

**FACULDADE DE TRÊS PONTAS – FATEPS**  
**DIREITO**  
**TARCISIO VALKIMAR BATISTA**

**DESAPROPRIAÇÃO ADMINISTRATIVA AMIGÁVEL: e o dispositivo legal  
constitucional que impede a negociação da forma de pagamento do bem expropriado.**

**TARCISIO VALKIMAR BATISTA**

**DESAPROPRIAÇÃO ADMINISTRATIVA AMIGÁVEL: e o dispositivo legal  
constitucional que impede a negociação da forma de pagamento do bem expropriado.**

Projeto apresentado ao curso de Direito da Faculdade de  
Três Pontas FATEPS, como pré-requisito para obtenção  
do grau de bacharel em Direito sob a orientação da  
Prof.<sup>a</sup>. Fabiana Miranda Muniz

**Três Pontas  
2016**

**TARCISIO VALKIMAR BATISTA**

**DESAPROPRIAÇÃO ADMINISTRATIVA AMIGÁVEL: e o dispositivo legal  
constitucional que impede a negociação da forma de pagamento do bem expropriado.**

Monografia apresentada ao curso de Direito Faculdade  
Três Pontas – FATEPS/MG como pré-requisito para  
obtenção do grau de bacharel pela Banca Examinadora  
composta pelos membros:

Aprovado em \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_

---

Prof.

---

Prof.

---

Prof.

OBS:

Dedico este trabalho à minha família que sempre esteve do meu lado em todas as horas.

À professora Fabiana Miranda Muniz, que me acompanhou ao longo deste estudo, se mostrando solícita, serena e compreensiva nas horas de dificuldades.

## **AGRADECIMENTOS**

À Faculdade Três Pontas – FATEPS/MG e ao Departamento de Direito, pela oportunidade concedida para a realização de mais um curso.

Aos professores do curso pelos ensinamentos transmitidos.

E por fim, não menos importante aos meus colegas de classe e demais formandos, pela amizade e companheirismo.

É garantido o Direito de Propriedade em toda a sua plenitude. Se o bem publico legalmente verificado exigir o uso, e emprego da Propriedade do Cidadão, será ele previamente indenizado do valor dela. A Lei marcará os casos, em que terá lugar esta única exceção, e dará as regras para se determinar a indenização.  
(BRASIL, 1824, p.1).

## RESUMO

O presente estudo sobre a desapropriação administrativa amigável, espécie de desapropriação que permite a negociação do valor e da forma de pagamento da indenização, tem o intuito de demonstrar que é possível, por meio dessa espécie de intervenção, a aquisição de imóvel, pelo poder público, de maneira mais célere e econômica, negociando a forma de pagamento do bem expropriado, sem com isso ferir as normas de intervenção do estado na propriedade particular e o direito de propriedade insculpidos na nossa constituição. Trata-se de uma criteriosa pesquisa bibliográfica, realizada em obras, de renomados autores administrativistas e constitucionalistas, bem como em arquivos eletrônicos da internet, tomando como marco inicial o estudo da evolução histórica do direito de propriedade e dos meios de intervenção do Estado na propriedade particular, desde a Constituição de 1824, até os dias de hoje, associando a função social da propriedade particular ao dever do Estado de promover o bem-estar social da coletividade. A conceituação de Desapropriação, assim como a análise das suas espécies mais utilizadas, do complexo de leis que os normatizam, inclusive do dispositivo legal constitucional impeditivo da prática do instituto em foco, tornaram-se imprescindíveis para realizar o estudo comparativo entre os dois institutos. No resultado do estudo apresentado, restou comprovado que o instituto da Desapropriação Administrativa Amigável oferece inúmeras vantagens ao expropriante e ao expropriado, no entanto negar o dispositivo constitucional que impede a sua aplicabilidade, se traduz em uma prática inconstitucional, o que sugere um olhar mais atento, dos estudiosos do direito, sobre o tema, no sentido de buscar alternativas jurídicas legais que permitam a sua aplicação.

**Palavras-chave:** direito; propriedade; intervenção; desapropriação administrativa; amigável.

## ABSTRACT

This study on the friendly administrative expropriation, sort of challenge-propriation that allows trading of the value and payment of compensation, is intended to demonstrate that it is possible through this kind deintervenção, the acquisition of property by the power public, faster and more economical way, negotiating the form of pa-gement of good expropriated without it hurting the state's intervention standards in particular pro-ownership and the right to property sculptured in our constitution. It is a thorough literature search, performed in works by renowned administrati-views authors and constitutionalists, as well as electronic files from the internet, taking as a starting point the study of the historical evolution of property rights and inter-vention means State property in particular, since the Constitution of 1824 until the present day, involving the social function of private property to the state's duty to promote the social welfare of the community. The concept of expropriation, as well as analysis of their most frequently used species, the complex laws that establish norms, including the impediment constitutional legal provision of the focus on Office practice, have become essential to carry out a comparative study between the two institutes. In the result of the study presents the, remains proved that the friendly Administrative Expropriation Institute offers numerous advantages to expropriating and expropriated, however negaro constituted-tional device que-impede its applicability, it translates into an unconstitutional practice, which suggests a look closer, scholars of law on the subject, in order to seek legal legal alterna-tive to allow your application.

**Key-words:** right; property; intervention; administrative expropriation; friendly.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	<b>9</b>
<b>2 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO DIREITO DE PROPRIEDADE</b> .....	<b>11</b>
2.1 O Direito de Propriedade na Constituição de 1988.....	15
2.2 Definição de Propriedade.....	17
2.3 Conceito de Direito de Propriedade. ....	18
<b>3 INTERVENÇÃO DO ESTADO NO DIREITO DE PROPRIEDADE.</b> .....	<b>21</b>
3.1. Bem-Estar Social. ....	21
3.2. Competência para a Intervenção.....	23
3.2.1 Competência para legislar sobre desapropriação. ....	23
3.2.2 Competência para promover a desapropriação. ....	24
3.3. Meios de Intervenção. ....	25
3.3.1 Servidão Administrativa. ....	26
3.3.2 Requisição.....	27
3.3.3 Ocupação Temporária. ....	28
3.3.4 Limitações Administrativas ou Poder de polícia. ....	29
3.3.5 Tombamento. ....	30
3.4 Espécie de Intervenção de natureza supressiva. ....	32
<b>4 DESAPROPRIAÇÃO.</b> .....	<b>33</b>
4.1 Conceito.....	33
4.2 Fundamentos e Requisitos da Desapropriação. ....	36
4.2.1 Fundamentos normativos da desapropriação.....	36
4.2.2 Requisitos da Desapropriação.....	39
4.2.2.1 Necessidade Pública.....	40
4.2.2.2 Utilidade pública. ....	38
4.2.2.3 Interesse social .....	39
4.3.1.1 Exceções à força expropriante .....	42
4.3.2 Natureza Jurídica da Desapropriação. ....	43
<b>5 ESPÉCIES DE DESAPROPRIAÇÃO</b>	
5.1 Desapropriação para reforma agrária (art. 184 da CF) .....	45
5.2 Desapropriação urbanística sancionatória.....	46
5.3 Desapropriação confiscatória .....	47
5.4 Desapropriação administrativa. ....	48
<b>6 DESAPROPRIAÇÃO ADMINISTRATIVA AMIGÁVEL</b> .....	<b>49</b>
6.1 Conceito.....	49
6.2 Características Específicas da Desapropriação Administrativa.....	50
6.3 Fases da Desapropriação.....	50
6.4 Formas de Pagamento da Indenização Definidas em Lei. ....	52
6.5 Possibilidades da Negociação de Prazos para o Pagamento da Indenização. ....	53
6.5.1 Dispositivo Legal que Impede a Negociação. ....	54
6.5.2 Posicionamento Doutrinário e Jurisprudencial Favorável ao Dispositivo. ....	54
6.5.3 Posicionamento Jurisprudencial Contrário ao Dispositivo.....	55
<b>7. CONCLUSÃO</b> .....	<b>58</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>59</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Desde os primórdios da humanidade, momento em que o homem passou a adquirir e acumular bens, necessários e indispensáveis a sua manutenção e sobrevivência, que a propriedade se tornou um tema de suma importância, figurando como direito em torno do qual gira toda relação jurídica do direito das coisas.

O conteúdo do direito de propriedade consiste no conjunto de poderes que o proprietário tem sobre a coisa, e foi alvo, na sua história, de fortes modificações. No início, o proprietário tinha o direito de fazer o que pretendesse com o seu bem sem se preocupar com as consequências que sua atitude iria causar como ocorria, por exemplo, no direito romano que concebia a propriedade como um direito absoluto.

Entretanto, com o passar dos anos, este conceito de individualismo que predominava começou a ficar de lado, dando espaço para uma visão mais voltada a coletividade e ao bem comum, conhecida mais à frente como função social da propriedade. O princípio da função social da propriedade no direito brasileiro surgiu de fato apenas com a Carta Magna de 1967, e assim foi acolhida a concepção de Estado Social e Democrático de Direito.

Serviu esta, de base para a Constituição Federal de 1988, que fez com que a função social da propriedade encontrasse sua base dentre os direitos e garantias fundamentais. Na propriedade, entretanto, encontram-se várias formas de intervenção, das quais, a mais gravosa é a desapropriação.

O Poder Público tem a competência de impor normas e limites para o uso e gozo dos bens e das riquezas particulares e, quando o interesse público exige, intervém na propriedade privada, por meio de atos de império tendentes a satisfazer as exigências coletivas e a reprimir a conduta anti-social da iniciativa particular.

O Poder Público, nessa intervenção estatal, chega a retirar a propriedade privada para dar-lhe uma destinação pública ou de interesse social, por meio do instituto da desapropriação. Esta se compreende como sendo o procedimento administrativo pelo qual o Estado, compulsoriamente, retira de alguém certo bem, por necessidade ou utilidade pública ou por interesse social e o adquire, originalmente, para si ou para outrem, mediante prévia e justa indenização, paga em dinheiro.

Entretanto, existem os casos que a própria Constituição enumera em que o pagamento é feito com títulos da dívida pública ou da dívida agrária, ou até mesmo isenta o poder público do pagamento da indenização, conforme sejam, desapropriação urbanística, para reforma agrária ou confiscatória, respectivamente.

Neste panorama, o presente trabalho tem por objeto central o estudo da modalidade de desapropriação conhecida como desapropriação amigável. Esta trata de uma forma semelhante a da desapropriação administrativa, que permite a negociação do valor, característica exclusiva desta modalidade, porém também cria a possibilidade da negociação da forma de pagamento da respectiva indenização, que é característica do contrato de compra e venda.

O referido instituto não possui fundamentação no nosso ordenamento jurídico, tendo apenas alguns respaldos jurisprudenciais, o que trouxe ao direito brasileiro uma série de questionamentos, dentre eles a sua constitucionalidade, e a nomenclatura utilizada para sua definição.

Os requisitos encontrados no mencionado instituto, ainda quase informal, são obscuros e não oferecem suporte para que os estudiosos e defensores do direito positivado possam utilizá-lo de maneira clara, justa e acima de tudo legal.

No entanto, o referido instituto, vem sendo utilizado com certa frequência pelo poder público, ora com as características da desapropriação administrativa, ora com os requisitos da compra e venda, vezes até como um misto dos dois institutos.

Isto posto, observa-se que a importância do referido trabalho gira em torno do estudo do instituto da propriedade, sua evolução histórica, seu conceito, a mitigação do seu caráter absoluto, bem como a intervenção do Estado na propriedade, por meio da desapropriação, finalizando com a mais nova e controversa modalidade conhecida por desapropriação amigável.

## 2 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO DIREITO DE PROPRIEDADE

O estudo ora apresentado, não tem como enfoque principal a evolução do direito de propriedade de outras nações. Desta forma trataremos aqui da evolução concernente ao absolutismo e a relativização do referido direito, com um olhar superficial, nas nossas constituições de 1824 a 1967, porém com ênfase na Constituição Federal atual, a nossa Carta Magna de 1988.

A evolução do direito de propriedade no ordenamento jurídico Brasileiro tem com marco inicial a Constituição de 1824, a qual atribuía um caráter individualista a este direito, para uma concepção social que assegura, não apenas as vantagens do proprietário, mas também a sua função social, como na Carta Magna de 1988.

Até 1822 o Brasil estava regido pela legislação portuguesa, como as Ordenações Afonsinas, as Ordenações Manuelinas e as Ordenações Filipinas. Com o advento da independência, neste ano, muitas dessas normas perderam sentido porque não tinham sido feitas para seu próprio contexto, sendo necessária a criação de Leis Extravagantes para preencher as lacunas, tornando-se imprescindível a organização do novo Estado, com a criação de leis para regulamentar a administração por meio de uma Constituição.

A Constituição de 1824 incluía nos direitos individuais o direito de propriedade, o que pode ser verificado no “Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Políticos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Império”. Nesse período, o direito de propriedade era absoluto podendo apenas ser excepcionada com a desapropriação, entretanto, haveria uma indenização. Como pode ser verificado no inciso XXII, do artigo 179:

É garantido o Direito de Propriedade em toda a sua plenitude. Se o bem publico legalmente verificado exigir o uso, e emprego da Propriedade do Cidadão, será ele previamente indenizado do valor dela. A Lei marcará os casos, em que terá lugar esta única exceção, e dará as regras para se determinar a indenização (BRASIL, 1824, p.1).

