

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
DEPARTAMENTO DE DIREITO PRIVADO**

**O MANDADO DE SEGURANÇA NAS DESAPROPRIAÇÕES**

**SARAH MARTINS**

**Bacharelanda**

**FLORIANÓPOLIS, JULHO DE 1998**

# O MANDADO DE SEGURANÇA NAS DESAPROPRIAÇÕES

Monografia apresentada ao Curso de Direito da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito para a obtenção do título de Bacharel em Direito.

Acadêmica: Sarah Martins

Orientador: Prof. Dr. José Isaac Pilati

Florianópolis, julho de 1998

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	6
DA DESAPROPRIAÇÃO.....	10
1 Conceito.....	10
2 A sociedade e o indivíduo.....	11
3 Funções e finalidades.....	14
4 A herança romana.....	15
5 Evolução da desapropriação no direito pátrio.....	18
6 Natureza jurídica.....	19
7 Poder de expropriar.....	20
8 Limites do poder administrativo.....	21
DO MANDADO DE SEGURANÇA.....	24
2.1 Conceito.....	24
2.2 Direito individual líquido e certo.....	26
2.3 Ilegalidade do ato.....	28
2.4 O abuso de poder.....	32
2.5 Recursos administrativos e controle jurisdicional.....	37
2.6 O Ministério Público.....	40
2.7 As provas no Mandado de Segurança.....	42

2.8 Aspectos processuais do Mandado de Segurança.....	44
2.9 Cabimento de liminar.....	46
2.10 A norma administrativa.....	47
3 DIREITO LÍQUIDO E CERTO DO EXPROPRIADO.....	49
3.1 Instrumentalidade do processo.....	49
3.2 Finalidade da ação.....	50
3.3 Hipóteses de cabimento da segurança.....	53
3.3.1 Fase declaratória.....	53
3.3.2 Fase executória.....	60
3.3.2.1 Extrajudicial.....	60
3.3.2.2 Judicial.....	61
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	63
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	66

## INTRODUÇÃO

A história da evolução do homem confunde-se com a evolução do conceito de propriedade. Com a aparição dos excedentes de produção, desenvolveu-se um intercâmbio entre as tribos primitivas, e surgiram, assim, no horizonte da História a possibilidade da apropriação do resultado do trabalho alheio e a propriedade privada.

Séculos à frente, um cidadão com idéias socialistas chamado Proudhon, afirmaria, com razão, a meu ver, que a propriedade é um roubo.

Friedrich Engels<sup>1</sup>, dentro de um contexto evolutivo, expõe a maneira como a propriedade privada destroçou a ordem igualitária das sociedades grupais, estabelecendo nas famílias unidades econômicas, que possuidoras de propriedades desiguais, tornaram-se parte de um sociedade de classes exploradoras.

Agora, com a evolução humana ultrapassando a era contemporânea é tarde para se arrepender. A propriedade é a base de nosso sistema de produção capitalista, e com certeza, da tão falada globalização.

A propriedade privada se estabelece solidamente como princípio ordenador de nossa sociedade, no modo de produção capitalista.

A desapropriação, por outro lado, é modo involuntário de perda da propriedade pelo particular, no qual o Poder expropriante do Estado a adquire

---

<sup>1</sup> ENGELS, F. A origem da família, da propriedade e do estado. Tradução de Leandro Kondon. 14ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil. 1997. 215 p. Ver também ROSALDO, Michelle Z. A mulher, a Cultura e a Sociedade: Uma Revisão Teórica. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1979.

originalmente, num ato imposto, sem contestação quanto ao mérito, só quanto à indenização.

Esta monografia tenta expor a lógica de nosso sistema jurídico que, apesar de inserido no meio de produção capitalista, tendo inclusive a legislação civil e penal privilegiado a propriedade de modo evidente, institui uma faculdade arbitrária da Administração Pública de tomar o imóvel do particular administrado. Faculdade esta fundamentada no interesse público, que em muitos casos, acabava sendo interesse do Poder Público expropriante e não interesse público social.

Com a evolução do Direito Administrativo houve uma preocupação com a vinculação dos atos discricionários do Poder Público. A possibilidade do exame de um ato até então imposto sem contraditório amplia a expressão “interesse público”. O Mandado de Segurança, surge assim, como um dos eficazes meios de controle da Administração Pública.

O ato expropriatório imposto como visto anteriormente, como poder de império, se ajustaria melhor, entendemos nós, em uma sociedade socialista, pois aí sim, suas raízes estariam legitimadas. Todavia, forçoso é reconhecer que, como corolário da propriedade, o administrado não pode ser privado de um direito sem qualquer possibilidade de defesa. Estaria sendo ferido o constitucionalmente consagrado princípio do “acesso à justiça”, além de insegurança quanto à propriedade.

Não tentamos nesta obra abordar exaustivamente o tema, no sentido técnico jurídico. O escopo da presente monografia é abordar as possibilidades de abuso de direito, de desvinculação da norma, em que o prejudicado poderá intervir clamando por seu direito, que muitas vezes fugirá da

esfera particular, atingindo toda a sociedade interessada no controle jurisdicional do Poder Público expropriante.

Diante do exposto, visando atingir tais objetivos, o trabalho está estruturado em três capítulos, seguidos de algumas considerações finais. Em anexo segue um análise das jurisprudências selecionadas no nosso Tribunal de Justiça de Santa Catarina, cujos dados coletados servirão como instrumento para clarificar e evidenciar hipóteses levantadas no decorrer do trabalho.

O capítulo primeiro trata do primeiro instituto jurídico abordado pelo tema, qual seja, a desapropriação. Nele é feito um estudo histórico do tema, seus conceitos e aspectos técnicos, além de uma análise político-sociológica que introduz a questão do interesse público em contrapartida ao interesse do proprietário e dos limites do Poder Administrativo.

O segundo capítulo visa abordar o Mandado de Segurança no nosso sistema jurídico, conceituação e aspectos processuais, e sua função controladora da Administração, principal enfoque da monografia. Analisamos o direito líquido e certo do expropriado, a ilegalidade do ato expropriatório e o abuso de poder que irão justificar sua impetração.

No capítulo terceiro realizamos a análise e discussão das hipóteses de cabimento do mandamus no processo da desapropriação, tanto na via judicial como na extra judicial. As hipóteses figuradas tentam fornecer um panorama de abrangência do remédio constitucional, não na tentativa de esgotar as possibilidades, mas de apontar as possíveis falhas existentes no processo expropriatório.

É, portanto, um trabalho que, muito embora fixado em um tema específico, busca apresentar questões consideradas relevantes dentro do contexto social, principalmente nos dias de hoje em que o papel do Estado vem sendo repensado, na tentativa de contribuir na construção de um pensamento jurídico contestador e inteligente. Quem sabe futuramente, e esta é a minha modesta intenção, esta obra talvez possa, além do objetivo acadêmico imediato, contribuir para fornecer subsídios para o particular prejudicado. Não possui, em verdade, a pretensão de esgotar o tema, pois acima de tudo, é uma reflexão.

# 1 DA DESAPROPRIAÇÃO

## 1.1 CONCEITO

A propriedade representa a própria estrutura do direito privado e como o mais completo dos direitos subjetivos é a base do Direito das Coisas.

O direito de propriedade, consagrado em nossas Constituições, como não poderia deixar de ser, é expressamente assegurado pela Carta de 1988. O artigo 5º, XXII, garante o direito de propriedade, mas o inciso XXIV cuida do procedimento expropriatório.

A desapropriação consiste em modo involuntário de perda da propriedade.

Na lição de SILVIO RODRIGUES<sup>2</sup> a lei impõe ao proprietário a obrigação inarredável de alienar ao expropriante um bem patrimonial. Trata-se de ato unilateral, mais de direito público que de direito privado, por meio do qual o proprietário é obrigado a entregar aquilo que lhe pertence, mediante prévia e justa indenização em dinheiro.

WASHINGTON DE BARROS MONTEIRO<sup>3</sup> a define como ato unilateral de direito público, com reflexos no direito privado, por via do qual a propriedade individual é transferida, mediante prévia e justa indenização em dinheiro, a quem dela se utiliza, no interesse da coletividade. É a perda da propriedade por necessidade ou utilidade pública (Cód. Civil, art. 590).

---

<sup>2</sup>RODRIGUES, Sílvio. Direito Civil: Direito das Coisas. 23 ed. São Paulo: Saraiva, v. 5. p 171.

## 1. 2 A SOCIEDADE E O INDIVÍDUO

É uma realidade fenomenológica que qualquer sociedade, entendida como cooperação voluntária dos homens para um fim comum, que se manifesta nas relações entre os indivíduos, postula, necessariamente, que cada indivíduo colabore para o bem comum. Mas há que se considerar a diferença entre o fim público e o interesse da Administração Pública, o que, a uma primeira observação, percebemos ser em valores completamente distintos.

Esta idéia é bem vincada por John Lock<sup>4</sup>, ao afirmar que os homens, ao entrarem na sociedade, para poderem gozar as suas propriedades em paz e sossego, abrem mão da liberdade, a igualdade e o poder executivo que tinham no estado natural.

SERPA LOPES<sup>5</sup> apresenta extensa definição do instituto, que merece ser transcrita, pois não só o descreve como o justifica. Ensina aquele tratadista:

“A desapropriação é um ato do poder público, fundado em lei, por força do qual se retira total ou parcialmente um direito ou um bem inerente ao patrimônio individual em benefício de um empreendimento público. Em substância, é uma transformação dos direitos privados no interesse público, sob o princípio fundamental de estar o interesse do indivíduo subordinado ao interesse da coletividade”.

A desapropriação não deve ser encarada como uma violação dos direitos privados, como um ato meramente coercitivo da ordem pública.

---

<sup>3</sup> MONTEIRO, Washington de Barros. Curso de Direito Civil: Direito das Coisas. São Paulo: Saraiva. 1966. p. 170.

<sup>4</sup> LOCKE, Jonh - The Second Treatise of Government. São Paulo: Saraiva. 1994. cap. IX, p. 70.

<sup>5</sup> LOPES, Serpa- Curso de Direito Civil. São Paulo: Saraiva. 1990. p. 376.

Numa simples análise podemos notar que o instituto expropriatório envolve princípios políticos, normas civis e regras administrativas.

As regras de convivência social são essenciais para a própria sobrevivência da espécie humana. Mas qual deverá ser a medida adotada para estabelecer que o interesse privado deve sempre ser sobrepujado pelo bem público? A desapropriação deve ser considerado abuso de poder ou democracia?.

VICENTE GRECO FILHO<sup>6</sup> ao fazer um breve ensaio sobre o tema, expressa que: - “o direito, por conseguinte, não depende do conflito entre pessoas, mas exatamente existe para evitá-los, atribuindo a cada um a sua parcela de participação nos bens naturais e sociais. É importante lembrar, também, que, ao regulamentar a satisfação dos interesses, o Direito leva em consideração não só os interesses dos indivíduos A ou B, mas também os interesses coletivos e, ainda, os interesses que transcendem as necessidades individuais e são focalizados como imposições da sociedade, como pretensão de valores superiores à vontade individual, sobre os quais as pessoas não tem disponibilidade, consubstanciados no termo “interesse público”.

Mais do que tema jurídico, o tema traz à tona a participação do indivíduo na sociedade. A desapropriação por necessidade ou utilidade pública reflete sem dúvida um progresso social. Tendo em vista a crise da administração pública, e do próprio conceito de Estado, atualmente cada vez menos intervencionista, na tendência neo-liberal, fica claro que não poderá a desapropriação perdurar como ato unilateral, sem recurso ou defesa. O mito do Estado soberano, há muito vem sendo questionado, e falhas na organização pública vem sendo diariamente mostrada pelos meios de comunicação.

---

<sup>6</sup> GRECO FILHO, Vicente. Os Direitos Individuais e o Processo Judicial. São Paulo: Atlas. 1977. P. 73

As garantias jurídicas individuais são igualmente imprescindíveis para a sociedade e o direito, que não podem ser violadas pelo abuso de poder. Na aplicação da norma jurídica deve haver um equilíbrio entre o interesse maior público e a ordem jurídica privada.

