

**Centro Universitário Salesiano de São Paulo - UNISAL**

**Curso FMB**

**Pós Graduação - Direito Econômico**

Cleber Ng

**DESAPROPRIAÇÃO POR INTERESSE SOCIAL**

**A função sócio-econômica da propriedade e a intervenção do  
Estado na propriedade privada**

**São Paulo**

**2009**

**Centro Universitário Salesiano de São Paulo - UNISAL**

**Curso FMB**

**Pós Graduação - Direito Econômico**

Cleber Ng

**DESAPROPRIAÇÃO POR INTERESSE SOCIAL**

**A função sócio-econômica da propriedade e a intervenção do Estado na propriedade privada**

Monografia de conclusão de curso de Pós Graduação em Direito Econômico da UNISAL – Centro Universitário Salesiano de São Paulo – Curso FMB.

**Professor Orientador: Marcelo José Grimone**

**São Paulo**

**2009**

## **PÁGINA DE APROVAÇÃO**

A presente monografia de conclusão do Curso de Pós Graduação da UNISAL – Centro Universitário Salesiano e Curso FMB, elaborada pelo pós graduando Cléber Ng, sob o título “DESAPROPRIAÇÃO POR INTERESSE SOCIAL - A função sócio-econômica da propriedade e a intervenção do Estado na propriedade privada”, foi submetida à aprovação em julho de 2009 e aprovada com a nota \_\_\_\_\_.

São Paulo, julho de 2009.

---

Prof<sup>a</sup>. Marcelo José Grimone

Orientador

## **DECLARAÇÃO DE ISENÇÃO DE RESPONSABILIDADE**

Declaro, para todos os fins de direito, que assumo total responsabilidade pelo aporte ideológico conferido ao presente trabalho, isentando a UNISAL, o Curso FMB e o Professor Orientador por toda e qualquer responsabilidade do mesmo.

São Paulo, julho de 2009.

CLÉBER NG

Pós Graduando

## **AGRADECIMENTOS**

Primeiramente a DEUS, pelo dom da vida e pela inspiração e força para conseguir chegar até o final de mais uma etapa.

A minha Esposa M<sup>a</sup> Cristina e minha filha Thaís, pela paciência e apoio nesta jornada.

À UNISAL e aos professores do Curso FMB, por todo empenho, paciência, esforço, dedicação nos ensinamentos repassados no decorrer de todo curso. Meus sinceros respeitos e minha eterna gratidão.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>1</b>
<b>1 - PROPRIEDADE PRIVADA</b> .....	<b>3</b>
1.1. CONCEITOS E FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS DO DIREITO DE PROPRIEDADE.....	3
1.2. EVOLUÇÃO HISTÓRICA.....	9
1.3. OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA ORDEM ECONÔMICA E DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE.....	12
<b>2 - INTERVENÇÃO DO ESTADO NA PROPRIEDADE PRIVADA</b> .....	<b>17</b>
2.1. O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO .....	17
2.2. INTERVENÇÃO DO ESTADO NO DIREITO DE PROPRIEDADE .....	20
2.3. FORMAS DE INTERVENÇÃO DO ESTADO NA PROPRIEDADE PRIVADA.....	24
2.3.1. Servidão Administrativa .....	24
2.3.2. Requisição.....	26
2.3.3. Ocupação Temporária.....	28
2.3.4. Limitação Administrativa.....	29
2.3.5. Tombamento.....	31
2.3.6. Desapropriação .....	32

<b>3 - DESAPROPRIAÇÃO POR INTERESSE SOCIAL .....</b>	<b>33</b>
3.1.    CONCEITO E FUNDAMENTOS SOBRE A DESAPROPRIAÇÃO .....	33
3.2.    ESPÉCIES DE DESAPROPRIAÇÃO NO DIREITO BRASILEIRO .....	37
3.2.1. Desapropriação Indireta .....	37
3.2.2. Desapropriação por Necessidade ou Utilidade Pública.....	38
3.3.    DESAPROPRIAÇÃO POR INTERESSE SOCIAL .....	40
3.3.1. Desapropriação por interesse social para fins de reforma urbana .....	42
3.3.2. Desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária .....	43
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>47</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>50</b>

## RESUMO

A presente monografia foi idealizada e concluída com o objetivo de demonstrar a possibilidade do Estado intervir na propriedade privada, com a finalidade de garantir o interesse social. A função social da propriedade é condição para que tal direito seja assegurado. A propriedade privada que não atingir sua função sócio-econômica corre o risco de ser expropriada pelo poder público, com a intenção de redirecioná-la e, desta forma, ver consagrado o preceito constitucional de que toda propriedade privada deve atender sua função social, independentemente de quem seja o proprietário.

A desapropriação é, sem dúvida, a mais eficiente forma do Estado intervir na propriedade privada, limitando este direito. Dentre todas as formas de desapropriação consagradas em nosso ordenamento jurídico, terá tratamento especial neste trabalho, a que se funda no interesse social.

Os fundamentos legais deste instituto estão definidos nos artigos 182, 184, 185 e 186 da Carta Magna de 1988, e ainda na Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962, que regulamenta a desapropriação por interesse social e pelo Estatuto da Terra, Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964.

Em síntese, a presente pesquisa, demonstrará que ao intervir na propriedade privada, o Estado estará usando um de seus instrumentos, a desapropriação, para atender o interesse público, fazendo com que a propriedade privada ao atingir sua função sócio-econômica, auxilie no desenvolvimento do nosso país, melhorando assim, a condição de vida de seu povo.

## INTRODUÇÃO

O objeto desta monografia funda-se na análise da constitucionalização do direito à propriedade privada e suas limitações, demonstradas pelo poder do Estado em intervir na propriedade, com o intuito de ver atendida sua função sócio-econômica.

Várias são as formas em que o Estado poderá intervir na propriedade privada. No presente trabalho será destacado o instituto da desapropriação, mais especificamente, a desapropriação por interesse social, onde o Estado retira do proprietário seu direito, redirecionando essa propriedade, buscando assim, ver atendido o preceito constitucional de que a propriedade deve cumprir sua função sócio-econômica.

A Constituição Federal de 1988 trouxe ao nosso ordenamento jurídico novos conceitos e princípios sobre a propriedade, garantindo esse direito, e ao mesmo tempo, condicionando-o à sua finalidade social. Não há como ignorar que esse direito consagrado está diretamente ligado a adequada destinação econômica que se dá à propriedade.

Um dos principais fundamentos que caracterizam a intervenção do Estado na propriedade repousa na necessidade do Estado proteger os interesses da comunidade, que configura o direito de toda uma sociedade, prevalecendo, quando conflitantes, aos interesses individuais, o que representa a base do regime democrático e do Direito Civil moderno.

O direito constitucional da propriedade tem seu fundamento inserido no artigo 5º, XXII, da Carta Magna, que destaca: é garantido o direito de propriedade; como fonte suplementar deste inciso, destaca-se ainda o que reza o inciso XXIII, do mesmo artigo constitucional: a propriedade atenderá a sua função social.

No tocante à intervenção do Estado nesse preceito constitucional, será destacada uma de suas formas: a desapropriação. Dentre as várias formas de desapropriação, terá especial destaque, a desapropriação por interesse social, e suas repercussões no âmbito do direito de propriedade. O Estado, desde que

atingidos os objetivos do interesse social, e demais requisitos próprios da desapropriação, poderá intervir no direito constitucional da propriedade privada, com o simples argumento de estar este, buscando o bem estar social, pelo princípio, entre outros, de que o interesse público deve sempre prevalecer ao interesse particular.

## 1 - PROPRIEDADE PRIVADA

### 1.1. CONCEITOS E FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS DO DIREITO DE PROPRIEDADE.

Numa visão moderna de nosso ordenamento jurídico, o direito de propriedade vem evoluindo a cada dia, deixando de ser exclusivamente matéria de Direito Civil, e sendo inserido ao contexto constitucional desde a Carta Magna de 1988. Abordar-se-á, primeiramente, o direito de propriedade na sua concepção pretérita, dentro dos direitos reais, e posteriormente, os fundamentos constitucionais que modernizaram o conceito deste instituto.

Ao analisar-se a teoria sobre os Direitos reais, conclui-se como uma relação entre o homem e a coisa, que se estabelece diretamente e sem intermediário, contendo, portanto, três elementos: o sujeito ativo, a coisa e a inflexão imediata do sujeito ativo sobre a coisa, diferentemente do direito pessoal, que é a relação entre pessoas, abrangendo tanto o sujeito ativo como o passivo e a prestação que ao primeiro deve o segundo.<sup>1</sup>

Para Maria Helena Diniz, pode-se conceituar o direito de propriedade como o direito que a pessoa física ou jurídica tem, dentro dos limites normativos, de usar, gozar e dispor de um bem, corpóreo ou incorpóreo, bem como de reivindicá-lo de quem injustamente o detenha.<sup>2</sup>

Nesta mesma ótica, a jurista destaca como elementos que forma a base de constituição desta conceituação, o seguinte:

a) *Jus utendi*: É o direito de usar da coisa, ou seja, de tirar dela todos os serviços que ela pode prestar sem que haja modificação em sua substância. O titular deste direito, pode emprega-lo em seu próprio proveito ou no

---

<sup>1</sup> DINIZ, Maria Helena. *Curso de direito civil brasileiro – Direito das coisas*. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 1999. p. 12.

<sup>2</sup> DINIZ, Maria Helena. *Curso de direito civil brasileiro – Direito das coisas*. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 1999. p. 105.

de terceiro, bem como deixar de utilizá-lo, guardando-o ou mantendo-o inerte. O *jus utendi* é o direito de usar a coisa, dentro das restrições legais, a fim de ser evitar o abuso do direito, limitando-se, portanto, ao bem estar da coletividade.<sup>3</sup>

b) *Jus fruendi*: É o direito de perceber os frutos e de utilizar os produtos da coisa. É o direito de gozar da coisa ou de explorá-la economicamente.<sup>4</sup>

c) *Jus abutendi ou disponendi*: é o direito de dispor da coisa ou de poder aliená-la a título oneroso ou gratuito, abrangendo o poder de consumi-la e o poder de gravá-la de ônus ou submetê-la ao serviço de outrem.<sup>5</sup>

d) *Rei vindicatio*: É o poder que tem o proprietário de mover ação para obter o bem de quem injustamente o detenha, em virtude do seu direito de seqüela, que é uma das características do direito real.<sup>6</sup>

Para conclusão dessa primeira análise, não poderia faltar o conceito do professor Arnoldo Wald, que brilhantemente nos ensina:

*A propriedade é o mais amplo dos direitos reais, abrangendo a coisa em todos os seus aspectos. É o direito perpétuo de usar, gozar e dispor de determinado bem, excluindo todos os terceiros de qualquer ingerência no mesmo. Esta plenitude do direito de propriedade distingue-o dos outros direitos reais denominados reais limitados.*<sup>7</sup>

É importante destacar que o direito de propriedade numa ótica atual, não pode limitar-se a conceitos do direito civil. Após o advento da Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 1988, uma nova visão trouxe ao nosso ordenamento a função social da propriedade, atualizando esse conceito, e aproximando-o dos princípios do Estado Democrático de Direito.

No tocante a essa evolução, destaca-se que a propriedade é o direito individual que assegura a seu titular uma série de poderes de usar, gozar e

---

<sup>3</sup> DINIZ, Maria Helena. *Curso de direito civil brasileiro – Direito das coisas*. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 1999. p. 106.

<sup>4</sup> DINIZ, Maria Helena. *Curso de direito civil brasileiro – Direito das coisas*. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 1999. p. 106.

<sup>5</sup> DINIZ, Maria Helena. *Curso de direito civil brasileiro – Direito das coisas*. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 1999. p. 107.

<sup>6</sup> DINIZ, Maria Helena. *Curso de direito civil brasileiro – Direito das coisas*. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 1999. p. 107.