No entanto, não havia nenhuma ligação do poder de desapropriar com a função social, já que a desapropriação poderia acontecer mesmo com os bens cumpridores da função social, desde que tivesse uma indenização em dinheiro. Essa desapropriação não acontecia como uma forma de punição, mas para quando havia uma necessidade pública. Assim, ocorreria a transferência de um bem para o patrimônio público.

Uma das primeiras tentativas para se tentar organizar a propriedade privada no Brasil ocorreu com a lei nº 601 de 18 de setembro de 1850, já que não havia, até o momento, nada que regulamentasse, oficialmente, a posse das terras no país. Esta lei ficou conhecida como “Lei das Terras” e surgiu por causa do risco da formação de pequenas propriedades com mão-de-obra familiar voltada para o mercado interno, dessa forma o governo do império foi pressionado pela aristocracia rural para impedir que os imigrantes que estavam chegando no país e os homens livres tivessem acesso às terras.

A referida lei dizia que as terras públicas não poderiam mais ser doadas e sim deveriam ser compradas para se tornarem propriedade privada. Além disso, os preços deveriam ser altos para que as pessoas favorecidas não tivessem acesso à terra, já que isso prejudicaria a economia exportadora. Outro fator que prejudicava muito era que as terras necessitavam ser registradas, o que era muito caro naquela época.

A constituição de 1891 que transformou o Brasil em República Federativa, não trouxe mudanças significativas em relação ao direito de propriedade, já que a propriedade mantinha a característica de ser direito absoluto, conforme pode-se verificar no Art.72, caput e § 17, artigo esse, inserido na emenda constitucional de 3 de setembro de 1926.

Art. 72. A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no país a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade e no

§ 17. O direito de propriedade mante-se em toda a sua plenitude, salvo a desapropriação por necessidade, ou utilidade pública, mediante indenização prévia.

a) A minas pertencem ao proprietário do solo, salvo as limitações estabelecidas por lei, a bem da exploração das mesmas; b) As minas e jazidas minerais necessárias à segurança e defesa nacionais e as terras onde existirem não podem ser transferidas a estrangeiros (BRASIL, 1981, p.1).

Já a segunda Carta Magna do período republicano, que foi promulgada em 16 de julho de 1934 no governo de Getúlio Vargas e teve vigência até 1937, trouxe muitas inovações na área do direito de propriedade, como se verifica no Art. 113 , caput e § 17:

Art 113- A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade concernentes à liberdade, à subsistência, à segurança individual e à propriedade.

§ 17: É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar. A desapropriação por necessidade ou utilidade pública far-se-á nos termos da lei, mediante prévia e justa indenização. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, poderão as autoridades competentes usar da propriedade particular até onde o bem público o exija, ressalvado o direito à indenização ulterior (BRASIL, 1934, p.1).

O aduzido dispositivo deixa claro que o direito de propriedade não podia ser exercido contra o interesse social ou coletivo, retirando completamente o direito absoluto de propriedade que vigorava até então, mas a eficácia desta norma não foi total, já que não houve uma lei complementar para regulamentá-la.

A Constituição de 1937, conhecida como “Polaca”, resultado do golpe de Estado, promovido por Getúlio Vargas para garantir a sua permanência no poder, foi outorgada sob o cunho de democrática, mas que se revelou como a primeira Constituição de cunho autoritário, que assegurava ao Presidente a plenitude do poder em regime “paternalista autoritário”.

Sob o manto desta nova Constituição, evidencia-se um considerável retrocesso em relação à Carta Magna de 1934 no que diz respeito ao direito de propriedade, que apenas assegurou o caráter não-absoluto desse direito, e admitindo referência ao seu conteúdo e limites definidos por leis, o que se verifica no Art. 122 caput e § 14:

Art. 122 – A Constituição assegura aos brasileiros e estrangeiros residentes no País o direito à liberdade, à segurança individual e à propriedade.

§ 14: o direito de propriedade, salvo a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia. O seu conteúdo e os seus limites serão os definidos nas leis que lhe regularem o exercício (BRASIL, 1934, p.1).

Nesta nova Carta já não se verifica a proibição do exercício contrário aos interesses sociais e coletivos que constava na Constituição anterior. O retrocesso acerca do direito de propriedade não somente no que diz respeito à suspensão do indício de intenção social que assegurava um fim utilitário da propriedade, mas também no que diz respeito a uma falsa conotação, de função ludibriante do governo, que abarcava não apenas o direito de propriedade, mas todos os direitos que deveriam assegurar as garantias individuais. Como sustenta Brega Filho, a implantação do Estado Novo e a Constituição outorgada de 37 propiciaram à Vargas iniciar um Brasil:

[...] sem partidos políticos, sem imprensa livre, embora o art.122 reconhecesse direitos individuais, estes não tiveram efetividade, pois com a ditadura houve concentração de poderes nas mãos do Presidente da República, que governava através de decretos-leis e de leis constitucionais (BREGA FILHO, 2002, p.37).

A quinta Constituição, promulgada em 1946 trata da desconstituição do governo opressor e autoritário de Vargas, trazendo à tona um novo ambiente propício ao revigoramento dos direitos fundamentais do homem e tornando o direito à propriedade um direito inviolável, salvo hipótese de desapropriação, como decreta o art. 141. A mudança

substancial que evidencia o caráter social da nova Carta em relação à propriedade, encontra-se no art. 147;

Art. 147 – O uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social. A lei poderá, com observância do disposto no art. 141, § 16, promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos (BRASIL, 1946, p.1).

Sobre a inovação, o avanço e a evolução do direito de propriedade trazido pelo art. 147, da nova Carta, leciona (LOUREIRO, 2003):

O preceito supra, constitui um marco jurídico, porque prevê a desapropriação por interesse social e, sobretudo, aponta um norte à legislação infraconstitucional, no sentido de assegurar a justa distribuição e igual oportunidade de acesso à propriedade. Pela primeira vez, em nosso ordenamento, passou-se a exigir do proprietário não somente uma abstenção, um não - fazer, mas uma teia de atos positivos, concretos, de exploração econômica do imóvel rural. A propriedade passou a ser um direito-dever, em nosso direito positivo (LOUREIRO, 2003 *apud* CARVALHO, 2015, p.1):

No entanto, embora o dispositivo trate, supostamente, de um avanço social sem precedentes, como constata Loureiro, ele não passou de uma norma programática limitada, visto que em um país em que os direitos sociais não passam de eternas promessas, as classes dominantes, que em sua maioria assumem até hoje a cúpula política do governo, não hesitariam em neutralizar o dispositivo em favor do seu interesse e de manter as relações sociais injustas para os menos favorecidos.

A base sólida para a concretização do direito de propriedade insculpido na Constituição Cidadã de 1988, só veio mesmo com a carta Magna semi-outorgada de 1967, que tinha como finalidade, a legalidade e a institucionalização da ditadura militar implantada após o Golpe de 1964 e explicitava como finalidade da ordem econômica e social o princípio da função social da propriedade, evidenciando a necessidade de coexistência de interesses da sociedade e do proprietário no seu Art. 160:

Art. 160 - A ordem econômica e social tem por fim realizar o desenvolvimento nacional e a justiça social, com base nos seguintes princípios: III - função social da propriedade (BRASIL, 1967, p.1).

E ainda é posta como direito inviolável da pessoa humana pelo Art. 153:

Art 153– A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade (BRASIL, 1967, p.1).

Nesse contexto é que pela primeira vez, a propriedade é colocada tanto como direito e garantia individual, quanto no título da ordem econômica e social.

## **2.1 O Direito de Propriedade na Constituição de 1988**

A constituição cidadã promulgada em 05 de outubro de 1988 veio solidificar o direito de propriedade, retirando-lhe definitivamente o caráter de direito individual e absoluto impondo-lhe uma relativização em prol dos interesses sociais e coletivos. Sobre o manto da nova Constituição, atualmente é inviável conceber o direito à propriedade de forma absoluta e individualista, de modo que o proprietário não mais pode usar de seu bem ou deixar de usá-lo se com esta atitude preterir o bem coletivo. Consequentemente deixa de existir a avultada importância dada aos direitos individuais, que marcou a consolidação do Estado Liberal e o desenvolvimento da economia industrial na primeira metade do século XIX, uma vez que o Estado não interveniente burguês se faz excludente, no sentido de não considerar a distinção entre legalidade e legitimidade.

A história atestou que a premissa de que “se todos defendessem os seus próprios interesses, o interesse coletivo estaria automaticamente protegido” não vale na vida real. Destarte, o tocante à instituição da propriedade considera, hoje, a orientação dos direitos fundamentais agraciados pelas segunda e, mormente, terceira gerações ou dimensões de direitos. A saber, os Direitos Fundamentais de Segunda geração são os ligados ao valor igualdade; Os direitos sociais, econômicos e culturais são direitos de titularidade coletiva e exigem uma atuação do Estado; os Direitos Fundamentais de Terceira dimensão são os ligados ao valor de fraternidade ou solidariedade, relacionados ao desenvolvimento ou progresso, ao meio ambiente, à autodeterminação dos povos, bem como ao direito de propriedade sobre patrimônio comum da humanidade e ao direito de comunicação, são estes também chamados de direitos trans-individuais destinados à proteção do gênero humano.

A base dos direitos sociais é a ideia de que todo cidadão tem de ter acesso a bens materiais mínimos como forma de garantir a sua dignidade e o pleno aproveitamento de seus direitos civis. Entre os direitos sociais básicos podemos elencar: o direito à educação, à moradia, ao lazer, à previdência social e à saúde.

É nessa perspectiva de que os direitos civis não são suficientemente garantidos em si, pelo simples fato do Estado democrático de Direito, que se edificam as Constituições Federais brasileiras, mormente a de 1988, que já traz esse debate mais amadurecido de longa data.

O instituto do direito de propriedade é abordado na nossa Carta Magna atual, como direito individual salvaguardado pelo Direito constitucional, sem perder, contudo, o foco na função social da propriedade: o caráter absoluto e irrestrito da propriedade é ponderado na óptica do caráter social, onde a propriedade passa a ser um direito subjetivo “pleno” e não “absoluto” vislumbrando-se a funcionalização total do instituto.

A Constituição de 1988 estabelece como norma e princípio o atendimento à função social da propriedade, que restringe o direito de propriedade e se estabelece como um direito social e um dever individual do proprietário, conforme aduz o art.5º, incisos XXII e XXIII:

Art. 5º - 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, liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

XXII - é garantido o direito de propriedade;

XXIII - a propriedade atenderá a sua função social (BRASIL, 1988, p.1).

Em consonância com a nossa Norma Suprema, encontra-se também o § 1º do art. 1228 do Código Civil Brasileiro em vigor, o qual enfatiza as finalidades econômicas e sociais do direito de propriedade nos seguintes moldes:

Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.

§ 1º O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas (BRASIL, 2002, p.1)

Outrossim, a nossa Carta Magna vigente traz inovações concernentes a história do ordenamento constitucional brasileiro, ao traçar os contornos da função social da propriedade fundiária urbana e rural. Por não se tratar de uma única espécie de propriedade a Constituição traz diferenciação de tratamento a cada uma delas, inclusive no que diz respeito ao cumprimento da função social. Teremos, porquanto, uma função social da propriedade urbana, outra da propriedade rural, da propriedade de terras indígenas e assim teremos funções sociais diferenciadas pra todas as espécies de propriedade.

Como foi possível perceber, a concepção sobre o direito de propriedade mudou de forma significativa ao longo da história, buscando sempre responder de forma eficaz as demandas que o contexto sociocultural específico lhe apresentava. Pode-se perceber que a evolução desse direito partiu de uma concepção extremamente individualista, que via o direito

de propriedade como um conjunto de prerrogativas exclusivas do proprietário, que não poderiam ser, de maneira alguma, violadas; até chegar à concepção contemporânea, que coloca a propriedade como um instituto jurídico socialmente situado, que confere prerrogativas não só ao proprietário, mas à sociedade como um todo.

## 2.2 Definição de Propriedade

Definir propriedade individual não é uma tarefa assim tão fácil, uma vez que está sempre atrelada a outro conceito da mesma natureza, qual seja, o direito de propriedade. Desta forma, toda vez que buscamos nas doutrinas ou no nosso ordenamento jurídico, uma definição para este termo, encontramos uma, complementando a outra, conforme podemos observar nas conceituações a seguir:

Celso Ribeiro Bastos diz que “a propriedade individual é atingida por um caminho que passa pelo fortalecimento da propriedade familiar que se sobrepõe à propriedade coletiva da cidade e gradativamente avulta no seio familiar a figura do *pater familias*.” (BASTOS; MARTINS, 1989, p.117). Sendo assim, há um processo de transição no conceito de propriedade, tendo o mesmo que se adequar a cada época que nasce.

A propriedade, então, é um instituto, discriminado pelo próprio Código Civil Brasileiro, que assegura ao proprietário o direito de usar, gozar e dispor de um bem, além de reavê-lo, quando injustamente esteja sob a posse de outrem.

Neste sentido, então, o Código Civil de 2002 traz em seu artigo 1.228 *caput* um conceito histórico do que seja a propriedade, assim como seu parágrafo primeiro traz um conceito analítico, senão vejamos:

Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou a detenha.  
§ 1º O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas (BRASIL, 2002, p.1).

Nesta mesma esteira, de forma bem objetiva e simples, Cristiano Chaves de Farias, conceitua o instituto da propriedade com os seguintes dizeres “[...] é o direito real por excelência, em torno do qual gravita o direito das coisas. [...]” (FARIAS; ROSENVALD 2006, p. 178).