A inviolabilidade dos direitos civis e políticos tem por base a liberdade individual, assim como o direito à propriedade.

MANOEL FRANCO DE OLIVEIRA SOBRINHO<sup>7</sup> entende que devem de estar presentes os requisitos legais, sem que se permita ao Estado exorbitar, exceder-se no seu poder, ou então, criar o que legalmente previsto não é. Nisso vai a proteção que o poder público deve ao administrado-particular.

Os direitos privados prevalecem sobre o interesse pessoal, e deve ser valorizado no Estado de Direito. O advento do social tem acarretado exageros e conflitos em diversos sentidos, com o risco de apagamento de certos valores qualitativos que vinham no bojo da sociedade dita individualista, apesar de todos os defeitos que esta trazia. O social não é propriamente a negação do individual, mas um todo em que o individual e o coletivo se acham como referenciais extremos.

O presente trabalho tenta discutir a legitimidade da expropriação, por se não tratar de utilidade ou necessidade pública, nem de interesse social. A lei não pode excluir, da apreciação do Poder Judiciário, qualquer lesão de direito individual. É a garantia constitucional do livre acesso à Justiça, e não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito (CF, art. 5º, XXXVI).

---

<sup>7</sup> FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira. Do Mandado de Segurança nas Desapropriações. Curitiba: Genesis. 1995. p. 33.

### 1.3 FUNÇÕES E FINALIDADES

A existência do direito não se limita em seus fins, mas sobretudo na resolução de conflitos e situações, operadas entre a Administração (Estado) e ao administrado (indivíduo).

Qual a finalidade do ato expropriatório? A transmissão forçada. Integrar o bem privado ao patrimônio público. Nos dizeres de MANOEL DE OLIVEIRA FRANCO SOBRINHO<sup>8</sup>, desapropriar, assim é, desapossar, tirar a coisa do domínio privado, passando-o ao público. Faz poder, ligada a um fato motivante, legitimando um ato declaratório. O interesse público deve ser o fundamento deste ato.

O princípio da finalidade do ato administrativo, que influencia diretamente o instituto expropriatório, diz respeito à absoluta legalidade do ato, que impõe ao administrador público uma submissão à lei. Mas atualmente, levando em conta o moderno pensamento jurídico, de instrumentalidade do processo, seria considerar limitada uma apreciação de um ato estatal somente pela legalidade. Ao examinarmos a evolução da Administração Pública pátria encontramos diversos exemplos de atos legais, mas imorais, que não atendem a uma função social.

A finalidade do ato, como bem declara o jurista HELY LOPES MEIRELLES<sup>9</sup>, terá sempre um objetivo certo e inafastável de qualquer ato administrativo: o interesse público. Importante diferenciarmos este fim público do fim da Administração, que está diretamente relacionado com a vontade do administrador.

---

<sup>8</sup> FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira. Desapropriação. Curitiba: Genesis. 1989. p. 18.

<sup>9</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Revista dos Tribunais. 1979. p. 84.

Transferência forçada, porém normada na ordem jurídica, submetida ao princípio da legalidade dos atos administrativos, a desapropriação, não sendo possível o acordo administrativo, passa a constituir ação com rito especial quanto à execução judicial. Deve, em regra, igualar as partes na mesma relação jurídica processual, impedindo favorecimentos intencionais, lucrativos ou anormais.

A desapropriação está qualificada em lei, pelo próprio escopo do interesse público, como um meio de evitar abusos e orientar condutas na administração pública. Definir funções e finalidades do instituto expropriatório, e eventuais limitações destas leis imperativas é o objetivo maior desta monografia.

#### **1.4 A HERANÇA ROMANA**

A herança, que chega de um longínquo passado político social consolidou instituições, aglutinou princípios e normas, colocando o poder administrativo a serviço do direito e o Estado em função das imponderáveis necessidades públicas.

O entendimento dos antigos escritores vai no sentido de que o instituto da expropriação por utilidade pública foi desconhecido dos Romanos, devido ao caráter absoluto e inviolável do direito de propriedade. Mas há escritores que afirmam que a expropriação foi aceita no direito romano como princípio geral, mas na prática, era exercida arbitrariamente, devido à falta de leis especiais que a regulamentassem. Daí podemos concluir que, a desapropriação, entendida como instituição jurídica, não existiu no Direito Romano.

A experiência demonstra que o direito comparado, seja público ou o privado, mantém íntimas correlações com origem latina, o que aproxima

itas legislações, e como diz MANOEL DE OLIVEIRA FRANCO SOBRINHO<sup>10</sup>. Basta, para isso, querendo o hermenêuta, a análise de certos fatos particulares que conduzem a um espírito interpretativo comum de certas leis públicas. Como produto do tempo histórico, a fonte romana ainda se faz atual.

Transmitindo valores, o direito romano, sem dúvida também transmitiu mesmo após a decadência do Império, o seu espírito de organização administrativa. Jamais esqueceram os romanos a importância do Estado econômico e social e não só político. Assim, simplesmente, Roma não desapareceu até hoje. Nas suas instituições buscamos ainda o melhor conceito do bem comum ou a melhor definição de princípios humanos.

O fundamento romanista está no direito que construiu as legislações modernas. A título de ilustração, a lei francesa consubstanciada no decreto nº 58.997 de 23 de outubro de 1958 e a lei espanhola de 16 de dezembro de 1954, que em momento algum distoam da linha histórica.

Refletem, não obstante, a realidade do tempo, o equilíbrio entre o público e o privado, a harmonia entre o social e o particular, mantendo, para os dogmas jurídicos, influências que não chegam a conflitos quanto ao fim e aos meios, às necessidades e aos interesses. Tudo em razão de fatores que sempre foram e são jurídicos.

Este equilíbrio, segundo WASHINGTON DE BARROS MONTEIRO<sup>11</sup>, a propriedade nos primórdios da civilização, começou por ser coletiva, transformando-se, porém, paulatinamente, em propriedade individual. No direito romano, a única forma de propriedade reconhecida e dotada de

---

FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira. Do Mandado de Segurança nas Desapropriações. Curitiba: Juruá, 1995. p. 17.

MONTEIRO. Washington de Barros. ob. cit. p. 85.

garantia eficaz era a *quiritaria*, que pressupunha o concurso de vários requisitos, como a capacidade pessoal (só o cidadão romano tinha essa capacidade), doneidade da coisa (*res mancipi*) e modo de adquirir conforme o *jus civili*. Para sua garantia dispunha o proprietário da enérgica ação de reivindicação (*rei vindicatio*). A propriedade romana, no dizer de PACCHIONI<sup>1213</sup> era “una signoria piena e ideale di una persona sopra una cosa” (a propriedade é um direito absoluto exercido por uma pessoa sobre uma coisa).

A propriedade é talvez o mais importante dos direitos individuais. Já nossa constituição Imperial apregoava que a inviolabilidade dos direitos civis e políticos tem por base a liberdade individual (art. 179). A propriedade é inerente à própria natureza humana; ela representa condição de existência e de liberdade de todo o homem. Constitui expressão e garantia da individualidade humana. Essa a doutrina da Igreja Católica, exposta pelos seus doutrinadores: Pio XI, na encíclica *Quadragesimo Anno* afirma que “o direito de possuir bens individualmente não provém da lei dos homens, mas da natureza; a autoridade pública não pode aboli-lo, porém, somente regular o seu uso e acomodá-lo ao bem do homem”.

Está clara a origem privatística do instituto expropriatório, portanto, desde o seu nascimento, tenta-se o equilíbrio entre o que é público e o que é privado, não se admitindo nas suas origens a predominância da Administração sobre o particular. O instituto mostra-se como fato e um ato de direito público com efeitos de direito privado.

Das origens romanas até a formação do pensamento doutrinário francês, os graus na evolução do instituto da desapropriação como direito, lei e

---

<sup>12</sup> FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira. ob. cit. p. 17

<sup>13</sup> MONTEIRO. Washington de Barros. ob. cit. p. 86.

rocesso, marcam situações jurídicas sensíveis que mandam respeitar a propriedade, salvo razões *ex justa causa*. Quanto à doutrina, na sua evolução, penas intimidou-se ante o conceito relativo do *jus politiae* ou, quem sabe, até oje, do *plenitudo potestatis*.

Podemos observar que o instituto expropriatório não consiste num fenômeno do Estado Moderno, mas uma imposição de todas as épocas de progresso social e de desenvolvimento econômico.

## 1.5 EVOLUÇÃO DA DESAPROPRIAÇÃO NO DIREITO

### PÁTRIO.

Seu caráter de direito público e a importância do assunto logo mostraram que ela não se podia conter dentro do âmbito restrito dos dois artigos que lhe consagrou o Código Civil. De modo que o legislador disciplinou a desapropriação no Decreto-lei n. 3.365, de 21 de junho de 1941.

A Constituição de 1946 trouxe uma inovação, distinguindo os casos de utilidade dos de necessidade pública, no regime do Código Civil de 1915

A lei n. 2.786, de 21 de maio de 1956, corrigiu, no que diz respeito à fixação da indenização, alguns defeitos de que a de 1941 era portadora. Assim, suprimiu o que se referia o parágrafo único do art. 27, e determinou que o valor da indenização será o contemporâneo da avaliação, e não da declaração de utilidade pública, como prescrevia o texto primitivo.

A CF. Lei n. 4.686, de 21 de junho de 1965, que acrescentou, ao artigo 26, do Decreto-lei n. 3.365, de 21 de junho de 1941, a correção monetária antes da decisão final, do valor apurado, decorrido prazo superior a um ano a partir da avaliação.

A Lei n. 4.132, de 10 de dezembro de 1962, dispõe sobre o caso de desapropriação por interesse social e, também, sobre sua aplicação, tendo ainda a Lei Complementar n. 76, de 6 de julho de 1993, disposto sobre o processo de desapropriação de imóvel rural, por interesse social, para fins de reforma agrária, estabelecendo o rito sumário para o processo de desapropriação.

## 1.6 NATUREZA JURÍDICA

As legislações modernas apontam inúmeros pontos em comum no que diz respeito ao instituto expropriatório. As diferenças existentes relacionam-se com a estrutura e organização do Estado.

Segundo MANOEL DE OLIVEIRA FRANCO SOBRINHO<sup>14</sup>, nenhuma das legislações modernas, inclusive a argentina e a brasileira, deixam de atender, no fenômeno expropriatório, à posição do Estado e à situação do indivíduo. Administração e administrado confrontam-se por motivo de um interesse, de uma garantia jurídica e de uma necessidade pública.

Tem a desapropriação natureza jurídica singular. Não constitui contrato de compra e venda, pois não é ato voluntário; não representa confisco, já que tal instituto não existe em nossa legislação, que, além do mais, independe de qualquer indenização; não é encampação, porque só se efetua de acordo com a lei, nos casos expressamente previstos.

Mesmo em virtude do objeto-fim, os direitos não se extinguem por razões expropriatórias. Os direitos se transformam, se transferem, mudam de titular. O Estado, através da Administração, conforme regime de competência,

---

<sup>14</sup> FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira . Do Mandado de Segurança Nas Desapropriações Curitiba: Genesis. 1995. p. 19.

age na jurisdição obediente à organização político-constitucional, conforme entendimento de MANOEL DE OLIVEIRA FRANCO SOBRINHO<sup>15</sup>.

Não basta apenas o ato expropriatório, declarativo, para consolidar o instituto, mas igualmente importante a motivação. Se apresenta como um ato unilateral declaratório.

## 1.7 PODER DE EXPROPRIAR

É exato, no entanto, que toda e qualquer norma só tem força suficiente de execução, depois da existência do ato administrativo, pois é em razão do ato que a Administração manifesta a sua vontade de agir. Para os devidos efeitos jurídicos, sejam estes efeitos os expropriatórios, o ato há de vir adequado à lei e conforme com os fins.

O ato administrativo imperfeito ou viciado não serve ao direito, nem tampouco à noção de justiça. O direito, na sua amplitude, como fenômeno social, consiste em várias relações jurídicas, em que as relacionadas à Administração assumem maior relevância, superando o simples exercício da atividade administrativa.

