

# **VII ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI**

**DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I**

**JANAÍNA RIGO SANTIN**

**JOSÉ SÉRGIO DA SILVA CRISTÓVAM**

**JOSÉ SÉRGIO SARAIVA**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

**Diretoria - CONPEDI**

**Presidente** - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

**Diretor Executivo** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

**Vice-presidente Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

**Vice-presidente Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

**Vice-presidente Sudeste** - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

**Vice-presidente Nordeste** - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

**Representante Discente:** Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

**Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

**Secretarias**

**Relações Institucionais:**

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

**Comunicação:**

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

**Relações Internacionais para o Continente Americano:**

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

**Relações Internacionais para os demais Continentes:**

Profa. Dra. Gina Vidal Marcílio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

**Eventos:**

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

**Membro Nato** - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

D597

Direito administrativo e gestão pública I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Janaína Rigo Santin; José Sérgio da Silva Cristóvam; José Sérgio Saraiva – Florianópolis: CONPEDI, 2024.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-936-0

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: A pesquisa jurídica na perspectiva da transdisciplinaridade

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito administrativo. 3. Gestão pública. VII Encontro Virtual do CONPEDI (1: 2024 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



# VII ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

## DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I

---

### **Apresentação**

#### DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I

O Grupo de Trabalho Direito Administrativo e Gestão Pública I reuniu-se no VII Encontro Virtual do CONPEDI, que ocorreu de 24 a 29 de junho de 2024 no formato síncrono, com a temática "A pesquisa jurídica na perspectiva da transdisciplinaridade".

Uma temática mais do que extremamente oportuna - na verdade, realmente necessária, em especial após o terrível período de isolamento social, com todas as dificuldades decorrentes da severa pandemia da Covid-19, do que decorre o relevo do debate da pesquisa jurídica na perspectiva da transdisciplinaridade, inclusive a partir de um novo olhar para a sustentabilidade e para os problemas advindos da exploração desenfreada dos recursos naturais no planeta - o que vem agora reforçado pelas catástrofes climáticas que tristemente assolaram o Rio Grande do Sul agora em maio de 2024. Há uma série de problemas e questões que esperam respostas e propostas de solução, a perpassar necessariamente pela discussão sobre a regulação e limites dos avanços da ciência e das inovações em prol da preservação da vida no planeta.

Neste contexto, o evento proporcionou aos participantes uma perspectiva multidimensional do Direito, capaz de incorporar os aspectos positivos da intensa revolução informacional de forma integrada com os objetivos do desenvolvimento sustentável, o que ficou também evidenciado a partir dos debates, trocas e contribuições dos participantes do nosso Grupo de Trabalho (GT), sendo que os artigos do GT Direito Administrativo e Gestão Pública I gravitaram em torno das seguintes temáticas:

1. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E O PODER-DEVER DA APLICAÇÃO DO CONTROLE DE CONVENCIONALIDADE
2. ATO ADMINISTRATIVO E CONTROLE DA DISCRICIONARIEDADE EM HARMONIA COM A INTERDEPENDÊNCIA DOS PODERES
3. CONVOCAÇÃO DE PRESIDENTES E DIRETORES DE AGÊNCIAS REGULADORAS PELO PODER LEGISLATIVO — INTELIGÊNCIA DO ART. 50 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA

4. DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIALÓGICA E DA LITIGIOSIDADE EXCESSIVA.

5. QUALIFICANDO A LEGISLAÇÃO: A ATUAÇÃO ESTRATÉGICA DA ADVOCACIA PÚBLICA NA ELABORAÇÃO DE NORMAS

6. CRIMES DE COLARINHO BRANCO: A IMPUNIBILIDADE E SELETIVIDADE NOS CRIMES CONTRA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

7. O CONTROLE JUDICIAL DOS ATOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA SOB O ASPECTO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA

8. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E O CONTROLE REPRESSIVO NA DEFESA DE POLÍTICAS PÚBLICAS ESSENCIAIS: A NOVA LEI 14.230/21 COMO INSTRUMENTO DE FISCALIZAÇÃO ORÇAMENTÁRIA NO BRASIL

9. DA UTILIZAÇÃO DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO NA INVESTIGAÇÃO DE CASOS DE VIOLÊNCIA OBSTÉTRICA

10. DESAPROPRIAÇÃO “DE BAIXO PARA CIMA” DE BENS DA ADMINISTRAÇÃO INDIRETA

11. DESAPROPRIAÇÕES: ANÁLISE DAS ALTERAÇÕES NO DECRETO-LEI 3.365/41 PELAS LEIS 14.421/22, 14.620/23 E O IMPACTO DAS NOVAS TECNOLOGIAS

12. O INSTITUTO DA DESAPROPRIAÇÃO SOB O VIÉS JUDICIAL, COM A OBSERVAÇÃO DE SUAS ESPECIFICIDADES PROCEDIMENTAIS

13. LICITAÇÕES ELETRÔNICAS - AVANÇOS TECNOLÓGICOS E DESAFIOS A SEREM SUPERADOS: UMA ANÁLISE DO SISTEMA CATMAT/CATSERV

14. A ANÁLISE SUBJETIVA DE ATESTADOS DE CAPACIDADE TÉCNICA PARA JULGAMENTO DE HABILITAÇÃO EM PROCESSOS LICITATÓRIOS E O PRINCÍPIO DO JULGAMENTO OBJETIVO

15. ATIVISMO CONTROLADOR: UM ESTUDO COMPARATIVO A PARTIR DO ACÓRDÃO Nº 1211/2021 DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU)

16. O PROCESSO ADMINISTRATIVO DE COBRANÇA NOS TRIBUNAIS DE CONTAS: CASO DO GESTOR FALECIDO

17. LINDB - ART. 20 - VALORES, PRINCÍPIOS E REGRAS - O CONSEQUENCIALISMO NA DECISÃO DE ORIGEM ABSTRATA - A ACEITAÇÃO NA JURISPRUDÊNCIA

18. POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCAÇÃO NO BRASIL: ESTUDO DE CASO DO PROGRAMA CONEXÃO DO FUTURO NO MUNICÍPIO DE SAQUAREMA-RJ.