Saliente-se, ainda, que, “conceituada como instituto jurídico, a propriedade é compreendida como o próprio direito exclusivo, que, em caráter permanente, se tem sobre a coisa que pertence a um titular.” (DEL NERO, 2004, p.35).

Por fim, importante destacar o conceito de propriedade estabelecido por Deocleciano Torrieri Guimarães, em seu Dicionário Técnico Jurídico. Segundo este dicionarista, a propriedade “é o mais amplo dos direitos reais, de uso e disposição sobre um bem, oponível *erga omnes*. A coisa que é objeto desse direito. O mesmo que domínio.” (GUIMARÃES, 2004, p.446).

Concluindo sua definição, Torrieri Guimarães divide a propriedade em duas espécies, quais sejam, corpórea e incorpórea ou imaterial. A primeira seria aquela que incide sobre uma coisa, enquanto que a segunda seria, por exemplo, “o direito autoral sobre trabalho intelectual de natureza literária, artística e científica.” (*Ibidem*, p.446).

A partir dos conceitos apresentados, pode-se observar que para haver o direito de propriedade, devem-se conter os elementos essenciais para a mesma, quais sejam, o uso, gozo, disposição e reivindicação. Na falta de um desses elementos, não se terá a propriedade, o que nos leva a concluir, o que já havíamos mencionado anteriormente, não se consegue definir propriedade sem que se encontrem presentes os requisitos do direito de propriedade.

### **2.3 Conceito de Direito de Propriedade**

Alguns estudiosos acreditam que o vocábulo propriedade deriva do latim “*proprietas*”, derivado de “*proprius*”, significando, o que pertence a uma pessoa. Assim, propriedade designaria toda relação jurídica de apropriação de certo bem corpóreo ou incorpóreo. Outros, porém defendem que o termo propriedade advém de “*domare*”, indicando sujeitar ou dominar, respectivo a “*domus*” ou casa, onde o senhor desta é conhecido por “*dominus*”. No direito romano o termo “*dominum*” significava tudo o que pertencia ao chefe da casa enquanto que “*proprietas*” indicava de forma mais ampla coisas corpóreas e incorpóreas.

Embora o código Civil pátrio empregue, em vários momentos o vocábulo domínio, distintamente do termo propriedade, comumente emprega-se tais termos como sinônimos.

Desta forma, poderíamos conceituar direito de propriedade, numa acepção bem simples com sendo o direito que indivíduos ou organizações têm de controlar o acesso a recursos ou ativos de que são titulares, são proprietário ou possuem o domínio.

O proprietário tem sobre sua propriedade o direito de usar, gozar dispor e reaver o bem, segundo o já mencionado Art. 1228 do nosso Código Civil.

O direito de uso consiste em extrair da coisa todos os benefícios ou vantagens que ela puder prestar, sem alterar-lhe a substância. O de gozo consiste em fazer a coisa frutificar e recolher todos os seus frutos. O de disposição consiste em consumir a coisa, gravá-la com ônus, aliená-la ou submetê-la a serviço de outrem. Já o direito de reaver é aquele que o proprietário possui de tomar de volta o bem de quem injustamente o possua ou detenha.

O direito de propriedade, que é um instituto jurídico, pode ser compreendido na Constituição brasileira no artigo 5º, nos incisos XXII a XXXI, os quais abordam em seu instituto o direito de herança, direito autoral, propriedade de inventos patentes e marcas e entre outros.

Destarte, o conceito tradicional de propriedade passou por intensas mudanças, por isso deve ser observado com cautela. É mister o entendimento que o conceito de propriedade não fica restrito a seara patrimonialista do Código Civil brasileiro de 2002, mas abrange outros valores, conforme podemos observar:

XXII: é garantido o direito de propriedade.

XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;

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;

XXV - no caso de iminente perigo público, a autoridade competente poderá usar de propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior, se houver dano;

XXVI - a pequena propriedade rural, assim definida em lei, desde que trabalhada pela família, não será objeto de penhora para pagamento de débitos decorrentes de sua atividade produtiva, dispondo a lei sobre os meios de financiar o seu desenvolvimento;

XXVII - aos autores pertence o direito exclusivo de utilização, publicação ou reprodução de suas obras, transmissível aos herdeiros pelo tempo que a lei fixar;

XXVIII - são assegurados, nos termos da lei:

a) a proteção às participações individuais em obras coletivas e à reprodução da imagem e voz humanas, inclusive nas atividades desportivas;

b) o direito de fiscalização do aproveitamento econômico das obras que criarem ou de que participarem aos criadores, aos intérpretes e às respectivas representações sindicais e associativas;

XXIX - a lei assegurará aos autores de inventos industriais privilégio temporário para sua utilização, bem como proteção às criações industriais, à propriedade das marcas, aos nomes de empresas e a outros signos distintivos, tendo em vista o interesse social e o desenvolvimento tecnológico e econômico do País;

XXX - é garantido o direito de herança;

XXXI - a sucessão de bens de estrangeiros situados no País será regulada pela lei brasileira em benefício do cônjuge ou dos filhos brasileiros, sempre que não lhes seja mais favorável a lei pessoal do "de cuius" (BRASIL. 2002, p.1).

Com isso fica claro o entendimento que o conceito tradicional de propriedade não fica restrito a bens móveis e bens imóveis, abrangendo outros valores tidos como propriedade.

O direito de propriedade pode ser encontrado em nossa Carta Magna, em seu sentido amplo, no artigo 5º em seus incisos XXII e XXIII: “XXII: é garantido o direito de propriedade - XXIII - a propriedade atenderá a sua função social” (BRASIL, 1988, p.1).

Entendido seu sentido amplo, é importante relatar suas restrições. Assim para Movelino (2009, p.430) as restrições se classificam em 3 espécies:

Restrição de caráter absoluto: encontra-se bem tal na CF, artigo 5º, inciso XXIII, com a função social da propriedade “XXIII - a propriedade atenderá a sua função social”;

Restrição de caráter exclusivo: é limitado pelas requisições civis e militares (CF, arts. 5.º, XXV e 139, VII).

XXV - no caso de iminente perigo público, a autoridade competente poderá usar de propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior, se houver dano;

Art. 139. Na vigência do estado de sítio decretado com fundamento no art. 137, I, só poderão ser tomadas contra as pessoas as seguintes medidas:  
VII - requisição de bens.

Restrição de caráter perpétuo: pela possibilidade de desapropriação (CF, art. 5.º, XXIV), confisco (CF, art. 243) e usucapião (CF, arts. 183 e 191) .

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;

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

Art. 191. Aquele que, não sendo proprietário de imóvel rural ou urbano, possua como seu, por cinco anos ininterruptos, sem oposição, área de terra, em zona rural, não superior a cinquenta hectares, tornando-a produtiva por seu trabalho ou de sua família, tendo nela sua moradia, adquirir-lhe-á a propriedade.

Art. 243. As propriedades rurais e urbanas de qualquer região do País onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas ou a exploração de trabalho escravo na forma da lei serão expropriadas e destinadas à reforma agrária e a programas de habitação popular, sem qualquer indenização ao proprietário e sem prejuízo de outras sanções previstas em lei, observado, no que couber, o disposto no art. 5º. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 81, de 2014).

Com supedâneo nos dispositivos supracitados, o caráter absoluto do direito de propriedade deixa de existir, na medida em que se impõem restrições ou limitações ao direito de usar gozar dispor ou reaver o bem, objeto da propriedade.

### 3 INTERVENÇÃO DO ESTADO NO DIREITO DE PROPRIEDADE

O Estado poderá intervir na propriedade privada e nas atividades econômicas para propiciar o bem estar, desde que obedeça aos limites constitucionais que amparam o interesse público e garantem os direitos individuais. Tal intervenção só poderá ocorrer sob duas hipóteses distintas, que estarão fundamentadas em dispositivos constitucionais também distintos, conforme aduziremos a seguir:

a) Se a propriedade estiver cumprindo a sua função social: A intervenção só pode ter por base a supremacia do interesse público sobre o particular, ou seja, só poderá ser feita por necessidade pública, utilidade pública, ou por interesse social. A indenização neste caso se dá mediante prévia e justa indenização em dinheiro.

A lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição” (art. 5º, XXIV da CF).  
As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro” (art. 182, §3º da CF) (BRASIL, 1988, p.1).

b) Se a propriedade não estiver cumprindo a sua função social: A intervenção representa uma penalidade ao proprietário (perda da propriedade). A indenização será por títulos da dívida pública.

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

I - Parcelamento ou edificação compulsórios;

II - Imposto sobre propriedade predial e territorial progressivo no tempo;

III - Desapropriação com o pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate em até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurado o valor real da indenização e os juros legais” (art. 182, §4º, I, II e III da CF) (BRASIL, 1988, p.1).

Em ambas as hipóteses ocorrerão a indenização, pois caso contrário haveria confisco, o que é proibido pela Constituição Federal, salvo na hipótese de expropriação de glebas utilizadas para a plantação de plantas psicotrópicas e neste caso teríamos a chamada desapropriação confiscatória.

#### 3.1. Bem-Estar Social

Entende-se por bem-estar o conjunto de fatores de que uma pessoa precisa para gozar de uma boa qualidade de vida. Estes fatores levam o sujeito a gozar de uma existência tranquila e num estado de satisfação. O bem-estar social engloba, portanto, as coisas que incidem de forma positiva na qualidade de vida: um emprego digno, recursos económicos para satisfazer as necessidades, um lar para viver, acesso à educação e a saúde, tempo para o lazer, etc.

Apesar de a noção de bem-estar ser subjetiva (aquilo que é bom/favorável para uma pessoa pode não sê-lo para outra), o bem-estar social está associado à fatores económicos objetivos.

Por exemplo, em um país onde uma família típica (quatro integrantes) necessita de 1200 euros mensais para satisfazer as suas necessidades básicas, todas as famílias que auferem rendimentos inferiores a esse valor dificilmente conseguem usufruir de um bem-estar social. É muito provável que os membros de um agregado familiar que vivam com apenas 600 euros por mês sofram de distúrbios (carências) alimentares e tenham uma menor expectativa de vida.

O Estado deve tratar de promover o bem-estar social entre todos os seus cidadãos. Para esse efeito, são necessárias medidas e políticas que corrijam as injustiças próprias do mercado capitalista. A distribuição do rendimento e o desenvolvimento de serviços sociais livres e gratuitos para todas as pessoas são condições necessárias para alcançar o bem-estar social. A possibilidade de expandir o bem-estar social a todos os estratos sociais implica a existência de riqueza (para responder aos gastos estatais); posto isto, compete também a cada governo assegurar a criação de riquezas.

O termo bem-estar social se refere à satisfação plena das necessidades básicas, culturais e económicas de uma comunidade. Esta circunstância vincula o desenvolvimento social com o desenvolvimento económico de modo que, apenas a partir destas expectativas, a sociedade pode ser preenchida. No entanto, o desenvolvimento económico por si só não é suficiente para que o bem-estar social seja pleno, à medida que os seres humanos necessitam de tempo para descanso, lazer e de relações interpessoais plenas para que possam desenvolver todo seu potencial.

De fato, as sociedades desenvolvidas possuem grande quantidade de bens e serviços à disposição da população, mas cada indivíduo parece carecer de tempo necessário para desfrutar desta circunstância. Pode-se dizer, em primeira instância, que o bem-estar social foi aumentado com o passar do tempo. Assim, a expectativa de vida da sociedade atual cresceu muito em relação à precedente.

A economia mundial cresce sem parar ao longo do tempo, apesar dos acostumados ciclos econômicos proporcionar riqueza de bens e serviços, para responder às necessidades do homem contemporâneo. Imediatamente relacionada a esta circunstância, o desenvolvimento tecnológico da atualidade tem alcançado níveis que pareciam impossíveis há décadas atrás. Como consequência deste último fato, as distâncias e o tempo parecem ter encurtado com a possibilidade de estar do outro lado do planeta em poucas horas ou com a possibilidade de comunicação que envolve os cinco sentidos, também cobrindo longas distâncias.

No entanto, o homem tem demonstrado ao longo da história uma insatisfação com suas conquistas prodigiosas. Prova disso são os diversos sistemas filosóficos, as correntes da psicologia e as grandes obras de arte. Na verdade, parece que o desenvolvimento das possibilidades materiais não foi suficiente para atender o bem-estar da sociedade. Esta circunstância acontece principalmente porque as necessidades do homem excedem o simplesmente material, atingem um plano efetivo de união e busca constante dos outros, circunstância que muitas vezes se vê truncada e que implica na inquietude habitual. É por isso que hoje, toda abordagem que pretende oferecer uma melhora no bem-estar deve basear-se em medidas que criem um ambiente de aumento de confiança e melhor convivência.

Insta salientar que para se tratar de bem-estar, há que se falar em satisfação das necessidades fundamentais do ser humano e estas estão intimamente ligadas à história, ao contexto social, econômico e político de um povo. Além disso, não podemos jamais olvidar do sentimento de dignidade humana, direito individual de todo ser humano e dever do Estado de propiciá-lo. E é neste contexto que entra em cena o conceito de **Estado de Bem-Estar Social**. Nele, o Estado é quem se responsabiliza pela política econômica, cabendo a ele as funções de proteção social dos indivíduos – educação, saúde, seguridade social.