Na sábia lição de TITO PRATES DA FONSECA<sup>16</sup>, a Administração não desapropria bens privados para aumentar ou enriquecer o seu patrimônio, mas para deles se utilizar “como meio de consecução de uma finalidade declarada de utilidade pública”. Portanto para que o ato administrativo expropriatório tenha força legal, deve atender:

---

<sup>15</sup> FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira. Desapropriação. Curitiba: Genesis, 1989. p. 17.

<sup>16</sup> FONSECA, Tito Prates da. Lições de Direito Administrativo. São Paulo: Saraiva, 1943. p. 312.

intenção de vontade da Administração, quando decreta e processa a desapropriação;

intenção de vontade fundada na verdade legal e limitada aos fins e objetivos públicos.

Seja o indivíduo titular de um direito subjetivo perfeito, como titular de um direito subjetivo condicionado - e nesse caso podemos nomear aquele direito sujeito à desapropriação-, tem ele a segurança do seu direito adquirido acaso o ato administrativo venha marcado por defeito de substância ou de forma, por vício que desvirtue a finalidade. Tem ele direito à recurso, via mandado de segurança, para alegar este desvio. O poder de expropriar da Administração Pública deve ser discricionário, mas jamais arbitrário. Há a necessidade de recurso singular, para o administrado poder alegar o vício, sem no entanto significar abalo a este poder discricionário. Sem esquecer que o ato é unilateral quanto à forma, mas uma relação jurídica se forma com o expropriado quanto aos efeitos.

## **1.8 LIMITES DO PODER ADMINISTRATIVO**

Os fatos que servem de suporte à decisão do agente administrativo integram a validade do ato. Deve-se principalmente observar esta fundamentação nos atos discricionários, como é o caso da desapropriação. Atos discricionários são aqueles cuja prática exige do administrador, por força da maneira como a lei regulou a matéria, que sopesse as circunstâncias concretas do caso, de tal modo que seja inevitável uma apreciação subjetiva sua quanto à

melhor maneira de proceder para dar correto atendimento à finalidade legal, segundo a definição de CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO<sup>17</sup>.

A motivação dos atos da Administração Pública ganhou maior destaque na Carta Magna de 1988, quando se tornou um princípio constitucional. A propósito dos motivos e da motivação, é conveniente, ainda, lembrar a “teoria dos motivos determinantes”.

Parece-nos que a motivação dos atos administrativos deve ser obedecida como regra geral, em respeito ao princípio da publicidade, para maior controle dos órgãos públicos, gestores dos interesses da coletividade. Motivação que deve ser contemporânea à prática do ato, ou pelo menos anterior a ele. Tal prática é compatível com o “Estado Democrático de Direito”, tendo ainda como um de seus fundamentos a “cidadania”, pelo qual os cidadãos e em particular o interessado no ato têm o direito de saber por que foi praticado, isto é, que fundamentos o justificam.

Somente pela motivação do agente administrativo na desapropriação, é que o particular afetado poderá observar eventuais vícios que invalidam o ato, buscando recurso através do mandado de segurança.

Ocorre o abuso de direito e desvio de poder, invalidando o ato, quando o agente se serve da máquina administrativa para satisfazer finalidade alheia à natureza do ato utilizado. Consoante definiu SEABRA FAGUNDES<sup>18</sup>: “Nada importa que a diferente finalidade com que tenha agido seja moralmente lícita. Mesmo moralizada e justa, o ato será inválido por divergir da orientação legal”.

---

<sup>17</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros. 1997. p. 73

<sup>18</sup> FAGUNDES, Miguel Seabra. O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário. 5ª ed. São Paulo: Forense. 1975. p. 72-73.

O que invalida o ato, portanto, não é somente o defeito de intenção, quando existente - ainda que através disto se possa, muitas vezes, perceber o vício - , mas o desacordo objetivo entre a finalidade do ato e a finalidade da competência.

No Estado Democrático de Direito, o poder administrativo não é absoluto. O caráter instrumental dos privilégios do agente administrativo não existem como favor concedido ao mesmo. Em verdade são concedidos aos interesses públicos que o legitimam.

## 2 DO MANDADO DE SEGURANÇA

### 2.1 CONCEITO

Da mesma forma como surge do Direito, que tem por fim a solução justa dos conflitos ou convergências de interesses, com ele surgem os mecanismos, previstos pelo próprio direito, de efetivação das soluções por ele dispostas.

Foi força da necessidade que impôs a inclusão de um instituto, com a forma processual do *habeas corpus* e com o nome de Mandado de Segurança, na Constituição de 1934. A fórmula tímida apresentada pelo legislador constituinte ganhou contornos mais amplos na prática dos tribunais, cresceu um tanto desordenadamente, acarretando alguns males, mas trazendo imensuráveis vantagens, com novos usos, demonstrando que evoluiu, atendendo às diversidades sociais crescentes em nossa época.

O Mandado de Segurança surge assim, como medida judicial cabível para proteger direito líquido e certo, violado ou ameaçado pela ilegalidade ou abuso de poder praticado por autoridade, não importando de que categoria e a função por esta exercida. É, entre nós, um instituto bem mais recente que a desapropriação, de natureza constitucional, de proteção contra ilegalidade e controle da Administração Pública, previsto no artigo 5º, LXIX e LXX da Constituição, nas modalidades individual e coletivo, regulado ordinariamente pela Lei 1.533, de 31.12.51.

Nos dizeres de CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO<sup>19</sup> é a providência adequada para proteger direito líquido e certo não amparável por *habeas corpus* ou *habeas data*, quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder seja autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições públicas.

Mesmo tendo suporte constitucional, o Mandado de Segurança é uma verdadeira ação e deve ser estudado dentro da teoria geral do processo. É um pedido de atuação da jurisdição e, por conseguinte, classifica-se como ação e como processo. É certo que tem aspectos especiais que alteram as regras gerais, por exemplo, sobre legitimidade, mas tais disposições específicas não o retiram da categoria jurídica de ação.

O Mandado de Segurança coletivo é inovação trazida pela Carta de 1988, pois anteriormente cuidava apenas de segurança individual, ou seja, assegurava o direito pertinente individualmente ao impetrante ou impetrantes. A forma coletiva vem proteger direito relativo a um grupo de pessoas, representando a soma dos interesses individuais, como no caso dos partidos políticos com representação no Congresso Nacional, às organizações sindicais, entidades de classe ou associações legalmente constituídas, em funcionamento há pelo menos um ano.

Como instrumento de proteção jurisdicional, como bem afirma MANOEL DE OLIVEIRA FRANCO SOBRINHO<sup>20</sup> e pela natureza singular da sua relação jurídica, não se indentificando com o *habeas corpus*, surgiu o mandado de segurança para reconhecer a ilegalidade e corrigi-la,

---

<sup>19</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Ob. Cit., p. 145.

<sup>20</sup> FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira. Ob. Cit., p. 66.

declarar o abuso e reprimi-lo, recolocando o direito lesado na sua posição anterior, suspendendo o ato ou deixando-o, afinal, nulo nos seus efeitos.

## 2.2 DIREITO INDIVIDUAL LÍQUIDO E CERTO

Para as ações em geral, a primeira condição para o exercício do direito é a existência de vontade da lei cuja atuação se reclama; no Mandado de Segurança isto é insuficiente; é preciso não apenas o direito alegado, mas também que seja líquido e certo. A nosso ver, qualquer tentativa de sistematização do Mandado de Segurança tem de partir, obrigatoriamente, da definição do que seja direito líquido e certo, inscrito na Constituição Federal.

Para a conceituação do que seja direito líquido e certo amparável pelo Mandado de Segurança faz-se necessário observar a própria natureza do “mandamus”, visto que o mesmo se caracteriza pela ausência de instrução probatória. As provas com que o impetrante pretende demonstrar a verdade dos fatos articulados devem ser preconstituídas. O direito líquido e certo é aquele comprovado de plano, liminarmente, através dos documentos que acompanham a peça inicial.

O direito líquido e certo é um conceito tipicamente processual, como bem explica CELSO AGRÍCOLA BARBI<sup>21</sup>, pois atende ao modo de ser de um direito subjetivo no processo: a circunstância de um determinado direito subjetivo realmente existir não lhe dá a caracterização de liquidez e certeza; esta só lhe é atribuída se os fatos em que se fundar puderem ser provados de forma incontestável, certa, no processo. E isto normalmente só se

---

<sup>21</sup> BARBI, Celso Agrícola. Do Mandado de Segurança. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1974. p. 55.

à quando a prova for documental, pois esta é adequada a uma demonstração mediata e segura dos fatos.

Se a autoridade se recusar a fornecer a documentação, o artigo 6º, parágrafo único da Lei nº 1.533/51, permite o requerimento à autoridade coatora para a exibição do documento.

De acordo com a disposição constitucional, tem-se que o Mandado de Segurança não se presta a defesa de qualquer direito, mas apenas aquele que se caracteriza como sendo líquido e certo.

PONTES DE MIRANDA<sup>22</sup>, já em seus Comentários à Constituição Federal de 1946, elucidou o alcance deste instituto:

*“Direito líquido e certo é aquele que não desperta dúvidas, que está isento de obscuridades, que não precisa ser aclarado com o exame de provas em dilações, que é, de si mesmo, concludente e inconcusso... Desde que, com os documentos juntos, fica patente o direito do suplicante, líquido e certo é o seu direito. Não deixa de ser certo e incontestável, se a controvérsia estabelecida somente concerne à interpretação da lei ou à revelação do direito objetivo, porque, aí, a incerteza ou contestabilidade é só subjetiva... A certeza e liquidez de um direito não podem resultar da dúvida, quanto à lei que rege esse direito, porque tal dúvida é subjetiva, existe e depende de condições interiores, de estados de consciência e de convicção dos juízes, e não da relação jurídica. Por mais duvidoso que se sinta o espírito do julgador na determinação da lei competente, isso não atua na situação jurídica que não passa por esse acidente psíquico do julgador, a ser incerta e contestável. O direito existe, ou não existe; mas, existindo, pode depender de provas, em dilações, e então é incerto e ilíquido.”*

---

<sup>22</sup> MIRANDA, Pontes de. Comentários à Constituição Federal de 1946. São Paulo: Saraiva, 1947. p. 143.

Em suma, o cabimento do Mandado de Segurança depende da pronta documentação juntada à inicial, comprovando de imediato o direito, de forma que o único escopo em exame seja o mesmo direito aplicável a espécie.

### 2.3 ILEGALIDADE DO ATO

MANOEL DE OLIVEIRA FRANCO SOBRINHO<sup>23</sup>

cogita a hipótese do uso do “mandamus” para atos inconstitucionais, envolvendo a lei que serve de suporte ao ato impugnado, como no caso da desapropriação, criando um problema jurídico de aplicação de um preceito constitucional. Para certos atos públicos, a constitucionalidade está na base da legalidade. Conclui o autor que: “É nos termos da Constituição e da lei que se exerce o poder de expropriar. Na sua aplicabilidade, a lei não se permite atingir o preceito constitucional. Na hipótese expropriatória, o dispositivo constitucional, diretamente, mesmo acautelando o interesse público, impõe condições que não admitem providências prejudiciais ou não legitimadas”.

Conclui, portanto, o autor que o Mandado de Segurança é ação não legitimada para problemas de inconstitucionalidade. Mas como bem foi dito, nos atos administrativos, a constitucionalidade está estreitamente ligada à legalidade, portanto, como mencioná-la no Mandado de Segurança nas desapropriações? Principalmente sendo este tipo de ação indicada para interesses individuais, no caso da presente monografia, não restando ao prejudicado outra medida judicial cabível para o controle da Administração Pública. Toda este

---

<sup>23</sup> FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira. Do Mandado de Segurança nas Desapropriações. Curitiba: Genesis. 1995. p. 66.

questionamento surge a partir da questão da legalidade, quando o ato expropriatório atinge a Constituição e a legislação vigente.

O aspecto relativo à ilegalidade do ato impugnado não constitui condição da certeza do direito e sim de sua proteção pela via processual ora em estudo. A ilegalidade exigida atualmente para a concessão do mandado de segurança não tem caráter especial: é a mesma ilegalidade necessária à proteção do direito pelas demais vias processuais. O mesmo pode ser dito quanto ao “abuso de poder” é espécie do gênero “ilegalidade”.

