se um administrador público não foi diligente na perseguição do interesse público em um momento, não há motivos para que este fato se torne um ônus a toda sociedade que não mais terá a finalidade pública adimplida. Assim, findo o prazo para promoção da desapropriação nos moldes da primeira declaração de utilidade pública, a primazia do interesse público sobre o interesse particular legitimaria nova declaração de utilidade pública, mesmo imediatamente após a primeira. Temos, assim, que tal limitação também deverá ser entendida como inconstitucional.

5.5. IGUALDADE DE CÔNJUGES NO CASAMENTO

Tendo como base os preceitos constitucionais que asseguram a igualdade entre os cônjuges no casamento (CR/88, artigo 226, §5º) e a própria igualdade em si (artigo 5º, *caput*), a possibilidade preceituada no artigo 16 do decreto lei combatido de que a citação do marido dispensa a da mulher não pode de maneira nenhuma ser aplicada. Tal preceito somente evidencia ainda mais o anacronismo e a incompatibilidade deste Decreto-Lei com a Constituição.

5.6. JUSTO PREÇO

A matéria mais debatida na doutrina e jurisprudência é sobre a caracterização do justo preço da propriedade a ser desapropriada, que balizará o valor em que o desapropriado será indenizado. Tendo-se em vista que tal debate já foi objeto de profundos estudos de brilhantes estudiosos do direito, chamaremos atenção somente aos seus principais aspectos.

Creemos que, para melhor verificação deste instituto, temos que dar-lhe interpretação de modo que os direitos e garantias fundamentais tenham eficácia máxima. Desta forma, permitida a desapropriação, de acordo com os preceitos constitucionais, a indenização deverá ser aquela que leva

o desapropriado ao mesmo estado patrimonial em que se encontrava antes da ação do Estado. Não pode ser outra interpretação, na medida em que a própria Constituição preconiza que a indenização, além de prévia, deverá ser justa. Partindo desta premissa, verificaremos rapidamente os dispositivos legais que tratam da indenização.

No que tange à indenização em casos de imissão prévia na posse do bem a ser desapropriado, o artigo 15-A, acrescido pela Medida Provisória 2.183-56/01, estabelece que os juros compensatórios serão limitados a seis por cento anuais, a serem calculados sobre a diferença entre o preço ofertado e valor estipulado pela sentença judicial. Na mesma linha, o parágrafo 1º deste artigo condiciona o pagamento destes juros à comprovação da perda de renda comprovada pelo proprietário. Os parágrafos seguintes abrangem a aplicação destas regras indenizatórias a outros institutos que versarem sobre indenizações por restrições decorrentes de ato do Poder Público.

A limitação à quantia a ser paga por juros compensatórios não poderia ser limitada por lei, sob pena de acarretar gravame ao patrimônio particular. Tanto é que o Supremo Tribunal Federal, por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.332-2 suspendeu liminarmente a eficácia tanto da expressão contida no *caput* “*de até seis por cento ao ano*” quanto dos parágrafos 1º, 2º e 4º.

Neste ensejo, a expressão do artigo 25 do Decreto-Lei que dita que deverá ser arbitrada “*quantia módica*” para ressarcir o desmonte e transporte de equipamentos instalados deverá ser interpretada conforme a Constituição e ser entendida como “*quantia necessária*”. Para que o particular não sofra dano patrimonial, a quantia arbitrada para o transporte de equipamentos deverá ser equivalente ao total necessário para fazê-lo, de modo que não será transgredido, desde início, o dispositivo constitucional que estabelece que a indenização deverá ser justa.

O artigo 26, por outro lado, não é compatível com o sistema constitucional que rege a desapropriação. Impedir que os direitos de terceiros contra o proprietário não sejam computados no valor da indenização pode gerar gravame patrimonial contra o desapropriado, de modo que o Estado não poderá escusar-se de arcar com os danos que causar. Tal preceito, além de descaracterizar a indenização justa, representaria agressão inclusive ao Estado de Direito, tendo-se em vista que ao Estado estar-se-ia valendo de prerrogativa desproporcional à perseguição do bem comum. É notório, ainda, que o interesse público – visto como dimensão pública dos interesses individuais – não abarcaria a possibilidade de que o Estado se enriquecesse ilicitamente às custas dos particulares.

Por último, o artigo 27 tenta estabelecer vários parâmetros e limites para determinação do valor indenizatório. Entretanto, tendo-se em vista que a indenização preconizada no texto constitucional é a indenização justa, tais parâmetros não podem servir de obstáculo para a sentença. À luz do princípio do devido processo legal, balizado principalmente pela possibilidade de decisão

jurisdicional de acordo com o livre convencimento motivado e da ampla defesa, pode o magistrado adotar outros parâmetros com vistas à adequar o valor da indenização à realidade fática do bem desapropriado.