19. DO DESCUMPRIMENTO AO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA PELO MEC E PELO INEP NAS DENÚNCIAS CONTRA FACULDADES POR IRREGULARIDADES NO ENADE

20. PROTEÇÃO DE DADOS E SEU CONFLITO APARENTE NAS TROCAS DE INFORMAÇÕES ENTRE OS ENTES FEDERATIVOS BRASILEIROS

De nossa parte, estamos honrados pela participação na Coordenação desse relevante Grupo de Trabalho (GT), com o registro da satisfação em podermos debater com todos os autores e autoras e demais participantes.

Cumprimentos ao CONPEDI, pelo destacado empenho e a qualidade da organização de mais este evento virtual, congregando pesquisadores em torno da socialização da pesquisa científica produzida na área do Direito!

Cordial abraço e esperamos que os leitores apreciem essa coletânea e suas temáticas!

De Florianópolis (SC), Passo Fundo (RS) e Franca (SP), julho de 2021.

Prof. Dr. José Sérgio da Silva Cristóvam – Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

Profa. Dra. Janaína Rigo Santin – Universidade de Passo Fundo (UPF) e Universidade de Caxias do Sul (UCS)

Prof. Dr. José Sérgio Saraiva – Faculdade de Direito de Franca (FDF)

Nota técnica: Os artigos do Grupo de Trabalho Direito Administrativo e Gestão Pública I apresentados no VII Encontro Virtual do CONPEDI e que não constam nestes Anais, foram

selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals (<https://www.indexlaw.org/>), conforme previsto no edital do Evento, e podem ser encontrados na Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

**DESAPROPRIAÇÕES: ANÁLISE DAS ALTERAÇÕES NO DECRETO-LEI 3.365/41  
PELAS LEIS 14.421/22, 14.620/23 E O IMPACTO DAS NOVAS TECNOLOGIAS**

**EXPROPRIATIONS: ANALYSIS OF CHANGES IN LAW 3.365/41 BY LAWS 14.421  
/22, 14.620/23 AND THE IMPACT OF NEW TECHNOLOGIES**

**Joao Paulo Rodrigues De Lima  
Carlos Renato Cunha**

**Resumo**

Pelo instituto da desapropriação depreende-se o principal meio pelo qual o Estado exerce seu poder de intervenção na propriedade privada, sob o fundamento de que em prol do interesse público. O embate entre o direito de propriedade individual e as necessidades coletivas é evidente nesse processo, que, embora histórico, está constantemente sob a ótica da vontade legislativa, adaptando-se à constante evolução social, econômica e do seio urbano. E a desapropriação consolidou-se como um instrumento de política pública que viabiliza a execução de projetos de infraestrutura, urbanização, habitação, e outras iniciativas voltadas para o bem comum. Calcada primordialmente no Decreto-Lei nº 3.365/41, ali estão os procedimentos a serem seguidos pelo Poder Público quando decide intervir na propriedade privada. E, recentemente, as leis federais 14.421/22 e 14.620/23 promoveram significativas alterações naquele dispositivo legal, suscitando a necessidade de uma análise aprofundada das implicações dessas mudanças no cenário jurídico nacional. Aliadas as inovações legislativas, o ato administrativo inerente às desapropriações também será impactado pelas inovações tecnológicas que afetam a sociedade como um todo, aliando perspectivas até mesmo disruptivas à intervenção do Estado na propriedade privada.

**Palavras-chave:** Desapropriação, Atualização, Tecnologia, Alterações, Legislação

**Abstract/Resumen/Résumé**

The institute of expropriation is the main means by which the State exercises its power to intervene in private property, on the grounds that it is in the public interest. The clash between individual property rights and collective needs is evident in this process, which, although historical, is constantly under the perspective of legislative will, adapting to constant social, economic and urban evolution. And expropriation has consolidated itself as a public policy instrument that enables the execution of infrastructure, urbanization, housing, and other initiatives aimed at the common good. Primarily based on Law number 3.365/41, there are the procedures to be followed by the Public Power when it decides to intervene in private property. And, recently, federal laws 14.421/22 and 14.620/23 promoted significant changes to that legal provision, raising the need for an in-depth analysis of the implications of these changes in the national legal scenario. Combined with legislative innovations, the administrative act inherent to expropriations will also be impacted by technological

innovations that affect society as a whole, combining even disruptive perspectives with State intervention in private property.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Expropriation, Update, Technology, Changes, Legislation

## 1. Introdução

Pelo instituto da desapropriação depreende-se o principal meio pelo qual o Estado exerce seu poder de intervenção na propriedade privada, sob o fundamento de que em prol do interesse público.

O embate entre o direito de propriedade individual e as necessidades coletivas é evidente nesse processo, que, embora histórico, está constantemente sob a ótica da vontade legislativa, adaptando-se à constante evolução social, econômica e do seio urbano.

O direito fundamental à propriedade possui previsão na norma do art. 5º, inciso XXII da Constituição Federal, cujo exercício deve se dar de modo regular, observando todos os ditames legais e buscando a contínua concretização de sua função social (Art. 5º, inciso XXIII, Constituição Federal).