Mas no caso do Mandado de Segurança nas desapropriações, a ilegalidade do ato administrativo é que irá demonstrar o direito líquido e certo do expropriado de preservação de seu direito individual de propriedade. Serve como um controle administrativo de interesse individual.

Assim, nas palavras de CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO<sup>24</sup>, o Poder Judiciário, a instâncias da parte interessada, controla, in concreto, a legitimidade dos comportamentos da Administração Pública, anulando suas condutas ilegítimas, compelindo-a àquelas que seriam obrigatórias e condenando-a a indenizar os lesados, quando for o caso. Diz o art. 5º, XXXV, da Constituição brasileira que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”.

O regime administrativo é fruto da submissão do Estado à lei, consequência do Estado de Direito. Garante o princípio da legalidade a atuação impessoal do Executivo, pela abstração da norma, suprimindo favoritismos, atitudes despóticas e arbitrárias. Portanto, só é válido, o ato administrativo, com suporte na norma legal definida e qualificada na espécie.

---

<sup>24</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros, 1997., p. 144.

Segundo MANOEL DE OLIVEIRA FRANCO SOBRINHO<sup>25</sup>, para mérito, na legalidade, há de vir o ato administrativo expropriatório afiançado pelos seguintes elementos:

um **objeto certo**, determinado e lícito, tendo na causa a sua condição essencial;

outro de **motivo** que dá sentido ao interesse público e atende às regras estabelecidas pelo legislador.

Ainda segundo o autor, à falta de objeto certo e também do motivo, ambos os elementos estariam divorciados, levando ao abuso de poder, ou seja, a excessos caracterizantes da discricionariedade administrativa, onde esta faculdade administrativa não estava prevista em lei.

O objeto do Mandado de Segurança, pois, é a correção do ato ou omissão apontado como ilegal e que tenha o condão de ferir direito líquido e certo do indivíduo, segundo as palavras de JOSÉ ANTONIO ALEM<sup>26</sup>. De acordo com o mesmo autor, algumas restrições existem quanto aos atos atacáveis pelo remédio heróico. A lei em tese é insuscetível de causar prejuízos ao particular, não admitindo Mandado de Segurança. Somente a partir do momento em que se verifica a conversão da norma abstrata em ato concreto, se sujeita à impetração, como no caso de leis e decretos de efeitos concretos. HELY LOPES MEIRELLES<sup>27</sup> entende por “Leis e decretos de efeitos concretos os que trazem em si mesmos o resultado específico pretendido, tais como leis que aprovam planos de urbanização, as que fixam limites territoriais, as que criam municípios ou desmembram distritos, as que proíbem atividades ou condutas individuais; os

---

<sup>25</sup> FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira . Do Mandado de Segurança nas Desapropriações. Curitiba: Gênese. 1995. p. 67.

<sup>26</sup> ALEM, José Antonio . Mandado de Segurança : Doutrina e Jurisprudência. Campinas: Péritas, 1996, p.

29.

<sup>27</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Mandado de Segurança e Ação Popular. São Paulo: Saraiva, 1985. p. 15.

decretos que desapropriam bens, os que fixam tarifas, os que fazem nomeações e outros dessa espécie. Tais leis ou decretos nada têm de normativos, são atos de efeitos concretos, revestindo a forma imprópria de lei ou decretos por exigências administrativas. Não contêm mandamentos genéricos, nem apresentam qualquer regra abstrata de conduta, atuam concreta e imediatamente como qualquer ato administrativo de efeitos individuais e específicos, razão pela qual se expõe ao ataque pelo mandado de segurança”.

No nosso entender, a “ilegalidade” do ato administrativo do gênero desapropriação, pode-se localizar em vários pontos do processo administrativo e judicial, desde a fixação do preço justo, nulidades processuais, até a própria finalidade da desapropriação na declaração de utilidade pública ou interesse social, ou verificando se o expropriante fundou a ação expropriatória numa das hipóteses legais permissivas dela. Em qualquer caso onde o expropriado sofrer violação de direito líquido e certo, pode ser a ilegalidade atacada através do Mandado de Segurança.

O princípio da legalidade vincula-se diretamente ao Estado de Direito, onde a Administração Pública, deve sempre estar vinculada à lei, atendendo às finalidades contidas no ordenamento jurídico. Em termos de Administração Pública não basta não afrontar a lei, é preciso haver subsunção às normas permissivas do ato. SEABRA FAGUNDES<sup>28</sup> conclui de forma incisiva o assunto: “Administrar é aplicar a lei de ofício”.

---

<sup>28</sup> FAGUNDES, Miguel Seabra. O Controle do Atos Administrativos pelo Poder Judiciário. São Paulo: Forense. 1975. p. 17.

## 2.4 O ABUSO DE PODER

A finalidade indicada na lei constitui uma verdadeira limitação da discricionariedade administrativa.

O Mandado de Segurança é o remédio constitucional cabível para proteger direito líquido e certo, violado ou ameaçado pela ilegalidade ou abuso de poder praticado por autoridade, não importando de que categoria e a função por esta exercida. Para alguns autores como SEABRA FAGUNDES<sup>29</sup>, o “abuso de direito” é espécie do gênero “ilegalidade”, pois esta é exigida hoje para concessão do Mandado de Segurança não tem caráter especial, sendo a mesma ilegalidade necessária à proteção do direito pelas demais vias processuais.

Neste sentido, podemos ilustrar exemplificativamente: “A que recorrer quando o Poder Público resolve, contrariando frontalmente a lei (Art. 5º, Decreto-lei nº 3.365), desapropriar para instalar repartição pública, tirando do administrado um patrimônio que é o seu próprio lar? Trata-se ou não de abuso de poder? Acontece ou não desvio de finalidade?”, indaga MANOEL DE OLIVEIRA FRANCO SOBRINHO<sup>30</sup>, em sua obra sobre o assunto.

Mas parece-nos que no tema específico desta monografia a expressão “abuso de poder” refere-se à discricionariedade dos atos administrativos, que nos dizeres de CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO<sup>31</sup>, deve ser uma “discricionariedade vinculada”, e também no exame da legalidade na ação expropriatória. Na série de atos administrativos que envolvem a desapropriação, dentro das hipóteses legais, a discricionariedade atribuída ao

<sup>29</sup> FAGUNDES, Miguel Seabra. Ob. Cit. p. 306.

<sup>30</sup> FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira. Ob. Cit. p. 68.

<sup>31</sup> MELLO, Celso Antonio Bandeira de. Ob. Cit. p. 271.

Poder Público não pode servir de instrumento a finalidades diversas das previstas em lei. Este ato viciado caracteriza o abuso de poder, devendo o Judiciário reconhecer-lhe o vício e promover sua invalidade. A declaração de utilidade pública impulsiona o exercício do poder expropriatório e se o prejudicado puder provar de maneira incontestável que a mesma não serviu para a realização do fim público, verifica-se que a discricionariedade tornou-se uma arbitrariedade. O abuso de poder pode se dar na forma de excesso de poder do ato arbitrário e através do desvio de poder que significa distorção de finalidade. No primeiro caso, existe a competência para a prática do ato, ultrapassando-se os limites facultados e as atribuições previstas, e na segunda hipótese do desvio de poder, a Administração age nos limites da sua competência, violando a lei de forma disfarçada.

A discricionariedade permite à autoridade administrativa escolher entre várias possibilidades de solução, previstas em lei, objetivando o fim legal, que é o exposto ou subentendido na lei, ou seja, o bem comum. O excesso desta faculdade administrativa constitui ato ilícito. Nos dizeres de HELY LOPES MEIRELLES<sup>32</sup> a atividade discricionária não dispensa a lei, nem se exerce sem ela, senão com observância e sujeição a ela. Discricionários, portanto, só podem ser os meios e modos de administrar: nunca os fins a atingir, conclui o autor.

“Se a Administração, no uso de seu poder discricionário, não atende ao fim legal, a que está obrigada, entende-se que abusou do seu poder”, na afirmativa de NUNES LEAL<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. – Direito Administrativo Brasileiro. 7ª ed. Atualizada. São Paulo: Revista dos Tribunais. 1979. p. 144.

<sup>33</sup> LEAL, Victor Nunes. Comentário, in RDA 14/66.

O eminente SEABRA FAGUNDES<sup>34</sup> tratou brilhantemente do tema em questão, em acórdão do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte: *“A competência discricionária não se exerce acima ou além da lei, senão, como toda e qualquer atividade executória, com sujeição a ela. O que a distingue da competência vinculada é a maior mobilidade que a lei enseja ao executor no exercício, e não na liberação da lei. Enquanto ao praticar o ato administrativo vinculado a autoridade está presa à lei em todos os seus elementos (competência, motivo, objeto, finalidade e forma), no praticar o ato discricionário é livre (dentro de opções que a própria lei prevê) – quanto à escolha dos motivos (oportunidade e conveniência) e do objeto (conteúdo). Entre praticar o ato ou dele se abster, entre praticá-lo com este ou aquele conteúdo (por exemplo: advertir apenas ou proibir), ela é discricionária. Porém, no que concerne à competência, à finalidade e à forma, o ato discricionário está tão sujeito aos textos legais como qualquer outro”*.

O interesse público dos atos administrativos será sempre objetivo certo de sua finalidade. O princípio da finalidade da Administração Pública não permite a prática destes atos sem esta finalidade, objetivando interesses privados ou empregando de forma errada e dispendiosa os recursos públicos. Esse desvio de conduta constitui o abuso de poder, protegido pelo mandado de segurança.

A finalidade pública dos bens expropriados por utilidade ou necessidade pública destina-se à obras e serviços públicos, ao passo que, os desapropriados por interesse social, destinam-se normalmente, a particulares que irão explorá-los ou utilizá-los por exigências da coletividade, para atendimento de

---

<sup>34</sup> FAGUNDES, Miguel Seabra. In TJRN RDA/ 14/52.

interesses ou solução de casos da coletividade, sendo estes então, a sua finalidade pública. A desapropriação por necessidade ou utilidade pública dá atendimento a atividades administrativas; a desapropriação por interesse social visa solucionar problemas de bem-estar social. Ambas tem finalidade pública, mas com objetivos diferentes, na definição de HELY LOPES MEIRELLES<sup>35</sup>.

O fundamento que legitima a desapropriação é a finalidade pública, traduzida na necessidade ou utilidade do bem para fins administrativos, ou no interesse social da propriedade para ser utilizada em prol da sociedade. Justamente por esta finalidade pública não pode haver expropriação por interesse privado, sem utilidade pública ou interesse social. A comunidade beneficiada com o bem expropriado ou o Poder Público é que devem ter interesse na desapropriação, sob pena de sua nulidade, atacável pelo remédio constitucional.

Quando o bem expropriado para um fim é empregado noutro, ou é mal empregado, sem utilidade pública ou interesse social, ocorre o desvio de finalidade, mudando sua destinação. Ocorrem nos casos de desistência do Poder Público em destinar o bem para a finalidade pública originalmente programada, caso em que o expropriado pode exercer seu direito de retrocessão do bem (assunto que veremos adiante mais detalhadamente). Ocorre estas hipóteses nos casos de caducidade da declaração de utilidade pública; no cancelamento do planos de obras ou do projeto, sem que seja tomada nenhuma providência posterior; na abertura de processo licitatório para a venda; ou alienação do bem a terceiros. Tal desvio de finalidade deve ser examinado no caso concreto, para averiguar se houve intento de abandonar o bem, expressado

---

<sup>35</sup> MEIRELLES. H. L. Ob. Cit. p. 584.

mediante comportamentos explícitos, tácitos ou expressos, segundo CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO<sup>36</sup>.

É necessário lembrar que pode haver alteração na destinação do imóvel, sem necessariamente ocorrer desvio de finalidade, importando, apenas, que seja mantida a finalidade pública.

Assim, o expropriado encontra-se protegido contra eventuais vícios da desapropriação, desviada do texto legal, através de recurso próprio no Mandado de Segurança, por se tratar de um ato vedado pela proteção constitucional do administrado. No sistema constitucional brasileiro, a legalidade fiscaliza a atividade discricionária, detectando eventuais desvios e é também a observância da lei nos atos vinculados, onde o abuso de poder é detectado com a violação deste princípio da legalidade.