É neste sentido que caminhou o Supremo Tribunal Federal quando suspendeu liminarmente a eficácia do limite de R\$ 151.000,00 a ser pago pela Administração Pública a título de honorário advocatício (ADI 2.332-2), sujeitando o Estado às mesmas regras sucumbenciais vigentes aos demais cidadãos. sob o argumento de que

Por fim, atacaremos a possibilidade de que o Estado desaproprie, além das áreas necessárias a realização da finalidade pública, as áreas que se valorizarem em consequência da realização da obra. A Constituição prevê espécie tributária a ser utilizada exatamente nos casos em que os particulares enriquecerem imotivadamente em razão de obra pública: a contribuição de melhoria (CR/88, artigo 145, III) (Machado, 2010, p. 459). Este instituto possibilita de que a propriedade particular seja mantida sem acarretar enriquecimento sem causa daqueles beneficiados pela obra. Assim, tendo-se em vista a eficácia máxima dos direitos e garantias fundamentais, a possibilidade de desapropriação das áreas que se valorizaram em decorrência da obra pública mostra-se desnecessária à perseguição do objetivo da norma, de forma que é inconstitucional.

Isto sem falarmos que esta possibilidade de desapropriação com vistas a evitar enriquecimento se causa do particular não está prevista no sistema constitucional, que limita a relativização da propriedade na medida em que esta seja de utilidade pública, e não para garantir à Administração Pública ganhos especulativos.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ante o exposto, podemos concluir que a possibilidade de que a Administração Pública estipule, em decisão materialmente inatacável, o que é a utilidade ou necessidade pública viola o preceito fundamental que define que nosso País é construído nos moldes de um Estado Democrático de Direito, já que este tem como sua principal característica a institucionalização pública do debate, garantindo-se na máxima medida a participação da sociedade civil organizada na definição e perseguição do interesse público.

Não obstante, tal possibilidade não se coaduna sequer com a elaboração de um Estado de Direito, já que, ao vedar a atuação do Judiciário, mitiga a separação dos poderes e impede a execução do sistema de freios e contrapesos.

Por outro lado, o procedimento desapropriatório estabelecido no Decreto-Lei 3.365/41 avilta em diversos momentos a garantia constitucional da propriedade. O primeiro que temos como

inconstitucional é a possibilidade de que agentes públicos ingressem na propriedade declarada de utilidade pública a partir do momento em que seja exarado o decreto desapropriatório. Tal medida, além do direito à propriedade, pode culminar no aviltamento da garantia constitucional da inviolabilidade de domicílio.

Nesta toada, as limitações estipuladas no processo judicial de desapropriação fazem letra morta da garantia constitucional da propriedade e da inafastabilidade da prestação judicial, na medida em que o réu terá sua propriedade tomada sem que possa alegar a inconstitucionalidade da atuação estatal – ou do particular, em seu nome - de desapropriar em dissonância aos preceitos constitucionais. Os poderes dados à Administração Pública para promover a desapropriação soam ainda mais absurdos com a possibilidade que lhe foi conferida de modificar a finalidade do bem após o processo desapropriatório.

A finalidade pública, por sua vez, não pode ser obstada se para sua realização for necessária a desapropriação de bens de entes federativos regionais por entes locais, já que estão todas em paridade ante a Constituição.

O quesito constitucional que garante que a desapropriação será precedida de indenização justa não pode ser mitigado sequer por reforma constitucional, já que figura-se como um direito fundamental. Assim, as tentativas de limitação da quantia indenizatória pelo legislador infraconstitucional não podem de maneira alguma prosperar.

A desigualdade de cônjuges perante o casamento, positivada pelo Decreto- Lei3.365/41, somente ressalta seu anacronismo com o sistema jurídico vigente.

Por fim, se observarmos a similitude entre os dispositivos constitucionais garantidores da propriedade na Constituição de 1.946 com a nossa atual, podemos suscitar que, mesmo no silêncio de nossos tribunais sobre o tema, o Decreto-Lei 3.365/41 não foi sequer recepcionado pela Constituição de 1.946, o que somente reforça nossa argumentação.

REFERÊNCIAS

BAHIA, A. G. M. F. A interpretação jurídica no Estado Democrático de Direito: contribuição a partir da teoria do discurso de Jürgen Habermas. *In: OLIVEIRA, M. A. C. de (org.). **Jurisdição e hermenêutica constitucional***. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004. p. 301-357.

BONAVIDES, P. **Teoria do Estado**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

BRASIL. [Constituição (1946)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 1946. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 5 nov. 2011.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 5 nov. 2011.

BRASIL. [Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941]. **Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941**. Dispõe sobre desapropriação por utilidade pública. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1941.

BRASIL. [Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973]. **Código de Processo Civil**. Brasília, DF: Presidência da República, 1973. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5869.htm. Acesso em: 5 nov. 2011.

BRASIL. [Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002]. **Código Civil**. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm. Acesso em: 5 nov. 2011.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula nº 652**. Brasília, DF: STF, [2003]. Disponível em: http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaSumula&pagina=sumula_601_700. Acesso em: 5 nov. 2011.

CAMPOS, F. **Direito constitucional**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1956. v. 1.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

FERNANDES, B. G. **Curso de direito constitucional**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

MACHADO, H. de B. **Curso de direito tributário**. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MELLO, C. A. B. de. **Curso de direito administrativo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MONTEIRO, W. de B. **Curso de direito civil: direito das coisas**. 38. ed. São Paulo: Saraiva, 2007. v. 3.

SILVA, J. A. da. **Curso de direito constitucional positivo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.