<sup>7</sup> WALD, Arnoldo. *Curso de Direito Civil Brasileiro – Direito das Coisas*, 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993. p. 106.

dispor da coisa, de modo absoluto, exclusivo e perpétuo. Não podem, no entanto, esses poderes ser exercidos ilimitadamente, porque coexistem com direitos alheios, de igual natureza, e porque existem interesses públicos maiores, cuja tutela incumbe ao Poder Público exercer, ainda que em prejuízo de interesses individuais. Entra-se aqui na esfera do poder de polícia do Estado, ponto em que o estudo da propriedade sai da órbita do direito privado e passa a constituir objeto do direito público e a submeter-se a regime jurídico derogatório e exorbitante do direito comum.<sup>8</sup>

De acordo com a visão da grande maioria dos doutrinadores e juristas brasileiros, o regime jurídico da propriedade privada está caracterizado pelas normas de Direito Civil, compreendidas de conformidade com a disciplina que a Constituição lhe impõe. Basicamente temos esse instituto de Direito Civil, dependente das normas Constitucionais, que formam a base do Direito Público.<sup>9</sup>

O professor José Afonso da Silva disserta acerca dos fundamentos constitucionais do direito de propriedade:

*O regime jurídico da propriedade tem seu fundamento na Constituição. Esta garante o direito de propriedade, desde que este atenda sua função social. Se diz: é garantido o direito de propriedade (Art. 5º, XXII), e a propriedade atenderá a sua função social (Art. 5º, XXII), não há como escapar aos sentido de que só garante o direito da propriedade que atenda sua função social. A própria Constituição dá conseqüência a isso quando autoriza a desapropriação, com pagamento mediante título, de propriedade que não cumpra sua função social (Arts. 182, § 4º, e 184). Existem outras normas constitucionais que interferem com a propriedade mediante provisões especiais.<sup>10</sup>*

Outro exemplo da constitucionalização do direito de propriedade é relatado no próprio texto constitucional, em seu artigo 5º, XXIV, que descreve:

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

---

<sup>8</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2001. p. 119.

<sup>9</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 273.

<sup>10</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 273.

Conclui-se mais uma vez que a visão do constituinte quando garante o direito de propriedade, é de condicioná-lo a sua função social e o interesse público, podendo o Estado retirar do legítimo dono a sua propriedade, mediante justa indenização, para que a propriedade possa atingir os objetivos sociais que a Constituição o determina. Ou seja, numa análise direta, só serão garantidos os direitos relativos a propriedade privada que estiverem de acordo com a sua função social, atendidos os requisitos constitucionalmente previstos, de forma que as demais, que não cumpram essa função, estão desguarnecidas por essas garantias.<sup>11</sup>

Ainda sobre o mesmo prisma, os Estados social-liberais, como o nosso, conquanto reconheçam e assegurem a propriedade privada e a livre empresa, condicionam o uso dessa mesma propriedade e o exercício das atividades econômicas ao bem-estar social (CF, art. 170).<sup>12</sup>

Fundamenta o doutrinador Celso Ribeiro Bastos:

*No direito constitucional o conceito de propriedade é mais lato do que aquele de que se serve o direito privado. É que do ponto de vista da Lei Maior tornou-se necessário estender a mesma proteção, que, no início, só se conferia à relação do homem com as coisas, à titularidade da exploração de inventos e criações artísticas de obras literárias e até mesmo a direitos em geral que hoje também recebem a mesma proteção constitucional, sendo passíveis de sacrifícios mediante indenização.*<sup>13</sup>

Completa essa visão, o professor Uadi Lammego Bulos, destacando:

*A propriedade, na Carta de 1988, consiste num direito, destinado a cumprir uma função social. Não se trata simplesmente de uma função social, mas de um direito apto a exercer uma função social. Se o protegido fosse a propriedade – função social, então as propriedades que não estivessem cumprindo uma função social não seriam indenizadas. Ficariam, pois, perdidas sem qualquer proteção jurídica.*<sup>14</sup>

Ainda destaca o professor:

---

<sup>11</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 558.

<sup>12</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 559.

<sup>13</sup> BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 1994. p. 205.

<sup>14</sup> BULOS, Uadi Lammego. *Constituição Federal Anotada*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 144.

*A propriedade tornou-se, portanto, o anteparo constitucional entre o domínio privado e o público. Nesse ponto reside a essência da proteção constitucional: é impedir que o Estado, por medida genérica ou abstrata, evite a apropriação particular dos bens econômicos ou, já tendo esta ocorrido, venha a sacrificá-lo mediante um processo de confisco.*<sup>15</sup>

O direito de propriedade fora, com efeito, concebido como uma relação entre uma pessoa e uma coisa, de caráter absoluto, natural e imprescritível. Verificou-se, mais tarde, o absurdo dessa teoria, porque entre uma pessoa e uma coisa não pode haver relação jurídica, que só se opera entre pessoas. Um passo adiante, à vista dessa crítica, passou-se a entender o direito de propriedade como uma relação entre um indivíduo (Sujeito ativo) e um sujeito passivo universal integrado por todas as pessoas, o qual tem o dever de respeitá-lo, abstraindo-se de violá-lo, e assim o direito de propriedade se revela como um modo de imputação jurídica de uma coisa a um sujeito. Mas aí se manifesta uma visão muito parcial do regime jurídico da propriedade: uma perspectiva civilista, que não alcança a complexidade do tema, que é resultante de um complexo de normas jurídicas de Direito Público e de Direito Privado, e que pode interessar como relação jurídica e como instituição jurídica.<sup>16</sup>

A propriedade há muito deixou de ser exclusivamente o direito subjetivo do proprietário para se transformar na função social do detentor da riqueza. É um direito individual, mas um direito individual condicionado ao bem-estar da comunidade. É uma projeção da personalidade humana e seu complemento necessário, mas nem por isso a propriedade privada é intocável. Admite limitações ao seu uso e restrições ao seu conteúdo em benefício da comunidade. Diante dessa realidade, a Constituição da República garante a propriedade (Art. 5º), mas permite a desapropriação, mediante prévia e justa indenização (Art. 5º, XXIV).<sup>17</sup>

O jurista Hely Lopes Meirelles, nos ajuda a compreender melhor esse aspecto, destacando a intervenção do Estado na propriedade privada,

---

<sup>15</sup> BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 1994. p. 205.

<sup>16</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 274.

<sup>17</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 559.

alterando o conceito de propriedade para uma visão coletiva, ao invés de puramente individualista.

Leciona o mestre:

*Para o uso e gozo dos bens e riquezas particulares o Poder Público impõe normas e limites e, quando o interesse público exige, intervém na propriedade privada e na ordem econômica, através de atos de império tendentes a satisfazer as exigências coletivas e a reprimir a conduta anti-social da iniciativa particular.*<sup>18</sup>

Segue seu pensamento:

*Nessa intervenção estatal o Poder Público chega a retirar a propriedade privada para dar-lhe uma destinação pública ou de interesse social, através da desapropriação; ou para acudir a uma situação de iminente perigo público, mediante requisição; em outros casos, contenta-se em ordenar socialmente o seu uso, por meio de limitações e servidões administrativas; ou e utilizar transitoriamente o bem particular, numa ocupação temporária. Na ordem econômica o Estado atua para coibir os excessos da iniciativa privada e evitar que desatenda às suas finalidades, ou para realizar o desenvolvimento nacional e a justiça social, fazendo-o através da repressão ao abuso do poder econômico, do controle dos mercados e do tabelamento de preços.*<sup>19</sup>

Essa intervenção, entretanto, não se faz arbitrariamente, por critérios pessoais das autoridades. É instituída pela Constituição e regulada por leis federais que disciplinam as medidas interventivas e estabelecem o modo e forma de sua execução, sempre condicionada ao atendimento do interesse público, ao respeito dos direitos individuais garantidos pela mesma Constituição.<sup>20</sup>

Conclui de forma brilhante Hely Lopes:

*Os fundamentos da intervenção na propriedade e atuação no domínio econômico repousam na necessidade de proteção do Estado aos interesses da comunidade. Os interesses coletivos representam o direito do maior número e, por si mesmo, quando em conflito com os interesses individuais, estes cedem àqueles, em atenção ao direito da maioria, que é a base do regime democrático e do Direito Civil moderno.*<sup>21</sup>

---

<sup>18</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 566.

<sup>19</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 566.

<sup>20</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 557.

<sup>21</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 557.

## 1.2. EVOLUÇÃO HISTÓRICA

Inicialmente analisa-se a evolução histórica em relação à propriedade privada desde o início das civilizações até o direito brasileiro atual.

A propriedade, sendo o mais amplo direito real, que congrega os poderes de usar, gozar e dispor da coisa, de forma absoluta, exclusiva e perpétua, bem como o de persegui-la nas mãos de quem quer que injustamente a detenha, e cujo desmembramento implica a constituição de direitos reais parciais, tem evoluído do sentido individual para o social.<sup>22</sup>

Como bem ensina a professora Maria Helena Diniz, no início das civilizações as formas originárias da propriedade tinham uma feição comunitária. Cita como exemplo: nas tribos indígenas, ao tempo da descoberta do Brasil, existia domínio comum das coisas úteis, entre os que habitavam a mesma oca, individualizando-se, tão somente, a propriedade de certos móveis, como redes, armas e utensílios de uso próprio. O solo, por sua vez, era pertencente a toda a tribo e isso, temporariamente, por que nossos índios não se fixavam na terra, mudavam de cinco em cinco anos.<sup>23</sup>

Nas comunidades antigas, o direito de propriedade nasceu dos fundamentos religiosos. A família, como a célula mais importante do ponto de vista comunitário, subordinava a si a própria religião. Da ligação absoluta entre os deuses e o solo (terra) nasceu o direito de propriedade, pois o altar da família, não podia ser transferido. Na propriedade da família eram enterrados os mortos e o solo, pela veneração devida aos antepassados, não podia ser alienado.<sup>24</sup>

Posteriormente, as raízes históricas do direito de propriedade são demonstradas no Direito Romano. Na era romana preponderava um sentido individualista de propriedade, apesar de ter havido duas formas de propriedade

---

<sup>22</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2001. p. 117.

<sup>23</sup> DINIZ, Maria Helena. *Curso de direito civil brasileiro – Direito das coisas*. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 1999. p. 99.

<sup>24</sup> BRAZ, Petrônio. *Manual de Direito Administrativo – de acordo com a reforma administrativo*. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 498.

coletiva: a da *gens* e da família. Nos primórdios da cultura romana a propriedade era da cidade ou *gens*, possuindo cada indivíduo uma restrita porção de terra (1/2 hectare), e só eram alienáveis os bens móveis. Com o desaparecimento dessa propriedade coletiva da cidade, sobreveio a da família, que, paulatinamente, foi sendo aniquilada ante o crescente fortalecimento da autoridade da família. Nesta etapa, especificamente, o direito a propriedade coletiva foi dando lugar à privada.<sup>25</sup>

Bem esclarece o doutrinador Celso Ribeiro Bastos:

*Na Idade Média, a propriedade da terra teve papel preponderante na organização da economia e na estruturação social. Suas regras fundamentais deram lugar ao que se chamou Feudalismo. Esse regime, que marca o fim do Mundo Antigo e que foi aplicado durante toda a Idade Média, caracterizava-se no domínio absoluto do senhor feudal sobre a terra (Feudo), inclusive sobre os que nela moravam (vassallos), e resultou do enfraquecimento do poder central. O Feudalismo substituiu o conceito unitário de propriedade, peculiar ao direito romano e onde o proprietário é considerado senhor único e exclusivo da terra.*<sup>26</sup>

Conclui o doutrinador, que a Revolução Francesa de 1789 põe fim a esse regime e a propriedade passa a ser consagrada no Código de 1804 como direito absoluto e exclusivo do homem que lavra a terra, libertando-o do dever de pagar foro ao fidalgo, que a explorava.<sup>27</sup>

Nos explica a professora Maria Sylvia Zanella di Pietro, a cerca desta etapa histórica:

*Superada a fase que se seguiu à Revolução Francesa, na qual, como repúdio ao sistema feudal, reviveu, de forma exacerbada, a concepção puramente individualista do período romano, a propriedade foi sendo afetada, principalmente a partir da segunda metade do século XIX, por crescente número de restrições impostas pelo Estado.*<sup>28</sup>

Tem-se como conceito do caráter absoluto da propriedade, o direito que o proprietário tem de usar, gozar e dispor de seus bens e ainda, de reivindicá-lo do poder de quem quer que injustamente os detenha. Em síntese, a

---

<sup>25</sup> DINIZ, Maria Helena. *Curso de direito civil brasileiro – Direito das coisas*. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 1999. p. 100.

<sup>26</sup> BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 1994. p. 204.

<sup>27</sup> BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 1994. p. 204.