É de máxima importância o exame dos elementos que formam ato expropriatório, no que diz respeito à vontade, motivo, objeto, forma e fim. Mas também, quando o ato apresenta-se emitido por autoridade competente, produzindo efeitos, aparentemente válidos, capazes, por ação involuntária ou omissão voluntária, de violar direito ou causar prejuízos. O uso abusivo do direito, no que diz respeito à sua finalidade legal, subjetiva ou objetivamente, iguala-se ao excesso e ao desvio de poder, já que é dever do Poder Público adotar resultados em função do ato administrativo válido e do fato jurídico que o originou.

---

<sup>36</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Ob. Cit. p. 548.

### CONTROLE JURISDICIONAL

Podemos afirmar, depois do que foi declarado acima, que a tripartição do exercício do Poder subordina a Administração à lei. A função do Poder Executivo e a posição dos atos administrativos viabilizadores de seu comportamento são estritamente vinculados à lei. Deste modo, nada mais eficiente do que o controle dos atos administrativos pela via externa judicial. A função jurisdicional atribui o caráter único da definitividade das decisões. O Poder Judiciário controla concretamente a legitimidade do comportamento Público, anulando condutas ilegítimas, compelindo as obrigatórias e condenando a indenizar os lesados, conforme o caso. Ao julgar a lide de natureza administrativa, o Poder Judiciário aplica a norma ao caso concreto, investigando os motivos, a finalidade e a causa do ato.

Importante questionamento surge no que diz respeito aos meios de revisão administrativa quando ocorre violação da legalidade. Finalizados ou não por circunstâncias que levem ao perecimento do direito, entendemos que de imediato se impõe o controle jurisdicional como decorrência do princípio constitucionalizado que deve ser exercido. Em casos em que não há recurso administrativo adequado, o único meio capaz de compelir a Administração no caso de flagrante ilegalidade ou abuso de poder é o Mandado de Segurança.

Por ser a desapropriação um ato compulsório, em todo o processo, resta ao administrado recorrer, na esfera administrativa e judicial, somente nos seguintes pontos: fixação do preço justo, nulidades processuais, verificação se o expropriante fundou a ação expropriatória numa das hipóteses

legais permissivas dela, segundo o jurista CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO<sup>37</sup> (resultante das disposições do Decreto-lei 3.365). Entende também o autor ser possível contestar-se a validade da declaração de utilidade pública pelo proprietário do bem.

Os recursos em geral podem ser interpostos pelos interessados para a declaração da invalidade, fundamentados, com a exposição dos fatos e indicação da ilegalidade impugnada. Os atos administrativos são inválidos quando praticados em desconformidade com os preceitos legais. No conceito trazido por CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO<sup>38</sup> “é a supressão, com efeito retroativo, de um ato administrativo ou da relação jurídica dele nascida, por haverem sido produzidos em desconformidade com a ordem jurídica”. A invalidação pode ser provocada pela Administração Pública ou através do Poder Judiciário, podendo no primeiro caso ser por provocação do interessado ou por denúncia de terceiro. A invalidação produz efeito retroativo sobre o ato viciado e seus efeitos.

Nas palavras do administrativista HELY LOPES MEIRELLES<sup>39</sup>, os recursos administrativos são: “todos os meios hábeis a propiciar o reexame de decisão interna, pela própria Administração. No exercício de sua jurisdição, a Administração aprecia e decide as pretensões dos administrados e de seus servidores, aplicando o direito que entenda cabível, segundo a interpretação de seus órgãos técnicos e jurídicos. Pratica, assim, atividade jurisdicional típica, de caráter parajudicial quando provém de seus tribunais ou comissões de julgamento. Essas decisões geralmente se escalonam

---

<sup>37</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Ob. Cit. p. 541.

<sup>38</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Ob. Cit. p. 291.

<sup>39</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Ob. cit. Pág. 641.

m instâncias, subindo da inferior para a superior através do respectivo recurso administrativo previsto em lei ou regulamento”.

Importante ressaltar que nos recursos Administrativos, a nulção ou invalidação é proferida pela mesma autoridade ou autoridade superior que proferiu o ato viciado, sem formalidades especiais, nem prazo determinado para a invalidação, salvo quando a lei declare expressamente. Percebe-se deste modo as desvantagens do exame administrativo face ao judicial, sendo este mais amplo e com mais garantias

Também não pode a Administração conhecer de recurso voluntário fora do prazo específico para o assunto, o que torna definitiva a decisão. É o que acontece, caso o proprietário do bem expropriado perca o prazo para alegar o vício da declaração de utilidade pública, por desvio de finalidade. Neste caso, apreciação da invalidade pode ser feita até mesmo na ação expropriatória, mas uma vez integrado o bem ao patrimônio público (art. 35 do Decreto-lei 3.365). A questão resolver-se-ia em perdas e danos. O caso em questão ilustra com perfeição a hipótese do cabimento do Mandado de Segurança como recurso singular, quando a referida invalidade só possa ser demonstrada objetivamente após o decurso deste prazo.

A decisão do recurso administrativo há de ser também fundamentado e motivado. O acolhimento ou a rejeição imotivada do recurso também enseja a segurança constitucional.

Concluindo quanto à discussão em tema da necessidade ou dispensa da exaustão dos recursos administrativos para se pleitear a invalidação de ato administrativo ilegítimo, entendemos ser a dispensa ponto pacífico na jurisprudência e doutrina.

Para a aplicação correta do Mandado de Segurança nas desapropriações, deve-se apreciar caso a caso, observando a existência ou não do direito líquido e certo, levando a possibilidade de correção do ato administrativo. É como bem expressa o autor MANOEL DE OLIVEIRA FRANCO SOBRINHO<sup>40</sup>: “De vez que a questão, no possível conflito, não se coloca apenas nos limites da legalidade interna administrativa, e sim no mau entendimento do mandamento constitucional; o que não é constitucional deixa de ser legal”.

## 2.6 O MINISTÉRIO PÚBLICO

O Mandado de Segurança traz a participação do Ministério Público como obrigatória, e sua falta no processo torna-o nulo, no momento em que deveria se manifestar.

Segundo JOSÉ ANTONIO ALEM<sup>41</sup>, cumpre ao Ministério Público opinar acerca da carência ou não da ação, pelo cabimento ou não e pela denegação do “writ”.

Pelo artigo 10 da Lei nº 1.533, o Ministério Público será ouvido após o prazo para apresentação de informações pela autoridade coatora. A lei é omissa no tocante à verdadeira função do Ministério Público, se vem em defesa da pessoa de direito público interessada ou como fiscal da lei, dando início a uma questão jurídica polêmica.

---

<sup>40</sup> FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira. Do Mandado de Segurança nas Desapropriações. Curitiba. Genesis. 1995. p. 73.

<sup>41</sup> ALEM, José Antonio. Mandado de Segurança, Doutrina e Jurisprudência. Campinas: Péritas, 1996. p. 26.

ARY FLORENCIO GUIMARÃES<sup>42</sup> atribui ainda mais uma função ao órgão: a de substituto processual, interferindo na discussão das causas de direito controvertidas.

CELSO AGRÍCOLA BARBI<sup>43</sup> defende a posição do órgão como representante judicial, exercendo representação nos interesses estatais merecedores de tutela, ou em suas próprias palavras: “Daí entendemos que nas leis de mandado de segurança, onde figura a expressão “Ministério Público” deve se entender “representante judicial da pessoa jurídica de direito público interessada”. E este, ao funcionar, fará a defesa feita pela autoridade coatora, possivelmente incompleta pelo eventual despreparo jurídico desta”. O autor justifica sua posição por não ter encontrado nenhuma outra interpretação capaz de dar aos textos legais uma uniforme aplicação, seja qual for a pessoa de direito pública envolvida.

Argumenta MANOEL DE OLIVEIRA FRANCO SOBRINHO<sup>44</sup>: “Como a legalidade está subordinada à legitimidade dos fins determinantes do ato, o problema em face do texto constitucional, e no interesse evidente da observância da lei, propende a função do Ministério Público, embora divergências de pensamento, para uma atuação menos ofensiva e mais integrada ao sistema programado de garantias”. Continuando, o autor conclui a função do Ministério Público como sendo “de conhecimento de ilegalidade ou abuso de poder, numa posição de imparcialidade necessária, pois o que está em jogo é o direito certo e que deriva de obrigação legal e constitucional”, e não como representação de participação na lide, já existente.

---

<sup>42</sup> GUIMARÃES, Ary Florencio. O Ministério Público no Mandado de Segurança. Curitiba: Genesis. 1959. p. 149/181.

<sup>43</sup> BARBI, Celso Agrícola. Do Mandado de Segurança. Rio de Janeiro: Forense, 1966. p. 143.

<sup>44</sup> FRANCO SOBRINHO. Manoel de Oliveira. Ob. Cit. p. 74.

No nosso entender, a última posição, a que defende a atuação de fiscal da lei do Ministério Público é a mais correta. Correta porque linha-se a uma tendência contemporânea do Direito de igualdade processual, consagrada recentemente pelo Código de Defesa do Consumidor, que privilegia a parte mais fraca, o consumidor, pela sua posição econômica e social visivelmente mais frágil. Como se poderia falar em igualdade processual e garantias constitucionais se o administrado, visivelmente menos favorecido, ao representar contra uma pessoa jurídica de direito público, tivesse de enfrentar uma dupla representação judicial contra o seu direito? Denunciar abusos de poder e ilegalidades do Poder Público, perante o Poder Judiciário Estatal, contra uma autoridade pública duplamente representada? Mesmo porque, o mérito da questão é o exame do ato administrativo, no verdadeiro sentido de Controle da Administração, com um interesse público maior, que se sobrepõe a interesses das pessoas envolvidas.

Concluimos que a posição do Ministério Público deve ser imparcial, funcionando como fiscal da lei, facilitando deste modo o verdadeiro acesso à Justiça, na tentativa de dirimir a desigualdade processual já existente entre Administração Pública e administrado.

## **2.7 AS PROVAS NO MANDADO DE SEGURANÇA**

É de grande importância a instrução probatória neste tipo de ação, pois os fatos devem ser demonstrados de modo que evidenciem o direito líquido e certo do impetrante.

Por ser ação civil de rito sumaríssimo, não há instrução probatória neste caso, devendo os documentos acompanharem a inicial, exceto no

caso do artigo 6º da Lei 1.533, em que os documentos comprobatórios do direito encontram-se em repartição ou estabelecimento público, ou em poder de autoridade que recuse fornecê-los, hipótese em que o juiz ordenará, preliminarmente, por ofício, a exibição deste documento, a requerimento das partes.

Na definição de JOSÉ ANTONIO ALEM<sup>45</sup>, direito líquido e certo, pois, é o direito comprovado liminarmente, através dos documentos que seguirão a juízo juntamente com a petição inaugural. Por esta natureza especial, as regras do Código Processo Civil sofrem algumas modificações.

É entendimento pacífico da jurisprudência e doutrina que no Mandado de Segurança só é admissível a prova de natureza documental, dada a facilidade de produção e a maior certeza dela decorrente. Este princípio restritivo foi contestado em voto vencido no Supremo Tribunal Federal pelo ministro NÉLSON HUNGRIA, que afirmou a possibilidade de exames periciais e também a apresentação de documentos em grau de recurso (conforme voto no Ac. De 10-11-1952, no Rec. Extr. nº 20.999, in Revista de Direito Administrativo, vol. 47, pág. 266).

Declara CELSO AGRÍCOLA BARBI<sup>46</sup> que “se os fatos devem ser indiscutíveis, conseqüentemente não pode haver dúvidas também quanto aos documentos que os comprovam. Por isto, se os documentos apresentados forem impugnados por falsos, não cabe no processo o incidente de falsidade. Argüido esse defeito da prova, desaparece a credibilidade do documento e, portanto, cria-se a dúvida em relação aos fatos alegados, o que basta para afastar o uso da via do mandado de segurança”. Também quanto aos

---

<sup>45</sup> ALEM José Antonio. Ob. Cit. p. 23.

