

Dia 4.3 - Casos Especiais

✓ O DIREITO DE EXTENSÃO NA DESAPROPRIAÇÃO

O **Direito de Extensão** é um instituto que protege o proprietário quando o Estado desapropria **apenas parte de um imóvel**, deixando o restante:

- **inaproveitável**,
- **sem utilidade econômica**, ou
- **com valor muito reduzido**.

Nesses casos, o proprietário **pode exigir** que o Poder Público desaproprie **todo o imóvel**, e não apenas a parte inicialmente pretendida.

👉 Ideia central

Se a desapropriação parcial inviabiliza o uso do restante, é injusto obrigar o proprietário a manter essa área inútil.

Por isso, ele tem o direito de pedir que o Estado desaproprie **tudo** e indenize o imóvel **por inteiro**.

📌 Quando o Direito de Extensão se aplica?

Ocorre quando:

➤ 1) O Estado desapropria apenas uma parte do imóvel;

➤ 2) O pedaço que sobra fica:

- sem acesso,
- sem tamanho mínimo adequado,
- sem condições econômicas de exploração,
- ou **inutilizado** de qualquer forma.

⚠ Se a parte remanescente **não serve para nada**, o proprietário pode exigir:

“Desaproprie tudo, não apenas a parte escolhida.”

📌 2. Base legal e doutrinária

O livro cita o **Decreto 4.956/1903**, que regula o tema há décadas.
E destaca a **Lei 8.629/93 (reforma agrária)**, que em seu art. 4º dispõe:

“Intentada a desapropriação parcial, o proprietário poderá requerer, na contestação, a desapropriação de todo o imóvel, quando a área remanescente ficar:
I – reduzida a superfície inferior à da pequena propriedade rural; ou
II – prejudicada substancialmente em suas condições de exploração econômica.”

Casos envolvendo imóvel rural

★ Jurisprudência atual

Quando se trata de **imóvel rural**, a parte remanescente deverá ser considerada **inaproveitável quando tiver área menor que UM MÓDULO FISCAL**.

Por quê?

→ Porque abaixo desse tamanho, a área não possui **viabilidade econômica rural**.

Mas atenção:

- Ainda assim, o proprietário precisa **demonstrar**, no caso concreto, que realmente perdeu a utilidade do imóvel.

Como o proprietário exerce esse direito?

Existem dois caminhos:

✓ a) Via administrativa (antes do processo)

Ele negocia e exige que o Estado amplie a desapropriação.

✓ b) Via judicial (dentro da ação)

No processo de desapropriação, o proprietário faz o **requerimento na contestação**.

⚠ Importante:

O juiz não discute mais **mérito administrativo** (utilidade/necessidade pública), mas apenas a **extensão da indenização**.

Caráter excepcional

- O Direito de Extensão é **excepcional**.
- Ele só existe porque a **desapropriação parcial** pode gerar injustiça.
- A contestação, nesse caso, não discute **se desapropria ou não**, mas **quanto** deve ser indenizado.

👉 Ou seja:

- a discussão é **indenizatória**,
- não é possível "bloquear" a desapropriação, apenas **ampliar** o objeto.

1 Ponto de partida: finalidade na desapropriação

A **desapropriação é um ato administrativo** e, como todo ato, tem:

- sujeito competente
- forma
- motivo
- objeto
- **finalidade**

Aqui o foco é a **finalidade**:

- A **finalidade genérica** de todo ato estatal é sempre o **interesse público**.
- A **finalidade específica** é o objetivo concreto que foi indicado:
 - “construir uma escola”,
 - “abrir uma avenida”,
 - “implantar um hospital”, etc.

Quando o Estado desapropria um imóvel, o decreto normalmente indica **para quê** aquele imóvel está sendo desapropriado: isso é a **destinação específica** do bem.

2 O que é tredestinação?

É a **mudança da destinação** do bem após a desapropriação.

→ Primeiro: o imóvel é desapropriado para uma finalidade X.

→ Depois: o Poder Público muda o plano e passa a usar (ou pretende usar) para finalidade Y.

Exemplo clássico do texto:

- Decreto desapropria um imóvel para **construção de escola pública**.
- Depois de incorporado ao patrimônio público, o Município muda de ideia e resolve construir ali um **posto de saúde**.

Houve mudança de finalidade específica → tredestinação.

3 Tredestinação lícita x ilícita

✓ Tredestinação lícita

É lícita quando:

- a nova destinação **continua atendendo ao interesse público**,

- o bem é utilizado em outra finalidade **também pública**.