<sup>28</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2001. p.117.

idéia de um poder de propriedade em sentido absoluto, é de que seu titular poderá afastar quem quer que dela queira tirar qualquer proveito.<sup>29</sup>

De forma brilhante, descreve o doutrinador:

*Apesar desse amplo direito de que desfruta o proprietário, isto não significa possa ele exorbitar desse direito, pois, nesse caso, seu ato deixaria de ser lícito. O próprio direito romano não admitia a idéia de uso anti-social da propriedade. Os direitos são concedidos ao homem para serem utilizados dentro de sua finalidade. Se o proprietário faz uso abusivo do direito, esse comportamento não encontra guarida no ordenamento jurídico. Pelo contrário. Impõe-lhe a obrigação de reparar o prejuízo causado. Assim, o exercício do direito encontra limitação em sua própria finalidade.<sup>30</sup>*

Numa análise mais avançada, vemos o Estado como agente decisivo na evolução do conceito de propriedade. A estrutura política das sociedades, com a *polis* na Grécia, onde se originou a democracia, e a *civitas* em Roma, nascida da necessidade da vida em comum, deu origem ao Estado, como resultado das alterações das idéias políticas e das estruturas sociais. O Estado, como a representação primeira do poder monárquico absoluto, com as idéias e os ideais da Revolução Francesa transmudou-se para o conceito do povo como poder e desata-se, numa utopia jurídica, na concepção basilar da democracia moderna, na fantasia do poder emanado do povo. O Estado, contudo, assume o fim ou o poder da produção de normas jurídicas e dos conceitos de propriedade. Em vista disso, o conceito de “propriedade” evoluiu de sua forma absoluta para a persecução de sua função social.<sup>31</sup>

---

<sup>29</sup> BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 1994. p. 204.

<sup>30</sup> BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 1994. p. 205.

<sup>31</sup> BRAZ, Petrônio. *Manual de Direito Administrativo – de acordo com a reforma administrativo*. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 499.

### 1.3. OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA ORDEM ECONÔMICA E DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

A respeito do tema, preleciona Manoel Gonçalves Ferreira Filho, que escreveu à luz da Ordem Constitucional anterior:<sup>32</sup>

*"O quarto dos princípios fundamentais da ordem econômica, segundo a Constituição vigente, é o da função social da propriedade. Com isso, condene ela a concepção absoluta da propriedade segundo a qual esta é o direito de usar, gozar e tirar todo o proveito de uma coisa de modo puramente egoísta, sem levar em conta o interesse alheio e particularmente o da sociedade."*

Dentro dessa consideração, a função social da propriedade seria um mero elemento restritivo a seu caráter absoluto, o que não exaure o estudo da matéria.

Para José Afonso da Silva, a função social da propriedade não se confunde com os sistemas de sua limitação. Enquanto estes dizem respeito ao exercício do direito, aquela refere-se à estrutura do direito de propriedade.

Esse renomado publicista desenvolveu um estudo completo e pioneiro à luz do direito positivo e com base nos ensinamentos, dentre outros, de Karl Renner, Pedro Escribano Collado e Fiorella D'Ângelo, demonstrando que a função social constitui o próprio fundamento do regime jurídico da propriedade.

São suas as palavras:<sup>33</sup>

*"A função social, assinala Pedro Escribano Collado, 'introduziu, na esfera do direito de propriedade, um interesse que pode não coincidir com o do proprietário e que, em todo caso, é estranho ao mesmo'; constitui um princípio ordenador da propriedade privada e fundamento da atribuição desse direito, de seu reconhecimento e de sua garantia mesma, incidindo sobre seu próprio conteúdo.*

*Com essa concepção é que o intérprete tem que entender as normas constitucionais, que fundamentam o regime jurídico da propriedade: sua garantia enquanto atende sua função social, 'implicando uma transformação destinada a incidir, seja sobre fundamento mesmo da*

---

<sup>32</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Curso de direito constitucional. São Paulo: Saraiva. 1967. p.267.

<sup>33</sup> SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989. p. 250-251.

*atribuição dos poderes ao proprietário, seja, mais concretamente, sobre o modo, em que o conteúdo do direito vem positivamente determinado; assim é que a função social mesma acaba por posicionar-se como elemento qualificante da situação jurídica considerada, manifestando-se conforme as hipóteses, seja como condição de exercício de faculdades atribuídas, seja como obrigação de exercitar determinadas faculdades de acordo com modalidades preestabelecidas' (cf. Fiorella D'Angelo). Enfim, a função social se manifesta na própria configuração estrutural do direito de propriedade, pondo-se concretamente como elemento qualificante na predeterminação dos modos de aquisição, gozo e utilização dos bens. Mas é certo que o princípio da função social não autoriza a suprimir, por via legislativa, a instituição da propriedade privada. Contudo, parece-nos que pode fundamentar até mesmo a socialização de algum tipo de propriedade, onde precisamente isso se torne necessário à realização do princípio, que se põe acima do interesse individual. Por isso é que se conclui que o direito de propriedade (dos meios de produção especialmente) não pode mais ser tido como um direito individual. A inserção do princípio da função social, sem impedir a existência da instituição, modifica sua natureza, pelo que, como já dissemos, deveria ser prevista apenas como instituição do direito econômico. Por outro lado, em concreto, o princípio também não autoriza esvaziar a propriedade de seu conteúdo essencial mínimo, sem indenização, porque este está assegurado pela norma de sua garantia."*

Resulta do exposto que é incogitável, atualmente, a figura da propriedade privada com o caráter de direito absoluto. Não há como negar a transformação do regime da propriedade privada. Esta não mais corresponde ao conceito dado pelos romanos: *dominium est ius utendi, fruendi, et abutendi ré sua, quatenus júris ratio patitur*. Hoje, o conceito de propriedade está umbilicalmente ligado ao de justiça social, que segundo a doutrina social da Igreja seria a força orientadora dos atos humanos para o bem comum.

De fato, se a propriedade privada e sua função social passaram a integrar o elenco dos princípios da ordem econômica (art. 170, II e III, da CF), não se pode deixar de vincular essa propriedade à finalidade perseguida por aqueles princípios, isto é, "*assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social*".

Muito embora a propriedade privada continue figurando no capítulo dos direitos e garantias individuais (art. 5a, XXII, da CF) - aliás, a Carta atual fala em Direitos e Deveres Individuais e Coletivos -, sua inclusão juntamente com sua função social no capítulo da ordem econômica importou, inegavelmente, em conferir à propriedade um alto grau de relativismo, à medida que **os princípios de ordem econômica** estão preordenados com vistas ao atingimento

da finalidade de dignificar a criatura humana, segundo os preceitos da justiça social. Vale dizer, a propriedade privada só se justifica enquanto cumpre a função social.

Forçoso reconhecer, pois, que a propriedade de base individualista cedeu lugar à propriedade de finalidade social.

A Constituição vigente, neste particular, é bem mais minudente que as anteriores, como se vê dos textos a seguir transcritos:

*"Art. 5a- Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:*

*XXIII - a propriedade atenderá a sua função social.*

*Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos a existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:*

*II - propriedade privada;*

*III - função social da propriedade.*

*Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público Municipal, conforme diretrizes fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o plano de desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.*

*§ 2-A propriedade urbana cumpre a sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.*

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

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

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

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

*Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:*

*I - aproveitamento racional e adequado;*

*II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;*

*- observância das disposições que regulam as relações do trabalho;*

*- exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores. "*

A Carta Política de 1988, para efeito de execução da política de desenvolvimento urbano, confere ao Município a incumbência de definir a função social da propriedade urbana, como se depreende do art. 182 e seu § 2º. A propriedade cumpre a função social quando atende as exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor, impositivo para cidades com mais de vinte mil habitantes (§ 1º do art. 182).

A Constituição possibilita flexibilizar a definição de função social da propriedade urbana, que pode variar de um Município para outro, ou até mesmo de uma zona para outra zona do mesmo Município, tudo dependendo dos problemas e necessidades de cada comuna ou de cada zona de uso, que irão influir na elaboração do respectivo Plano Diretor, instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

A propriedade rural, por sua vez, cumpre a função social quando preenche os requisitos dos incisos I a IV do art. 186 da CF, submetidos estes aos critérios e graus estabelecidos em lei.

A Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, em seu art. 9º, fixa esses critérios e graus completando a definição constitucional. Essa definição é igualmente flexível, à medida que o conceito de propriedade produtiva, que a integra, varia no tempo em função do progresso científico e tecnológico da agricultura e do desenvolvimento regional (art. 11).

Em síntese, pode ser observado que a constituição delimitou o campo de aplicação do princípio da função social da propriedade: na área urbana, na adequação ao Plano-diretor do município; na zona rural, corresponde a correta utilização econômica da terra e sua justa distribuição, de modo a atender ao bem-estar social da coletividade, mediante o aumento da produtividade e da promoção da justiça social, como prescreve a nossa doutrina jurídico-agrária.<sup>34</sup>

Uma das formas mais eficazes de se atingir a função social da propriedade, quando essa não é feita de forma voluntária, é a *desapropriação*, que se apresenta como instrumento de que se utiliza o Poder Público para assegurar o acesso à propriedade rural àqueles que a cultivam sem serem os

---

<sup>34</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2001. p. 124.

donos, atingindo o bem-estar da coletividade. Para evitar o abuso e desvirtuamento dos objetivos da reforma agrária, o artigo 189 da Constituição determina que “os beneficiários da distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária receberão títulos de domínio ou de concessão de uso, inegociáveis pelo prazo de dez anos”.

A desapropriação por interesse social, tema central deste trabalho, tem como objetivo reparar algumas injustiças sociais históricas, servindo como meio para que o poder público, de maneira a ressarcir um prejuízo com a própria coletividade, restabeleça o bem-estar comum, de forma a distribuir a propriedade de terras rurais para que sejam utilizadas de forma racional e produtiva, alcançando dessa forma a função social prevista no artigo 5º, XXIII, da nossa Carta Magna, estando desta forma, mais perto da legalidade e da justiça.

## 2 - INTERVENÇÃO DO ESTADO NA PROPRIEDADE PRIVADA

### 2.1. O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

A Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 05 de outubro de 1988, em seu artigo 1º, estabelece:

*Art. 1º - A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: (grifo nosso)<sup>35</sup>*

[...]

Dentre as várias formas de Estado legalmente constituídas, a Constituição Brasileira de 1988 estabeleceu como sendo o Brasil um Estado Democrático de Direito. Essa forma de Estado prevê algumas características especiais que serão analisadas em seguida. No caso específico do Estado brasileiro, percebe-se uma forte tendência do Estado Social, seja quando garante aos cidadãos direitos e garantias individuais, seja quando prevê o devido amparo social ao seu povo.

O professor José Afonso da Silva conceitua:

*Estado é uma ordenação que tem por fim específico e essencial a regulamentação global das relações sociais entre os membros de uma dada população sobre um dado território, na qual a palavra ordenação expressa a idéia de poder soberano, institucionalizado.<sup>36</sup>*

O Estado constitui-se de quatro elementos essenciais: a) um poder soberano; b) um povo; c) um território; d) uma finalidade. Importante destacar que uma coletividade territorial só adquire a qualificação de Estado

---

<sup>35</sup> BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 17. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, 2001. p. 13.

<sup>36</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 101.

quando conquista sua capacidade de autodeterminação, com a independência em relação a outros Estados.<sup>37</sup>

O Estado Democrático de Direito, instituído como organização de nosso Estado, é constituído de fortes elementos de outras formas de Estado, tais como: do Estado de Direito, do Estado Democrático, e principalmente do Estado Social, caracterizado, dentre outros, pela intervenção do Estado no domínio particular finalizando o bem-estar comum.<sup>38</sup>

Acerca do Estado de Direito, o professor José Afonso da Silva leciona:

*Na origem, como é sabido, o Estado de Direito era um conceito tipicamente Liberal; daí falar-se em Estado Liberal de Direito, cujas características básicas foram: a) a submissão ao império da lei, que era a nota primária de seu conceito, sendo a lei considerada como ato emanado formalmente do Poder Legislativo, composto de representantes do povo; b) divisão de poderes, que separe de forma independente e harmônica os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário; c) enunciado e garantia dos direitos individuais. Essas exigências continuam a ser postulados básicos do Estado de Direito, que configura uma grande conquista da civilização liberal.*<sup>39</sup>

Atualmente, o Estado de Direito resume-se na existência de uma ordem jurídica capaz de enunciar e tutelar os direitos de cada cidadão. Devem existir também direitos que protejam o cidadão das arbitrariedades do próprio Estado. O Estado de Direito está subordinado apenas ao Direito, fonte regulamentadora da relação entre o Estado e seus integrantes. Ou seja, nesse Estado, o direito é a fonte de todas as ações do Estado para com o seu povo e, forma de garantia do povo em relação às ações do Estado.