### **3.2. Competência para a Intervenção**

Com relação à competência para a intervenção no direito de propriedade particular devemos levar em consideração duas situações, distintas e de fundamental importância, quais sejam: competência para legislar e competência para promover o ato de intervenção.

#### **3.2.1 Competência para legislar sobre desapropriação**

Para legislar sobre direito de propriedade, desapropriação e requisição, a competência é da União Federal (art. 22, II da CF). Entretanto, impende consignar que a competência para

legislar sobre essas matérias é diferente da competência para legislar sobre restrições e condicionamentos ao uso da propriedade.

A competência para legislar sobre condicionamentos e restrições ao uso da propriedade se reparte entre União, Estados, DF e Municípios. Por exemplo, uma lei que verse sobre restrição ao uso de propriedade para a proteção do meio ambiente pode ser federal, estadual, distrital ou municipal ( art. 24, VI da CF)

### 3.2.2 Competência para promover a desapropriação

Em se tratando da desapropriação ordinária todos os entes políticos têm competência para promover desapropriação, por interesse social, utilidade pública ou necessidade pública.

Se tratando de desapropriação extraordinária há a análise de o imóvel é urbano ou rural. Imóvel urbano, o município tem competência para promover desapropriação para fins de política urbana, disciplinada pela lei 10257/01 (Estatuto da Cidade). Imóvel rural, a União tem competência para promover desapropriação para fins de reforma agrária realizada pela União e INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária), fundamentada na lei complementar 76/93 alterada pela lei complementar 88/96.

Vale ressaltar que existe vigente em nosso país, um abrangente e complexo conjunto de leis que tratam do instituto da intervenção na propriedade particular e da desapropriação, dentre as quais destacamos:

- a) Decreto de Lei 3365/41: Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública. Conhecida como a Lei Geral das Desapropriações.
- b) Lei 4132/62: Define os casos de desapropriação por interesse social. Nos casos omissos aplica-se o decreto-lei 3365/41.
- c) Decreto-lei 1075/70: Regula a imissão provisória na posse em imóveis residenciais urbanos habitados por seus proprietários ou por compromissários compradores que possuam seus títulos registrados no Registro de imóveis.
- d) Lei complementar 76/93 alterada pela Lei complementar 88/96: Dispõe sobre o procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo de desapropriação de imóvel rural, por interesse social, para fins de reforma agrária.
- e) Lei 10257/01 (Estatuto da Cidade): Disciplina a desapropriação para fins de política urbana.
- f) Lei 8629/93 e Lei 4504/64 (Estatuto da terra).

Todas estas leis referidas acima tratam exclusivamente do instituto da desapropriação, em suas distintas espécies e modalidades, sendo que as demais modalidades de intervenção são regidas por outras leis específicas, que oportunamente serão indicadas.

### **3.3. Meios de Intervenção**

Hely Lopes Meirelles aborda o tema de forma abrangente, porém sucinta e segundo os seus ensinamentos somente o Estado detém o poder de intervenção sobre a propriedade privada, contudo, tal ato deve estar fundamentado em dois princípios basilares, ambos do Direito Administrativo, e verdadeiros sustentáculos da defesa do interesse coletivo: a Supremacia do Interesse Público sobre o privado e a Função Social da Propriedade (MEIRELLES, 2007).

A supremacia do interesse público sobre o privado é verdadeiro postulado fundamental, eis que o Estado age de forma vertical, isto é cria imposições, que restringem ou mesmo suprimem o direito de propriedade do proprietário, em função de um interesse maior que é o coletivo. Assim, é imprescindível destacar que, toda vez que se chocarem o interesse público e o privado, prevalecerá o primeiro sobre o segundo.

Ao estatuir que é garantido o direito de propriedade, mas que a propriedade deve atender à sua função social, a nossa Carta Magna assegura o direito do proprietário, de um lado, tornando inatacável a sua propriedade e, ao mesmo tempo, faz incidir sobre o mesmo proprietário o dever jurídico de mantê-la ajustada à função social.

Muito embora seja abstrato o seu conceito, a função social da propriedade está definida nos mandamentos Constitucionais e na legislação infralegal, que fixam parâmetros objetivos para estabelecer, por exemplo, a função social da propriedade urbana e da propriedade rural, que naturalmente serão distintas em razão das suas finalidades.

São duas as espécies de intervenção do Estado na propriedade privada, uma de natureza restritiva cujas modalidades serão elencadas a seguir, acompanhadas de um breve conceito, apenas a título de esclarecimento, uma vez que não se trata do objeto do presente estudo. A outra espécie, de natureza supressiva, a qual possui uma única modalidade, a “desapropriação”, esta sim será tratada minuciosamente na seqüência do nosso trabalho.

Na intervenção Restritiva o Estado impõe restrições e condicionamentos ao uso da propriedade, sem, no entanto, retirá-la de seu dono. Esta espécie de intervenção se apresenta sob as seguintes modalidades:

### 3.3.1 Servidão Administrativa

É o compartilhamento pelo proprietário dos atributos de usar e fruir da propriedade com terceiros, visando aumentar a utilidade do imóvel, sendo um ônus real de uso instituído pelo Poder Público sobre o imóvel privado, mediante prévia indenização dos prejuízos efetivamente suportados, apenas se houver danos, visando a execução de obras e serviços de interesse coletivos. É o direito real público, que autoriza o Estado a usar a propriedade imóvel para permitir a execução de obras e serviços de interesse coletivo.

A servidão administrativa possui três características marcantes: ônus real incidente sobre o bem móvel de particular com a finalidade de permitir uma utilização pública. Pelo fato de ser um ônus real, as servidões administrativas devem ser escritas no registro de imóveis para produzir efeitos contra todos (eficácia erga omnes). Nada impede, em situações excepcionais, que venha incidir servidão administrativa sobre bens públicos, a união poderá instituí-la sobre bens estaduais e municipais.

Não opera transferência do domínio, nem da posse, apenas do uso, sendo necessária a declaração de necessidade ou utilidade pública, podendo advir de lei e, ainda, judicial ou administrativamente.

A servidão é um direito real público sobre propriedade alheia, restringindo seu uso em favor do interesse público.

Diferentemente da desapropriação, a servidão não altera a propriedade do bem, mas somente cria restrições na sua utilização, transferindo a outrem as faculdades de uso e gozo.

Os exemplos mais comuns são:

- 1) placa com nome da rua na fachada do imóvel;
- 2) passagem de fios e cabos pelo imóvel;
- 3) instalação de torres de transmissão de energia em terreno privado;
- 4) tombamento (MAZZA, 2015, p. 737)

Decorrente da supremacia do interesse público sobre o privado, a servidão, em regra, independe de registro para produzir seus efeitos regulares, pois sua eficácia resulta diretamente do ato de instituição.

A base normativa do instituto está nos arts. 1.378 a 1.389 do Código Civil. No entanto, a servidão administrativa não possui exatamente o mesmo regime jurídico da servidão privada, na medida em que aquela atende ao interesse público e sofre maior influência das regras do direito administrativo, ao passo que esta é instituída em favor do interesse privado e submete-se exclusivamente às regras civilistas.

Ao contrário da limitação administrativa, a servidão atinge bem determinado, gravando-o com restrição específica que não se estende aos demais bens. Embora o caso mais comum seja a servidão recaindo sobre bem imóvel, nada impede que atinja também bens móveis e serviços. Em casos excepcionais, admite-se a instituição de servidão onerando bens públicos, como na hipótese de prédio público obrigado a conservar placa indicativa do nome da rua.

Sendo uma restrição especial, a servidão pode gerar direito à indenização desde que o prejudicado demonstre significativo prejuízo decorrente da limitação imposta. Porém, a regra é não haver indenização. Evidente que no caso da placa com o nome da rua não há razão para pleitear qualquer reparação diante da inexistência ou insignificância da redução patrimonial experimentada. Já na hipótese de alguns tombamentos ambientais, a excessiva limitação imposta ao proprietário do bem, mormente quando não lhe são oferecidas contrapartidas, pode autorizar a propositura de ação indenizatória ou, se for o caso, de ação de desapropriação indireta.

A instituição de uma servidão pode dar-se de diversas formas. A modalidade típica é por acordo entre o Poder Público e o proprietário, precedido da expedição de decreto pelo Chefe do Poder Executivo. Se o proprietário rejeitar a servidão, é possível a sua decretação por sentença judicial, adotando-se o mesmo procedimento previsto no Decreto-Lei n. 3.365/41 para as ações expropriatórias. Pode ocorrer ainda a instituição forçada de servidão por meio da imposição ilegal de restrições à propriedade, restando ao particular prejudicado pleitear judicialmente reparação dos danos sofridos. Ou ainda estabelecer a servidão por meio de lei específica.

Assim como nas servidões privadas, a servidão administrativa é caracterizada pela perpetuidade, cogitando-se de sua extinção somente em situações excepcionais, como o desaparecimento do bem gravado, incorporação do bem ao domínio público ou manifesto desinteresse do Estado em continuar utilizando parte do domínio alheio.

### 3.3.2 Requisição

É a modalidade de intervenção na propriedade privada, pela qual o Estado utiliza bens móveis, imóveis e serviços particulares em situação de perigo eminente. Estabelece o art. 5º, XXV, da Constituição Federal: “no caso de iminente perigo público, a autoridade competente poderá usar de propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior, se houver dano” (BRASIL, 1988, p.1).

Requisição é a utilização transitória, onerosa, compulsória, pessoal (não real), discricionária e auto executável de um bem privado pelo Estado em situações de iminente perigo público. Quanto ao regime jurídico aplicável, a requisição pode ser civil ou militar.

Trata-se de instituto a ser utilizado como instrumento de exceção na medida em que depende da ocorrência de situação emergencial.

São exemplos mais comuns de requisição: escada para combater incêndio; veículo para perseguição a criminoso; barco para salvamento; terreno para socorrer vítimas de acidente.

Baseada na supremacia do interesse público sobre o privado, a força requisitória pode recair sobre bem móvel, imóvel e semovente.

Em casos excepcionais, deve-se considerar possível também a requisição, pela União, de bens públicos estaduais ou municipais, assim como, pelo Estado, de bens municipais, adotando-se analogicamente a regra de desapropriações de bens pública prevista no art. 2º, § 2º, do Decreto-Lei n. 3.365/41.

Embora o Texto Constitucional faça referência à “propriedade particular”, a doutrina admite requisição de serviços, em hipóteses como a convocação de mesários para eleição, de jurados para Tribunal do Júri e de conscritos para o serviço militar obrigatório.

Quanto à indenização de eventuais prejuízos decorrentes do uso da coisa, a Constituição determina que seja ulterior e paga somente se comprovado o prejuízo.

### 3.3.3 Ocupação Temporária

É a forma de intervenção pela qual o Poder Público usa, transitoriamente, imóveis privados, como meio de apoio à execução de obras e serviços públicos.

Ocupação provisória ou temporária é a modalidade de intervenção do Estado na propriedade de bens particulares em apoio à realização de obras públicas ou à prestação de serviços públicos, mediante utilização discricionária, auto executável, remunerada ou gratuita e transitória. Pode ter como objeto bem móvel ou imóvel. Não tem natureza real.

O exemplo mais comum é a ocupação temporária de imóvel privado para obras relacionadas à realização de desapropriação (art. 36 do Decreto-Lei n. 3.365/41).

Segundo Hely Lopes Meirelles, “essa prerrogativa pode ser transferida a concessionários e empreiteiros, desde que autorizados pela Administração a ocupar terrenos baldios ou propriedades inexploradas, nas proximidades das obras ou serviços públicos a realizar”. E completa o autor: “A ocupação temporária não admite demolições ou alterações

prejudiciais à propriedade particular utilizada; permite, apenas, seu uso momentâneo e inofensivo, compatível com a natureza e destinação do bem ocupado” (MEIRELLES, 2011, p.77).

A instituição pode ocorrer mediante ato formal, na hipótese de apoio à desapropriação, ou pela simples ocupação material dispensando formalidade, nas situações desvinculadas de desapropriação.

Quanto ao motivo, a ocupação difere da requisição, pois dispensa a caracterização de iminente perigo público, podendo ser realizada em qualquer situação de necessidade vinculada à obra ou serviço público.

A respeito da indenização, quando a ocupação for vinculada à desapropriação, o art. 36 do Decreto-Lei n. 3.365/41 fala em ocupação remunerada, devendo-se considerar obrigatória a indenização. Nas demais hipóteses, a regra é a ausência de indenização, exceto se o proprietário demonstrar algum prejuízo especial decorrente do uso compulsório do bem.

#### 3.3.4 Limitações Administrativas ou Poder de polícia

São determinações de caráter geral, através das quais, o Poder Público impõe a proprietários indeterminados, obrigações de fazer, não fazer e obrigações permissivas, para condicionar a propriedade ao atendimento de sua função social. O poder de polícia ou limitação administrativa consiste em restrições gerais impostas pelo Estado sobre liberdade e propriedade privadas, em benefício do interesse público.

Entre os instrumentos de intervenção do Estado na propriedade privada, o poder de polícia é o único que atinge as propriedades em geral na medida em que cria limitações aplicáveis simultaneamente a um conjunto indeterminado de bens móveis ou imóveis.

São exemplos de manifestações do poder de polícia sobre a propriedade: regras municipais sobre o direito de construir, leis de zoneamento, plano diretor, fiscalização de obras e construções etc.

É conveniente lembrar que o poder de polícia se divide em três atividades estatais fundamentais: limitar, fiscalizar e sancionar particulares. De sorte que, sempre que o Estado e a Administração Pública em especial exercem uma dessas três atividades restritivas da propriedade privada, em benefício do interesse público, estaremos diante de manifestação do poder de polícia ou da limitação administrativa.

