

# Direito Administrativo

*Resolução de Questões*  
*Advocacia Geral da União - AGU*

**José Carlos Machado Júnior**

***E-mail: josecarlosmachadojunior@gmail.com***

# AGU - QUESTÕES 20-25

## V- AGU 2012 / CESPE

Julgue os itens seguintes, que versam sobre desapropriação.

20. Sujeitam-se à desapropriação o espaço aéreo, o subsolo, a posse, bem como direitos e ações, entre outros bens, **desde que sejam privados** e se tornem objeto de declaração de utilidade pública ou de interesse social.

21. Tratando-se de **desapropriação por zona**, o domínio do expropriante sobre as áreas que sofrem valorização extraordinária é provisório, ficando, por isso, os novos adquirentes sujeitos ao pagamento da contribuição de melhoria, conforme dispõe a CF.

22. O ato de a União desapropriar, mediante prévia e justa indenização, para fins de reforma agrária, imóvel rural que não esteja cumprindo a sua função social configura desapropriação por utilidade pública.

20. Sujeitam-se à desapropriação o espaço aéreo, o subsolo, a posse, bem como direitos e ações, entre outros bens, **desde que sejam privados** e se tornem objeto de declaração de utilidade pública ou de interesse social.

O item está errado, porque **não é necessário que os bens ou direitos sejam privados** para que possam ser objeto de declaração de utilidade pública ou de interesse social. Os bens públicos também podem ser objeto de desapropriação. A redação do item, ao estabelecer a possibilidade de desapropriação para os bens e direitos que lista, "desde que sejam privados", cria uma restrição que não existe nos termos das leis de regência. Bibliografia: “A declaração de utilidade pública ou de interesse social pode atingir qualquer bem necessário ou conveniente ao serviço público ou à coletividade; pode recair sobre o patrimônio material ou imaterial; (...) pode incidir sobre a propriedade particular ou pública, com a só exigência de que, neste último caso, o poder expropriante seja de nível superior ao da Administração expropriada e esteja munido de prévia autorização legislativa para expedir o ato expropriatório.” In, Hely Lopes Meirelles. Direito Administrativo Brasileiro. 26ª Edição, atualizada por Eurico de Andrade Azevedo et al., Malheiros Editores, 2001, p. 573.

## Objeto

Todos os bens podem ser desapropriados:

- a. Coisas corpóreas (móveis ou imóveis)
- b. Coisas incorpóreas, direitos (exceto os personalíssimos), ações, patentes, fundos de comércio, nomes de empresa
- c. Bens públicos ou privados
  - i. Subsolo e espaço aéreo - requisito - utilização resultar prejuízo ao proprietário do solo
  - ii. Bens de pessoas políticas (\*)

Decreto-Lei 3.365/41

Art. 2º Mediante declaração de utilidade pública, todos os bens poderão ser desapropriados pela União, pelos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios.

§ 1º A desapropriação do **espaço aéreo ou do subsolo** só se tornará necessária, quando de sua utilização resultar **prejuízo** patrimonial do proprietário do **solo**.

§ 2º Os bens do domínio dos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios poderão ser desapropriados pela União, e os dos Municípios pelos Estados, mas, em qualquer caso, ao ato **deverá preceder autorização legislativa**.

## Constituição Federal

Art. 5º XXIV - a lei estabelecerá o procedimento para **desapropriação** por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição;

- necessidade pública
- utilidade pública
- interesse social

Na clássica distinção elaborada por Seabra Fagundes:

"A **necessidade pública** aparece quando a Administração se encontra diante de um problema inadiável e premente, isto é, que não pode ser removido nem procrastinado e para cuja solução é indispensável incorporar no domínio do Estado o bem particular.

A **utilidade pública** aparece quando a utilização da propriedade é conveniente e vantajosa ao interesse coletivo, mas não constitui imperativo irremovível.

Haverá motivo de **interesse social** quando a expropriação se destine a solucionar os chamados problemas sociais, isto atinentes às classes mais pobres, aos trabalhadores, à massa em geral pela melhoria nas mais distribuição da riqueza, enfim, pela atenuação das desigualdades sociais."

## Constituição Federal

Art. 182. ...

§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu **adequado aproveitamento, sob pena**, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - **desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública** de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

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

§ 1º As benfeitorias úteis e necessárias serão indenizadas em dinheiro.