Nesse contexto, observa-se a possibilidade do Estado intervir na propriedade, com fundamento no interesse público, necessidade pública, interesse social ou em decorrência de atos ilícitos específicos, como o cultivo de drogas e a exploração de trabalho escravo, cujos procedimentos devem ser regulamentados por intermédio de legislação específica, conforme exposto no art. 5º, inciso XXIV da CF.

Convém mencionar que o inciso V do artigo 1.275, do Código Civil, que trata da perda da propriedade, elenca o instituto da desapropriação. Assim, uma vez concluídos os atos desapropriatórios e evidenciada a perda do direito real de propriedade, é evidente que os imóveis objeto deste expediente são de propriedade do Estado.

O instituto da desapropriação é também descrito por José Carvalho Filho como o "procedimento de direito público pelo qual o Poder Público transfere para si a propriedade de terceiro [...] alcançado se houver os motivos mencionados" (Carvalho Filho, p. 820), destacando que a norma aplicável é o Decreto-Lei nº 3.365, datado de 21 de junho de 1941, a qual dispõe sobre a desapropriação por utilidade pública.

A desapropriação consolidou-se como um instrumento de política pública que viabiliza a execução de projetos de infraestrutura, urbanização, habitação, e outras iniciativas voltadas para o bem comum.

No entanto, e ténue o equilíbrio entre o direito individual e coletivo, associada às mudanças legislativas e jurisprudenciais, demanda sempre a revisitação ao instituto, analisando seus métodos e procedimentos.

Calcada primordialmente no Decreto-Lei nº 3.365/41, ali estão os procedimentos a serem seguidos pelo Poder Público quando decide intervir na propriedade privada. E,

recentemente, as leis federais 14.421/22 e 14.620/23 promoveram significativas alterações naquele dispositivo legal, suscitando a necessidade de uma análise aprofundada das implicações dessas mudanças no cenário jurídico nacional.

Aliadas as inovações legislativas, o ato administrativo inerente às desapropriações também será impactado pelas inovações tecnológicas que afetam a sociedade como um todo, aliando perspectivas até mesmo disruptivas à intervenção do Estado na propriedade privada.

Este artigo propõe-se a explorar, de maneira crítica e analítica, os contornos da desapropriação no Brasil, destacando as transformações introduzidas pelas referidas leis no histórico Decreto-Lei 3.365.

A compreensão dessas modificações revelará não apenas os desdobramentos jurídicos, mas também os reflexos sociais e econômicos dessa poderosa ferramenta estatal, inclusive com uma análise quanto ao impacto sobre o referido instituto, isso quanto às possibilidades tecnológicas atuais. Por intermédio de uma abordagem analítica, o artigo em por escopo contribuir para o entendimento mais amplo das desapropriações e suas atuais modificações.

## **2. Do Decreto-lei 3.365**

O termo "decreto-lei" refere-se a instrumento normativo utilizado pelo Poder Executivo para regulamentar matérias de relevância e urgência, no exercício de atividade estatal que lhe parece viciada quanto à iniciativa, própria do Poder Legislativo. Destaca-se que o instituto não é mais uma forma normativa adotada pela Constituição Brasileira de 1988.

É o estatuto da privação da propriedade privada:

Os prefixos *des* e *ex* transmitem ao vocábulo a que se agregam a faculdade negativa que têm a língua originária, a de esvaziar ou contrariar a ideia nuclear do vocábulo primitivo a que se incorporam. Daí que, se apropriação, termo formado de próprio, incorporar, agregar, adquirir, os antônimos desapropriação e expropriação agasalham a ideia oposta e negativa, de perda, desincorporação, desagregação, afastamento, privação do que é próprio, perda da propriedade (CRETILLA JÚNIOR, p. 14)

José Osvaldo Gomes discorre que a noção de expropriação por utilidade pública pode ser encarada numa perspectiva estrutural, definindo-se como manifestação de um poder funcional conferido pela lei e por ela delimitado, de natureza inovatória e de que resulta a imposição de sacrifícios aos expropriados, sendo que numa perspectiva procedimental, tendo

em conta a sequência de atos e formalidade integrantes do procedimento administrativo e do processo judicial que desaguam no ato expropriatório e dele são originários.

Numa perspectiva teleológica, acentua que a expropriação se visa à realização de um fim de interesse público (imediate), por intermédio da aquisição forçada de imóveis e de direitos a eles inerentes (mediate).

(Desapropriação) É a limitação que afeta o caráter perpétuo da propriedade, porque é meio pelo qual o Poder Público determina a transferência compulsória da propriedade particular especialmente para o seu patrimônio ou de seus delegados, o que só pode verificar-se por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos na própria Constituição (art. 5º., XXIV) que são as desapropriações-sanção por não estar a propriedade urbana ou rural cumprindo sua função social, quando, então, a indenização se fará mediante título da dívida pública ou da dívida agrária (arts. 182 e 184 – Silva, p. 253/254).

Os conceitos de desapropriação variam conforme a ótica de cada ramo do Direito. Sejam constitucionalistas, administrativistas ou civilistas, conceituam com enfoque em cada instituto primordial: aquelas com fulcro na Carta Magna, retratando o Poder Estatal; os segundos, com base nos atos da Administração, calcado no princípio da supremacia do interesse público sobre o particular; já estes, focam no conceito de propriedade privada, posse e domínio, ressaltando ser forma originária da aquisição da propriedade.

Antes da Constituição de 1988, o Decreto-Lei tinha um papel mais proeminente no ordenamento jurídico brasileiro. Durante o período do Estado Novo (1937-1945), o presidente Getúlio Vargas governou por intermédio de decretos-leis, e a prática continuou durante outros períodos autoritários.