Leciona o professor Celso Ribeiro Bastos:

*Para que haja um Estado de Direito faz-se necessário a presença de dois requisitos básicos, quais sejam, a proteção às garantias individuais e a limitação do arbítrio do poder estatal. Em suma, o Estado de Direito nada mais é do que o Estado limitado pelo Direito, sendo que este último passa a ser o parâmetro daquele, buscando evitar qualquer tipo de*

---

<sup>37</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 102.

<sup>38</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 1990. p. 81.

<sup>39</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 116.

*arbitrariedade. O Estado sempre deve buscar o máximo de juridicidade possível.*<sup>40</sup>

Quanto ao Estado Democrático, é caracterizado pelo fato de seu povo, ou seja, os governados, exercem o governo. No nosso caso específico, a democracia se faz de maneira representativa, que consiste na expressão da vontade do povo, que se dá pela eleição de representantes, ou seja, o povo não pode exercer-la diretamente, mas apenas por intermédio de seus representantes.<sup>41</sup>

Completa o raciocínio o doutrinador Celso Ribeiro Bastos:

*Vale dizer que uma das características fundamentais do Estado Democrático é ser ele respeitador dos direitos individuais e coletivos. Portanto, a democracia nada mais é do que a mobilização da vontade popular feita com respeito aos direitos individuais. A democracia é eminentemente evolutiva e atualmente tem aberto espaço não só à procura de fazer valer a vontade popular, como também de não buscar a sua representação apenas nos representantes eleitos, mas nas organizações civis da sociedade, como as associações de classe, os sindicatos, os partidos políticos e todas as formas de representação da vontade popular.*<sup>42</sup>

Em virtude de uma progressiva assunção por parte do Estado de atividades no campo econômico, social, previdenciário, educacional, entre outros, sua feição clássica de Estado Liberal cede o passo à de um Estado Social. Esse Estado passou a assumir um papel regulador na economia, com regras que trouxesse uma melhor distribuição de renda e tentando igualar as oportunidades, buscando assim a justiça social da sua população.<sup>43</sup>

O Estado social, no plano do direito, é todo aquele que inclui na Constituição a regulação da ordem econômica e social. Além da limitação ao poder político, limita-se o poder econômico e projeta-se para além dos indivíduos a tutela dos direitos, incluindo o trabalho, a educação, a cultura, a saúde, a

---

<sup>40</sup> BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Teoria do Estado e Ciência Política*, 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1999. p. 54.

<sup>41</sup> BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Teoria do Estado e Ciência Política*, 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1999. p. 113.

<sup>42</sup> BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Teoria do Estado e Ciência Política*, 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1999. p. 124.

<sup>43</sup> BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Teoria do Estado e Ciência Política*, 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1999. p. 142.

seguridade social, o meio ambiente, todos com inegáveis reflexos nas dimensões materiais do direito civil.<sup>44</sup>

Destaca o mestre José Afonso da Silva:

*É precisamente no Estado Democrático de Direito que se ressalta a relevância da lei, pois ele não pode ficar limitado a um conceito de lei, como o que imperou no Estado de Direito Clássico. Pois ele tem que estar em condições de realizar, mediante lei, intervenções que impliquem diretamente uma alteração na situação da comunidade. Significa dizer: a lei não deve ficar numa esfera puramente normativa, não pode ser apenas lei de arbitragem, pois precisa influir na realidade social.*<sup>45</sup>

Em síntese, o Estado Democrático de Direito uniu características de outras formas de Estado, resultando assim, uma atualização do conceito de Estado. Do Estado de Direito, absorveu a submissão às normas positivadas e a garantia dos direitos individuais. Do Estado Democrático, a soberania da vontade popular, seja quando elege diretamente seus representantes, seja quando é representado pelas entidades civis organizadas. Quanto ao Estado Social, numa visão contemporânea, absorve a intervenção estatal em seguimentos da sociedade que objetivam o bem-estar de seus governados, a melhor distribuição dos recursos e a melhoria da qualidade de vida de sua população, atingindo o princípio da justiça social, dando a cada um de acordo com sua necessidade.<sup>46</sup>

## **2.2. INTERVENÇÃO DO ESTADO NO DIREITO DE PROPRIEDADE**

Conceitua-se Intervenção do Estado na propriedade como sendo, todo ato do Poder Público que compulsoriamente retira ou restringe direitos

---

<sup>44</sup> LÔBO, Paulo Luiz Netto. *Constitucionalização do Direito Civil*. Disponível em: [http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=507]. Acesso em 10.11.2003. pág. 3.

<sup>45</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 125.

<sup>46</sup> BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Teoria do Estado e Ciência Política*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1999. p. 152.

dominiais privados ou sujeita o uso de bens particulares a uma destinação de interesse público.<sup>47</sup>

Os Estados Social-liberais, como o nosso, conquanto reconheçam e assegurem a propriedade privada e a livre empresa condicionam o uso dessa mesma propriedade e o exercício das atividades econômicas ao bem-estar social. Tal condição recebe fundamento legal no Artigo 170 da Carta Magna brasileira, promulgada em 1988.<sup>48</sup>

Destaca o professor Diógenes Gasparini:

*O desfrute de bens, o exercício de direito e o desempenho de atividade particular conformam-se com certos limites, impostos pela ordem jurídica. Essa limitação ocorre em todos os Estados, inclusive nos que reconhecem e asseguram a propriedade privada e garantem os regimes de livre competição e da liberdade de iniciativa. Nesses Estados, ditos social-liberais, a propriedade e o exercício das atividades econômicas, estão condicionadas ao bem-estar da sociedade. De sorte que, para o gozo de uns e o exercício de outros, o Estado impõe limites e prescreve regras, visando dificultar, ou mesmo obstar, qualquer comportamento anti-social dos administrados e satisfazer as exigências da comunidade.*<sup>49</sup>

A conceituação clássica de propriedade não admitia qualquer limitação, pois segundo essa concepção, sendo a propriedade o direito real de conteúdo mais amplo, garantindo o poder de gozo, uso e fruição, resultaria num direito virtualmente ilimitado. A não admissibilidade de limitação, no conceito clássico, significava ausência de limitação de qualquer gênero. Essa visão resultaria da preexistência histórica do núcleo familiar em relação ao Estado. A família romana conservou ao longo do tempo características de núcleo político pré-estatal. O direito do *pater familias*, ou seja, do poder familiar, sobre o território em que a família vivia, teve características de verdadeira e própria soberania.<sup>50</sup>

O constitucionalista José Afonso da Silva conceitua:

*As limitações ao direito de propriedade consistem nos condicionamentos que atingem os caracteres tradicionais desse direito, pelo que era tido*

---

<sup>47</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 560.

<sup>48</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 556.

<sup>49</sup> GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1993. p. 443.

<sup>50</sup> TEPEDINO, Gustavo (Coord.) *Problemas de Direito Civil – Constitucional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2000. p. 444.

*como direito absoluto, exclusivo e perpétuo. Absoluto, porque assegura ao proprietário a liberdade de dispor da coisa do modo que melhor lhe aprouver; exclusivo, porque imputado ao proprietário, e só a ele, em princípio, cabe; perpétuo, porque não desaparece com a vida do proprietário, porquanto passa a seus sucessores, significando que tem que tem duração ilimitada, e não se perde pelo não uso simplesmente.*<sup>51</sup>

Completa esse pensamento o doutrinador Washington de Barros

Monteiro:

*O direito de propriedade não mais se reveste do caráter absoluto e intangível, de que outrora se impregnava. Está ele sujeito, na atualidade, a numerosas limitações, impostas no interesse público e no interesse privado, inclusive nos princípios da justiça e do bem comum. Várias disposições constitucionais, administrativas, militares, penais e civis restringem o seu exercício, de tal modo que se pode afirmar ser totalmente impossível a completa enumeração de todas as restrições.*<sup>52</sup>

Importante destacar que as limitações ao direito de propriedade constituem gênero: tudo que afeta qualquer dos caracteres do direito de propriedade, o que pode verificar-se com fundamento no Direito Privado ou no Direito Público. Tem-se como exemplo das limitações de Direito Privado, as de direito de vizinhança, e das limitações de Direito Público, as urbanísticas e as administrativas. No caso em tela, destacar-se-ão as limitações ao direito de propriedade advindas do Poder Público, ou seja, especificamente, a intervenção do Estado na propriedade.<sup>53</sup>

Sabe-se que a propriedade é o direito individual que assegura a seu titular uma série de poderes cujo conteúdo constitui objeto do direito civil. Não podem, no entanto, esses poderes serem exercidos ilimitadamente, porque coexistem com direitos alheios, de igual natureza, e porque existem interesses públicos maiores, cuja tutela incumbe ao Poder Público exercer, ainda que em prejuízo de interesses individuais.<sup>54</sup>

A propriedade privada não é mais absoluta, pois seu uso, gozo, fruição e disposição não podem se opor aos interesses gerais. Aquela

<sup>51</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 282.

<sup>52</sup> MONTEIRO, Washington de Barros. *Curso de Direito Civil*. São Paulo: Saraiva, 2000. pág. 90.

<sup>53</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*, 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 283.

<sup>54</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2001. p. 119.

propriedade privada arcaica, oponível contra todos e contra o próprio Estado, não mais existe, e para realizar o bem comum, e dessa forma, atingir a função social prevista constitucionalmente, o Estado pode intervir, utilizando-se de vários mecanismos que serão posteriormente estudados, destacando-se a desapropriação por interesse social.<sup>55</sup>

Destaca o doutrinador Hely Lopes Meirelles:

*Para o uso e gozo dos bens e riquezas particulares o Poder Público impõe normas e limites e, quando o interesse público o exige, intervém na propriedade privada e na ordem econômica, através de atos de império tendentes a satisfazer as exigências coletivas e a reprimir a conduta anti-social da iniciativa privada.*<sup>56</sup>

Fundamental destacar que, os princípios e fundamentos da intervenção do Estado na propriedade e atuação no domínio econômico, repousam na necessidade de proteção do Estado aos interesses da comunidade. Os interesses coletivos representam o direito do maior número e, por isso, quando em conflito com os interesses individuais, estes cedem àqueles, em atenção ao direito da maioria, que é a base do regime democrático e do Direito Civil moderno.<sup>57</sup>

De mesma forma, ao passo em que o direito civil de propriedade confere ao titular cem por cento, vamos dizer, do direito de usar, gozar e fruir, o direito público da propriedade, que considera o bem dentro de um conjunto maior, vai reduzindo o *quantum* daquela fruição, observando a totalidade dos direitos de propriedade bem como a necessidade pública, a utilidade pública e o interesse social.<sup>58</sup>

O professor Gustavo Tepedino destaca como fonte para a intervenção do Estado na propriedade, a necessidade de se atingir a função social desta, como descreve:

*A função social da propriedade é assim uma espécie de harmonização entre a natureza do bem e a sua utilização de acordo com os fins*

---

<sup>55</sup> GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1993. p. 445.

<sup>56</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 556.

<sup>57</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 557.

<sup>58</sup> DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Direito Administrativo*. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2001. p. 119.

*legítimos da sociedade. Se o titular do direito se mostra desidioso não utilizando faculdades inerentes ao domínio para extrair do bem os frutos que este produz ou possui capacidade de produzir, sujeitar-se-á às cominações legalmente estabelecidas para recolocar a propriedade no seu caminho normal.*<sup>59</sup>

A limitação do direito de propriedade, resultando na Intervenção do Estado, transforma esse instituto anteriormente absoluto e privado num direito com conseqüências públicas, o que resulta num instrumento promovedor do desenvolvimento do bem-estar comum, cumprindo a função social constitucionalmente prevista, e atingindo o auge dos princípios de igualdade e comunidade, base do Estado Democrático de Direito.