§ 2º O decreto que declarar o imóvel como de interesse social, para fins de reforma agrária, autoriza a União a propor a ação de desapropriação.

(...)

## Constituição Federal

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



## Desapropriação - Legislação

DECRETO-LEI Nº 3.365/41 - Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública. - Regra Geral

LEI Nº 4.132/62 - Define os casos de desapropriação por interesse social

Lei Complementar 76/93 com alterações da Lei Complementar 88/96 - Desapropriação por interesse social - União

Lei 10.257/2001 - Estatuto da Cidade - Desapropriação por interesse social - Município

Lei 8.257/91 - Expropriação

21. Tratando-se de **desapropriação por zona**, o domínio do expropriante sobre as áreas que sofrem valorização extraordinária é provisório, ficando, por isso, os novos adquirentes sujeitos ao pagamento da contribuição de melhoria, conforme dispõe a CF.

21 E - Indeferido A afirmação contida no item está errada, porque **a desapropriação por zona substitui a cobrança de contribuição de melhoria**. Os novos adquirentes pagam pelo imóvel o seu novo preço, já acrescido pela valorização decorrente da obra pública. Nesse sentido: “Desapropriação por zona (...) O domínio do expropriante, portanto, terá sido provisório, durando apenas o tempo necessário à revenda a terceiro, transferência essa que, aí sim, terá caráter premanente. Como o expropriante arrecada valores bem mais elevados do que pagou a título de indenização, tem a seu favor uma diferença pecuniária que serve para compensar, total ou parcialmente, o custo da obra. Essa estratégia, aliás, substitui a cobrança de contribuição de melhoria, espécie de tributo previsto no artigo 145, III, da CF, que tem idêntico objetivo. . (in José dos Santos Carvalho Filho. Manual de Direito Administrativo. 15ª Edição, revista, atualizada e ampliada. Rio de Janeiro: editora Lumen Juris, 2006, p. 680).

DECRETO-LEI Nº 3.365, DE 21 DE JUNHO DE 1941.

### **Desapropriação por ZONA**

Art. 4º A desapropriação poderá abranger a área contígua necessária ao desenvolvimento da obra a que se destina, e as zonas que se valorizarem extraordinariamente, em consequência da realização do serviço. Em qualquer caso, a declaração de utilidade pública deverá compreendê-las, mencionando-se quais as indispensáveis à continuação da obra e as que se destinam à revenda.

**Desapropriação por zona** é a desapropriação de uma área maior que a necessária à realização de uma obra ou serviço por abranger a zona contígua a ela, tendo em vista ou reservá-la para ulterior desenvolvimento da obra ou revendê-la, a fim de absorver a valorização extraordinária que receberá em decorrência da própria execução do projeto. (CABM)

V. Hipóteses de inconstitucionalidade da desapropriação por zona

### **Constituição Federal**

Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

III - contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas.

ADMINISTRATIVO. DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA. INDENIZAÇÃO. PRESCRIÇÃO AQUISITIVA DE PARTE DO IMÓVEL. INTERRUÇÃO DO PRAZO PRESCRICIONAL. DECRETO ESTADUAL Nº 4.471/94. JUROS COMPENSATÓRIOS. TERMO INICIAL. VALORIZAÇÃO DA ÁREA REMANESCENTE. ABATIMENTO. ART. 27 DO DECRETO-LEI 3.365/41.

3. Na desapropriação, direta ou indireta, quando há valorização da área remanescente não desapropriada em decorrência de obra ou serviço público, dispõe o Estado de três instrumentos legais para evitar que a mais valia, decorrente da iniciativa estatal, locuplete sem justa causa o patrimônio de um ou de poucos: a desapropriação por zona ou extensiva, a cobrança de contribuição de melhoria e o abatimento proporcional, na indenização a ser paga, da valorização trazida ao imóvel.

4. A valorização imobiliária decorrente da obra ou serviço público pode ser geral, quando beneficia indistintamente um grupo considerável de administrados, ou especial, que ocorre quando o benefício se restringe a um ou alguns particulares identificados ou, pelo menos, identificáveis.

5. A mais valia geral subdivide-se em ordinária e extraordinária. A primeira tem lugar quando todos os imóveis lindeiros à obra pública se valorizam em proporção semelhante. A segunda, diferentemente, toma parte quando algum ou alguns imóveis se valorizam mais que outros, atingidos pela mais valia ordinária.