Trata-se de uma espécie normativa que possui força de lei e é elaborada pelo chefe do Poder Executivo (presidente da República, governadores ou prefeitos) em casos de urgência e relevância. Ele não passa pelo mesmo processo legislativo exigido para a criação de leis ordinárias, que envolve discussões e votações no Congresso Nacional, Assembleias Legislativas ou Câmaras Municipais.

Com a Constituição de 1988, a figura do Decreto-Lei foi extinta, não sendo mais permitida sua criação. Atualmente, os instrumentos normativos utilizados pelo Poder Executivo são as Medidas Provisórias (MPs), que têm força de lei temporária e precisam ser aprovadas pelo Congresso Nacional para se tornarem permanentes, e os Decretos, que regulamentam leis e organizam a administração pública, mas não podem legislar sobre matérias reservadas à lei.

Portanto, ao falar de Decreto-Lei no contexto atual, é necessário considerar que, no ordenamento jurídico brasileiro pós-1988, essa figura normativa não existe mais, sendo substituída por outros instrumentos legais.

O Decreto-Lei nº 3.365, promulgado em 21 de junho de 1941 por iniciativa do Ministro da Justiça, Dr. Francisco Campos, representou um marco no contexto jurídico brasileiro ao consolidar as normas que regem a desapropriação por utilidade pública. Sua publicação ocorreu durante período turbulento da história do Brasil, influenciado por transformações econômicas, sociais e políticas.

A década de 1940 foi marcada por mudanças significativas no país, especialmente oriundas como fruto da Segunda Guerra Mundial. O Brasil, inicialmente neutro, aliou-se à frente ocidental, liderada pelos Estados Unidos, Inglaterra e França, isso em 1942, o que trouxe implicações econômicas e estratégicas.

A necessidade de investimentos em infraestrutura para apoiar a guerra e a industrialização do país impulsionou a implementação de medidas que facilitassem a intervenção estatal, incluindo a desapropriação de propriedades para fins de utilidade pública.

O governo de Getúlio Vargas, detentor do poder na época, buscava consolidar um modelo de Estado intervencionista, fortalecendo o papel do Estado na economia e promovendo a industrialização. Nesse contexto, o Decreto-Lei nº 3.365 foi promulgado como resposta a essas demandas, estabelecendo procedimentos claros e específicos para a desapropriação.

A norma buscou equilibrar o direito de propriedade privada com as necessidades coletivas, delineando as condições e processos pelos quais o Estado poderia expropriar terras para projetos de interesse público. A utilidade pública, conforme definida pelo decreto-lei, abarcava uma variedade de situações, incluindo a realização de obras públicas, a instalação de serviços públicos e a promoção do desenvolvimento econômico e social.

O Decreto-Lei nº 3.365 foi uma resposta legislativa, à conjuntura da época, proporcionando ao Estado ferramentas para executar seu plano de desenvolvimento nacional. A norma não apenas estabeleceu os fundamentos jurídicos para a desapropriação, mas também conferiu agilidade ao processo, essencial para a implementação rápida de projetos estratégicos.

Desde então, o decreto-lei passou por diversas alterações, refletindo a evolução da sociedade e das demandas do Estado brasileiro.

Sua importância histórica persiste, servindo como referência para a compreensão das bases legais que regem a desapropriação no Brasil e evidenciando o equilíbrio necessário entre os interesses individuais e coletivos em um Estado democrático.

### 3. Da lei 14.421/22

O texto legal foi oriundo da conversão da medida provisória 1.104/22 em lei.

A referida medida provisória se propôs a tratar de diversas alterações, dentre elas a Lei nº 8.929, de 22 de agosto de 1994, que instituiu a Cédula de Produto Rural, bem como tratava do Fundo Garantidor Solidário (FGS) como forma de oferecer mais um mecanismo de garantia para operações de crédito realizadas por produtores rurais, englobando títulos como a cédula de produto rural e o certificado de recebíveis do agronegócio.

Nessa toada, acabou por incluir no texto do decreto-lei da desapropriação o parágrafo 4º. do atual artigo 34-A, discorrendo que após a apresentação da contestação pelo expropriado, se não houver oposição expressa com relação à validade do decreto desapropriatório, deverá ser determinada a imediata transferência da propriedade do imóvel para o expropriante, independentemente de anuência expressa do expropriado, e prosseguirá o processo somente para resolução das questões litigiosas.

Uma vez não impugnada a motivação para a decretação da utilidade pública sobre a propriedade privada, a transferência definitiva desta ao erário passa a ser automática, necessária, seguindo o feito apenas para a discussão da justa indenização.

O artigo 5º., inciso LV da Constituição Federal assegura aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos que lhes são inerentes.

A fim de evitar que a morosidade processual prejudique a execução de políticas públicas, houve por bem o legislador em estabelecer obrigação ao Juízo, isso com a análise prévia das matérias que vierem a compor a defesa do expropriado.

Por intermédio de petição inicial, uma vez depositado valor de avaliação prévia, o Estado já é imitado na posse do imóvel expropriado, podendo dele usar, gozar e fruir. Porém, a disposição do bem fica prejudicada pela ausência de transcrição da titularidade frente ao registro de imóveis competente.

Em políticas públicas voltadas ao incentivo à industrialização e fomento de mercado, utilizar o bem como fonte de garantia de recursos é fundamental para a geração de emprego, renda, receita.