Exemplo:

- Era para construir escola; depois resolveram usar para posto de saúde ou delegacia.
- Continua sendo interesse público → **não há ilegalidade, não há direito de retrocessão**.

👉 A Constituição (art. 5º, XXIV) exige “necessidade ou utilidade pública ou interesse social”, mas **não engessa** a finalidade específica do decreto.

O que não pode é usar para um objetivo puramente **privado**, sem interesse público.

✗ **Tredestinação ilícita (ou adestinação)**

É ilícita quando:

1. O bem **não recebe qualquer destinação pública** (fica abandonado, subaproveitado); ou
2. O bem é **dado a uma finalidade estranha ao interesse público**, por exemplo:
 - desapropria para construir escola e depois **vende o imóvel para uma empresa explorar comercialmente**;
 - desapropria para obra pública e depois **cede para uso totalmente privado**, sem justificativa de interesse coletivo.

Nessas hipóteses há:

- **desvio de finalidade**,
- **tredestinação ilícita**, também chamada na doutrina de **adestinação**.

👉 É justamente aqui que nasce a discussão sobre o **direito de retrocessão**.

4 **Situações em que a tredestinação é vedada (nem lícita pode ser)**

Algumas hipóteses em que **a própria Constituição/lei proíbe a tredestinação**, por causa da natureza especial da desapropriação:

1. **Desapropriação especial rural para reforma agrária** (art. 184 da CF)
 - O imóvel desapropriado tem destinação **vinculada**: fins de reforma agrária.
 - Não pode ser usado para outro fim nem ser devolvido ao antigo proprietário.
2. **Desapropriação-confisco** (art. 243 da CF)
 - Imóvel usado para plantio ilegal de psicotrópicos ou exploração de trabalho escravo.
 - É confiscado e deve ser destinado a reforma agrária ou programas habitacionais.

- Não se admite tredestinação livre nem retrocessão, porque o instituto tem caráter sancionatório.

3. Desapropriação para implantação de parcelamento popular para baixa renda

- O Decreto-lei 3.365/41 (art. 5º, §3º) diz que, no imóvel desapropriado para **parcelamento popular destinado às classes de menor renda**,
- **não se pode** dar destinação diversa, **nem haverá retrocessão**.

Nessas hipóteses, a própria lei fecha a porta:

→ **nem tredestinação diferente, nem retrocessão.**

5 Quando nasce o direito de retrocessão?

Se o Estado desapropria o bem, incorpora ao patrimônio público e **não usa para a finalidade específica**, ou o deixa **inaproveitado/subaproveitado**, ocorrendo desvio de finalidade ilícito, surge o **direito de retrocessão** para o expropriatário.

Ou seja:

- Se houve **tredestinação ilícita** ou **abandono** do bem, o expropriatário pode reagir.

A retrocessão é, em termos simples:

Direito do antigo proprietário de reaver o bem ou pleitear indenização, quando o Poder Público dá ao imóvel destinação ilícita ou deixa de dar destinação pública útil.

Primeira grande questão: é direito real ou pessoal?

♦ Corrente 1 – Direito real de propriedade (direito de sequela)

Parte da doutrina civilista e administrativista entende que:

a retrocessão é um **verdadeiro direito real**, ligado ao próprio direito de propriedade.

Ideia central:

- O expropriatário não perdeu a propriedade “de qualquer jeito”;
- Ele perdeu **para uma finalidade pública específica**.
- Se essa finalidade **não se realiza** ou há desvio ilícito,
👉 ressuscita para ele o **direito de reaver o bem**, como uma espécie de “retorno” da propriedade.

Celso Antônio Bandeira de Mello, por exemplo), sustenta que “**não se pode negar ao expropriário o direito de reaver o bem nos casos aludidos, e é isto que se constitui a retrocessão propriamente dita, direito de natureza real**”.

Consequências práticas dessa visão:

- o expropriário poderia **ajuizar ação reivindicatória**,
- teria direito **de sequela** inclusive contra terceiros adquirentes,
- o bem poderia efetivamente **voltar ao seu patrimônio** (retrocessão “em espécie”).

👉 Essa é a visão que **mais protege** o expropriário, mas **não é a que prevalece na jurisprudência**.

♦ Corrente 2 – Direito pessoal / obrigacional (perdas e danos, preferência, indenização)

Outra corrente, muito influenciada pela jurisprudência do **STF e do STJ**, afirma:

A retrocessão **não** é direito real, mas sim um **direito pessoal (obrigacional)** do expropriário contra o Poder Público.