6. Na hipótese de valorização geral ordinária, dispõe o Poder Público da contribuição de melhoria como instrumento legal apto a "diluir", entre os proprietários beneficiados com a obra, o custo de sua realização.

7. No caso de valorização geral extraordinária, pode o Estado valer-se da desapropriação por zona ou extensiva, prevista no art. 4º do Decreto-Lei 3.365/41. Havendo valorização exorbitante de uma área, pode o Estado incluí-la no plano de desapropriação e, com a revenda futura dos imóveis ali abrangidos, socializar o benefício a toda coletividade, evitando que apenas um ou alguns proprietários venham a ser beneficiados com a extraordinária mais valia.

8. Por fim, tratando-se de valorização específica, e somente nessa hipótese, poderá o Estado abater, do valor a ser indenizado, a valorização experimentada pela área remanescente, não desapropriada, nos termos do art. 27 do Decreto-Lei 3.365/41.

9. No caso, a área remanescente não desapropriada valorizou em decorrência da construção de rodovia estadual. A valorização experimentada pelo imóvel não é especial, mas genérica, atingindo patamares semelhantes todos os imóveis lindeiros à via pública construída. Assim, a mais valia deve ser cobrada por meio do instrumento legal próprio, que é a contribuição de melhoria, sendo indevido o abatimento proporcional do justo preço a ser pago pela desapropriação.

(REsp 1092010/SC, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, SEGUNDA TURMA, julgado em 12/04/2011, DJe 15/09/2011)

3. Na desapropriação, direta ou indireta, **quando há valorização da área remanescente não desapropriada** em decorrência de obra ou serviço público, dispõe o **Estado de três instrumentos legais** para evitar que a mais valia, decorrente da iniciativa estatal, locuplete sem justa causa o patrimônio de um ou de poucos:

- a desapropriação por zona ou extensiva,
- a cobrança de contribuição de melhoria
- abatimento proporcional, na indenização a ser paga, da valorização trazida ao imóvel.

4. A **valorização imobiliária decorrente da obra ou serviço público pode ser geral, quando beneficia indistintamente um grupo considerável de administrados, ou especial**, que ocorre quando o benefício se restringe a um ou alguns particulares identificados ou, pelo menos, identificáveis.

5. A **mais valia geral subdivide-se em ordinária e extraordinária**. A primeira tem lugar quando todos os imóveis lindeiros à obra pública se valorizam em proporção semelhante. A segunda, diferentemente, toma parte quando algum ou alguns imóveis se valorizam mais que outros, atingidos pela mais valia ordinária.

6. Na hipótese de valorização geral ordinária, dispõe o Poder Público da contribuição de melhoria como instrumento legal apto a "diluir", entre os proprietários beneficiados com a obra, o custo de sua realização.
7. No caso de valorização geral extraordinária, pode o Estado valer-se da desapropriação por zona ou extensiva, prevista no art. 4º do Decreto-Lei 3.365/41. Havendo valorização exorbitante de uma área, pode o Estado incluí-la no plano de desapropriação e, com a revenda futura dos imóveis ali abrangidos, socializar o benefício a toda coletividade, evitando que apenas um ou alguns proprietários venham a ser beneficiados com a extraordinária mais valia.
8. Por fim, tratando-se de valorização específica, e somente nessa hipótese, poderá o Estado abater, do valor a ser indenizado, a valorização experimentada pela área remanescente, não desapropriada, nos termos do art. 27 do Decreto-Lei 3.365/41.
9. No caso, a área remanescente não desapropriada valorizou em decorrência da construção de rodovia estadual. A valorização experimentada pelo imóvel não é especial, mas genérica, atingindo patamares semelhantes todos os imóveis lindeiros à via pública construída. Assim, a mais valia deve ser cobrada por meio do instrumento legal próprio, que é a contribuição de melhoria, sendo indevido o abatimento proporcional do justo preço a ser pago pela desapropriação.

22. O ato de a União desapropriar, mediante prévia e justa indenização, para fins de reforma agrária, imóvel rural que não esteja cumprindo a sua função social configura desapropriação por utilidade pública.

### Constituição Federal

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

§ 1º As benfeitorias úteis e necessárias serão indenizadas em dinheiro.

**§ 2º O decreto que declarar o imóvel como de interesse social, para fins de reforma agrária, autoriza a União a propor a ação de desapropriação.**

§ 3º Cabe à lei complementar estabelecer procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo judicial de desapropriação.