Restando assim como controvertido tão apenas o preço, tão apenas o *quantum* relativo à justa indenização, a modificação legislativa impingiu obrigação ao julgador de expedir o competente mandado de averbação para a modificação da titularidade do imóvel. Porém, caso a parte expropriada impugne o mérito administrativo, ou seja, as razões pelas quais houve a

eleição daquele imóvel para à causa remota do objeto do pedido expropriatório, ou mesmo os requisitos inerentes ao ato administrativo (alegando-o viciado, pois), a antecipação dos efeitos da tutela jurisdicional fica prejudicada, demandando aguardar o trânsito em julgado da decisão, quiçá o pagamento do precatório requisitório para emissão do mandado de transferência.

#### **4. Da lei 14.620/23**

Da mesma forma que a lei anteriormente comentada, o texto foi produto da conversão da medida provisória 1.162/23 em lei.

A referida medida provisória versa sobre o restabelecimento do Programa Minha Casa Minha Vida, criado primordialmente em 2009, destinando programa social de habitação, isso ao prever o atendimento mediante a provisão, financiada ou subsidiada, de unidades habitacionais novas ou usadas em áreas urbanas e rurais, bem como a locação social de imóveis em áreas urbanas, a provisão de lotes urbanizados e promoção de melhorias habitacionais em áreas urbanas e rurais.

Com a edição da referida lei, aparentemente buscou-se instituto normativo para fins da implementação de política pública voltada a atender tanto às necessidades habitacionais do país, quanto à urgência na retomada das atividades econômicas, das quais a indústria da construção civil é um importante vetor de desenvolvimento.

A referida lei introduziu uma série ainda maior de modificações no estatuto da desapropriação.

Diferentemente da alteração legislativa anterior, impingiu ao estatuto das desapropriações uma maior gama de modificações, por vezes seguindo reiterados julgados que se propagavam nos tribunais pátrios e que, de certa forma, encontraram efetiva estabilidade com a nova dicção.

A primeira delas foi a exigência de autorização legislativa para a desapropriação dos bens de domínio dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal pela União e dos bens de domínio dos Municípios pelos Estados, sendo que tal exigência é dispensada quando a desapropriação for realizada mediante acordo entre os entes federativos, no qual serão fixadas as respectivas responsabilidades financeiras quanto ao pagamento das indenizações correspondentes.

A alteração implicou na modificação o artigo 2º. da lei de desapropriação, bem como inseriu o parágrafo 2º. “A” no ordenamento. Parece tentar diluir, ou ao menos delimitar, o poder inerente ao Executivo, de quem geralmente demanda a iniciativa para deflagrar o ato

expropriatório, trazendo ao feito um semblante democrático com a atuação também do Legislativo. De certa forma também coíbe ações políticas e revanchistas, o que não é estranho, infelizmente, no Estado brasileiro. Quando há consenso entre os entes federativos, geralmente confeccionam convênio, ato administrativo comum às entidades públicas.

Outra modificação importantíssima é quanto à legitimidade para promover a desapropriação. Modificando o artigo 3º. do decreto-lei, titulariza e dá interesse para a promoção de desapropriação mediante autorização expressa constante de lei ou contrato os concessionários, inclusive aqueles contratados nos termos da lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, permissionários, autorizatários e arrendatários, bem como ao contratado pelo poder público para fins de execução de obras e serviços de engenharia sob os regimes de empreitada por preço global, empreitada integral e contratação integrada.

É impingida também o acréscimo de parágrafo, isso com a inclusão de um parágrafo único, o qual estabelece que na hipótese prevista no inciso IV do *caput* do artigo 3º., o edital deverá prever expressamente quem é o responsável por cada fase do procedimento expropriatório; o orçamento estimado para sua realização; e a distribuição objetiva de riscos entre as partes, incluído o risco pela variação do custo das desapropriações em relação ao orçamento estimado. O artigo 17 do Código de Processo Civil é claro ao dispor que para postular em juízo é necessário ter interesse e legitimidade, de forma que assim a modificação amplia o rol dos possíveis autores, desconcentrando o poder estatal.

Introduziu-se também, com a modificação legislativa, novo parágrafo único ao artigo 4º., estabelecendo que, quando a desapropriação executada pelos autorizados a que se refere o art. 3º venha a ser destinada para fins de planos de urbanização, de renovação urbana ou de parcelamento ou reparcelamento do solo previstos no plano diretor, o edital de licitação poderá prever que a receita decorrente da revenda ou da utilização imobiliária integre projeto associado por conta e risco do contratado, garantido ao poder público responsável pela contratação, no mínimo, o ressarcimento dos desembolsos com indenizações, quando essas ficarem sob sua responsabilidade.

Demonstra preocupação com o erário, demandando efetivo respeito à responsabilidade fiscal do administrador, ao qual a vinculação ao orçamento, seja anual, trienal ou plurianual, deveria ser sagrada, decorrente de atuação de Estado, e não de governo, sendo por esta a vontade política preponderante em determinado tempo, ao passo que, aquela, perene.

Restou ainda introduzido o artigo 4º-A, determinando que quando o imóvel a ser desapropriado caracterizar-se como núcleo urbano informal ocupado predominantemente por população de baixa renda, nos termos do § 2º do art. 9º da Lei nº 13.465, de 11 de julho de

2017, e seu regulamento, o ente expropriante deverá prever, no planejamento da ação de desapropriação, medidas compensatórias.

Delimita também que tais medidas compensatórias inclui a realocação de famílias em outra unidade habitacional, a indenização de benfeitorias ou a compensação financeira suficiente para assegurar o restabelecimento da família em outro local, exigindo-se, para este fim, o prévio cadastramento dos ocupantes.