Destacam-se as seguintes características do poder de polícia: manifesta-se por meio de atividades administrativas ou legislativas: se empregarmos o termo “poder de polícia” em

sentido amplo seu conteúdo inclui tanto limitações à propriedade impostas pela Administração quanto aquelas originárias das leis. O Estatuto da Terra (Lei n. 4.504/64) é um exemplo de lei limitadora da propriedade privada (poder de polícia lato sensu) na medida em que estabelece regras para o cumprimento da função social do imóvel rural. Já o poder de polícia em sentido estrito compreende somente as limitações estabelecidas pela Administração Pública, isto é, em nível infra legal.

Exemplo: fiscalização municipal sobre obras; é sempre geral: a generalidade do poder de polícia significa que suas limitações atingem difusamente todas as propriedades, e não somente alguns bens determinados. Cabe lembrar que o poder de polícia é o único instrumento de intervenção na propriedade privada caracterizado pela generalidade; não gera direito a indenização: justamente por ser geral, afetando simultaneamente todas as propriedades, o poder de polícia não causa danos específicos quando exercido regularmente.

Entretanto, se, por exemplo, um agente da vigilância sanitária, durante uma fiscalização em estabelecimento comercial, destrói parte do estoque alegando “impossibilidade de separar os produtos que já estavam com o prazo de validade vencido daqueles que ainda se encontravam dentro da validade”, o particular lesado terá direito à indenização. Nesse caso houve um dano especial, e não simples exercício regular do poder de polícia; atinge liberdade e propriedade: as restrições impostas pelo poder de polícia afetam dois valores – liberdade e propriedade privadas, que quando atingidos pela ação ilegal do agente, provoca danos aos seus detentores, gera automaticamente o dever de indenizar.

### 3.3.5 Tombamento

É a forma de intervenção na propriedade, pela qual o Poder Público visa proteger o patrimônio cultural brasileiro, limitando o seu uso e até mesmo condicionando sua disposição por parte do proprietário. Predomina doutrinariamente o entendimento de que o tombamento é um instrumento específico de intervenção na propriedade instituído com a finalidade de preservação histórica, cultural, arqueológica, artística, turística ou paisagística do próprio bem tombado. Posicionamentos minoritários consideram que a natureza jurídica do tombamento seria de limitação administrativa (poder de polícia).

Trata-se da única forma de intervenção na propriedade autorreferente, pois enquanto os outros instrumentos visam a tutela de interesses públicos gerais, o tombamento volta-se para a conservação e preservação da própria coisa.

Assim como a servidão, e diferente dos demais instrumentos de intervenção na propriedade, o tombamento tem natureza de direito real porque grava diretamente o bem em si, e não a figura do proprietário.

O nome tombamento deriva do processo utilizado em Portugal de registrar os bens sujeitos a regime especial de proteção nos arquivos existentes na Torre do Tombo.

No Brasil, o fundamento do referido instituto é o próprio Texto Constitucional, cujo art. 216, § 1º, prescreve: “O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação”.

A disciplina normativa do tombamento é realizada pelo Decreto-Lei n. 25/37, que prevê o tombamento voluntário, realizado por iniciativa do proprietário, e o tombamento compulsório, imposto administrativamente se o dono, após notificação, se opuser à inscrição da coisa no Livro do Tombo.

O tombamento pode recair sobre bens móveis ou imóveis, públicos ou privados, cuja conservação seja de interesse da coletividade (art. 1º do Decreto-Lei n. 25/37), sendo obrigatória a efetivação do registro de sua instituição no cartório competente.

Nos termos do art. 3º do decreto-lei citado, são insuscetíveis a tombamento as obras de origem estrangeira: que pertençam às representações diplomáticas ou consulares acreditadas no país; que adornem quaisquer veículos pertencentes a empresas estrangeiras, as quais façam carreira no país; que estejam vinculadas a processos sucessórios por morte ou por ausência de estrangeiros e que continuem sujeitas à lei pessoal do proprietário; que pertençam a casas de comércio de objetos históricos ou artísticos; que sejam trazidas para exposições comemorativas, educativas ou comerciais; que sejam importadas por empresas estrangeiras expressamente para adorno dos respectivos estabelecimentos.

O tombamento não transforma a coisa tombada em bem público, mantendo-a no domínio do seu proprietário. Nada impede, por isso, que o bem tombado seja gravado com ônus ou encargos, como hipoteca, penhora e penhor, mas sujeita o dono a uma série de restrições extensivas também a terceiros. Exemplo de limitação imposta a terceiros está previsto no art. 18 do Decreto-Lei n. 25/37:

Sem prévia autorização do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, não se poderá, na vizinhança da coisa tombada, fazer construção que lhe impeça ou reduza a visibilidade, nem nela colocar anúncios ou cartazes, sob pena de ser mandada destruir a obra ou retirar o objeto, impondo-se neste caso a multa de 50% do valor do mesmo objeto (BRASIL, 1937, p.1).

Havendo interesse do proprietário em alienar onerosamente o bem tombado, deverá oferecê-lo à União, ao Estado e ao Município, nessa ordem, para que exerçam, pelo mesmo preço, o direito de preferência na aquisição da coisa (art. 22).

Desaparecendo o interesse público na manutenção do tombamento, é possível proceder à sua extinção, de ofício ou a requerimento da parte interessada, denominada destombamento.

### **3.4 Espécie de Intervenção de natureza supressiva**

Já na Intervenção Supressiva, o Estado, valendo-se de sua supremacia, transfere compulsória e coercitivamente para si, a propriedade de terceiro, em virtude de interesse público previsto em lei. Esta intervenção se apresenta sob uma única modalidade, a mais gravosa de todas as modalidades de intervenção do Estado, na propriedade particular, a desapropriação.

## 4. DESAPROPRIAÇÃO

A Desapropriação ou expropriação é a espécie de intervenção realizada sob a forma de procedimento administrativo pelo qual o Estado transforma compulsoriamente bem de terceiro em propriedade pública, pagando indenização prévia, justa e em dinheiro. Trata-se da modalidade mais agressiva e mais gravosa de intervenção do Estado na propriedade privada na medida em que suprime o domínio do bem expropriado, razão pela qual é o único instrumento de intervenção que garante prévia indenização (art. 5º, XXIV, da CF). Podendo ser classificada em ordinária quando promovida por razões de necessidade pública, utilidade pública ou interesse social, em extraordinária quando por não cumprir e não estar de acordo com os ditames da função social da propriedade.

### 4.1 Conceito

São inúmeros os conceitos atribuídos ao instituto da desapropriação, entretanto todos os renomados autores e estudiosos do ramo do direito administrativo tendem a convergir para uma mesma essência do objeto, no momento em que buscam definir formalmente o referido instituto.

Antes de apresentarmos um conceito de desapropriação mais resumido e atualizado, sob a ótica de Alexandre Mazza, é fundamental conhecer as conceituações apresentadas pelos mais importantes administrativistas brasileiros, atentando para os elementos conceituais mais significativos em cada autor.

Segundo os ensinamentos de Di Pietro:

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 (DI PIETRO, 2006, p.166)

Para o grande administrativista Meirelles:

Desapropriação é a transferência compulsória da propriedade particular, ou pública de entidade de grau inferior para a 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, 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, e de pagamento em títulos da dívida agrária, no caso de Reforma Agrária, por interesse social (MEIRELLES 2007, p.608-609).

Bandeira de Mello leciona que Desapropriação é o nome se atribui:

[...] ao procedimento através do qual o Poder Público, fundado em necessidade pública, utilidade pública ou interesse social, compulsoriamente despoja alguém de um certo bem, normalmente adquirindo-o para si, em caráter originário, mediante indenização prévia, justa e pagável em dinheiro, salvo nos casos 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, resgatáveis em parcelas anuais e sucessivas, preservado seu valor real (MELLO, 2004, p.97).

No entendimento de Madeira (2008 *apud* Carvalho Filho 2007, p.526-558) “é o procedimento de direito público pelo qual o Poder Público transfere para si, por razões de utilidade pública ou de interesse social, propriedade de terceiros, normalmente mediante pagamento de indenização”.

Todavia, Marçal Justen Filho (2006) ao contrário de todos os doutrinadores acima citados

[...]discorda parcialmente dos conceitos acima, vez que entende que a desapropriação não se trata de um procedimento, mas sim de um ato estatal unilateral, que pressupõe um procedimento prévio, tratando-se, desta forma, do resultado deste procedimento. É unilateral, pois a vontade do poder público se impõe a do proprietário do bem, que poderá apenas discordar quanto ao valor da desapropriação, mas não dela em si, podendo tal entrave ser resolvido na esfera judicial. Ressalva, ainda, que a desapropriação é um ato de duplo efeito, sendo causa de extinção e aquisição de domínio, o que não pode ser confundido com transferência do direito de propriedade. Em outras palavras, o expropriado perde o seu direito de propriedade, enquanto o poder público adquire um novo direito sobre este mesmo objeto sem que, entretanto, eventuais defeitos ou direitos relativos à relação jurídica anterior se transfiram (JUSTEN FILHO, *apud*, ABAGGE, 2007, p.1).

Percebemos claramente que nos conceitos apresentados, os pontos em comum são a transferência compulsória da propriedade particular para o poder público mediante certos pressupostos e atendendo determinados fundamentos normativos.

Após reunir os elementos conceituais mais importantes presentes nas definições acima elencadas, Mazza conceitua desapropriação como sendo:

O procedimento administrativo pelo qual o Estado transforma compulsoriamente bem de terceiro em propriedade pública, com fundamento na necessidade pública, utilidade pública ou interesse social, pagando indenização prévia, justa e, como regra, em dinheiro (MAZZA, 2012, p.558).

Para melhor entendermos o conceito apresentado convém analisarmos com maior profundidade os seus aspectos mais relevantes e para tanto vamos dissecá-lo em partes (Mazza, 2012):

a) procedimento administrativo: a desapropriação tem natureza jurídica de procedimento, isto é, consiste em um conjunto ordenado de atos administrativos. Por isso, a desapropriação não pode ser tratada como um ato jurídico isolado ou um fato administrativo, tampouco como processo (relação jurídica) (MAZZA, 2012, p.560).

Além disso, ao afirmar-se que a desapropriação é um procedimento “administrativo”, reforça-se a ideia de que a referida sequência de atos se encontra submetida diretamente à incidência dos princípios e normas do Direito Administrativo, e não de outro ramo jurídico;

b) pelo qual o Estado transforma compulsoriamente: uma das notas características fundamentais do procedimento expropriatório é o fato de ser realizado de modo imperativo, forçoso, promovendo unilateralmente o ingresso de bem particular no domínio público (*Ibidem.* p.560).

Importante lembrar que a desapropriação só pode ser iniciada pelo Estado, que tem competência exclusiva para expedir o decreto expropriatório, mas concessionários e permissionários também podem realizar atos materiais de cooperação com o Estado durante o procedimento da desapropriação;

c) bem de terceiro em propriedade pública: a força estatal expropriante, como regra, pode alcançar todos os tipos de bens, incorporando-os definitivamente ao domínio público (*Ibidem.* p.560).

Nesse ponto, a desapropriação difere de outros instrumentos de intervenção estatal na propriedade privada, como a requisição e a ocupação temporária, na medida em que, nessas figuras, o bem privado é utilizado temporariamente pelo Estado, não chegando a se converter em bem público. Diferentemente, a desapropriação altera de modo definitivo a propriedade do bem;

d) com fundamento na necessidade pública, utilidade pública ou interesse social: o art. 5º, XXIV, da Constituição Federal faz referência à necessidade pública, utilidade pública e interesse social como os três fundamentos normativos da desapropriação (*Ibidem,* p.560)

Em linhas gerais, pode-se dizer que a necessidade pública envolve casos em que a desapropriação é emergencial, ao passo que, nas hipóteses de utilidade pública, a aquisição compulsória do bem é conveniente, mas não indispensável. Já o requisito do interesse social relaciona-se com o cumprimento da função social da propriedade;

e) pagando indenização prévia, justa e, como regra, em dinheiro: na desapropriação, a perda da propriedade é compensada pelo pagamento de indenização ao proprietário anterior. Em razão do dever de indenizar, a desapropriação difere do confisco pelo fato de que, neste último, o Estado subtrai um bem pertencente a terceiro, sem que haja qualquer tipo de compensação econômica ( *Ibidem*, p.560).

Assim, é correto afirmar que o dever de indenizar é conatural ao instituto da desapropriação. Como regra, a indenização expropriatória deve observar três atributos: ser prévia, justa e em dinheiro. Prévia e justa a indenização sempre deverá ser. Entretanto, quanto ao terceiro atributo citado, a própria Constituição prevê casos em que a indenização não será em dinheiro, mas em títulos da dívida.

É o que ocorre nas desapropriações, por interesse social, para Reforma Agrária (art. 184) e para Política Urbana (art. 183, § 4º, III). O pagamento da indenização em títulos da dívida é uma punição imposta pelo ordenamento jurídico diante do descumprimento da função social da propriedade.

## **4.2 Fundamentos e Requisitos da Desapropriação**

### **4.2.1 Fundamentos normativos da desapropriação**

No entendimento de Alexandre Mazza, os fundamentos da desapropriação se baseiam nos Fundamentos Jurídicos Políticos, Constitucional e em Normatização Infraconstitucional, segundo os quais, a competência expropriatória está constitucionalmente reconhecida no art. 5º, XXIV, da Constituição Federal de 1988:

[...]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 (MAZZA, 2012, p.556).