<sup>46</sup> BARBI. Celso Agrícola. Ob. Cit. p. 144.

documentos produzidos pelo réu, estes devem ser apresentados em sua defesa, sem no entanto dar vistas dos mesmos ao autor. Segundo o mesmo doutrinador: “Justifica-se a limitação porque, não havendo audiência de instrução e julgamento, o réu é obrigado a apresentar sua defesa já com a análise das provas produzidas pelo autor, e que para isso lhe são remetidas, por cópia, com a citação inicial. A permissão de juntada de novos documentos, posteriormente, implicaria em nova audiência do coator, nova vista ao Ministério Público etc., o que seria recuar no processo e tumultuá-lo, ofendendo o princípio de preclusão”.

Necessário lembrar que as provas juntadas tardiamente pelo réu não devem ser aceitas, por haver limitações próprias deste tipo de ação, relativas ao tempo de produção de prova e aos seus meios. Também a contestação intempestiva e a revelia do réu não condicionam à confissão ficta.

## **2.8 ASPECTOS PROCESSUAIS DO MANDADO DE SEGURANÇA**

Como foi acima exposto a respeito das provas, resumindo podemos dizer que obedecidos os requisitos da petição inicial do artigo 282 do Código de Processo Civil, a petição inicial (artigo 283 do Código de Processo Civil) será instruída com os documentos indispensáveis à propositura da ação, com pedido certo e determinado. No apontamento do ato nas suas conseqüências lesivas, o autor exporá os fatos e os fundamentos jurídicos, formulando o pedido e indicando as provas (artigo 276 do Código de Processo Civil).

Também como já mencionado da presente monografia, a presença do Ministério Público no Mandado de Segurança é obrigatória e sua não

participação no feito torna-o nulo a partir do momento em que se deveria manifestar.

O Mandado de Segurança também admite o ingresso de terceiros na causa, como litisconsortes ou assistentes (artigos 46 a 49, 50 a 55 do Código de Processo Civil).

Nas palavras de JOSÉ ANTÔNIO ALEM<sup>47</sup> “dá-se o litisconsórcio quando entre duas ou mais pessoas houver comunhão de direitos ou de obrigações relativamente à lide; quando os direitos ou as obrigações derivarem do mesmo fundamento de fato ou de direito; quando entre as causas houver conexão pelo objeto ou pela causa de pedir; quando ocorrer afinidades de questões por um ponto comum de fato ou de direito”. Continuando o autor declara que “a não observância do litisconsórcio necessário acarreta nulidade do julgamento, ao passo que se o mesmo for facultativo, sua ausência não invalida a sentença”. Quanto ao assistente, “pode ingressar no feito a qualquer tempo, mas receberá o processo no estado em que se encontra.

É de decadência o prazo para impetração do mandado de segurança, que é de 120 (cento e vinte) dias. O prazo decadencial não se interrompe nem se suspende, pois tem por objeto um direito. Deve-se contar este prazo “da data em que o interessado tiver conhecimento oficial do ato a ser impugnado”, segundo HELY LOPES MEIRELLES<sup>48</sup>. No caso da desapropriação, de 120 dias do ato declaratório.

O valor da causa no “mandamus” deve corresponder ao benefício patrimonial pretendido pelo impetrante, no caso o valor do imóvel objeto da desapropriação.

---

<sup>47</sup> ALEM. José Antonio. Ob. Cit. p. 27.

<sup>48</sup> MEIRELLES. Hely Lopes. Mandado de Segurança e Ação Popular. São Paulo: Saraiva. 1995. p. 23.

Da sentença negando ou concedendo o mandado cabe apelação (artigo 12 CPC). A sentença fica sujeita ao duplo grau de jurisdição, podendo ser executada provisoriamente. No caso de efeito suspensivo do recurso, há a possibilidade do agravo de instrumento para o Tribunal a que presida.

## 2.9 CABIMENTO DE LIMINAR.

Para cabimento da liminar, sem dúvida, há que se falar na relevância do fundamento do pedido e o perigo de lesão, ou seja, a possibilidade de ser frustrado o resultado da ação.

O artigo 7º, item II, da lei nº 1.533 determina que, ao despachar a inicial, o juiz ordenará “que se suspenda o ato que deu motivo ao pedido quando for relevante o fundamento e do ato impugnado puder resultar a ineficácia da medida, caso seja deferida”.

“Ordenando a suspensão, terá o juiz antecipado, em caráter “provisório”, a providência que caberia à sentença final e isto para evitar o dano que decorreria da natural demora na instrução do processo” diz CELSO AGRÍCOLA BARBI<sup>49</sup>. Tal preceito contém explicitamente a antecipação dos efeitos da tutela ao nosso ver, mas que antes do instituto, entendiam os doutrinadores que se tratava de medida cautelar.

---

<sup>49</sup> BARBI, Celso Agrícola. Ob. Cit. p. 123.

## 2.10 A NORMA ADMINISTRATIVA

No caso em exame tenta-se verificar a formalização do ato expropriatório adequado à lei e à Constituição, atendendo aos seus requisitos e pressupostos básicos. Deste modo se pode examinar a validade do ato, sua juridicidade, legitimidade ou legalidade.

Mas nos perguntamos, como verificar se o ato foi adequadamente produzido? Se foi atendida a forma da norma administrativa? Que forma é esta ? MANOEL DE OLIVEIRA FRANCO SOBRINHO<sup>50</sup> define que “para que a norma jurídica na sua forma mais peculiar que é a do ato público-administrativo, possa fazer se valer de acordo com o direito, necessita de suporte na ordem jurídica, de uma maneira de ser exterior que não se conflite com a sua estrutura ou composição, oferecendo a quem analisa a indispensável harmonia entre os elementos que ligam a pretensão administrativa à finalidade de efeitos jurídicos”.

Ainda sobre o tema, o autor afirma que: “Sem embargo, o caráter bilateral do ato administrativo nas hipóteses expropriatórias, aparecendo de um lado a Administração e de outro o direito do particular, tem um alcance que envolve, nos seus pressupostos, a forma da norma nos seus aspectos internos, antes no processo formativo e depois, na sua projeção através da declaração”.

No processo expropriatório a declaração de utilidade ou necessidade público consiste no ato inicial da desapropriação, ato discricionário, no qual o Poder Público expropriante manifesta sua intenção de adquirir compulsoriamente determinado bem. É neste momento discricionário é que podem haver desvios da norma, no eterno conflito vontade administrativa e

---

<sup>50</sup> FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira . Ob. Cit., p. 78.

prescrição normativa. Deste modo, pode ser resultado de um erro, essencial ou mesmo accidental. Cabe-nos observar até onde a vontade administrativa divergiu da lei, para que fundamente o mandado de segurança.

Como bem ensina CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO<sup>51</sup> a vontade do agente só é relevante nos atos administrativos discricionários; isto é, naqueles atos cuja prática exige do administrador, por força da maneira como a lei regulou a matéria, que sopesse as circunstâncias concretas do caso, de tal modo que seja inevitável uma apreciação subjetiva sua quanto à melhor maneira de proceder para dar correto atendimento à finalidade legal. Nestes casos, como continua o autor, se o móvel do agente for viciado por sentimentos de favoritismos ou perseguição, o ato será inválido.

Tanto nos atos expropriatórios vinculados quanto nos discricionários, há uma subordinação legal obrigatória, principalmente nestes últimos, onde a vontade vai até a lei para nascer validamente.

A violação ao direito de propriedade surge como afronta à norma constitucional, como ilegalidade praticada contra o particular, que vai além da ofensa à lei ou norma em tese.

---

<sup>51</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Ob. Cit. p. 242.

## 3 DO DIREITO LÍQUIDO E CERTO DO EXPROPRIADO

### 3.1 INSTRUMENTALIDADE DO PROCESSO

A evolução do Direito Administrativo veio privilegiar as faculdades do administrado, tanto que hoje podemos afirmar, até pelos argumentos supra mencionados, que inexistente ato discricionário. Todo ato administrativo deve ser vinculado e fundamentado, para o administrado cidadão poder usar das medidas judiciais que achar cabíveis em sua defesa. A evolução da Administração Pública neste sentido proporciona uma maior fiscalização a possíveis arbitrariedades.

Há limites jurídicos às faculdades executivas e legislativas da Administração e ao Julgador cabe ao apreciar o “mandamus”, determinar se os limites foram ultrapassados. Tais questões trazem à tona quais os objetivos da jurisdição à luz da função social do Estado.

Em excelente exposição sobre o assunto, o professor HORÁCIO WANDERLEI RODRIGUES<sup>52</sup> indaga: “... em que níveis os problemas que se colocam à efetividade do acesso à justiça são solucionáveis através dos instrumentos jurídicos-processuais?”

O mesmo autor continua dizendo que “Para que se possa falar em efetivo acesso à justiça, em seu sentido amplo, uma série de pressupostos têm de ser levados em consideração, sendo que apenas alguns deles dizem respeito ao direito processual. É necessária a existência: a) de um direito

---

<sup>52</sup> RODRIGUES, Horácio Wanderlei. Acesso à Justiça no Direito Processual Brasileiro. São Paulo: Acadêmica. 1994. p. 15.

material legítimo e voltado à realização da justiça social; b) de uma administração estatal preocupada com a solução dos problemas sociais e com a plena realização do Direito; c) de instrumentos processuais que permitam a efetividade do direito material, o pleno exercício da ação e da defesa e a plenitude da concretização da atividade jurisdicional; e d) de um Poder Judiciário axiologicamente em sintonia com a sociedade na qual está inserido e adequadamente estruturado para atender às demandas que se lhe apresentam.”

Neste sentido o Mandado de Segurança nas desapropriações surge como tentativa de se conseguir, por iniciativa do particular, a efetividade da jurisdição e o real acesso à justiça. Este remédio processual pode ser colocado atualmente ao lado das leis de proteção ao consumidor, à Ação Civil Pública e tantos outros que aproveitam a toda coletividade, e não somente ao impetrante.

### **3.2 FINALIDADE DA AÇÃO**

A executoriedade da desapropriação não deixa o interessado desprotegido de proteção jurídica, pois pode-se sempre recorrer ao Poder Judiciário, tanto para impedir preventivamente sua utilização, quanto para sustar a medida executória aplicada, sempre que o uso desta providência administrativa fira direitos dos ameaçados ou atingidos. A medida judicial especialmente eficaz para defesa do administrado nestas hipóteses é o Mandado de Segurança preventivo ou repressivo (art. 5º., LXIX, da Constituição e a Lei 1.533, de 31.12.51, que regulou este instituto).

Quando a lei torna os bens passíveis de desapropriação, está expressamente declarando o que não pode ser expropriado, pois como ato

costo pelo Poder Público, a interpretação de suas normas, consideradas judiciais aos particulares deve ser interpretada restritivamente. O sentido desta afirmação parece evidente, mas soa como argumento incontestável que o Poder Judiciário pode utilizar via “mandamus”, colocando fim à lesão em seu direito subjetivo. O ato declaratório viciado, seja por falta de finalidade, vício de forma ou falta de consentimento, pode sempre ser atacado através do uso do Mandado de Segurança, verdadeiro remédio constitucional de controle da Administração.

O direito de expropriar, consagrado constitucionalmente, em detrimento de qual o direito de propriedade, deve ser entendido como prescrição legal restritiva, ou seja, deve limitar as hipóteses de ocorrência da desapropriação. Nos escritos de CARLOS MEDEIROS DA SILVA<sup>53</sup> são dois pratos da mesma moeda, cujo fio é o interesse público. Nos textos constitucionais brasileiros “é necessário também ao garantir o proprietário que se prescrevem os limites da desapropriação”.

O proprietário que se sentir prejudicado em seus direitos pode recorrer ao Judiciário, pleiteando a nulidade do decreto declaratório de utilidade ou necessidade pública ou interesse social. O instrumento processual adequado para tanto dependerá do vício apontado e sua prova.

Por exemplo, se a declaração for inválida porque baseada em um levantamento preliminar que não observou as formalidades legais, como a falta de notificação pessoal do proprietário, poderá ser utilizada a via heróica do Mandado de Segurança contra o decreto declaratório, uma vez que não haverá necessidade de dilação probatória. Ou seja, sendo a discussão compatível com o

---

LVA. Carlos Medeiros da. Desapropriação por Interesse Social. Revista de Direito Administrativo. Vol.29/1.

e natureza do “mandamus”, poderá o proprietário dele lançar mão dentro do prazo de 120 dias da publicação do decreto.