E na referida modificação, mantendo-se o tema, estabelece que poderá ser equiparada à família ou à pessoa de baixa renda aquela ocupante da área que, por sua situação fática específica, apresente condição de vulnerabilidade, conforme definido pelo expropriante. Preza pelo caráter social que se projeta de uma desapropriação, isso quando da regularização fundiária urbana – chamada Reurb – abrangendo medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes. A implementação de tal regularização fundiária demandaria até mesmo um novo artigo, mas infelizmente não é o foco neste.

E seguem as modificações. Insere no texto legal os parágrafos 5º, 6º. e 7º. ao artigo 5º. do decreto-lei, o qual delimita o termo “utilidade pública”.

Versando sobre os bens expropriados, de forma a aplicar ao disposto no § 4º nos casos de desapropriação para fins de execução de planos de urbanização, de renovação urbana ou de parcelamento ou reparcelamento do solo, desde que seja assegurada a destinação prevista no referido plano de urbanização ou de parcelamento do solo, vinculando assim a vontade administrativa à lei aprovada.

Delimita que comprovada a inviabilidade ou a perda objetiva de interesse público em manter a destinação do bem prevista no decreto expropriatório, o expropriante deverá adotar uma das seguintes medidas, na seguinte ordem de preferência:

- a) destinar a área não utilizada para outra finalidade pública; ou
- b) alienar o bem a qualquer interessado, na forma prevista em lei, assegurado o direito de preferência à pessoa física ou jurídica desapropriada.

O tipo demanda questionamento quanto ao preço, ou até mesmo quanto à necessidade de licitação, sendo que poderia até mesmo haver fundamentação para novo caso de dispensa de certame concorrencial.

Por fim, ainda quanto ao artigo 5º, incluindo o já mencionado parágrafo 7º., estabelecendo que no caso de desapropriação para fins de execução de planos de urbanização, de renovação urbana ou de parcelamento ou reparcelamento do solo, as diretrizes do plano de urbanização ou de parcelamento do solo deverão estar previstas no plano diretor, na legislação

de uso e ocupação do solo ou em lei municipal específica, novamente tentando subsumir a vontade do administrador ao poder da lei, diluindo e democratizando o exercício de tal poder.

Prosseguindo na introdução das alterações, a lei modificadora dá nova redação ao artigo 7º., de forma que declarada a utilidade pública, ficam as autoridades administrativas do expropriante ou seus representantes autorizados a ingressar nas áreas compreendidas na declaração, inclusive para realizar inspeções e levantamentos de campo, podendo recorrer, em caso de resistência, ao auxílio de força policial.

Acresceu-se também parágrafo prevendo responsabilização em caro de dano por excesso ou abuso de poder ou originário das inspeções e levantamentos de campo realizados, discorrendo que do fato cabe indenização por perdas e danos, sem prejuízo da ação penal.

A fruição dos direitos inerentes à posse, geralmente, quando há litígio, somente eram elididas com a imissão do expropriante naquele direito (imissão na posse), por ordem judicial, dando azo à alegação de esbulho caso deflagrado em momento anterior.

Com a publicação do decreto de utilidade pública, há uma imersão do Estado na propriedade privadas, ao menos quanto aos direitos inerentes à posse.

Adentrando à justa indenização, isso como fruto do processo judicial, modificou o artigo 15-A, na forma de que também elaborou previsão de que, no caso de imissão prévia na posse, na desapropriação por necessidade ou utilidade pública ou na desapropriação por interesse social prevista na Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962, caso haja divergência entre o preço ofertado em juízo e o valor do bem fixado na sentença, expressos em termos reais, poderão incidir juros compensatórios de até 6% a.a. (seis por cento ao ano) sobre o valor da diferença eventualmente apurada, contado da data de imissão na posse, vedada a aplicação de juros compostos.

Ressalta que tais juros compensatórios destinam-se apenas a compensar danos correspondentes a lucros cessantes comprovadamente sofridos pelo proprietário, não incidindo nas indenizações relativas às desapropriações que tiverem como pressuposto o descumprimento da função social da propriedade, previstas no art. 182, § 4º, inciso III, e no art. 184 da Constituição.

O disposto no artigo 15-A, já modificado, prevê que se aplica também a forma de cálculo descrita às ações ordinárias de indenização por apossamento administrativo ou por desapropriação indireta e às ações que visem à indenização por restrições decorrentes de atos do poder público.

Proíbe que o erário seja onerado por juros compensatórios relativos a período anterior à aquisição da propriedade ou da posse titulada pelo autor da ação.

O mencionado dispositivo, dentro outros, foi objeto da ADI n. 2332, no qual por maioria de votos, a Corte Suprema entendeu serem constitucionais as restrições ao pagamento dos juros compensatórios, isso ainda na versão anterior, antes da modificação legislativa impingida.

Quando ainda válido e eficaz o pretérito dispositivo, restou acordada a constitucionalidade dos parágrafos 1º, 2º e 4º, do art. 15-A, do Decreto-lei nº 3.365/1941, reformados com a intervenção da lei 14.620.

Restou determinado a não incidência dos juros compensatórios nas hipóteses em que não haja comprovação de efetiva perda de renda pelo proprietário com a imissão provisória na posse ; quando o imóvel tenha grau de utilização da terra e de eficiência na exploração iguais a zero; e sobre o período anterior à aquisição da propriedade ou posse titulada pelo autor da ação. A decisão se deu por maioria na Excelsa Corte.