### **2.3. FORMAS DE INTERVENÇÃO DO ESTADO NA PROPRIEDADE PRIVADA**

Analisar-se-á no decorrer deste item as formas em que o Estado retira ou restringe compulsoriamente os direitos dominiais privados, ou seja, Intervem na propriedade privada, admitidos pelo ordenamento jurídico pátrio.

#### **2.3.1. Servidão Administrativa**

O professor Hely Lopes Meirelles, leciona a cerca do conceito de Servidão Administrativa:

*Servidão Administrativa ou Pública é o ônus real de uso imposto pela Administração à propriedade particular para assegurar a realização e conservação de obras e serviços públicos ou de utilidade pública, mediante indenização dos prejuízos efetivamente suportados pelo proprietário.*<sup>60</sup>

A mestre Maria Zanella Di Pietro, conceitua:

---

<sup>59</sup> TEPEDINO, Gustavo (Coord.) *Problemas de Direito Civil – Constitucional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2000. p. 420.

<sup>60</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 586.

*Servidão Administrativa é o direito real de gozo, de natureza pública, instituído sobre imóvel de propriedade alheia, com base em lei, por entidade pública ou por seus delegados, em favor de um serviço público ou de um bem afetado a fim de utilidade pública.*<sup>61</sup>

Em síntese, pode-se definir servidão administrativa como o direito real de gozo estabelecido pelo Estado sobre um bem alheio e determinado por razões de interesse público. O bem ficará afetado ao uso público na forma em que a lei estabelecer. Em geral, as servidões recaem sobre bens particulares; contudo não fica excluída a possibilidade de serem gravados com esse ônus bens pertencentes ao domínio público.<sup>62</sup>

O doutrinador Petrônio Braz, também conceitua:

*Por servidão administrativa ou pública entende-se o direito real de gozo instituído por entidade pública, de natureza pública, sobre imóvel de propriedade privada, com uma finalidade pública.*<sup>63</sup>

Importante se faz destacar que esse instituto não será instituído única e exclusivamente para a conservação de obras públicas, pois também poderá permitir a utilização, permanente ou provisória, da propriedade privada pela coletividade, em casos especiais.<sup>64</sup>

Como regra geral, a servidão administrativa gera a obrigação, por parte da administração pública, de indenizar o particular. Em alguns casos, as servidões são suportadas pelo particular sem qualquer indenização, visto que sua instituição não causa qualquer dano, nem lhe impede o uso normal da propriedade. Um exemplo dessa situação ocorre com a colocação de placa de denominação de rua ou de gancho para sustentar fios da rede de energia elétrica, e com a colocação de postes nas calçadas por concessionárias de serviço público. Se a instituição da servidão administrativa determinar, por mínimo que seja, um dano, há de ser o proprietário indenizado.<sup>65</sup>

---

<sup>61</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2001. p. 143.

<sup>62</sup> BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 1994. p. 231.

<sup>63</sup> BRAZ, Petrônio. *Manual de Direito Administrativo – de acordo com a reforma administrativa*. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 516.

<sup>64</sup> BRAZ, Petrônio. *Manual de Direito Administrativo – de acordo com a reforma administrativa*. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 517.

<sup>65</sup> GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1993. p. 450.

Sendo a servidão um instituto originário do direito privado, tem seus princípios plenamente aplicáveis à servidão administrativa, que são eles: a) o *princípio da perpetuidade*, ou seja, perduram enquanto subsiste a necessidade do Poder Público e a utilidade do prédio serviente. Cessada uma ou outra a servidão administrativa se extingue. b) o *princípio de que a servidão não pode recair em coisa própria*. c) o *princípio de que a servidão não se presume*, ou seja, não pode ser tácita, e sim expressa. d) o *princípio da indivisibilidade*, ou seja, não poderão ser divididas, salvo no caso de partilha, onde recairá sobre cada quinhão.<sup>66</sup>

O professor Hely Lopes Meirelles, compara a servidão administrativa com outro instituto da intervenção do Estado na propriedade, a desapropriação, destacando-se:

*A desapropriação impõe-se quando há necessidade de retirar a propriedade do particular para uma obra ou serviço público, ou para uma destinação de interesse social; a servidão administrativa, justifica-se quando essas mesmas obras ou serviços públicos ou essa atividade de interesse social puderem ser feitos sem se retirar a propriedade do particular.*<sup>67</sup>

### 2.3.2. Requisição

Conceitua requisição o professor Hely Lopes:

*Requisição é a utilização coativa de bens ou serviços particulares pelo Poder Público por ato de execução imediata e direta da autoridade requisitante e indenização ulterior, para atendimento de necessidades coletivas urgentes e transitórias.*<sup>68</sup>

De mesma forma o mestre Celso Ribeiro Bastos ensina:

*Requisição é o ato pelo qual o Poder Público coativamente constitui alguém na obrigação de prestar-lhe um serviço ou ceder-lhe o uso de um bem móvel ou imóvel. O instituto da requisição fundamenta-se no inciso*

---

<sup>66</sup> BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Administrativo*, São Paulo: Saraiva, 1994. p. 232.

<sup>67</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 587.

<sup>68</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 590.

*XXV do artigo 5º da Constituição Federal de 1988, que autoriza o uso da propriedade particular em caso de perigo público iminente.*<sup>69</sup>

Leciona o professor Hely Lopes Meirelles:

*A requisição tem origens bélicas, mas se transformou em instrumento civil, ou, mas propriamente, administrativo, como meio de intervenção estatal na propriedade particular. Coexistem, assim, em nosso dias, a requisição civil e a requisição militar, ambas com conceituação jurídica idêntica e com os mesmos fundamentos, mas com objetos diversos. A requisição civil, visa a evitar danos à vida, à saúde e aos bens da coletividade; a requisição militar objetiva o resguardo da segurança interna e manutenção da Soberania Nacional.*<sup>70</sup>

Impõe-se a requisição quando o Estado, para atendimento a interesses sociais de maior vulto, necessita de bens para solucionar situações urgentes, imprevistas e transitórias, em casos de calamidade pública oficialmente declarada, estado de sítio, comoção intestina ou guerra.<sup>71</sup>

A requisição administrativa, como uma forma de intervenção do Estado na propriedade, pode apresentar-se sob diferentes modalidades, incidindo ora sobre bens, móveis ou imóveis, ora sobre serviços, identificando-se, às vezes, com a ocupação temporária e assemelhando-se, em outras, à desapropriação.<sup>72</sup>

Destaca-se que a requisição poderá recair sobre bens e serviços. Os bens podem ser móveis, imóveis e semoventes. Quando incidir sobre bens consumíveis, como, gêneros alimentícios, roupas, cobertores, será definitiva, transferindo-se a propriedade dominial e restando indenização posterior. Quando recair sobre bens inconsumíveis, terrenos, prédios, máquinas, veículos, será transitória, e findando-se a utilização, devolve-se o bem ao proprietário e deverão ser ressarcidos os eventuais prejuízos. Quanto aos serviços, podem ser de qualquer natureza, desde que sua prestação satisfaça as necessidades do Poder Público requisitante.<sup>73</sup>

---

<sup>69</sup> BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Administrativo*, São Paulo: Saraiva, 1994. p. 233.

<sup>70</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 590.

<sup>71</sup> BRAZ, Petrônio. *Manual de Direito Administrativo – de acordo com a reforma administrativa*. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 513.

<sup>72</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2001. p. 129.

<sup>73</sup> GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1993. p. 452.

Quanto ao pressuposto fundamental da requisição, repousa na existência de perigo público iminente. Trata-se de atender a situações de calamidade pública ou mesmo de convulsão ou perturbação social, que não permitam o funcionamento normal das atividades e serviços corriqueiramente prestados.<sup>74</sup>

### 2.3.3. Ocupação Temporária

O fundamento jurídico da ocupação temporária decorre da necessidade do Estado utilizar bens particulares para o desenvolvimento de atividades de interesse público, sem necessidade de desapropriação, em presença da premência compulsória e da temporariedade, onde o Estado pode ocupar bens particulares, limitando a ocupação ao uso transitório em presença do motivo e da finalidade alegados.<sup>75</sup>

A doutrinadora Maria Zanella Di Pietro conceitua:

*Ocupação Temporária é a forma de limitação do Estado à propriedade privada que se caracteriza pela utilização transitória, gratuita ou remunerada, de imóvel de propriedade particular, para fins de interesse público.*<sup>76</sup>

O mestre Hely Lopes também contribui:

*Ocupação provisória ou temporária é a utilização transitória, remunerada ou gratuita, de bens particulares pelo Poder Público, para a execução de obras, serviços ou atividades públicas ou de interesse público.*<sup>77</sup>

A ocupação temporária ocorre sempre que o Poder Público, ou quem lhe faça às vezes, tem necessidade de local livre, próximo da obra que executa ou do serviço ou atividade que presta, para, precariamente, instalar o respectivo canteiro. Acontece quando o Estado necessita, a título precário, de

---

<sup>74</sup> BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 1994. p. 233.

<sup>75</sup> BRAZ, Petrônio. *Manual de Direito Administrativo – de acordo com a reforma administrativa*. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 514.

<sup>76</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2001. p. 126.

<sup>77</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2001. pág. 592.

bem para depósito de material e equipamento, ou para acampamento de peões e instalações administrativas.<sup>78</sup>

Melhor esclarece o mestre Hely Lopes Meirelles:

*O fundamento da ocupação temporária é, normalmente, a necessidade de local para depósito de equipamentos e materiais destinados à realização de obras e serviços públicos nas vizinhanças da propriedade particular.*<sup>79</sup>

O direito de ocupação temporária é prerrogativa do executor de serviços públicos, que lhe permite utilizar transitoriamente um terreno pertencente ao particular, seja para depositar os instrumentos de trabalho, seja para extrair materiais necessários ao serviço.<sup>80</sup>

#### **2.3.4. Limitação Administrativa**

Contrariando as limitações impostas no direito privado, que constituem objeto de direito civil e visam regulamentar os direitos e obrigações recíprocos dos particulares, as limitações administrativas impostas no interesse público constituem objeto do direito público, especificamente de direito administrativo, pois cabe o exercício dessa atividade de restrição do domínio privado à administração pública, através do poder de polícia fundado na supremacia do interesse público sobre o particular.<sup>81</sup>

Conceitua, Hely Lopes Meirelles, Poder de Polícia:

*Poder de Polícia é a faculdade que dispõe a administração pública para condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade ou do próprio Estado.*<sup>82</sup>

---

<sup>78</sup> GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1993. pág. 448.

<sup>79</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2001. pág. 592.

<sup>80</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2001. pág. 593.

<sup>81</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2001. p. 124.

<sup>82</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 123.

O professor Hely Lopes Meirelles define:

*Limitação administrativa é toda imposição geral, gratuita, unilateral e de ordem pública condicionadora do exercício de direitos ou de atividades particulares às exigências do bem-estar social.*<sup>83</sup>

De mesma forma, conceitua a doutrinadora Maria Zanella Di Pietro:

*As limitações administrativas são medidas de caráter geral, impostas com fundamento no poder de polícia do Estado, gerando para os proprietários obrigações positivas ou negativas, com o fim de condicionar o exercício do direito de propriedade ao bem-estar social.*<sup>84</sup>

As limitações administrativas são preceitos da ordem pública, e podem ser realizadas em três modalidades: a) positiva: o administrado-proprietário está obrigado a fazer o que lhe exige a Administração Pública. Tem-se como exemplo, a obrigação de manter imóvel urbano roçado e limpo; b) negativa: o administrado-proprietário é compelido a não fazer alguma coisa. No caso de não poder construir além de certo número de pavimentos; c) permissiva: o administrado-proprietário é obrigado a permitir que em seus domínios seja feita alguma coisa. Exemplo, as obrigações de permitir vistorias e o ingresso de agentes sanitários na propriedade particular.<sup>85</sup>

Importante destacar que as limitações administrativas têm como fundamento o princípio da supremacia do interesse público e são impostas pelo poder de polícia, não cabendo, portanto, ao particular qualquer medida judicial para impedir a incidência dessas medidas em sua propriedade, salvo no caso de abuso de poder, podendo, inclusive, pleitear indenização pelos prejuízos.<sup>86</sup>

---

<sup>83</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 593.

<sup>84</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2001. p. 126.

<sup>85</sup> GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1993. p. 446.

<sup>86</sup> BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Administrativo*, São Paulo: Saraiva, 1994. p. 236.