O fundamento político do poder de suprimir compulsoriamente a propriedade privada decorre, em primeiro lugar, do domínio eminente (*dominium eminens*) que o Estado exerce sobre todos os bens situados em seu território.

Este fundamento se complementa e encontra respaldo, também, no supraprincípio da supremacia do interesse público sobre o privado e na necessidade de que todo imóvel atenda à função social da propriedade.

Entretanto, os referidos fundamentos não devem ser confundidos com os três fundamentos mencionados no art. 5º, XXIV, da CF: necessidade pública, utilidade pública e

interesse social, vez que estes se tratam de requisitos fundamentais e aqueles são de caráter normativo jurídico-políticos.

Como referência suprema do nosso ordenamento jurídico, a nossa Carta Magna de 1988 apresenta, diversos dispositivos que tratam do tema desapropriação, indicando em que circunstâncias ela pode ocorrer:

a) art. 5º, XXIV: define os três fundamentos ensejadores da desapropriação: necessidade pública, utilidade pública e interesse social. Além disso, determina que, como regra geral, a indenização deve ser prévia, justa e em dinheiro;

b) art. 22, II: fixa competência privativa da União para legislar sobre desapropriação;

c) art. 182, § 4º, III: permite que o Município promova desapropriação sancionatória urbanística do imóvel não edificado, subutilizado ou não utilizado, com pagamento mediante títulos da dívida pública com prazo de resgate de até dez anos;

d) art. 184: define a competência exclusiva da União para 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, resgatáveis no prazo de até vinte anos;

e) art. 184, § 5º: embora o dispositivo fale em “isenção”, na verdade a referida norma delimita a imunidade tributária de impostos federais, estaduais e municipais sobre operações de transferência de imóveis desapropriados para fins de reforma agrária;

f) art. 185: impede que a desapropriação para reforma agrária recaia sobre: 1) pequena e média propriedade rural, assim definida em lei, desde que seu proprietário não possua outra e 2) a propriedade produtiva;

g) art. 243: prevê o confisco de glebas utilizadas para o plantio ilegal de plantas psicotrópicas empregadas na produção de drogas, sem qualquer indenização ao proprietário e sem prejuízo de outras sanções previstas em lei. (BRASIL, CR/88)

Além da disciplina constitucional dispensada ao tema, no item 3.2.2 deste estudo, já foram elencadas diversas leis que tratam do regramento do instituto da desapropriação.

#### 4.2.2 Requisitos da desapropriação

Conforme mencionado anteriormente, o art. 5º, XXIV, da CF prevê três fundamentos da desapropriação, fundamentos estes que se traduzem em requisitos, não cumulativos, mas indispensáveis para a ocorrência do instituto, quais sejam: necessidade pública, utilidade pública ou por interesse social.

Dada à semelhança essencial destes requisitos, a doutrina especializada tem se esforçado para identificar as características diferenciais desses três conceitos, o que se apresenta como uma difícil tarefa diante da falta de parâmetros legais para distinguir necessidade pública, utilidade pública ou por interesse social.

Entretanto, alguns apontamentos importantes podem auxiliar nessa diferenciação.

#### 4.2.2.1 Necessidade pública

As hipóteses de necessidade pública envolvem situações de emergência, que exigem a transferência urgente e imprescindível de bens de terceiros para o domínio público, propiciando uso imediato pela Administração.

Neste diapasão, o art. 5º do Decreto-Lei n. 3.365/41 (Lei Geral de Desapropriações), entre os casos de utilidade pública, prevê hipóteses que melhor se enquadrariam como de necessidade pública, tais como as previstas nas alíneas a, b e c, respectivamente:

- a) Segurança nacional;
- b) Defesa do Estado; e
- c) Socorro público em caso de calamidade (BRASIL, 1941, p.1)

Portanto, segundo a unanimidade da doutrina, o Decreto-Lei n. 3.365/41 também se aplica às desapropriações por necessidade pública e prevê que nos casos de necessidade pública, o pedido de imissão provisória na posse é indispensável para fazer frente à urgência da situação concreta.

#### 4.2.2.2 Utilidade pública

Enquanto na necessidade pública a desapropriação é a única solução administrativa para resolver determinado problema, na utilidade pública a desapropriação se apresenta como a melhor solução. Os casos de desapropriação por utilidade pública ocorrem quando a aquisição do bem é conveniente e oportuna, mas não imprescindível.

As hipóteses de desapropriação por utilidade pública, também estão previstas no art. 5º do Decreto-Lei n. 3.365/41:

- a) a segurança nacional;
- b) a defesa do Estado;
- d) o socorro público em caso de calamidade;
- e) a salubridade pública;

f) a criação e melhoramento de centros de população, seu abastecimento regular de meios de subsistência;

g) o aproveitamento industrial das minas e das jazidas minerais, das águas e da energia hidráulica;

h) a assistência pública, as obras de higiene e decoração, casas de saúde, clínicas, estações de clima e fontes medicinais;

i) a exploração ou a conservação dos serviços públicos;

j) a abertura, conservação e melhoramento de vias ou logradouros públicos;

k) a execução de planos de urbanização; o parcelamento do solo, com ou sem edificação, para sua melhor utilização econômica, higiênica ou estética; a construção ou ampliação de distritos industriais;

l) o funcionamento dos meios de transporte coletivo;

m) 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;

n) a preservação e a conservação adequada de arquivos, documentos e outros bens móveis de valor histórico ou artístico;

o) a construção de edifícios públicos, monumentos comemorativos e cemitérios;

p) a criação de estádios, aeródromos ou campos de pouso para aeronaves;

q) a reedição ou divulgação de obra ou invento de natureza científica, artística ou literária;

r) os demais casos previstos por leis especiais, (BRASIL, 1941, p.1).

Embora o art. 5º do Decreto-Lei n. 3.365/41 seja considerado o rol legislativo das hipóteses de utilidade pública, é preciso alertar que, como dito anteriormente, as três primeiras hipóteses nele referidas (segurança nacional, defesa do Estado e socorro público em caso de calamidade) são doutrinariamente consideradas casos de necessidade pública.

Nos casos caracterizados como utilidade pública, a imissão provisória na posse pode não ser necessária, restando ao Poder Expropriante avaliar a conveniência de formulação do pedido imissivo.

#### 4.2.2.3 Interesse social

A desapropriação por interesse social será decretada para promover a justa distribuição da propriedade ou condicionar o seu uso ao bem-estar social (art. 1º da Lei n. 4.132/62).

Tal modalidade expropriatória possui caráter eminentemente sancionatório, representando uma punição ao proprietário de imóvel que descumpre a função social da propriedade.

Assim, os casos de interesse social estão exclusivamente relacionados com bens imóveis.

São fundadas no interesse social as desapropriações para política urbana (art. 182, § 4º, III, da CF) e para reforma agrária (art. 184 da CF), sendo que a indenização não é paga em dinheiro, mas em títulos públicos.

Importante destacar também que os bens desapropriados por interesse social, não são destinados à Administração Pública, mas, sim, à coletividade ou a determinados destinatários legalmente definidos.

A Lei n. 4.132/62, em seu art. 2º, considera de interesse social:

- I – o aproveitamento de todo bem improdutivo ou explorado sem correspondência com as necessidades de habitação, trabalho e consumo dos centros de população a que deve ou possa suprir por seu destino econômico;
- II – o estabelecimento e a manutenção de colônias ou cooperativas de povoamento e trabalho agrícola;
- III – a manutenção de posseiros em terrenos urbanos onde, com a tolerância expressa ou tácita do proprietário, tenham construído sua habitação, formando núcleos residenciais de mais de 10 (dez) famílias;
- IV – a construção de casas populares;
- V – as terras e águas suscetíveis de valorização extraordinária, pela conclusão de obras e serviços públicos, notadamente de saneamento, portos, transporte, eletrificação, armazenamento de água e irrigação, no caso em que não sejam ditas áreas socialmente aproveitadas;
- VI – a proteção do solo e a preservação de cursos e mananciais de água e de reservas florestais;
- VII – a utilização de áreas, locais ou bens que, por suas características, sejam apropriados ao desenvolvimento de atividades turísticas” (BRASIL, 1962, p.1).

Por fim, cumpre destacar que a Lei Complementar n. 76/93 estabelece procedimento contraditório especial de rito sumário para a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária.

### **4.3 Objeto e Natureza Jurídica da Desapropriação**

#### **4.3.1 Objeto da desapropriação**

Quando se trata de identificar o objeto passível da desapropriação, a tarefa se torna um tanto quanto complicada, uma vez que a desapropriação quase sempre é realizada sobre bens imóveis. Entretanto, a força expropriante do Estado pode recair sobre qualquer tipo de bem ou direito.

É a conclusão que se extrai da norma contida no art. 2º do Decreto-Lei n. 3.365/41: “Mediante declaração de utilidade pública, todos os bens poderão ser desapropriados pela União, pelos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios” (BRASIL, 1941, p.1).

Dentre a longa lista dos bens e direitos suscetíveis à desapropriação, existem alguns, a seguir enumerados que merecem destaque:

a) bens imóveis: são indiscutivelmente os que, com mais frequência, se sujeitam à força expropriante. Exemplo: desapropriação de uma casa para instalação de asilo municipal;

b) móveis: não tão comum quanto a desapropriação imobiliária, a expropriação de bens móveis tem como exemplo a desapropriação de um quadro famoso a ser exposto em museu público;

c) semoventes: pode ocorrer, por exemplo, quando uma prefeitura municipal desapropria um conhecido touro para apresentá-lo como atração principal de uma festa de rodeio;

d) posse: ocorre quando a força expropriante recai sobre bem que está na posse de um indivíduo, sendo que o proprietário é desconhecido;

e) usufruto: nada impede que a desapropriação incida somente sobre alguns aspectos do direito de propriedade, por exemplo, a expropriação apenas dos direitos de usar e fruir da coisa. Fala-se, então, em desapropriação do usufruto;

f) domínio útil: igualmente ao que ocorre com o usufruto, inexistente impedimento a que a desapropriação atinja somente o domínio útil, e não a propriedade como um todo;

g) subsolo: bastante incomum na prática, a desapropriação pode atingir somente o subsolo do imóvel, sem abranger a propriedade da superfície. Sua utilidade consistiria em permitir, por exemplo, a construção de túneis sem a necessidade de indenizar os proprietários dos imóveis acima localizados;

h) espaço aéreo: igualmente rara, a desapropriação do espaço aéreo localizado acima de um imóvel serve para restringir o direito de construir prédios acima de uma determinada altura. Com as modernas legislações de zoneamento, tornou-se desnecessária essa modalidade expropriatória. Entretanto, o art. 2º, § 1º, do Decreto-Lei n. 3.365/41 prescreve: “A desapropriação do espaço aéreo ou do subsolo só se tornará necessária, quando de sua utilização resultar prejuízo patrimonial do proprietário do solo”;

i) águas: as águas particulares, como no caso de pequenos córregos de curso restrito aos limites de uma única propriedade, podem ser desapropriadas pelo Poder Público, por exemplo, para garantir o abastecimento da população em períodos de estiagem;

j) ações de determinada empresa: a desapropriação de parcela, ou até da integralidade, do capital social é uma forma de estatização de empresas privadas, visando transformá-las em empresas públicas e sociedades de economia mista, ou, então, se a expropriação recair sobre parte minoritária do capital votante, a medida promoverá a participação forçada do Estado na formação da vontade diretiva da empresa;

l) bens públicos: o art. 2º, § 2º, do Decreto-Lei n. 3.365/41 autoriza, dentro de condições estudadas a seguir, a desapropriação de bens pertencentes ao domínio público;

m) cadáveres: bastante curiosa, a desapropriação dos despojos humanos é mencionada pela doutrina como uma forma de viabilizar estudos da anatomia humana em faculdades públicas de medicina.

Por conseguinte, como regra, podem ser objeto de desapropriação as coisas passíveis de direito de propriedade, ou seja, todo bem móvel ou imóvel, público ou privado, corpóreo ou incorpóreo, incluindo-se aqui até mesmo direitos em geral, com exceção aos personalíssimos.

Por outro lado, não são passíveis de desapropriação o dinheiro ou moeda corrente nacional, excluindo-se aqui o dinheiro proveniente do estrangeiro, bem como moedas raras.

#### 4.3.1.1 Exceções à força expropriante

Conforme já salientamos, como regra, todos os bens e direitos, públicos ou privados, estão sujeitos ao procedimento expropriatório. Entretanto, Mazza (2012), em sua doutrina identifica e justifica em que circunstâncias ocorrem algumas exceções gerais à força expropriante:

I) dinheiro: enquanto meio de troca, a moeda corrente no país não pode ser desapropriada na medida em que é o instrumento de pagamento da indenização. Nada impede, entretanto, que uma cédula rara, já sem função monetária, seja desapropriada;

II) direitos personalíssimos: os direitos e garantias fundamentais da pessoa reconhecidos pelo ordenamento jurídico, tais como o direito à vida, à liberdade e à honra, são insuscetíveis de desapropriação por constituírem *res extra commercium*;

III) pessoas: as pessoas físicas ou jurídicas não podem ser desapropriadas porque são sujeitos de direitos, e não objeto de direitos;

IV) órgãos humanos: os órgãos humanos são *res extra commercium*, sendo insuscetíveis de desapropriação. Não há impedimento, entretanto, à desapropriação de órgãos e despojos humanos após o falecimento da pessoa;

V) bens móveis livremente encontrados no mercado: sob pena de violação do dever de licitar (NAZZA, 2012, p.567).