E, segundo os autores do livro *Desapropriação e Reforma Agrária*<sup>54</sup>, “Se, por outro lado, o proprietário basear a sua tese de nulidade no fato que o seu imóvel alcança graus de utilização da terra e de eficiência na utilização superiores aos exigidos por lei para a sua classificação como rural, então, em razão da necessidade de prova complexa a ser realizada ou não, firmada no correr da demanda, estará afastada a via do mandado de segurança, restando a da ação ordinária. Neste último caso, poderá o proprietário, antes ou no curso da ação ordinária principal, ter de recorrer à ação cautelar para garantir a posse do imóvel até o advento da decisão final sobre a validade do decreto autorizador da desapropriação; isso forte em que, praticados os atos concretos de expropriação antes da entrega da prestação jurisdicional, poderia ela tornar-se ineficaz.”

Assim, percebemos que nem sempre a via do mandado de segurança é o instrumento processual adequado para o particular prejudicado pelo ato expropriatório. Mas nem por isso se encontra ele desprotegido e privado do acesso à justiça. Pode e deve ele insurgir-se contra a ilegalidade do ato administrativo, que constitui presunção de legitimidade *juris tantum*, passível de ser anulada em contrário.

---

AULSEN, Leandro., CAMINHA, V. J., RIOS, R. R. . Desapropriação e Reforma Agrária: função social da propriedade, devido processo legal, desapropriação para fins de reforma agrária, fases administrativa e judicial, proteção ao direito de propriedade Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997, p.

### 3.3 HIPÓTESES DE CABIMENTO DA SEGURANÇA

O Decreto-lei n.º 3.365 aponta expressamente (e restritivamente) os casos concretos de desapropriação. Portanto, uma vez não se encaixando literalmente o ato expropriatório nas hipóteses legais, o direito líquido e certo do expropriado está devidamente demonstrado.

Deste modo, tentaremos exemplificar algumas possibilidades de uso do remédio constitucional nas desapropriações, nas hipóteses abaixo:

#### 3.3.1 Fase declaratória:

##### **Declaração de Utilidade ou Necessidade Pública ou Interesse Social**

“A declaração de utilidade pública é o ato através do qual o Poder Público manifesta sua intenção de adquirir compulsoriamente um bem determinado e o submete ao jugo de sua força expropriatória”, no conceito de CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO<sup>55</sup>.

O sujeito passivo da desapropriação é sempre o titular do bem expropriado. Sujeito Ativo é o Poder Público, no Brasil, o Estado Federal, os Estados membros e os Municípios.

**a) A declaração de utilidade pública ou interesse social** encontram-se enumerados taxativamente na lei, no artigo 5.º do Dec. Lei 3.365/41 e artigo 2.º da Lei 4.132/62, respectivamente. Entende-se que tal

---

<sup>55</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Ob. Cit., p. 533.

interpretação deve ser restritiva, sob pena de sujeitar o administrado a ato expropriativo ilegal.

A este respeito declara CELSO ANTÔNIO BANDEIRA MELLO<sup>56</sup>: “As hipóteses legais de desapropriação são taxativas porque o art. 1º do Decreto lei 3.365, ao enunciar os casos que embasam a desapropriação, na alínea “p”, indica: “os demais casos previstos por leis especiais”. Logo, só se pode desapropriar fundado nas hipóteses previstas em lei, isto é, nas consideradas expressamente no Decreto lei 3.365 ou em demais leis que regem a matéria.” Ainda segundo o autor, “Por isso, cumpre que a declaração de utilidade pública seja efetivamente predisposta à realização de uma das finalidades que ensejam o exercício do poder expropriatório. Segue do exposto que, se o proprietário puder, efetivamente e indisputavelmente, demonstrar que a declaração de utilidade pública não é um instrumento para a realização dos fins a que se preordena, mas um recurso ardiloso para atingir outro resultado, o juiz deverá reconhecer-lhe o direito e, pois, sua invalidade”.

De acordo com a lei são casos de desapropriação por utilidade pública, entre outras: a segurança nacional; a salubridade pública; a assistência pública; as obras de higiene e decoração, casas de saúde; a exploração e conservação de serviços públicos; a abertura, conservação ou melhoramento de vias ou logradouros públicos; a reedição ou divulgação de obras ou invento de natureza científica, artística ou literária; a preservação e conservação dos monumentos históricos e artísticos etc.

São hipóteses de desapropriação por interesse social, pois dispõe o art. 2º da Lei 4.132, entre outras: o aproveitamento de todo terreno improdutivo ou explorado sem correspondência com as necessidades de

---

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Ob. Cit., p. 529.

itação, trabalho e consumo dos centros de população a que deve servir ou sa suprir por seu destino econômico; o estabelecimento e a manutenção de ônias ou cooperativas de povoamento e trabalho agrícola, a construção de as populares, a proteção do solo e a proteção de cursos e mananciais de água e reservas florestais.

**b) A lei confere a possibilidade de as concessionárias serviços públicos e os estabelecimentos de caráter público ou que rçam funções delegadas do Poder Público promoverem desapropriações diante autorização expressa, constante de lei ou contrato.** Portanto, se não iver a autorização ou a previsão legal, há ato administrativo viciado, passível Mandado de Segurança.

Além da autorização, é importante ressaltar que tais cessionárias poderão promover a desapropriação em sentido restrito. Como n esclarece GILBERTO SIQUEIRA LOPES<sup>57</sup> “Promover, no caso, que nificar a execução das expropriações anteriormente decretadas”. Ou seja, não s é conferido o poder de desapropriar, mas apenas a faculdade de promover a ropriação já decretada.

**c) Da utilização do bem.** Há também que se falar na ccessidade de a declaração de utilidade pública mencionar em que será utilizado bem expropriado, como requisito indispensável da declaração de utilidade ublica. A destinação específica a ser dada ao bem é antes de tudo norma de nsparência da Administração Pública. A publicidade dos atos administrativos é uisito da moralidade, da própria finalidade pública. É direito do sujeito passivo

---

OPES, Gilberto Siqueira. A Desapropriação. São Paulo: Vellenich, 1988. p. 51.

da desapropriação saber para que vai ser empregado o bem, antes de tudo porque a propriedade é um direito constitucionalmente protegido, direito líquido e certo, demonstrável de plano.

**d) A manifestação pública da vontade de submeter o bem à força expropriatória,** também diz respeito à publicidade da Administração Pública. Tal preceito deve nortear todos os atos administrativos, sob pena de invalidade. A publicidade fornece todos os elementos para o controle público e jurisdicional da atividade pública e é requisito da declaração de utilidade pública.

**e) O fundamento legal da declaração de utilidade pública.** A motivação dos atos administrativos é prerrogativa constitucional, que segundo CELSO ANTONIO BANDEIRA DE MELLO<sup>58</sup> “dito princípio implica para Administração o dever de justificar seus atos, apontando-lhes os fundamentos da direito e de fato, assim como a correlação lógica entre os eventos e situações que deu por existentes e a providência tomada, nos casos em que este último esclarecimento seja necessário para aferir-se a consonância da conduta administrativa com a lei que lhe serviu de arrimo”. Deste modo, a devida fundamentação fornece subsídios para se determinar o direito do expropriado violado, sem mencionar na publicidade e moralidade imprescindíveis que se incluem.

**f) Identificação do bem a ser expropriado** é também requisito da declaração de utilidade pública e determina com precisão os sujeitos passivos do ato expropriatório, dando-lhes capacidade e interesse processual para defender-se mediante instrumento apropriado, no caso o Mandado de Segurança.

---

<sup>58</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Ob. Cit., p. 69.

**g) Da Imissão Provisória na posse.** O Decreto Lei 1.075 de 22 de janeiro de 1970 regulou a imissão provisória na posse de imóveis urbanos habitados pelo proprietário ou compromissário comprador com documento averbado no Registro de Imóveis. Assim, demonstrado pelo Poder Público a necessidade urgente em usar o imóvel, poderá o mesmo possuí-lo antes da conclusão do processo expropriatório. Para tanto, deve depositar em juízo a importância prévia fixada em favor do proprietário.

A urgência deve estar claramente demonstrada, de forma inegável, pois é requisito legal da imissão temporária da posse do bem expropriado. Do contrário, o juiz que examinar a questão deverá indeferi-la, sob pena de uso do remédio heróico.

Também ocorrerá ilegalidade se o depósito não for efetuado, ou se a imissão provisória não for providenciada no prazo legal improrrogável de 120 dias, depois da declaração de utilidade pública do bem.

**h) Fixação do estado do bem,** no tocante às suas condições e benfeitorias. Depois da declaração de utilidade pública, o expropriado poderá realizar obras e melhoramentos no bem. As benfeitorias necessárias são sempre indenizáveis. As voluptuárias não são indenizáveis e as benfeitorias úteis serão indenizadas desde que autorizadas pelo Poder Público.

Portanto, se as benfeitorias necessárias não forem indenizadas, ou se não houver autorização para as úteis, ou se autorizadas não forem indenizadas, haverá hipótese de uso do mandado de segurança.

**i) O direito do Poder Público de penetrar no bem para verificações, com devida moderação.** Tal preceito encontra-se regulado no art. do Dec. Lei 3.365/41, que declara expressamente:

Artigo 7 °: “Declarada a utilidade pública, ficam as autoridades administrativas autorizadas a penetrar nos prédios compreendidos na declaração, podendo recorrer, em caso de oposição, ao auxílio de força policial.

Àquele que for molestado por excesso ou abuso de poder, cabe indenização por perdas e danos, sem prejuízo da ação penal”

Como a doutrina e a legislação são omissas a respeito, duzimos que tal preceito legal se justifica para realizar as avaliações do bem para fins de indenização. Mas como a indenização é em benefício de expropriado, não se justificam arbitrariedades no sentido de verificações forçadas, com auxílio de força policial. Parece-nos uma contradição da lei, que autoriza a entrada das autoridades administrativas, com auxílio de força policial, e ao mesmo tempo, multa ao expropriado uma possível ação penal, com a devida reparação civil, em casos de excesso.

O abuso de poder já se verifica no próprio dispositivo legal, que fornece este tipo de subsídio ao Poder Expropriante. As verificações só poderão ser efetuadas após o depósito prévio de “quantum” indenizatório e com a prévia notificação do expropriado, caso contrário, verifica-se abuso de poder, passível de Mandado de Segurança.

**j) O prazo de caducidade da declaração de utilidade pública** começa a correr da data de sua publicação, e é de cinco anos, e o prazo de caducidade da declaração de interesse social, com fins de desapropriação, é de dois anos.

No entendimento de GILBERTO SIQUEIRA LOPES<sup>59</sup>, não basta o ajuizamento para interromper o prazo, vez que dispositivo do Dec. nº 6.790, de 15-8-1944, determina a aplicação do artigo 166 do C. P. C. a todos os casos de prescrição e prazos extintivos previstos em lei. Sem dúvida, a dúvida corresponde a um prazo extintivo.”

Tal entendimento é reforçado pela interpretação jurisprudencial, depois da nova redação que foi dada ao texto do art. 166, parágrafo 2º, pelo Dec. Lei 4.565, parece-nos que não é mais possível a interpretação forçada e equitativa que se dava a expressão “não houver sido promovida”. O verbo promover está aí empregado, não no sentido de diligenciar sim no de realizar ou efetivar a citação. Se não fosse assim, desnecessário seria prorrogar-se o referido prazo, como o autoriza o texto em vigor, tanto mais que a prorrogação pode ser essa prorrogação.

Deste modo, uma vez decorrido o prazo de cinco anos da declaração de utilidade pública, não se poderá dar prosseguimento à desapropriação, mesmo ajuizada, sendo esta hipótese uma flagrante ilegalidade, passível de mandado de segurança.

**1) Da desistência da desapropriação.** A fase declaratória do processo expropriatório perdura até se iniciarem os fatos concretos da execução, pois enquanto não houver condenação no valor a ser pago de indenização, ainda não se encontra consumada a desapropriação. Até este momento, o Poder Expropriante poderá desistir do processo expropriatório.