### 2.3.5. Tombamento

Essa espécie de Intervenção do Estado na propriedade recai no fundamento constitucional de que o Poder Público, com a colaboração da comunidade, protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação. Tais fundamentos estão previstos no § 1º do artigo 216 da Constituição Federal de 1988.<sup>87</sup>

Petrônio Braz conceitua tombamento:

*O Tombamento, no sentido de registrar, é um procedimento administrativo de intervenção do Estado na propriedade privada, limitativa do exercício de direitos, destinada a preservar, sob regime especial, bens de valor histórico, artístico, paisagístico ou arqueológico, que se completa com a inscrição do bem no Livro do Tombo.*<sup>88</sup>

Em outras palavras, o tombamento seria uma servidão administrativa dotada de nome próprio, instituída sempre que o Poder Público desejar preservar certo bem, público ou particular, em razão de seu valor histórico, artístico, paisagístico, cultural, científico e arqueológico. De mesma forma, pode ser definido como sendo a submissão de certo bem, público ou particular, a um regime especial de uso, gozo, disposição e destruição em razão de seu valor histórico, artístico, paisagístico, arqueológico, científico ou cultural.<sup>89</sup>

A mestre Maria Zanella Di Pietro contribui com seu conceito:

*O tombamento é forma de intervenção do Estado na propriedade privada, que tem por objetivo a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional, assim considerado, pela legislação ordinária, o conjunto dos bens móveis e imóveis existentes no país cuja conservação seja de interesse público, quer por sua vinculação a fatos memoráveis da história do Brasil, quer por seu excepcional valor arqueológico ou etnográfico, bibliográfico ou artístico.*<sup>90</sup>

---

<sup>87</sup> BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Administrativo*, São Paulo: Saraiva, 1994. p. 234.

<sup>88</sup> BRAZ, Petrônio. *Manual de Direito Administrativo – de acordo com a reforma administrativa*. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 517.

<sup>89</sup> GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1993. p. 451.

<sup>90</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2001. p. 131.

Importante se faz destacar que o tombamento pode ser: a) quanto à constituição ou procedimento: de ofício, voluntário ou compulsório; b) quanto à eficácia: provisório ou definitivo; c) quanto aos destinatários: geral ou individual.<sup>91</sup>

Destaca-se que coisas tombadas permanecem no domínio e posse de seus proprietários. Contudo, estas não poderão, em caso algum, ser demolidas, destruídas ou mutiladas. Tampouco podem ser reformadas, pintadas ou restauradas, sem prévia autorização especial do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, sob pena de multa.<sup>92</sup>

### **2.3.6. Desapropriação**

Especificamente essa forma de intervenção do Estado na propriedade constitui o objeto central deste trabalho e será minuciosamente estudado no Capítulo 3 desta monografia.

---

<sup>91</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2001. p. 133.

<sup>92</sup> BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Administrativo*, São Paulo: Saraiva, 1994. p. 235.

### 3 - DESAPROPRIAÇÃO POR INTERESSE SOCIAL

#### 3.1. CONCEITO E FUNDAMENTOS SOBRE A DESAPROPRIAÇÃO

Se de um lado as leis maiores do País protegem a propriedade, tornando-a inviolável e elevando-a ao nível de direito fundamental assegurado a toda pessoa, de outro lado, instituiu o Estado, prioridades públicas e sociais, cuja importância sobrepuja o direito do particular. Daí a necessidade de uma limitação ao direito de propriedade privada no interesse superior do Estado de extinguir, limitar ou restringir, mediante justa indenização, a propriedade particular.<sup>93</sup>

O fundamento Constitucional acerca da desapropriação no direito brasileiro está contido no Artigo 5º, inciso XXIV, da Carta Magna promulgada em 1988. Observa-se:

*Art. 5º - [ ... ]*

*XXIV – a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição.*<sup>94</sup>

*[ ... ]*

A professora Maria Zanella Di Pietro conceitua:

*A desapropriação é o procedimento administrativo pelo qual o Poder Público ou seus delegados, mediante prévia declaração de necessidade pública, utilidade pública ou interesse social, impõe ao proprietário a perda de um bem, substituindo-o em seu patrimônio por justa indenização.*<sup>95</sup>

A desapropriação é a ação e efeito de desapropriar, implicando em privação de propriedade. Desapropriar é, assim, tirar ou desaposar alguém

---

<sup>93</sup> RIZZARDO, Arnaldo. *Direito das Coisas*. Rio de Janeiro: Aide, 1991. p. 503.

<sup>94</sup> BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 17. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, 2001. p. 16.

<sup>95</sup> DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Direito Administrativo*. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2001. p. 151.

de uma propriedade. É o procedimento pelo qual o Estado retira a propriedade de alguém, em seu benefício próprio ou de uma classe social determinada.<sup>96</sup>

O mestre Hely Lopes Meirelles ensina:

*Desapropriação ou expropriação é a transferência compulsória da propriedade particular (ou pública de entidade de grau inferior para superior) para o Poder Público ou seus delegados, por utilidade ou necessidade pública ou, ainda, por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro (CF, art. 5º, XXIV), salvo as exceções constitucionais de pagamento em títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, no caso de área urbana não edificada, subutilizada ou não utilizada (CF, art. 182, § 4º, III), e de pagamento em títulos da dívida agrária, no caso de Reforma Agrária, por interesse social (CF, art. 184).<sup>97</sup>*

Define-se desapropriação como sendo o procedimento através do qual o Poder Público, fundado em necessidade ou utilidade pública, ou ainda, em interesse social, compulsoriamente despoja alguém de um bem certo, normalmente adquirindo-o para si, em caráter originário, mediante indenização prévia, justa e pagável em dinheiro, salvo no caso de certos imóveis urbanos ou rurais, em que, por estarem em desacordo com a função social legalmente caracterizada para eles, a indenização far-se-á em títulos da dívida pública, resgatável em parcelas anuais e sucessivas, preservado seu valor real.<sup>98</sup>

O doutrinador Carlos Pinto Coelho Motta conceitua:

*Desapropriação é o procedimento através do qual o Poder Público, compulsoriamente, por ato unilateral, despoja alguém de um bem certo, fundado em necessidade pública, ou interesse social, adquirindo-o, originariamente, mediante indenização prévia e justa, pagável em dinheiro ou títulos da dívida pública resgatáveis em parcelas anuais e sucessivas, assegurado seu valor real, no caso de imóveis urbanos não utilizados na conformidade de sua função social – caracterizada em plano diretor do Município – se o proprietário renitir em desatende-lo ou também de certas datas rurais desajustadas a sua função social.<sup>99</sup>*

---

<sup>96</sup> BRAZ, Petrónio. *Manual de Direito Administrativo – de acordo com a reforma administrativa*. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 520.

<sup>97</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 561.

<sup>98</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 723.

<sup>99</sup> MOTTA, Carlos Pinto Coelho. *Curso prático de direito administrativo*. Belo Horizonte: Del Rey, 1999. p. 669.

O fundamento político da desapropriação é a supremacia do interesse público, coletivo e impessoal sobre o interesse particular, individual e pessoal, bastando para isso que ambos sejam incompatíveis.<sup>100</sup>

Quanto à natureza jurídica da desapropriação é forma originária de aquisição da propriedade. Forma originária da aquisição da propriedade é quando a causa que atribui a propriedade a alguém não se vincula a nenhum título anterior, isto é, não precede, não deriva, de título precedente, portanto, não é dependente de outro. É exatamente isto que ocorre na desapropriação, em que a transferência forçada do bem para o patrimônio público independe de qualquer vínculo com o título anterior de propriedade; não interessa para fins de expropriação, verificar se trata de título justo ou injusto, boa ou má fé.<sup>101</sup>

Quanto ao objeto passível de desapropriação leciona o professor Bandeira de Mello:

*Pode ser objeto de desapropriação tudo aquilo que seja objeto de propriedade. Isto é, todo bem, imóvel ou móvel, corpóreo ou incorpóreo, pode ser desapropriado. Portanto, também se desapropriam direitos em geral. Contudo, não são desapropriáveis direitos personalíssimos, tais o de liberdade, o direito à honra etc. Efetivamente, estes não se definem por um conteúdo patrimonial, antes se apresentam como verdadeiras projeções da personalidade do indivíduo ou consistem em expressões de um seu status jurídico, como o pátrio poder e a cidadania, por exemplo.*  
102

Importante destacar que não são passíveis de desapropriação apenas os bens particulares. Os bens públicos também podem ser desapropriados, nas seguintes condições: a União poderá desapropriar bens dos Estados e Municípios; os Estados poderão expropriar bens dos Municípios. Já, as recíprocas não são verdadeiras. Esse procedimento depende de autorização legislativa do poder expropriante para que se efetive.

A Constituição do Brasil indica, como pressuposto da desapropriação, o seguinte:

---

<sup>100</sup> BRAZ, Petrônio. *Manual de Direito Administrativo – de acordo com a reforma administrativa*. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 527.

<sup>101</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2001. p. 164.

<sup>102</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 732.

a) **Necessidade pública:** existe necessidade pública quando a administração pública se vê diante de um problema e premente, isto é, que não pode ser removido, nem procrastinado, e para cuja solução é indispensável incorporar, no domínio do Estado, o bem particular.<sup>103</sup>

b) **Utilidade pública:** há utilidade pública quando a utilização da propriedade é conveniente e vantajosa ao interesse coletivo, mas não constitui um imperativo irremovível.<sup>104</sup>

c) **Interesse Social:** ocorre interesse social quando o Estado esteja diante dos chamados interesses sociais, isto é, daqueles diretamente atinentes às camadas mais pobres da população e à massa do povo em geral, concernentes à melhoria nas condições de vida, à mais eqüitativa distribuição da riqueza, à atenuação das desigualdades sociais.<sup>105</sup>

Outro requisito explícito no Artigo 5º inciso XXIV da nossa Constituição, diz respeito ao ressarcimento que faz *jus* o proprietário do bem expropriado. Somente será legítima a desapropriação que se funde numa necessidade ou utilidade pública ou num interesse social e que resulte numa indenização **prévia, justa e em dinheiro**. Analisa-se:<sup>106</sup>

a) **Prévia:** significa que o expropriante deverá pagar o preço antes de entrar na posse do imóvel.<sup>107</sup>

b) **Justa:** a indenização justa é a que cobre não só o valor real e atual dos bens expropriados, à data do pagamento, como, também, os danos emergentes e os lucros cessantes do proprietário, decorrentes do despojamento do seu patrimônio.<sup>108</sup>

c) **em dinheiro:** quer dizer que o expropriante há de pagar o expropriado em moeda corrente. Esta é a regra. Por exceção constitucional, permite-se o pagamento em títulos especiais da dívida pública e da dívida agrária,

---

<sup>103</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2001. p. 157.

<sup>104</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2001. p. 157.

<sup>105</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2001. p. 158

<sup>106</sup> GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1993. p. 479.

<sup>107</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 580.

<sup>108</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 579.

respectivamente, para o imóvel urbano que não atendam ao Plano Diretor Municipal e para os imóveis rurais.<sup>109</sup>

Dentre as várias formas de intervenção do Estado na propriedade privada, a desapropriação caracteriza-se como a mais complexa. O ordenamento jurídico pátrio consagra algumas formas de desapropriação, que serão observadas nos itens seguintes.

### **3.2. ESPÉCIES DE DESAPROPRIAÇÃO NO DIREITO BRASILEIRO**

A Carta Magna Brasileira, promulgada em outubro de 1988, consagrou em seu artigo 5º inciso XXIV, as espécies de desapropriação aceitas em nosso país. Analisar-se-ão nos sub-itens seguintes essas espécies, sendo no 3.2.1 a desapropriação indireta e no 3.2.2 a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, resguardando-se para o item 3.3, todas as peculiaridades acerca da desapropriação por interesse social, objeto central deste trabalho.

#### **3.2.1. Desapropriação Indireta**

A professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro ensina:

*Desapropriação indireta é a que se processa sem observância do procedimento legal; costuma ser equiparada ao esbulho e, por isso mesmo, pode ser obstada por meio de ação possessória. No entanto, se o proprietário não o impedir no momento oportuno, deixando que a Administração lhe dê uma destinação pública, não mais poderá reivindicar o imóvel, pois os bens expropriados, uma vez incorporados ao patrimônio público, não podem ser objeto de reivindicação (art. 35 do Decreto-Lei nº 3.365/41 e art. 21 da Lei Complementar nº 76/93).*<sup>110</sup>

O doutrinador Bandeira de Mello conceitua:

---

<sup>109</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 580.