Além das referidas exceções gerais, que excluem definitivamente da força expropriante certos bens ou direitos, há casos de exceções específicas que impedem que determinada modalidade expropriatória alcance alguns objetos, como:

a) desapropriação para reforma agrária (art. 184 da CF): essa espécie expropriatória não pode recair sobre bens móveis, nem sobre imóveis urbanos, nem sobre imóveis rurais produtivos (art. 185 da CF). É vedado também desapropriar, para fins de reforma agrária, a pequena e média propriedade rural, assim definida em lei, desde que seu proprietário não possua outra (art. 185, I, da CF);

b) desapropriação para política urbana (art. 182, § 4º, III, da CF): a desapropriação para política urbana, de competência do Município, não pode incidir sobre bens móveis nem sobre imóveis rurais;

c) desapropriação de bens públicos (art. 2º, § 2º, do Decreto-Lei n. 3.365/41): a desapropriação de bens públicos é permitida pela Lei Geral de Desapropriações (Decreto-Lei n. 3.365/41) quando realizada de cima para baixo, isto é, por entes federativos “superiores” sobre os “inferiores”. Assim, é vedada tal desapropriação em relação a bens pertencentes a entidades federativas superiores. Exemplo: o Estado não pode desapropriar bens públicos federais, mas somente municipais.

Outra importante vedação está no art. 2º, § 3º, do Decreto-Lei n. 3.365/41:

É vedada a desapropriação, pelos Estados, Distrito Federal, Territórios e Municípios, de ações, cotas e direitos representativos do capital de instituições e empresas cujo funcionamento dependa de autorização do Governo Federal e se subordine à sua fiscalização, salvo mediante prévia autorização, por decreto do Presidente da República (BRASIL, 1941, p.1).

Conclui-se que as exceções acima expostas não exclui nenhum bem ou direito da força expropriante, apenas evidencia as condições e circunstancias em que ela não pode ocorrer.

#### 4.3.2 Natureza Jurídica da Desapropriação

A desapropriação constitui também a única modalidade interventiva na propriedade com natureza jurídica de procedimento administrativo, estando por isso obrigada a garantir contraditório e ampla defesa ao expropriado (art. 5º, LV, da CF). Por se tratar da mais gravosa

forma de intervenção estatal, as suas características jurídicas a diferenciam dos demais institutos pertencentes a essa categoria.

O instituto ora em estudo pode ocorrer de duas maneiras distintas: de forma direta ou indireta, em que pese, ser executado em conformidade com lei ou não.

De acordo com o ensinamento de Mazza (2016, p.1), “denomina-se desapropriação direta quando o procedimento é realizado de forma lícita, em conformidade com o devido processo legal, especialmente atendendo às regras impostas pela Lei Geral de Desapropriação (Decreto-Lei n. 3.365/41)”.

Já a desapropriação indireta ou apossamento administrativo, segundo o mesmo ensinamento citado acima, é o esbulho possessório praticado pelo Estado quando invade área privada sem observância do devido processo legal. Assim, a desapropriação indireta é o apossamento de bem de particular pelo poder público sem a correta observância dos requisitos da declaração e indenização prévia.

## **5 ESPÉCIES DE DESAPROPRIAÇÃO**

A legislação brasileira, com supedâneo na Constituição Federal de 1988 contempla diversas modalidades de desapropriação, sendo que cada modalidade se encontra amparada em legislação específica, seja por lei ou decreto.

Entretanto, trataremos no presente estudo, apenas das quatro espécies mais comuns, quais sejam: desapropriação para reforma agrária, desapropriação urbanística, desapropriação confiscatória e desapropriação administrativa, analisadas com base na apostila do professor Leiner Marchetti e na obra do doutrinador Alexandre Mazza, sobre o tema.

### **5.1 Desapropriação para reforma agrária (art. 184 da CF)**

De competência exclusiva da União, a desapropriação para fins de reforma agrária tem natureza sancionatória, servindo de punição para o imóvel que desatender a função social da propriedade rural. Aquelas que não atenderem a esta função social poderão ser objeto de desapropriação.

Nos termos do art. 2º, § 1º, do Estatuto da Terra (Lei n. 4.504/64), a propriedade rural desempenha integralmente a sua função social quando atende simultaneamente os seguintes requisitos:

- a) favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias;
- b) mantém níveis satisfatórios de produtividade;
- c) assegura a conservação dos recursos naturais;
- d) observa as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivem. (BRASIL, 1964, p.1).

Conforme podemos observar o art. 186 da Constituição Federal de 1988 reproduzem os mesmos requisitos da função social, apenas com pequena variação terminológica;

- 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. (BRASIL, 1988, p.1).

A forma de indenização, as isenções de impostos relativos as operações de transferência de imóveis desapropriados para fins de reforma agrária, a classificação de pequena, média ou grande propriedade, bem como a diferenciação de propriedade rural e urbana, encontram-se estampados na Constituição federal, nos artigos 184 a 186, na Lei 8629/93 (Lei da reforma agrária), nos termos de atos normativos expedidos pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, no Direito Administrativo e no Código Tributário Nacional. (MARCHETTI, 2016).

Mazza (2012, p.569), salienta que os Estados, Distrito Federal e Municípios podem desapropriar imóveis rurais com fundamento em necessidade pública ou utilidade pública. Somente a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária é exclusiva da União.

## **5.2 Desapropriação urbanística sancionatória**

Este é um tipo especial de desapropriação, que apresenta requisitos e características que a diferencia da desapropriação baseada na utilidade pública ou no interesse social. Só pode incidir sobre propriedade urbana não edificada, subutilizada ou não utilizada, incluída no plano diretor, a qual não foi dada o seu devido aproveitamento pelo proprietário.

A Constituição federal, em seu art. 182 § 4º, III fundamenta a desapropriação urbanística sancionatória na medida em que faculta ao Poder Público municipal, mediante lei específica, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário de solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova, de acordo com o respectivo plano diretor, seu adequado aproveitamento. O instituto que regulamenta a desapropriação urbanística sancionatória é a Lei 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) nos art. 5º e seguintes.

Assim, esta desapropriação não consiste propriamente em uma transferência de imóvel, mas em instrumento destinado à realização da política urbana, como forma de utilizar o bem de acordo com as normas do plano diretor.

O pagamento da indenização, não segue a mesma regra das demais desapropriações, por ter caráter sancionatório, o pagamento é feito mediante títulos da dívida pública

municipal, de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, e resgatáveis em até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurado o valor real da indenização e os juros legais.

A desapropriação urbanística só deve ser aplicada como último remédio, apenas quando não houver outro meio menos gravoso para obter o resultado pretendido ou quando o proprietário do imóvel não adotar as medidas compatíveis com o plano diretor (PEREIRA, 2016, p.1).

### **5.3 Desapropriação confiscatória**

A desapropriação confiscatória é a supressão punitiva de propriedade privada pelo Estado sem pagamento de indenização e seu regime jurídico está disciplinado pelo art. 243 da Constituição Federal:

As glebas de qualquer região do País onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas serão imediatamente expropriadas e especificamente destinadas ao assentamento de colonos, para o cultivo de produtos alimentícios e medicamentosos, sem qualquer indenização ao proprietário e sem prejuízo de outras sanções previstas em lei (BRASIL, 1988, p.1).

Segundo o Ministério da Saúde, plantas psicotrópicas são aquelas que permitem a obtenção de substância entorpecente proscrita, elas estão elencadas no rol emitido pelo órgão sanitário competente deste ministério. A cultura das plantas psicotrópicas caracteriza-se pelo preparo da terra destinada a semeadura, ou plantio, ou colheita (arts. 2º e 3º da Lei n. 8.257/91).

Se a gleba objeto do confisco, após o trânsito em julgado da sentença que a incorporou ao patrimônio federal, não puder ter em cento e vinte dias a destinação prevista na lei, ficará incorporada ao patrimônio da União, reservada, até que sobrevenham as condições necessárias àquela utilização (art. 15 da Lei n. 8.257/91).

Conforme se extrai da norma acima transcrita, os bens imóveis confiscados serão destinados aos assentamentos de colonos, para o cultivo de produtos alimentícios e medicamentosos. A mesma norma também se aplica aos bens móveis objeto de confisco em decorrência do tráfico de entorpecentes, entretanto, nessa os bens terão destinação diversa daquela, devem ser revertidos em benefício de instituições e pessoal especializados no tratamento e recuperação de viciados e no aparelhamento e custeio de atividades de

fiscalização, controle, prevenção e repressão do crime de tráfico dessas substâncias (art. 243, parágrafo único, da Constituição Federal) (PEREIRA, 2016, p.1).

A desapropriação confiscatória tem seu procedimento judicial estabelecido pela Lei n. 8.257/91, que trata da incorporação do bem ao patrimônio público da União, devendo ser destacada a desnecessidade de expedição do decreto expropriatório.

Embora o dispositivo constitucional afirme que as glebas “serão expropriadas”, não se trata propriamente de uma desapropriação, mas de uma modalidade de confisco ou perdimento de bens, uma vez que inexistente pagamento de indenização. (MAZZA, 2012).

#### **5.4 Desapropriação administrativa**

A desapropriação administrativa é assim denominada quando promovida pela Administração Pública. Como no presente estudo estamos tratando tão somente de desapropriações realizadas pelo poder Público, todas as já apresentadas se encaixam neste conceito.

Entretanto, o estudo minucioso desta espécie será explanado no próximo capítulo, dedicado exclusivamente a este tema, vez que a desapropriação administrativa se constitui na espinha dorsal da desapropriação administrativa amigável.

Todavia, não podemos deixar de salientar as vantagens mencionadas pelo renomado autor Fernando Dias Menezes de Almeida, segundo o qual, a busca de solução consensual normalmente é vantajosa para a administração, torna a atuação administrativa mais célere e econômica. Dá maior segurança jurídica, antecipando a posição das partes antes do surgimento de uma ação judicial. Gera menos resistência por parte do particular atingido, justamente porque o mesmo participa, ainda que de forma mitigada, da tomada de decisão.

Nas palavras de Almeida (2012):

O recurso ao modo convencional substitutivo da decisão unilateral tem, portanto, o sentido finalístico de aproveitarem-se os benefícios inerentes aos aspectos funcionais da essência contratual, propiciando a pacificação social a partir do respeito à confiança e à palavra dada com consensualidade, além de potenciais vantagens pragmáticas ligadas à celeridade e eficiência das medidas almejadas (ALMEIDA, 2012, p.298).

Segundo o mesmo autor as mesmas vantagens são auferidas pelo administrado: economia, segurança e celeridade. E essa chamada do particular para participar da decisão administrativa é a tendência no direito administrativo moderno e no entendimento do

administrativista Diógenes Gasparini nesse conceito deve também ser inserida a possibilidade de negociação da forma de pagamento do bem expropriado.

A consequência dessa flexibilização das normas da desapropriação administrativa é que surgiria segundo Diógenes Gasparini, o novo instituto, denominado por ele de Desapropriação Administrativa Amigável.

## **6 DESAPROPRIAÇÃO ADMINISTRATIVA AMIGÁVEL**

### **6.1 Conceito**

Não existe ainda no nosso ordenamento jurídico e tampouco doutrinário, um conceito formal sobre a desapropriação administrativa amigável, uma vez que ela é defendida por uma minoria doutrinária. Aliás, o único doutrinador que expressa claramente a possibilidade da existência dessa espécie de desapropriação, é Diógenes Gasparini, na sua obra de Direito Administrativo, 17ª edição. (GASPARINI, 2012).

O referido autor afirma em sua obra que nenhuma desapropriação pode ser chamada de amigável pelo simples fato de se ter chegado a um consenso sobre o valor a ser pago pelo bem expropriado. Isto apenas a torna uma desapropriação administrativa formal, visto que a forma de pagamento da indenização do bem expropriado é imputada ao expropriante e ao expropriado nos rigores da lei, no caso, a própria Constituição Federal, no seu art. 5º, inciso XXIV, 2ª parte, onde deixa claro: “mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta constituição”.

Para o referido autor, estaríamos diante de uma desapropriação administrativa amigável, quando expropriante e expropriado tivessem o livre arbítrio de negociar o preço e também a forma de pagamento do bem expropriado, pois, no caso se trataria de uma negociação consensual em todo o seu processo, portanto, amigável. Sem, no entanto, se afastar do procedimento original, qual seja, a desapropriação por necessidade pública, por utilidade pública ou interesse social.

Conforme já mencionado no item anterior, são muitas vantagens identificadas numa negociação consensual, no procedimento de desapropriação, também já mencionado que a desapropriação administrativa se constitui na espinha dorsal do procedimento de desapropriação administrativa amigável.

Portanto, vamos utilizar o esqueleto da desapropriação administrativa, com os requisitos e características que lhes são inerentes para trabalhar a desapropriação

administrativa amigável, realçando lhes os pontos em comum, bem como apontando os pontos divergentes que devem ser revistos.

## **6.2 Características Específicas da Desapropriação Administrativa**

A principal característica da desapropriação administrativa é o fato de se tratar de um procedimento administrativo e expropriatório de um bem particular, em atendimento ao princípio da supremacia do interesse público sobre o particular, pelo poder público, o que no caso a desapropriação administrativa amigável também abarca, na sua íntegra.