§ 4º O orçamento fixará anualmente o volume total de títulos da dívida agrária, assim como o montante de recursos para atender ao programa de reforma agrária no exercício.

§ 5º São isentas de impostos federais, estaduais e municipais as operações de transferência de imóveis desapropriados para fins de reforma agrária.

A respeito de concessões e permissões de serviço público, julgue os itens subsequentes.

23 À concessionária cabe a execução do serviço concedido, incumbindo-lhe a responsabilidade por todos os prejuízos causados ao poder concedente, aos usuários ou a terceiros, não admitindo a lei que a fiscalização exercida pelo órgão competente exclua ou atenuie tal responsabilidade.

24 A contratação de parceria público-privada deve ser precedida de licitação na modalidade convite, estando a abertura do processo licitatório condicionada a autorização, fundamentada em estudo técnico, da autoridade competente.

25 Reversão consiste na transferência, em virtude de extinção contratual, dos bens do concessionário para o patrimônio do concedente.



23. À concessionária cabe a execução do serviço concedido, incumbindo-lhe a responsabilidade por todos os prejuízos causados ao poder concedente, aos usuários ou a terceiros, não admitindo **a lei** que a fiscalização exercida pelo órgão competente exclua ou atenuie tal responsabilidade.

23 C - Indeferido O item sob análise está **correto e corresponde ao texto do artigo 25, da Lei 8987/1995**. As mínimas alterações de redação e a colocação da frase na voz passiva não alteram o significado do item em cotejo com a forma expressa da lei, que assim estabelece, litteris:

**Art. 25. Incumbe à concessionária a execução do serviço concedido, cabendo-lhe responder por todos os prejuízos causados ao poder concedente, aos usuários ou a terceiros, sem que a fiscalização exercida pelo órgão competente exclua ou atenuie essa responsabilidade.**

A utilização da palavra "todos" está presente no próprio texto legal, assim como no item da prova. Não gera qualquer ambiguidade. A redação do item enuncia a regra geral, plenamente válida. A responsabilidade subsidiária do Poder Concedente não fica excluída, mas incidirá apenas se o concessionário não puder honrar com a responsabilidade que, por força de lei, cabe ao próprio. O caso fortuito, a força maior, a responsabilidade exclusiva da vítima ou de terceiro também não afastam a regra geral de responsabilidade do concessionário. Na verdade, impedem a responsabilização pela ausência de um dos elementos da responsabilidade civil, que é o nexo de causalidade.

24 A contratação de parceria público-privada deve ser precedida de licitação na modalidade convite, estando a abertura do processo licitatório condicionada a autorização, fundamentada em estudo técnico, da autoridade competente.

24 E - Indeferido O recurso afirmava estar o item incorreto, ou seja, concordava com o gabarito divulgado. Indeferido. A afirmação de que a modalidade de licitação para as Parcerias Público-Privadas é convite está incorreta, porque a modalidade de licitação para as PPPs é a concorrência, conforme previsão explícita do art. 10 da Lei 11.079/2004, in verbis:

“Art. 10. A contratação de parceria público-privada será precedida de licitação na modalidade de concorrência, estando a abertura do processo licitatório condicionada a: I – autorização da autoridade competente, fundamentada em estudo técnico que demonstre: (...)”.

## Delegação de Serviço Público

- Diferença entre delegação e outorga de serviço público
- Formas de delegação
  - Concessão comum (Lei 8.978/95 e Lei 8.666/93)
  - Concessão patrocinada (Lei 11.079/2004)
  - Concessão administrativa (Lei 11.079/2004)
  - Permissão de serviço público (Lei 8.978/95)
  - Autorização de serviço público

## Definições Legais

. Concessão comum (Lei 8.978/95 e Lei 8.666/93) - Concessão de serviço público: a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado;

. Concessão patrocinada (Lei 11.079/04) - Art. 2º - § 1º Concessão patrocinada é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.

. Concessão administrativa (Lei 11.079/04) - Art. 2º - § 2º Concessão administrativa é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens.

. Permissão de serviço público (Lei 8.978/95) - Permissão de serviço público: a delegação, a título precário, mediante licitação, da prestação de serviços públicos, feita pelo poder concedente à pessoa física ou jurídica que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco.

Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

25            Reversão consiste na transferência, em virtude de extinção contratual, dos bens do concessionário para o patrimônio do concedente.