A base principal é o **art. 35 do Decreto-Lei 3.365/41**:

“Os bens expropriados, uma vez incorporados à Fazenda Pública, **não podem ser objeto de reivindicação**, ainda que fundada em nulidade do processo de desapropriação; qualquer ação, julgada procedente, **resolver-se-á em perdas e danos**.”

Ou seja:

- Incorporou ao patrimônio público → **acabou a chance de reivindicar o bem**.
- Se houver abuso (desvio de finalidade, não utilização etc.) → o máximo que o expropriário consegue é **indenização**.

Além disso, o **art. 519 do Código Civil** fala em **direito de preferência** do expropriado para readquirir o bem, quando este não tiver a destinação para a qual foi desapropriado ou não for utilizado em obras/serviços públicos.

Dessa forma, para essa corrente:

- Retrocessão =
 - **direito de preferência na recompra** do bem +

- **direito a perdas e danos** se o Poder Público alienar a terceiro ou der destinação ilícita.

Não há:

- direito real de sequela,
- nem possibilidade de “expulsar” terceiro adquirente.

♦ **Corrente 3 – Natureza mista (Maria Sylvia e outros)**

Maria Sylvia Zanella Di Pietro faz um meio-termo:

- reconhece que a retrocessão **tem forte ligação com a garantia constitucional da propriedade**,
- mas, ao mesmo tempo, observa que a prática e a legislação apontam para uma **solução em perdas e danos**.

Ela fala em natureza **mista**:

- há um elemento de **proteção ao direito real de propriedade**,
- mas concretizado, muitas vezes, por meio de **pretensão obrigacional** (indenizar / permitir recompra), não por reivindicação pura e simples.

E a jurisprudência? Como ela “fecha” a questão?

- O **STF** e o **STJ** vêm decidindo que, **uma vez desapropriado e incorporado ao patrimônio público**,
 - não cabe falar em direito real de retroceder ao bem;
 - **qualquer desvio de finalidade se resolve em perdas e danos**.

Inclusive:

- usam o argumento de que a desapropriação é **exceção constitucional** ao direito de propriedade,
- mas que, **dentro dos limites constitucionais**, uma vez consumada, **não pode ser anulada indefinidamente**, sob pena de insegurança jurídica.
- mesmo quando o bem é alienado a terceiros de boa-fé após a desapropriação,
👉 a proteção recai sobre o terceiro, e o expropriatário fica, no máximo, com direito a **indenização**, não à retomada do bem.

Qual resposta dar em prova objetiva/concisa?

O **mais seguro** é:

“A posição predominante na jurisprudência é de que o direito de retrocessão tem natureza de direito pessoal (obrigacional), resolvendo-se em perdas e danos, embora parte da doutrina o considere direito real de reaquisição (direito de sequela).”

A retrocessão é o direito conferido ao expropriatório quando o Poder Público, após a desapropriação, **não utiliza o bem para a finalidade declarada**, o deixa **inaproveitado ou subaproveitado**, ou lhe confere **destinação ilícita**. Seu objetivo é evitar o enriquecimento indevido da Administração e preservar a garantia constitucional da propriedade.

A natureza jurídica do instituto, porém, é **controvertida**.

Parte da doutrina, especialmente **Celso Antônio Bandeira de Mello**, entende que a retrocessão possui **natureza de direito real**, pois se ligaria à própria essência da propriedade. Nessa visão, se a finalidade pública não se concretiza, renasce ao expropriatório um **direito de sequela**, permitindo inclusive a retomada do bem ("retrocessão em espécie").

Outra corrente, seguida por **Maria Sylvia Zanella Di Pietro**, aponta tratar-se de instituto de **natureza mista**, pois embora se origine da proteção do direito de propriedade, concretiza-se, em regra, por meio de **pretensões obrigacionais** (recompra ou indenização), e não pela restituição direta do imóvel.

Contudo, **a jurisprudência do STF e do STJ** consolidou posição diversa. Com base no **art. 35 do Decreto-Lei 3.365/41** — que veda a reivindicação de bens já incorporados ao patrimônio público e determina que "qualquer ação resolver-se-á em perdas e danos", prevalece que a retrocessão tem **natureza de direito pessoal (obrigacional)**. Assim, mesmo havendo desvio de finalidade, o expropriatório tem direito apenas à **indenização** ou à **preferência para readquirir o bem**, mas **não** possui direito real de retomá-lo, sobretudo se o imóvel já tiver sido transferido a terceiros de boa-fé.

Portanto, embora existam correntes que sustentem natureza real ou mista, **predomina no ordenamento jurídico brasileiro**, especialmente na jurisprudência, que a retrocessão possui **natureza obrigacional**, limitando-se a conferir ao expropriatório **direito de preferência ou de perdas e danos**, e **não** direito de sequela sobre o imóvel desapropriado.