Restou assim evidente que os juros compensatórios somente são devidos no caso de comprovada perda de renda ocasionada pela desapropriação, sendo que, caso não comprovado tal requisito, em não havendo nenhum tipo de exploração nas terras desapropriadas, nem qualquer infraestrutura, se tratando de imóvel improdutivo, sem qualquer utilização econômica, não restando assim provado pelo proprietários à perda que sofreram, ônus processual pertencente ao expropriado, não serão devidos aquela espécie de juros.

Necessário ainda delimitar que, mesmo que constatada a existência de diferença positiva em favor dos expropriados referente ao valor do depósito prévio da indenização e o valor fixado em juízo, deve ser afastada a incidência dos juros compensatórios postulados, ante a manifesta inoccorrência de perda de renda, visto se tratar de desapropriação de propriedade improdutiva.

A Constituição Federal dispõe que a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição (art. 5º, inciso XXIV).

Portanto, na desapropriação, o princípio básico que deve nortear o juiz na fixação da indenização é o alcance do justo preço do bem expropriado, corolário do direito de propriedade.

Uma vez acolhido justo preço como justa indenização, o valor fixado sofrerá incidência de juros moratórios se destinam a recompor a perda decorrente do atraso no efetivo pagamento da indenização, fixada na forma do artigo.

Porém, os juros compensatórios visam a compensar a perda de renda comprovadamente sofrida pelo proprietário, não sendo devidos quando o imóvel não possuir quaisquer graus de utilização da terra e de eficiência na exploração, apurados geralmente mediante perícia.

Assim, ficam demonstradas as referidas modificações.

## 5. Inovações tecnológicas

A revolução tecnológica afeta a todos indistintamente, sendo que seus impactos também ecoam sobre o Direito Administrativo, gênero do qual a espécie desapropriação pertence. E, mais hodiernamente ainda, a inteligência artificial vem a infringir efetivas possibilidades quanto ao instituto.

É da doutrina a consideração, embasada em seus textos, conforme segue:

Atualmente, há diferentes tipos de tecnologias baseadas em IA a serviços da sociedade. Vemos assistentes pessoais com capacidade de entendimento da fala, buscadores, sistemas de recomendações, sistemas de apoio a decisões nas áreas de diagnósticos por imagens, de classificação de textos jurídicos e de mapeamento automático de uso de solos, entre outros. A IA também tem contribuído na estruturação de tecnologias disruptivas, como é o caso de direção autônoma para carros (SILVA, *in* FRAZÃO E MULHOLLAND, p. 40)

E ainda,

Em outras palavras, a IA, aplicada ao sistema judiciário, se comedidamente implementada, reúne condições objetivas de oferecer pronunciados efeitos benéficos, como a ampliação da eficiência e a automatização das tarefas burocráticas, hoje tão onerosas para os envolvidos. Mais importante: oportuniza que os julgadores se concentrem no julgamento intrinsecamente humano. (FREITAS, p. 40, 41)

A conexão entre inteligência artificial (IA) e desapropriações pode ser estabelecida através da aplicação das técnicas daquela no processo de identificação, avaliação e tomada de decisão relacionadas às desapropriações de terras ou propriedades para fins públicos.

Por vezes há características burocráticas na decisão que envolve a escolha do bem, sempre voltada no interesse público. E a contribuição da IA nessa seara é latente:

Os modelos preditivos da IA podem servir à melhoria de acurácia da própria regulação e do controle integrado dos atos, contratos e procedimentos

administrativos, à dependência da qualidade global dos dados e do lícito compartilhamento. (...) Claramente, uma vez garantida a disciplina calibrada e o aviso sensato diante das limitações tecnológicas, a IA credencia-se como integrante legítimo para a construção de novo controle administrativo digital, integrado, probo, preventivo e precavido (FREITAS, p. 43, 44)

A IA pode impactar na análise de dados e identificação de áreas apropriadas. Ante a possibilidade de analisar grandes conjuntos de dados, como mapas geoespaciais, registros públicos e informações socioeconômicas, por intermédio da IA a Administração pode identificar áreas adequadas para projetos públicos, como construção de estradas, redes de transporte, instalação de infraestrutura ou desenvolvimento urbano.

Tecnologias como imagens de satélite, drones e sistemas de sensoriamento remoto podem ser usadas para coletar dados precisos sobre as áreas sujeitas à intervenção estatal, avaliando as condições físicas e ambientais e análise de impacto da inserção.

E tais impactos são reconhecidos pela doutrina:

Novas tecnologias impõem novas expectativas quanto à atuação do Estado no século XXI, que deve ser não apenas eficiente, mas eficaz quanto à garantia de direitos fundamentais na sociedade hipercomplexa que, invariavelmente, passa a ser permeada pela utilização de algoritmos de Inteligência Artificial para a otimização de resultados e para a aceleração de processos (BRAGA NETTO e FALEIROS JÚNIOR, in BARBOSA, p. 449)

E também a IA pode ser usada para avaliar o valor das propriedades afetadas pelas desapropriações, levando em consideração uma variedade de fatores, como localização, tamanho, condições do mercado imobiliário, características físicas e histórico de vendas comparáveis, tornando o procedimento burocrático mais eficiente e objetivo.

Com o advento do *big data*, é possível coletar e analisar grandes volumes de dados relacionados às áreas sujeitas a desapropriação, incluindo informações retro enumeradas

Já no conceito de *smart cities*, a IA pode envolver o desenvolvimento para prever o impacto das desapropriações públicas nas comunidades locais, considerando fatores como deslocamento populacional, mudanças socioeconômicas e ambientais, de modo que a Administração pode implementar medidas de mitigação adequadas para minimizar os efeitos negativos sobre os residentes afetados.