25 C - Indeferido O conteúdo do item corresponde à própria definição de reversão, tal como sugerida por José dos Santos Carvalho Filho, in Manual de Direito Administrativo. 15ª Edição, revista, atualizada e ampliada. Rio de Janeiro: editora Lumen Juris, 2006, p. 334, repetida em edições posteriores, como a do ano 2008, p. 338, sempre nos seguintes termos:

**"Reversão é a transferência dos bens do concessionário para o patrimônio do concedente em virtude da extinção do contrato".**

Trata-se do próprio conceito de reversão, conteúdo cujo conhecimento se buscou aferir. Não houve generalização. O item não usou expressões como "todos os bens do concessionário" ou "os bens do concessionário indistintamente" ou "não constam ressalvas", impugnadas pelos recorrentes. Ao contrário, a limitação dos bens que são objeto de reversão decorre clara da expressão contida no item "em virtude da extinção contratual", ou seja, nos termos previstos no contrato que, necessariamente, limita-se aos bens reversíveis e afetos ao serviço público listados no acordo de vontades. Nesse sentido, o §1º do art. 35 da lei 8987/95, que assim estabelece: "§ 1o Extinta a concessão, retornam ao poder concedente todos os bens reversíveis, direitos e privilégios transferidos ao concessionário conforme previsto no edital e estabelecido no contrato". 26

## LEI Nº 8.987, DE 13 DE FEVEREIRO DE 1995

Art. 35. Extingue-se a concessão por:

I - advento do termo contratual;

II - encampação;

III - caducidade;

IV - rescisão;

V - anulação; e

VI - falência ou extinção da empresa concessionária e falecimento ou incapacidade do titular, no caso de empresa individual.

§ 1º **Extinta a concessão, retornam ao poder concedente todos os bens reversíveis**, direitos e privilégios transferidos ao concessionário conforme previsto no edital e estabelecido no contrato.

§ 2º Extinta a concessão, haverá a imediata assunção do serviço pelo poder concedente, procedendo-se aos levantamentos, avaliações e liquidações necessários.

§ 3º A assunção do serviço autoriza a ocupação das instalações e a utilização, pelo poder concedente, de todos os bens reversíveis.

§ 4º Nos casos previstos nos incisos I e II deste artigo, o poder concedente, antecipando-se à extinção da concessão, procederá aos levantamentos e avaliações necessários à determinação dos montantes da indenização que será devida à concessionária, na forma dos arts. 36 e 37 desta Lei.

## LEI Nº 8.987, DE 13 DE FEVEREIRO DE 1995.

Art. 36. A **reversão** no advento do termo contratual far-se-á com a indenização das parcelas dos investimentos vinculados a bens reversíveis, ainda não amortizados ou depreciados, que tenham sido realizados com o objetivo de garantir a continuidade e atualidade do serviço concedido.

Art. 37. Considera-se encampação a retomada do serviço pelo poder concedente durante o prazo da concessão, por motivo de interesse público, mediante lei autorizativa específica e após prévio pagamento da indenização, na forma do artigo anterior.

## LEI Nº 8.987, DE 13 DE FEVEREIRO DE 1995.

Art. 38. A inexecução total ou parcial do contrato acarretará, a critério do poder concedente, **a declaração de caducidade** da concessão ou a aplicação das sanções contratuais, respeitadas as disposições deste artigo, do art. 27, e as normas convencionadas entre as partes.

§ 1º A **caducidade** da concessão poderá ser declarada pelo poder concedente quando:

- I - o serviço estiver sendo prestado de forma inadequada ou deficiente, tendo por base as normas, critérios, indicadores e parâmetros definidores da qualidade do serviço;
- II - a concessionária descumprir cláusulas contratuais ou disposições legais ou regulamentares concernentes à concessão;
- III - a concessionária paralisar o serviço ou concorrer para tanto, ressalvadas as hipóteses decorrentes de caso fortuito ou força maior;
- IV - a concessionária perder as condições econômicas, técnicas ou operacionais para manter a adequada prestação do serviço concedido;
- V - a concessionária não cumprir as penalidades impostas por infrações, nos devidos prazos;
- VI - a concessionária não atender a intimação do poder concedente no sentido de regularizar a prestação do serviço; e
- VII - a concessionária não atender a intimação do poder concedente para, em 180 (cento e oitenta) dias, apresentar a documentação relativa a regularidade fiscal, no curso da concessão, na forma do art. 29 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.



# AGU - QUESTÕES 20 - 25 - FIM

Fim!

Muito Obrigado!