✓ 4.12. DESAPROPRIAÇÃO POR ZONA

A ideia central:

👉 O Estado pode desapropriar **não só o terreno necessário à obra pública**, mas também **terrenos vizinhos**, quando houver **valorização extraordinária** decorrente dessa obra.

Isso está no **art. 4º do Decreto-Lei 3.365/41**, que diz:

"A desapropriação poderá abranger a área contígua necessária ao desenvolvimento da obra a que se destina, e as zonas que se valorizarem extraordinariamente, em consequência da realização do serviço."

🔗 Por que isso existe?

Porque muitas obras públicas — avenidas, viadutos, estações de metrô, parques — fazem os imóveis ao redor **valorizarem muito**.

Essa valorização poderia ser aproveitada pelo Estado para:

- custear a própria obra,
- evitar enriquecimento privado desproporcional,
- permitir planejamento urbano racional.

São finalidades públicas legítimas.

Como funciona a desapropriação por zona?

Ela pode ocorrer quando:

a) Necessidade pública + extensão posterior da obra

- A obra precisa aumentar a área utilizada,
- A desapropriação da “zona” ao redor facilita a construção ou expansão.

b) Valorização extraordinária dos imóveis vizinhos

Esse é o ponto mais polêmico.

- A obra pública valoriza muito os imóveis da região.
- O Estado desapropria esses imóveis, revende depois ao mercado e usa o lucro para custear a obra.

! **Atenção:** isso não é o mesmo que contribuição de melhoria.

Na **contribuição de melhoria**, o proprietário continua dono do imóvel e paga um tributo proporcional.

Na **desapropriação por zona**, o Estado toma a propriedade, paga a indenização e depois pode revendê-la já valorizada.

Crítica doutrinária

Parte dos autores (como Celso Antônio Bandeira de Mello) diz que:

- desapropriar com a intenção de revender valorizado seria **especulação imobiliária**,
- violaria o princípio da **necessidade pública**, que é pré-requisito constitucional da desapropriação.

Eles afirmam:

👉 **A Constituição não autoriza desapropriação para ganho financeiro.**

A posição do STF e do STJ

A jurisprudência, contudo, **admite parcialmente**:

✓ Se a valorização dos imóveis vizinhos for **ordinária** (comum):

→ **Não cabe desapropriação por zona.**

→ Cabe apenas **Contribuição de Melhoria**.

✓ Se a valorização for **extraordinária**, “muitíssimo acima do normal”:

→ **A desapropriação por zona é admitida.**

Exemplo:

O Estado constrói uma avenida e um terreno vizinho acaba valorizando **300%**.

Nesse caso, os tribunais entendem que:

- a desapropriação por zona pode ser mais justa que deixar o proprietário enriquecer excessivamente,
- desde que calculada a indenização corretamente.

Regra: indenização diferenciada

O DL 3.365/41 determina:

- **Se o imóvel valorizou muito por causa da obra**, essa valorização específica (“mais-valia extraordinária”) pode ser **deduzida da indenização**.

Exemplo:

- Imóvel valia R\$ 200 mil.
- Após obra pública, passou a valer R\$ 500 mil.
- Estado desapropria.
- A indenização pode ser baseada no valor *antes da valorização*, evitando enriquecimento sem causa.

ADMINISTRATIVO. DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA. INDENIZAÇÃO. PRESCRIÇÃO AQUISITIVA DE PARTE DO IMÓVEL. INTERRUPTÃO DO PRAZO PRESCRICIONAL. DECRETO ESTADUAL Nº 4.471/94. JUROS COMPENSATÓRIOS. TERMO INICIAL. VALORIZAÇÃO DA ÁREA REMANESCENTE. ABATIMENTO. ART. 27 DO DECRETO-LEI 3.365/41. 1. Mesmo que editado em data posterior ao indevido apossamento, o decreto expropriatório emanado do Poder Público, ou qualquer outro ato normativo que declare o interesse da entidade expropriante, implica o reconhecimento da titularidade do domínio ao proprietário e tem o condão de interromper o prazo prescricional. 2. Os juros compensatórios são devidos em razão da perda antecipada da posse, a qual implica diminuição da garantia da prévia indenização estipulada na Constituição Federal, de forma que, no caso de desapropriação indireta, os juros devem incidir a partir da efetiva ocupação do imóvel. Súmula XXXXX/STJ. 3. Na desapropriação, direta ou indireta, quando há valorização da área remanescente não desapropriada em decorrência de obra ou serviço público, dispõe o Estado de três instrumentos legais para evitar que a mais valia, decorrente da iniciativa estatal, locuplete sem justa causa o patrimônio de um ou de poucos: a desapropriação por zona ou extensiva, a cobrança de contribuição de melhoria e o abatimento proporcional, na indenização a ser paga, da valorização trazida ao imóvel. 4. A valorização imobiliária decorrente da obra ou serviço público pode ser geral, quando beneficia indistintamente um grupo considerável de administrados, ou especial, que ocorre quando o benefício se restringe a um ou alguns particulares identificados ou, pelo menos, identificáveis. 5. A mais valia geral subdivide-se em ordinária e extraordinária. A primeira tem lugar quando todos os imóveis lindeiros à obra pública se valorizam em proporção semelhante. A segunda, diferentemente, toma parte quando algum ou alguns imóveis se valorizam mais que outros, atingidos pela mais valia ordinária. 6. Na hipótese de valorização geral ordinária, dispõe o Poder Público da contribuição de melhoria como instrumento legal apto a “diluir”, entre os proprietários beneficiados com a obra, o custo de sua realização. 7. No caso de valorização geral