As *smart cities* são favorecidas pela IA, permitindo, para ilustrar, o monitoramento, em tempo real, de vastos espaços urbanos e o refinamento do planejamento sustentável (FREITAS, 46)

Vários sistemas de IA podem auxiliar na tomada de decisões mais transparentes e justas durante o processo de desapropriação, fornecendo análises objetivas e imparciais baseadas em dados abertos e já inseridos no plano de urbanização.

Isso pode ajudar a garantir que as decisões sejam tomadas de forma ética e equitativa, levando em consideração o interesse público e os direitos dos proprietários, em especial aquele atrelado à justa indenização.

Todo o processo de desapropriação pode ser gerenciado por inovações tecnológicas, podendo inclusive automatizar tarefas administrativas, agilizar fluxos de trabalho e facilitar a comunicação entre as partes envolvidas, tornando o processo mais eficiente e transparente.

No entanto, é importante ressaltar que o uso da IA no contexto das desapropriações públicas também levanta questões éticas, legais e sociais, como privacidade, discriminação algorítmica, acesso igualitário à informação e participação pública no processo decisório. Portanto, é crucial garantir que a aplicação da IA nesse contexto seja guiada por princípios de transparência, responsabilidade, equidade e justiça. Observe-se a doutrina:

Talvez seja importante assinalar o que poderíamos descrever como democratização da atividade administrativa. Há uma busca de maior consensualidade nas decisões administrativas, há um aumento, salutar e progressivo, dos modos e das formas de controle da administração pública pelos cidadãos. O Estado do século XXI assume funções progressivamente complexas comparativamente àquelas que ostentava nos séculos passados. Os cidadãos, a seu turno, são partícipes diretos nessas funções, abandonando em boa medida e postura, passiva e estática, que os definiu durante muito tempo. A democracia, nesse contexto, ganha uma dimensão ativa, que certamente não se resume ao voto periódico mas abrange, certamente, outras faces, como o direito de ser permanentemente informado acerca das decisões de interesse coletivo, como a dimensão fiscalizatória dos gastos e opções governamentais (a internet desempenha, sabemos, papel fundamental nesse campo), e outras medidas que envolvem diálogo e mobilização da sociedade civil, mostrando que o público nem sempre é estatal. (BRAGA NETTO e FALEIROS JÚNIOR, in BARBOSA, p. 458, 459)

Assim, em uma perspectiva resumida, as novas tecnologias têm o potencial de transformar os processos de desapropriação, tornando-os mais eficientes, transparentes e potencialmente justos. Porém, há de ser garantido que essas tecnologias sejam implementadas de forma ética e responsável, levando em consideração as preocupações relacionadas à privacidade, segurança e equidade.

## **6. Conclusão**

No intuito de explanar as mudanças substanciais introduzidas no Decreto-Lei 3.365 pela Lei 14.620, buscando compreender seu impacto no cenário legal brasileiro, desenvolveu-se análise detalhada dos dispositivos modificados, explorando implicações práticas e examinando a coerência das alterações com os objetivos da nova legislação.

Fornecendo uma visão geral do Decreto-Lei 3.365, destacando sua importância histórica e função no contexto legal brasileiro, apresenta as leis 14.421 e 14.620 como um instrumento de mudança, justificando a necessidade de investigar as modificações introduzidas, a quais oferecem uma revisão detalhada do Decreto-Lei 3.365, delineando seus principais pontos antes das alterações introduzidas.

É crucial compreender o quadro legal original para avaliar adequadamente o impacto das mudanças.

Buscando contextualizar a promulgação das mencionadas leis, com análise da exposição de seus motivos, seus objetivos declarados e o contexto legislativo que as envolveram, analisou-se as bases para entender as intenções por trás das alterações propostas.

Cada alteração foi apresentada individualmente, considerando seu impacto nos procedimentos legais, direitos das partes envolvidas e conformidade com princípios jurídicos fundamentais, buscando uma análise crítica das implicações práticas das mudanças, com destaque para como essas alterações podem afetar as decisões judiciais, os processos administrativos e os direitos dos cidadãos. Também foram apresentadas as implicações mais amplas em termos de princípios legais fundamentais.

Este artigo pretendeu oferecer uma análise aprofundada e crítica das mudanças no Decreto-Lei 3.365 pelas leis 14.421 e 14.620, contribuindo para o entendimento do novo cenário legal que essas alterações propõem.

Acresça-se que às alterações legislativas somam-se as inovações que a tecnologia pode implementar nos processos de desapropriação, em especial a aplicação dos sistemas de inteligência artificial sobre os trabalhos que envolvem todo o ato administrativo complexo, desde aqueles mais burocráticos, como a coleta de valores para formulação da justa indenização, até aqueles que estão atrelados ao interesse público, como a destinação e otimização do local onde haverá a intervenção estatal.

## **Referências Bibliográficas**

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

CRETELLA JÚNIOR, José. Comentários às leis de desapropriação. São Paulo: Bushatsky, 1972.

GOMES, José Osvaldo. Expropriações por utilidade pública. 1. Ed. Lisboa: Texto Editora, 1997.

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo, 9ª. Ed. São Paulo: Malheiros, 1993.

FREITAS, Juarez; FREITAS, Thomas Bellini. Direito e Inteligência Artificial em Defesa do Humano. 1. Reimpressão – Belo Horizonte: Fórum, 2020.

FRAZÃO, Ana; MULHOLLAND, Caitlin – coordenadoras. Inteligência artificial e direito: ética, regulação e responsabilidade. 2ª. Edição revisada, atualizada e ampliada. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

BRAGA NETTO, Felipe et al – coordenação. Direito digital e inteligência artificial: diálogos entre Brasil e Europa. Indaiatuba, SP: Editora Foco, 2021.