Mas logicamente, o expropriante terá de indenizar o proprietário do bem pelos prejuízos que tenha dado causa, pelo simples fato de

---

LOPES, Gilberto Siqueira. Ob. Cit., p. 64.

ter efetuado a declaração de utilidade pública, da propositura da ação expropriatória ou da imissão provisória que haja obtido. Uma vez demonstrado os prejuízos do particular expropriado, tanto de ordem material como moral, não poderá o Poder Expropriante furtar-se a indenizá-lo. Em caso de não haver esta reparação, sem prejuízo dos recursos judiciais cabíveis, poderá vislumbrar-se a hipótese do remédio constitucional para proteção do direito líquido e certo do prejudicado.

### **3.3.2 Fase executória**

Corresponde às providências concretas para efetivar a manifestação de vontade consubstanciada na fase declaratória. Esta fase pode-se dar de duas formas: judicialmente ou administrativamente, de maneira extrajudicial. Veremos a seguir as possíveis irregularidades que poderão ocorrer nestes dois procedimentos:

#### **3.3.2.1 Extrajudicial**

O processo expropriatório pode ocorrer administrativamente na repartição pública do Poder Expropriante, quando não há resistência por parte do proprietário à desapropriação e quanto à indenização. No conceito de CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO<sup>60</sup> o procedimento expropriatório poderá ocorrer extrajudicialmente: “...quando o poder expropriante e o expropriado acordam com relação ao preço e pode, por isso, concretizar-se a aquisição compulsória mediante acordo no que respeita à indenização, operando-se, então, sem intervenção do Poder Judiciário”.

---

<sup>60</sup> MELLO. Celso Antônio Bandeira de. Ob. Cit., p. 533.

Também pode nesta fase extrajudicial ocorrer a desapropriação indireta. Esta desapropriação indireta constitui um meio irregular de apropriação do bem do particular administrado pelo Poder Público e integração no patrimônio público deste bem, sem observância às formalidades legais. Comprovada a ocorrência desta desapropriação indireta, cabe ao prejudicado recurso às vias legais, principalmente através do Mandado de Segurança.

### 3.3.2.2 Judicial

O processo judicial da desapropriação está regulado principalmente pelo Dec. Lei 3.365, de 21.6.41, desde o artigo 11 até o artigo 30. A iniciativa do procedimento judicial específico é do Poder Expropriante. Se o proprietário do bem concorda com a desapropriação, o procedimento torna-se meramente homologatório do acordo entre as partes. O procedimento judicial será contencioso se houver discordância quanto à indenização fixada pelo juiz.

Nota-se já de uma primeira leitura que o processo judicial e suas prerrogativas e garantias giram em torno do “quantum” indenizatório. A percepção deste fato mostra-nos claramente que o proprietário prejudicado encontra-se abandonado com relação à alegação de possíveis irregularidades do processo expropriatório e da declaração de utilidade ou necessidade pública. O processo específico da desapropriação não oferece possibilidades de defesa, podendo o particular proprietário reclamar seu direito violado via Mandado de Segurança, mesmo se pendente o processo expropriatório judicial.

Segundo CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO<sup>61</sup>,  
“Na ação de desapropriação o controle jurisdicional cinge-se aos seguintes

---

<sup>61</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Ob. Cit., p. 541.

ontos: a) fixação do justo preço; b) nulidades processuais; c) verificação se o expropriante fundou a ação expropriatória numa das hipóteses legais permissivas dela”. Neste controle jurisdicional da Administração Pública admitem-se todos os meios e recursos possíveis e principalmente através do Mandado de Segurança. Segundo o autor a apreciação de qualquer ilegalidade pode ser efetuada na própria ação expropriatória, mas observando seu funcionamento verifica-mos que tal fato não é tão fácil, pois a atuação do proprietário é limitada em tal processo, sendo o “mandamus” o melhor meio de alegar tais irregularidades. Basta para isso verificar que só o Poder Expropriante pode ser autor da ação expropriatória.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Mandado de Segurança nas desapropriações constitui um direito de ação peculiar, onde se procura salvaguardar o interesse particular e pessoal do administrado, e o controle jurisdicional da Administração, no qual o ato administrativo viciado é reexaminado, em benefício de toda coletividade.

Deste modo não se pode afirmar que com tal tipo de iniciativa estaria se privilegiando o interesse privado em detrimento do particular. A esfera de abrangência deste direito de ação é extenso e pode e deve ser incentivado pelo Judiciário. Poderíamos até proclamar uma nova forma de proteção jurídica administrativa, nos moldes do Código de Defesa do Consumidor, como foi dito linhas atrás, de modo que a parte reconhecidamente mais fraca, no nosso caso o administrado, possa ser protegido face ao poderio do Poder Público. O Mandado de Segurança representa um conflito de interesses qualificados, onde aparece de um lado o Estado, pretendendo a realização prática da sua decisão e de outro, o impetrante. Mas, podíamos afirmar que muito além do interesse das partes há um interesse público, um direito que deve ser privilegiado.

Ao pesquisar sobre o assunto "desapropriação" deparamo-nos com grandes dificuldades em relação ao tema. A começar pelo emaranhado de leis, com particularidades para cada tipo de processo expropriatório, que não facilita em nada a tarefa do pesquisador e até mesmo dos doutrinadores de bem organizar um panorama geral do assunto. Aliás este parece ser o problema do sistema normativo pátrio, que com a constante promulgação de leis, que parecem mais a vontades políticas do que a técnica jurídica, acabam por dificultar o

trabalho do operador jurídico, e conseqüentemente, prejudicam o direito do desapropriado.

Inicialmente pretendia direcionar a monografia para o assunto da desapropriação para fins de reforma agrária, mas o assunto se revelou por demais polêmico para um tratamento imparcial do tema. O objetivo do trabalho nunca foi o de defesa da propriedade privada, mas o de uma possibilidade do particular de se insurgir contra um “ato de império” e de certa forma controlar a Administração Pública.

O Mandado de Segurança sempre foi um meio eficiente de se conseguir este controle por parte do particular interessado, mas analisando o “mandamus” de forma crítica percebemos suas limitações, que apesar disso não devem servir como óbice ao seu uso.

O fenômeno positivista constitui garantia e segurança jurídica, mas por outro lado limita o direito, ao ponto de inviabilizar seu uso através deste direito de ação. Apesar de o Mandado de Segurança ser uma arma eficiente a serviço do administrado, seu uso segundo a previsão normativa pode restringir ou extinguir o direito. O possível enquadramento do direito do impetrante no requisito de “líquido e certo” dá margens à invalidação da ação por peculiaridades irrelevantes frente à matéria discutida.

Neste assunto, declara de forma brilhante o Professor LUIS ALBERTO WARAT<sup>62</sup>: “Um dos aspectos mais importantes a considerar dentro da teoria definitiva é o da relação dos termos com a realidade”. E continua: “Por contraposição surgem as chamadas “teses nominalistas”, que negam que possa existir uma relação natural entre as palavras e aquilo que elas pretendem significar. Afirmam, pelo contrário, que a relação aludida atende a um

---

<sup>62</sup> WARAT, Luis Alberto. A definição Jurídica. Porto Alegre: Atrium, 1977. p. 3.

processo convencional. Com isso se quer dizer que existe liberdade para estabelecer qualquer tipo de relação entre as palavras e aquilo que elas pretendem significar. A única restrição surge da necessidade de haver regras explícitas relativamente a essa convenção para que não se impeçam os processos de comunicação”. E conclui o autor dizendo que na atualidade esta é a tese mais aceita.

A crítica que se faz é no sentido da real definição do que seja direito líquido e certo. A tentativa do julgador de enquadrar o direito do impetrante nesta definição, como se fosse uma fotografia, é negar esse mesmo direito. A aplicação da norma legal ao caso concreto passa por inúmeras defleções, dependendo de quem julga, do momento político e do grau de evolução jurídica de uma sociedade neste processo.

Até que ponto poderíamos falar em garantias constitucionais, se estas dependem de uma definição jurídica para serem efetivadas? Até que ponto o uso do Mandado de Segurança viabiliza ou inviabiliza o direito do administrado prejudicado?

Todas estas questões dependem de uma sociedade evoluída e de operadores jurídicos preocupados com a real prestação jurisdicional, que, mais do que aplicar o direito positivado, controlem a ação do Poder Público e garantam ao administrado suas prerrogativas já dispostas em lei e a real instrumentalidade do processo. Só deste forma, analisando mais a matéria discutida do que peculiaridades processuais, é que poderemos garantir o verdadeiro acesso à justiça.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

### OBRAS

1. ALEM, José Antônio. Mandado de Segurança: Doutrina e Jurisprudência. Campinas: Péritas, 1996. p. 29.
2. BARBI, Celso Agrícola. Do Mandado de Segurança. 2ª ed. Rio de Janeiro, 1974. p. 143.
3. ENGELS, F. A origem da família, da propriedade e do Estado. Tradução de Leandro Konden. 14ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1997. 215 p. Ver também ROSALDO, Michelle Z. A Mulher, a Cultura e a Sociedade: Uma Revisão Teórica. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.
4. FAGUNDES, Miguel Seabra. O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário. 5ª ed. São Paulo: Forense, 1975. p. 72-73.
5. FONSECA, Tito Prates da. Lições de Direito Administrativo. São Paulo: Saraiva, 1943. p.312.
6. FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira. Do Mandado de Segurança nas Desapropriações. Curitiba: Genesis, 1995. p. 33.

7. FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira. Desapropriação. Curitiba: Genesis, 1989. p. 18.
8. GRECO FILHO, Vicente. Os Direitos Individuais e o Processo Judicial. São Paulo: Atlas, 1977. p. 73.
9. GUIMARÃES, Ary Florencio. O Ministério Público no Mandado de Segurança. Curitiba: Genesis, 1959. p. 149-181.
10. LOCKE, Jonh. The Second Treatise of Government. São Paulo: Saraiva, 1990. P. 376.
11. LOPES, Gilberto Siqueira. A Desapropriação. São Paulo: Vellenich, 1988. p. 51.
12. LOPES, Serpa. Curso de Direito Civil. São Paulo: Saraiva, 1990. p. 29.
13. MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1979. p. 84.
14. MEIRELLES, Hely Lopes. Mandado de Segurança e Ação Popular. São Paulo: Saraiva, 1985. p. 15.
15. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros, 1997. p. 73.

16. MIRANDA, Pontes de. Comentários à Constituição Federal de 1946. São Paulo: Saraiva, 1947. p. 143.
17. MONTEIRO, Washington de Barros. Curso de Direito Civil: Direito das Coisas. São Paulo: Saraiva, 1966. p. 170.
18. PAULSEN, Leandro, CAMINHA, V. J., RIOS, R. R. Desapropriação e Reforma Agrária: função social da propriedade, devido processo legal, desapropriação para fins de reforma agrária, fases administrativa e judicial, proteção ao direito de propriedade. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997. p.185.
19. RODRIGUES, Horácio Wanderlei. Acesso à Justiça no Direito Processual Brasileiro. São Paulo: Acadêmica, 1994. p. 15.
20. RODRIGUES, Sílvio. Direito Civil: Direito das Coisas. 23ª ed. São Paulo: Saraiva, 1996. p. 171.
21. SILVA, Carlos Medeiros da. Desapropriação por Interesse Social. Revista de Direito Administrativo. Vol 29/1.
22. WARAT, Luis Alberto. A Definição Jurídica. Porto Alegre: Atrium, 1977. p. 3.

## LEGISLAÇÃO

1. BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, Senado Federal, 1995. 12 p.

2. BRASIL. Lei n.º 3.365, de 21 de junho de 1941. In NEGRÃO, Theotonio (Org.). Código Civil. 15ª ed. São Paulo: Saraiva, 1996. P. 534-542. Dispõe sobre a desapropriação por utilidade pública e dá outras providências.

3. BRASIL. Lei n.º 1.533, de dezembro de 1951. In OLIVEIRA, Juarez de. (Org.). Código de Processo Civil. 26ª ed. São Paulo: Saraiva, 1996. p.244-247. Dispõe sobre a alteração das disposições do Código de Processo Civil, relativas ao Mandado de Segurança.