extraordinária, pode o Estado valer-se da desapropriação por zona ou extensiva, prevista no art. 4º do Decreto-Lei 3.365/41. Havendo valorização exorbitante de uma área, pode o Estado incluí-la no plano de desapropriação e, com a revenda futura dos imóveis ali abrangidos, socializar o benefício a toda coletividade, evitando que apenas um ou alguns proprietários venham a ser beneficiados com a extraordinária mais valia. 8. Por fim, tratando-se de valorização específica, e somente nessa hipótese, poderá o Estado abater, do valor a ser indenizado, a valorização experimentada pela área remanescente, não desapropriada, nos termos do art. 27 do Decreto-Lei 3.365/41. 9. No caso, a área remanescente não desapropriada valorizou em decorrência da construção de rodovia estadual. A valorização experimentada pelo imóvel não é especial, mas genérica, atingindo patamares semelhantes todos os imóveis lindeiros à via pública construída. Assim, a mais valia deve ser cobrada por meio do instrumento legal próprio, que é a contribuição de melhoria, sendo indevido o abatimento proporcional do justo preço a ser pago pela desapropriação. 10. Recurso especial provido.

(STJ - REsp: XXXXX SC XXXXX/XXXXX-0, Relator.: Ministro CASTRO MEIRA, Data de Julgamento: 12/04/2011, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 15/09/2011)

4.13. DESAPROPRIAÇÃO DO DOMÍNIO ÚTIL

O que é “domínio útil”?

É o direito do **enfiteuta** (aforado), previsto no antigo Código Civil.

No aforamento:

- o proprietário (senhorio direto) mantém o **domínio direto**,
- o particular (enfiteuta) tem o **domínio útil** → pode **usar, fruir e dispor** do imóvel quase como dono,
- paga **foro anual** ao proprietário.

Hoje o aforamento é muito raro, mas ainda existe em imóveis da União, por exemplo.

Na desapropriação, quem recebe a indenização?

O DL 9.760/46, art. 103, §2º, diz:

“Quando a União consolidar o domínio pleno do terreno aforado, deduz-se 17% do valor do imóvel, correspondente ao domínio direto.”

Ou seja:

- Na desapropriação, o valor deve ser repartido entre:
 - **titular do domínio útil** (enfiteuta) → recebe **83%**,

- **titular do domínio direto** (senhorio) → recebe **17%**.

Motivo:

- O domínio útil vale mais porque permite uso econômico.
- O domínio direto é mais limitado (apenas a titularidade formal + direito ao foro/laudêmio).

✓ O domínio útil pode ser desapropriado isoladamente

Não precisa desapropriar também o domínio direto.

Exemplo:

- Um terreno da União está aforado.
- O Estado quer construir um hospital.
- Pode desapropriar **só o domínio útil**, pagando indenização ao enfiteuta.
- A União continua titular do domínio direto.

✓ Se o domínio útil for vendido a terceiros

→ O senhorio direto recebe *laudêmio*.

✓ Se ambos forem desapropriados (domínio útil + direto)

→ A indenização é dividida naquela proporção de 83% / 17%.

Conclusão

- Não existe impedimento para desapropriar domínio útil.
- A indenização sempre deve considerar **quem realmente sofre a perda econômica**.
- O regime jurídico vem do Código Civil de 1916 e do DL 9.760/46.
- A maior parte da indenização vai para quem tem o **domínio útil**, porque ele é “quase proprietário”.