<sup>110</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2001. p. 170.

*Desapropriação indireta é a designação dada ao abusivo e irregular apossamento do imóvel particular pelo Poder Público, com sua conseqüente integração ao patrimônio público, sem obediência às formalidades e cautelas do procedimento expropriatório. Ocorrida esta, cabe ao lesado recurso às vias judiciais para ser plenamente indenizado, do mesmo modo que o seria caso o Estado houvesse procedido regularmente a desapropriação.*<sup>111</sup>

Na desapropriação indireta, consumado o apossamento dos bens e integrados no domínio público, torna-se o bem expropriado insuscetível de reintegração por parte do particular expropriado. Contudo, resta ao particular espoliado haver a indenização correspondente, da maneira mais completa possível, por se tratar de ato caracteristicamente ilícito da Administração. Convém distinguir, todavia, os casos de apossamento sem declaração de utilidade pública dos regularmente decretados mas em que, por tolerância do particular, fica retardada a indenização, a despeito de utilizado o bem pelo expropriante. No primeiro caso há esbulho manifesto; no segundo não se configura ato ilícito da Administração, mas simples irregularidade no processo expropriatório, sem acarretar as conseqüências da ilicitude civil, embora devida a indenização.<sup>112</sup>

### **3.2.2. Desapropriação por Necessidade ou Utilidade Pública**

A Constituição da República fundamenta em seu artigo 5º, inciso XXIV, que a lei estabelecerá o procedimento para a desapropriação por necessidade pública e utilidade pública, ou ainda por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta constituição. Essas previsões legais já vinham contidas no artigo 153, § 22 da Constituição brasileira anterior.<sup>113</sup>

O professor Hely Lopes Meirelles conceitua necessidade pública:

---

<sup>111</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 747.

<sup>112</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 562.

<sup>113</sup> RIZZARDO, Arnaldo. *Direito das Coisas*. Rio de Janeiro: Aide, 1991. p. 509.

A necessidade pública surge quando a Administração defronta situações de emergência, que, para serem resolvidas satisfatoriamente, exigem a transferência urgente de bens de terceiros para o seu domínio e uso imediato.<sup>114</sup>

Quanto à utilidade pública, o doutrinador Petrônio Braz ensina:

*Utilidade pública ocorre quando a desapropriação se apresenta como a melhor solução para um determinado problema a ser solucionado pelo poder público. Em síntese, a utilidade pública existe quando a utilização da propriedade privada é conveniente e vantajosa ao interesse coletivo, mas não constitui um imperativo irremovível.*<sup>115</sup>

O Decreto-Lei nº 3.365/41, que é a lei matriz ou básica das desapropriações, reza apenas acerca da utilidade pública. No entanto, o entendimento jurisprudencial pacífico é de que está inserida a extensão do significado de modo a envolver a necessidade pública. Efetivamente na expressão *utilidade pública*, para fins de desapropriação, está contida inapelavelmente à *necessidade pública*, posto que aquela é mais ampla que esta.<sup>116</sup>

O ordenamento jurídico pátrio, através do Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, explicitou os casos em que a desapropriação se efetivará por utilidade ou necessidade pública. Observa-se a legislação pertinente:

*Art. 5º – Consideram-se casos de utilidade pública:*

- a) a segurança nacional;*
- b) a defesa do Estado;*
- c) o socorro público em caso de calamidade;*
- d) a salubridade pública;*
- e) a criação e melhoramento de centros de população, seu abastecimento regular de meios de subsistência;*
- f) o aproveitamento industrial das minas e das jazidas minerais, das águas e da energia elétrica;*
- g) a assistência pública, as obras de higiene e decoração, casas de saúde, clínicas, estação de clima e fontes medicinais;*
- h) a exploração ou a conservação dos serviços públicos;*
- i) a abertura, conservação e melhoramento de vias ou logradouros públicos; a execução de planos de urbanização; o loteamento de terrenos edificados ou não para sua melhor utilização econômica, higiene ou estética; a construção ou ampliação de distritos industriais;*
- j) o funcionamento dos meios de transporte coletivo;*

<sup>114</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 568.

<sup>115</sup> BRAZ, Petrônio. *Manual de Direito Administrativo – de acordo com a reforma administrativo*. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 530.

<sup>116</sup> RIZZARDO, Arnaldo. *Direito das Coisas*. Rio de Janeiro: Aide, 1991. p. 511.

- k) a preservação e conservação dos monumentos históricos e artísticos, isolados ou integrados em conjuntos urbanos ou rurais, bem como as medidas necessárias a manter-lhes e realçar-lhes os aspectos mais valiosos ou característicos e, ainda, a proteção de paisagens e locais particularmente dotados pela natureza;*
- l) a preservação e a conservação adequada de arquivos, documentos e outros bens móveis de valor histórico ou artístico;*
- m) a construção de edifícios públicos, monumentos comemorativos e cemitérios;*
- n) a criação de estádios, aeródromos ou campos de pouso para aeronaves;*
- o) a reedição ou divulgação de obra ou invento de natureza científica, artística ou literária;*
- p) os demais casos previstos por leis especiais.*<sup>117</sup>
- [...]

Importante destacar que as hipóteses elencadas acima não esgotam a matéria. Outros motivos podem ensejar o decreto que declara de utilidade pública os bens para fins de expropriação, tanto que a alínea “p” abre oportunidade para inúmeras situações novas, desde que presente a utilidade ou a necessidade pública.<sup>118</sup>

### **3.3. DESAPROPRIAÇÃO POR INTERESSE SOCIAL**

A Constituição Federal brasileira, promulgada em 1988, prevê três hipóteses diferentes para a desapropriação por interesse social, todas com a finalidade única de condicionar o uso da propriedade ao bem estar social. São elas:

a) a do Artigo 5º, inciso XXIV, cujas hipóteses de interesse social estão elencadas no artigo 2º da Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962, que define os casos de desapropriação por interesse social. São algumas: construção de casas populares, estabelecimento e manutenção de colônias ou cooperativas

<sup>117</sup> NEGRÃO, Theotônio. *Código Civil e legislação civil em vigor*. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 1993. p. 499.

<sup>118</sup> BRAZ, Petrônio. *Manual de Direito Administrativo – de acordo com a reforma administrativo*. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 533.

agrícolas. Pode ser promovida pela União, Estados, Municípios e Distrito Federal.

119

b) a do artigo 182 da Constituição Federal de 1988 e da Lei nº 4.132/62, artigo 2º, inciso I. Trata-se de hipótese nova de desapropriação, cujo objetivo é atender à função social da propriedade urbana expressa no plano diretor do Município.<sup>120</sup>

c) a do artigo 184 da nossa atual Carta Magna, que prevê a desapropriação para fins de reforma agrária. Está disciplinada pelo Decreto-Lei nº 554, de 26 de abril de 1969, e pelo Estatuto da Terra, Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, em seus artigos 18 a 23. Esta desapropriação é privativa da União.<sup>121</sup>

Dispõe a Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962, em seu artigo 2º, quais os casos considerados como de interesse social para fins de desapropriação:

*Art. 2º – Considera-se de interesse social:*

*I – o aproveitamento de todo bem improdutivo ou explorado sem correspondência com as necessidades da habitação, trabalho e consumo dos centros de população a que deve ou possa suprir por seu destino econômico;*

*II – a instalação ou a intensificação das culturas nas áreas em cuja exploração não se obedeça a plano de zoneamento agrícola (VETADO);*

*III – o estabelecimento e a manutenção de colônias ou cooperativas de povoamento e trabalho agrícola;*

*IV – a manutenção de posseiros em terrenos urbanos, onde com a tolerância expressa ou tácita do proprietário tenham construído sua habitação, formando núcleo residencial de mais de 10 famílias;*

*V – a construção de casas populares;*

*VI – As terras e águas suscetíveis de valorização extraordinária pela conclusão de obras e serviços públicos, notadamente de saneamento, portos, transportes, eletrificação, armazenagem de água e irrigação, no caso em que não sejam ditas áreas socialmente aproveitadas.*

*VII – A proteção do solo e a preservação de cursos e mananciais de água e de reservas florestais.*

*VIII – A utilização de áreas, locais e bens que, por suas características, sejam apropriados ao desenvolvimento de atividades turísticas.<sup>122</sup>*

[...]

<sup>119</sup> BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 1994. p. 208.

<sup>120</sup> BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 1994. p. 208.

<sup>121</sup> BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 1994. p. 208.

<sup>122</sup> NEGRÃO, Theotonio. *Código Civil e legislação civil em vigor*. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 1993. p. 506.

### 3.3.1. Desapropriação por interesse social para fins de reforma urbana

A urbanização é um fenômeno social que afeta todos os países, por razões diferentes, colhendo tanto as sociedades industriais como os países em via de desenvolvimento. Esse processo acelerado de urbanização é relativamente recente. Embora seja certo que as primeiras cidades tenham aparecido há mais ou menos cinco mil e quinhentos anos, as sociedades urbanizadas datam de um período muito mais recente, no qual se ingressou num novo estágio do processo, marcado por aglomerações humanas de dimensões inéditas.<sup>123</sup>

Essa evolução resultou na necessidade de controle do Estado junto a organização urbana de uma cidade com a finalidade específica de promover o bem-estar comum, fazendo a propriedade urbana atingir sua função social, dentro do que preconiza o plano diretor municipal.<sup>124</sup>

O professor Celso Ribeiro Bastos leciona:

*O Plano diretor vem a ser o instrumento pelo qual os municípios definirão os objetivos a serem atingidos, assim como as regras básicas, as diretrizes, as normas do desenvolvimento urbano, estabelecendo, portanto, o zoneamento, as exigências quanto às edificações e um sem-número de outras matérias fundamentais pertinentes ao uso do solo. Não é estranho ao plano diretor o próprio sistema viário, arruamento, estradas, localização de áreas verdes etc.*<sup>125</sup>

Importante destacar que a Constituição Federal facultou ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado que promova seu adequado aproveitamento, cumprindo assim sua função social, sob pena de, entre outras, ter sua propriedade desapropriada para fins de reforma urbana.

O artigo 182 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 dispõe sobre a política de desenvolvimento urbana, destacando a desapropriação para fins de reforma urbanística, que segue:

---

<sup>123</sup> BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 1994. p. 211.

<sup>124</sup> BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 1994. p. 211.

<sup>125</sup> BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 1994. p. 213.

*Art. 182 – A política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.*

*§ 1º – O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatoriamente para cidades com mais de vinte mil habitantes, é instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.*

*§ 2º – A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressa no plano diretor.*

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

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

*[...]*

*III – desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.*<sup>126</sup>

### **3.3.2. Desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária**

A desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária é a realizada pela União, consoante prescreve o art. 184 da Constituição Federal. Tem por objeto imóveis rurais que não estejam cumprindo sua função social. É efetivada mediante prévia e justa indenização em título da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real. A função social é cumprida quando, simultaneamente, atende os critérios elencados no art. 186 da nossa Carta Magna.<sup>127</sup>

Reza o *caput* do Artigo 184 da Carta Magna Brasileira, promulgada em 1988:

*Art. 184 – Compete á União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização com títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatável no prazo de vinte*

<sup>126</sup> BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 17. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, 2001. p. 110.

<sup>127</sup> GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1993. p. 478.

*anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei.*<sup>128</sup>

Destarte, cumpre destacar o que reza o artigo 186 da Constituição Federal acerca da função social da propriedade rural:

*Art. 186 – A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:*

*I – aproveitamento racional e adequado;*

*II – utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;*

*III – observância das disposições que regulam as relações de trabalho;*

*IV – exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.*<sup>129</sup>

A análise dos requisitos constitucionais da função social da propriedade rural, leva à conclusão de que a finalidade do legislador constituinte foi garantir um tratamento constitucional especial à propriedade produtiva, vedando-se sua desapropriação. A Constituição veda a desapropriação da propriedade produtiva que cumpra sua função social.<sup>130</sup>

Observam-se como requisitos constitucionais para a desapropriação por interesse social com a finalidade de reforma agrária o seguinte: a) interesse social; b) incidência sobre propriedade rural que não esteja cumprindo sua função social; c) justa e prévia indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação de valor real; d) pagamento das benfeitorias necessárias e úteis em dinheiro; e) processo expropriatório de rito sumário.

Tem-se como objeto da desapropriação por interesse social para o fim específico da reforma agrária, todo imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social. Destaca-se o artigo 185 da Carta Magna de 1988, o qual estabelece quais os imóveis rurais que são insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária:<sup>131</sup>

---

<sup>128</sup> BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 17. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, 2001. p. 111.

<sup>129</sup> BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 17. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, 2001. p. 112.

<sup>130</sup> MORAES, Alexandre de. *Constituição do Brasil – interpretada e legislação constitucional*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003. p. 1890.

<sup>131</sup> GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1993. p. 479.

*Art. 185 – São insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária:*

*I – a pequena e média propriedade rural, assim definida em lei, desde que seu proprietário não possua outra;*

*II – a propriedade produtiva.*

*Parágrafo único. A lei garantirá tratamento especial à propriedade produtiva e fixará normas para o cumprimento dos requisitos relativos a sua função social.*<sup>132</sup>

A propriedade produtiva é prestigiada pela ordem jurídica, antes do mais, porque é manifestação específica de um direito mais amplo, a propriedade. Ao tornar insuscetível de desapropriação, o Texto Constitucional revela a preocupação fundamental que deve nortear a reforma agrária: o aumento da produção e não o mero distributivismo. De fato, a função de geral os alimentos e as matérias-primas de proveniência agrária é o papel insubstituível que urge ser cumprido pelo grande volume de terras improdutivas existentes no País, atingindo o auge da função social de uma propriedade rural.<sup>133</sup>

Além dos preceitos constitucionais destacados, outros diplomas legais disciplinam a matéria em destaque.

O Estatuto da Terra, Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, trouxe, entre outras, princípios acerca da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, como segue:

*Art. 17 – O acesso à propriedade rural será promovida mediante a distribuição ou a redistribuição de terras, pela execução de qualquer das seguintes medidas:*

*I – desapropriação por interesse social;*<sup>134</sup>

[...]

Quanto a finalidade da desapropriação por interesse social, dispõe o Artigo 18 do Estatuto da Terra:

*Art. 18 – A desapropriação por interesse social tem por fim:*

*I – condicional o uso da terra a sua função social;*

*II – promover a justa e adequada distribuição da propriedade;*

*III – obrigar a exploração racional da terra;*

*IV – permitir a recuperação social e econômica de regiões;*

*V – estimular pesquisas pioneiras, experimentais, demonstração e assistência técnica;*

*VI – efetuar obras de renovação, melhoria e valorização dos recursos naturais;*

*VII – incrementar a eletrificação e a industrialização do meio rural;*

<sup>132</sup> BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 17. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, 2001. p. 111.

<sup>133</sup> BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 1994. p. 217.

<sup>134</sup> NEGRÃO, Theotonio. *Código Civil e legislação civil em vigor*. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 1993. p. 554.

*VIII – facultar a criação de áreas de proteção à fauna, à flora ou a outros recursos naturais, a fim de preservá-los de atividades predatórias.*<sup>135</sup>

O legislador ordinário ao prescrever como finalidade da desapropriação por interesse social, no tocante a reforma agrária, os incisos do artigo 18 da lei nº 4.504/64, reconhece que a propriedade privada, principalmente rural, tem como único objetivo o desenvolvimento da sociedade de maneira regrada e dentro de princípios de bom uso, resultando como conseqüência a melhoria de vida de toda a população de um Estado.<sup>136</sup>

A desapropriação por interesse social para o fim específico de reforma agrária, busca além de tudo, uma reestruturação na política agrária de nosso país, como uma resposta às mazelas históricas consagradas há centenas de anos. Em síntese, a função social da propriedade rural trazida pelo legislador constituinte, nada mais é que a redistribuição das oportunidades, numa visão pública do bem particular, que só terá função dentro de uma sociedade igualitária, quando usada para o bem comum, resultando numa melhoria de vida da população e atingindo assim, o bem-estar de toda sociedade.

---

<sup>135</sup> NEGRÃO, Theotonio. *Código Civil e legislação civil em vigor*. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 1993. p. 554.

<sup>136</sup> FIGUEIREDO, Henrique Monteiro. *A propriedade rural, sua função social e as invasões promovidas por movimentos sem-terra*. Maceió. Jus Navigandi. Disponível em: [<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=3106>]. Acesso em: 13.05.2003. p. 9.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como todas as ciências, o direito vem evoluindo dia após dia. A evolução é a adequação de algo ao seu tempo, de acordo com a necessidade de um determinado grupo de pessoas. Essa evolução da ciência jurídica traz aos nossos olhos, temas complexos como o da presente monografia.

A complexidade aqui sugerida se funda na necessidade de se pesquisar o presente tema de uma forma global, ou seja, envolvendo vários campos do direito de forma conjunta, e não apenas uma área específica e individual, como vários outros trabalhos monográficos da mesma espécie.

No caso da presente pesquisa, deu-se enfoque ao direito material, não sendo apresentado estudo acerca do direito processual, restando envolvidas diretamente, algumas áreas da ciência jurídica, sobretudo o **direito econômico**, destacando-se a função social e econômica da propriedade privada, na medida em que a propriedade que cumpre sua função social desempenha uma função econômica, início de todo pensamento aqui apresentado.

De outra parte, ao tratarmos da propriedade privada e sua função sócio-econômica, assim como, do direito do Estado limitar o poder do particular intervindo na propriedade, e ainda, as formas e condições para o poder público expropriar o bem particular, restamos amparados pelo **direito constitucional**, pois todos esses institutos encontram fundamentos jurídicos na Carta Magna brasileira promulgada em 1988.

Após uma intensa pesquisa bibliográfica na legislação e na doutrina nacional, este trabalho restou concluso com a certeza de atingir seus objetivos traçados inicialmente, e desta forma, alguns conclusões devem ser destacados.

No primeiro capítulo, concluiu-se que o conceito e os fundamentos acerca da propriedade privada sofreram evoluções com o passar dos anos, e principalmente com a promulgação da Constituição brasileira em 1988. O artigo 5º, inciso XXII, da nossa atual Carta Magna, reza que é garantida a

propriedade privada como direito e garantia fundamental do cidadão, mas em contrapartida, o inciso XXIII, condiciona esse direito fundamental à sua função sócio-econômica. Há muito tempo a propriedade deixou de ser exclusivamente o direito subjetivo do proprietário para se transformar na função social do detentor da riqueza.

Chegamos a conclusão que a propriedade privada é um direito constitucionalmente garantido, desde que atendida sua função social, requisito também constitucional, ou seja, só será considerado um direito garantido pelo ordenamento jurídico, a propriedade privada que atender sua função econômica. Desta forma, o bem particular que não atender sua função social e econômica, não será garantido, podendo assim sofrer a expropriação por parte do poder público, conforme prevê o artigo 5º, inciso XXIV, do mesmo texto constitucional.

Em seguida, no Capítulo 2, trouxemos considerações breves acerca do Estado Democrático de Direito e seus fundamentos, o que restou conclusivo na possibilidade deste Estado intervir na propriedade privada como prerrogativa de buscar um de seus fundamentos, o bem-estar comum de todo seu povo.

Na seqüência, demonstramos as condições e fundamentos jurídicos para que o poder público possa limitar o direito de propriedade, utilizando-se das formas de intervenção do Estado consagradas em nosso ordenamento. Dentre todas as formas apresentadas, tais como, a servidão administrativa, a requisição, a ocupação temporária, a limitação administrativa e o tombamento, nenhuma se demonstrou tão peculiar quanto a desapropriação, o que motivou estudá-la em um capítulo especial, o terceiro.

Finalmente, o terceiro capítulo destacou-se por estudar o instituto conhecido por desapropriação. Concluímos que a desapropriação é uma forma do Estado intervir na propriedade privada com o intuito de retirar do atual proprietário seu direito, mediante prévia e justa indenização, motivado pela necessidade ou interesse público, ou ainda, pelo interesse social.

Neste mesmo capítulo, destacou-se o objeto central deste trabalho, a desapropriação por interesse social. Conveniente delimitar que o interesse social demonstrado, não está condicionado ao interesse da

Administração Pública, e sim da coletividade, atingindo-se o bem-estar de toda uma sociedade. Concluímos que a desapropriação fundada no interesse social poderá ocorrer de duas formas: para fins urbanísticos e para fins de reforma agrária.

Em síntese, a presente monografia trouxe como saldo conclusivo o fato da propriedade privada estar condicionada ao cumprimento de sua função sócio-econômica, sob pena de ser expropriada pelo Poder Público. De mesma forma, concluiu-se que dentre todas as formas de intervenção do Estado na propriedade privada, consagradas pelo nosso Estado Democrático de Direito, a desapropriação se demonstrou como a mais eficaz, principalmente, como instrumento do Poder Público para se ter atendido a função social da propriedade prevista constitucionalmente.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARENDRT, Hannah. *A Condição Humana*. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1997.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.
- BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 1994.
- BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Teoria do Estado e Ciência Política*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.
- BITTAR, Carlos Alberto (Coord.). *A propriedade e os direitos reais na Constituição de 1988*. São Paulo: Saraiva, 1991.
- BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil: 1988, 17. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001.
- BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.
- BONAVIDES, Paulo. *Do estado liberal ao estado social*. 3. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1972.
- BORGES, Paulo Torminn. *Institutos básicos do Direito Agrário*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 1994.
- BRAZ, Petrônio. *Manual de Direito Administrativo – de acordo com a reforma administrativa*. São Paulo: Malheiros, 1999.
- BULOS, Uadi Lammego. *Constituição Federal Anotada*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.
- CASTRO, Mônica. *A desapropriação judicial no Novo Código Civil*. Bahia: Teia Jurídica. Disponível em: [<http://www.teiajuridica.com/despjud.htm>]. Acesso em: 02.05.2003.
- COUTINHO, Maria Auxiliadora de Azevedo. *Alternativas para o conflito estabelecido pelas chamadas desapropriações indiretas*. Mato Grosso. Jus Navigandi. Disponível em: [<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=3495>]. Acesso em: 02.05.2003.
- CRETELLA JÚNIOR, José. *Comentários à lei da desapropriação: Constituição de 1988 e leis ordinárias*. Rio de Janeiro: Forense, 1995.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2001.
- DINIZ, Maria Helena. *Curso de direito civil brasileiro – Direito das coisas*. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.
- FRANÇA, Vladimir da Rocha. *Perfil constitucional da função social da propriedade*. Natal. Jus Navegandi. Disponível em: [<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id+676>]. Acesso em: 02.05.2003.
- FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira. *Desapropriação*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1996.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 1990.

FIGUEIREDO, Henrique Monteiro. *A propriedade rural, sua função social e as invasões promovidas por movimentos sem-terra*. Maceió. Jus Navigandi. Disponível em: [<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=3106>]. Acesso em: 13.05.2003.

GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1993.

LOBO, Paulo Luiz Netto. *Constitucionalização do Direito Civil*. Alagoas. Jus Navigandi. Disponível em: [<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=507>]. Acesso em 10.11.2003.

MALUF, Carlos Alberto Dabus. *Teoria e prática da desapropriação*. São Paulo: Saraiva, 1995.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

MONTEIRO, Washington de Barros. *Curso de Direito Civil*. São Paulo: Saraiva, 2000.

MORAES, Alexandre de. *Constituição do Brasil – interpretada e legislação constitucional*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho. *Curso prático de direito administrativo*. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

NEGRÃO, Theotonio. *Código Civil e legislação civil em vigor*. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 1993.

PASOLD, César Luiz. *Função Social do Estado contemporâneo*. Florianópolis: do Autor, 1984.

RIZZARDO, Arnaldo. *Direito das Coisas*. Rio de Janeiro: Aide, 1991.

RODRIGUES, Silvio. *Direito Civil – Direito das Coisas*. São Paulo: Saraiva, 2001.

SALLES, José Carlos de Moraes, *A desapropriação à luz da doutrina e da jurisprudência*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

TEPEDINO, Gustavo (Coord.) *Problemas de Direito Civil – Constitucional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2000

WALD, Arnaldo. *Curso de Direito Civil Brasileiro – Direito das Coisas*. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.