Entretanto, consoante entendimento de Mazza (2012)

[...] a característica mais importante de qualquer espécie de desapropriação reside no fato de ser uma forma originária de aquisição da propriedade, na medida em que a aquisição não está vinculada à situação jurídica anterior. Assim, o bem expropriado ingressa no domínio público livre de ônus, gravames ou relações jurídicas, de natureza real ou pessoal, que eventualmente o atinjam (MAZZA, 2012, p.561).

Se o imóvel objeto da desapropriação estiver hipotecado, a hipoteca é automaticamente desconstituída no momento em que o bem ingressa no domínio público, subrogando-se o credor hipotecário no valor da indenização devida ao ex-proprietário.

Por razão idêntica, havendo contrato de locação incidente sobre o bem, a superveniência da desapropriação desfaz automaticamente o vínculo contratual, sendo impossível ao locatário pleitear a manutenção da vigência do contrato de locação até o seu termo final.

## **6.3 Fases da Desapropriação**

O procedimento expropriatório divide-se em duas grandes etapas: fase declaratória e fase executória ou judicial. No caso específico da desapropriação administrativa amigável, não seria necessário a execução da segunda etapa, de natureza judicial, porquanto o preço do bem expropriado já estaria acertado consensualmente, bem como a forma de pagamento do preço avençado, o que elimina a fase judicial, neste procedimento.

1) Fase declaratória: é iniciada com a expedição do decreto expropriatório ou a publicação da lei expropriatória. Como regra, a desapropriação instaura-se com a expedição do decreto expropriatório pelo Presidente da República, Governador, Interventor ou Prefeito (art. 6º do Decreto-Lei n. 3.365/41), trata-se, portanto, de ato privativo dos Chefes do Executivo de natureza discricionário.

Entretanto, excepcionalmente o Poder Legislativo poderá tomar a iniciativa da desapropriação por meio da promulgação de lei específica, cumprindo, neste caso, ao Executivo, praticar os atos necessários à sua efetivação.

O decreto é ato administrativo de efeitos concretos, e não propriamente regulamentar, sendo por isso suscetível de impugnação judicial via mandado de segurança e a sua expedição produz os seguintes efeitos:

- a) Submete o bem a um regime jurídico especial;
- b) Declara a destinação pretendida para o objeto expropriado;

c) Fixa o estado da coisa para fins de indenização, de modo que benfeitorias voluptuárias construídas após a data do decreto não serão incorporadas ao quantum da indenização. Já no caso de benfeitorias necessárias, seu custo deve ser incorporado à indenização, ao passo que as benfeitorias úteis, para incorporação ao preço, devem ser expressamente autorizadas pelo poder expropriante;

d) Autoriza o direito de penetração, de modo que o Estado pode, mediante notificação prévia, ingressar no bem para fazer medições. É o que estabelece o art. 7º do Decreto-Lei n. 3.365/41: “Declarada a utilidade pública, ficam as autoridades administrativas autorizadas a penetrar nos prédios compreendidos na declaração, podendo recorrer, em caso de oposição, ao auxílio de força policial”. Se houver abuso ou excesso de poder no exercício do direito de penetração, cabe indenização por perdas e danos, sem prejuízo da ação penal cabível;

A Súmula n. 23 do Supremo Tribunal Federal permite a concessão de licença para realização de obra no imóvel, mesmo após a expedição do decreto:

Verificados os pressupostos legais para o licenciamento da obra, não o impede a declaração de utilidade pública para desapropriação do imóvel, mas o valor da obra não se incluirá na indenização, quando a desapropriação for efetivada.

e) Inicia o prazo de caducidade, que será de cinco anos, contados da expedição do decreto, para as desapropriações por necessidade ou utilidade pública, e de dois anos, também contados da expedição do decreto, na hipótese de interesse social;

e) Preenchido o requisito legal de comprovada urgência, autoriza a imissão provisória na posse (art. 15 do Decreto-Lei n. 3.365/41);

f) Determina a entidade federativa com precedência sobre o bem (art. 2º do Decreto-Lei n. 3.365/41). No caso de desapropriação da União sobre o Estado e deste sobre o Município.

Escoado o prazo decadencial, somente decorrido um ano poderá ser o mesmo bem objeto de nova declaração (art. 10 do Decreto-Lei n. 3.365/41).

Ainda quanto a prazos, o art. 10, parágrafo único, do Decreto-Lei n. 3.365/41, com redação dada pela Medida Provisória n. 2.183-56/2001, define o prazo de cinco anos para propor ação que vise a indenização por restrições decorrentes de atos do Poder Público.

2) Fase executória: após manifestar o interesse no imóvel, por meio da expedição do decreto expropriatório, inicia-se a fase executória na qual o Poder Expropriante passa a tomar as medidas concretas para incorporação do bem no domínio público.

É realizada uma primeira oferta pelo bem, que, uma vez aceita pelo particular expropriado, consuma a mudança de propriedade, denominando-se desapropriação amigável. No que o renomado doutrinador administrativista Diógenes Gasparini, não concorda, visto que no seu entendimento, o procedimento somente poderia ser amigável, se todos os atos, fases ou etapas do mesmo fossem decididos consensualmente entre expropriante e expropriado.

Na hipótese de o expropriado não aceitar o valor oferecido, encerra-se a etapa administrativa da fase executória e terá início a fase judicial, com a propositura, pelo Poder Público, da ação de desapropriação.

Nesta ação, nos termos do art. 9º do Decreto-Lei n. 3.365/41, é vedado ao Poder Judiciário avaliar se estão presentes, ou não, as hipóteses de utilidade pública. A regra impede que o Poder Judiciário ingresse na análise do mérito do decreto expropriatório, isto é, no juízo de conveniência e oportunidade de realizar-se a desapropriação, sob pena de invadir a independência do Poder Executivo.

Nesse sentido, a doutrina afirma que o expropriado, na contestação da ação de desapropriação, somente pode discutir eventual ilegalidade, como desvio de finalidade, por exemplo, e o valor da indenização.

Entretanto, segundo Celso Antônio Bandeira de Mello (2004, p.891), além desses dois temas, seria possível discutir também, na ação de desapropriação, o enquadramento da situação concreta nas hipóteses legais da modalidade expropriatória utilizada.

#### **6.4 Formas de Pagamento da Indenização Definidas em Lei**

Certamente, é nesse requisito, que segundo Diógenes Gasparini, ocorre a maior e mais importante divergência entre os dois institutos, se é que podemos tratar os procedimentos como distintos, vez que não existe conceituação formal para o segundo.

De acordo com o estabelecido no art. 5º, XXIV, da Constituição Federal, a indenização expropriatória deve ser prévia, justa e, como regra, em dinheiro.

Alexandre Mazza (2012), faz uma interpretação dos requisitos estampados no dispositivo constitucional, acima citado e segundo o seu entendimento, o significado de cada pressuposto é o seguinte:

- a) Afirmar que a indenização é prévia significa que deve ser paga antes da perda definitiva da propriedade.
- b) Justa quer dizer que o valor da indenização deverá recompor integralmente a perda patrimonial experimentada pelo expropriado, abrangendo, se for o caso, o valor do terreno, das benfeitorias, do ponto, da freguesia e de todos os demais valores materiais e imateriais afetados pela desapropriação, como lucros cessantes, danos emergentes, honorários advocatícios e despesas processuais.
- c) E, em regra, a indenização deve ser paga em dinheiro, com exceção das desapropriações para reforma agrária e política urbana, cujo caráter sancionatório determina o pagamento da indenização em títulos da dívida. Igualmente, a desapropriação confiscatória constitui exceção a essa regra na medida em que não implica o pagamento de indenização (MAZZA, 2012, p.580).

Além de correção monetária contada a partir do laudo de avaliação do bem, incidem também sobre o valor da indenização juros moratórios, devidos em função do atraso no pagamento da indenização, e juros compensatórios, se houver imissão provisória, incidentes desde a data da perda antecipada da posse.

Em se tratando da desapropriação administrativa amigável, as condições supracitadas não se aplicariam, exceto a justa indenização.

Que a indenização deva ser justa, isto é indiscutível, pois o expropriado não pode ser prejudicado a ponto de não poder recompor a perda patrimonial experimentada pela expropriação, isto provocaria o enriquecimento ilícito do poder público em prejuízo do particular.

Quanto a indenização prévia e em dinheiro, não se aplicaria, bem como não se aplicaria também os juros, multas e correções decorrentes do atraso no pagamento da indenização, vez que a negociação consensual do preço a ser pago pelo bem expropriado e sua forma de pagamento, colocaria a avença nos moldes do contrato de compra e venda, portanto sujeito às regras do novo instituto.

Conforme já mencionado, as vantagens de se adotar a desapropriação administrativa amigável são inúmeras, além do fato de que, não havendo lide, não teria a necessidade da imissão provisória de posse, o poder público poderia tomar posse do bem expropriado imediatamente após a negociação do preço a ser pago e da forma de pagamento.

## **6.5 Possibilidades da Negociação de Prazos para o Pagamento da Indenização**

De acordo com o estabelecido no art. 5º, XXIV, da Constituição Federal, a indenização expropriatória deve ser prévia, justa e, como regra, em dinheiro, o que não deixa dúvidas quanto a impossibilidade de negociação de prazos para o pagamento da indenização, na medida em que o dispositivo em tela se trata de cláusula pétrea, insuscetível de mudança, nem mesmo por emenda constitucional, segundo o art. 60, § 4º, inciso IV da Constituição Federal de 1988.

Entretanto, a proposta da desapropriação administrativa amigável não é ofender ou passar por cima da constituição e muito menos mudar a constituição, mas sim adequar o procedimento expropriatório a nossa realidade atual, que busca por meio do direito, a conciliação, a composição e o entendimento entre as partes de um processo. Então, porque não evitar a lide, tabulando uma negociação consensual que promova benefícios e vantagens para ambas as partes?

#### 6.5.1 Dispositivo legal que impede a negociação da forma de pagamento

O dispositivo legal que impede a negociação da forma de pagamento do bem expropriado já foi apresentado, comentado e discutido, ao longo de todo o nosso estudo sobre a desapropriação é o inciso XXIV do art. 5º da Constituição Federal de 1988 que assim aduz:

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 (BRASIL, 1988, p.1).

Portanto, resta claro que negociar a forma de pagamento da indenização da desapropriação administrativa, estará incorrendo numa inconstitucionalidade.

#### 6.5.2 Posicionamento doutrinário e jurisprudencial favorável ao dispositivo

No estudo ora apresentado, pesquisamos várias obras, de doutrinadores renomados, conforme se pode constatar pelas referências bibliográficas e também uma infinidade de jurisprudências que nem foram citadas nas referências, por não constar no corpo deste trabalho em virtude da extensão textual.

O que se pode constatar é que a maioria desses doutrinadores elencados nas referências e também a maioria das jurisprudências são favoráveis ao dispositivo, aqueles por

serem ao mesmo tempo administrativista e constitucionalistas e estas por serem emitidas também por constitucionalistas.

Em ambos os casos, o peso da responsabilidade de se praticar uma atitude que ofenda a constituição, os impede de serem contrários ao dispositivo constitucional supramencionado.

### 6.5.3 Posicionamento jurisprudencial contrário ao dispositivo constitucional

Dentre todos os doutrinadores pesquisados e relacionados nas referências bibliográficas, apenas Diógenes Gasparini se manifesta inequivocamente contrário ao dispositivo legal que impede a negociação da forma de pagamento do bem expropriado, isto porque ele também é o único que defende a desapropriação administrativa amigável, com sendo uma espécie diferente de procedimento de desapropriação.

Segundo este doutrinador uma desapropriação somente poderia ser classificada como amigável se todo o seu procedimento fosse pautado em consensualidade, desde a negociação do preço até a definição da forma de pagamento do bem expropriado, sem com isso perder a característica do instituto da desapropriação.

Portanto, no seu entendimento, a desapropriação administrativa, com todas as suas características, jamais poderia ser tratada como procedimento amigável, o que remete a uma nova espécie de desapropriação, a Desapropriação Administrativa Amigável.

Quanto a jurisprudências contrárias ao dispositivo, gostaríamos de apresentar casos concretos ocorridos na cidade Santana da Vargem/MG, onde foram promovidas, nos últimos três anos, duas ações de desapropriação administrativa amigável, sobre glebas de terras de um único proprietário. Uma das ações foi promovida com suporte no requisito da utilidade pública, para a implantação de um parque industrial e um parque de exposições, a outra foi impetrada com fundamento no requisito do interesse social, para a construção de um novo bairro com moradias populares.

Ocorre que essas ações foram promovidas com a nomenclatura de desapropriação administrativa amigável, ambas foram realizadas a partir da negociação do preço do bem e da forma de pagamento, sendo uma delas com pagamento parcelado mensalmente e a outra com a devolução de parte da gleba desapropriada, devidamente urbanizada, para o expropriado realizar o loteamento, dentro de um prazo negociado no procedimento.

Importante ressaltar que o procedimento de desapropriação foi aprovado pela Câmara Municipal da cidade de Santana da Vargem/MG, sustentado por jurisprudências favoráveis a essa espécie de desapropriação, apresentadas no processo pelos procuradores do município.

Tais julgados são do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, sendo ambos, Apelação Cível acerca de indenização por desapropriação administrativa amigável, o primeiro sob o nº 2009.038898-7, da cidade de Araranguá, cujo Relator foi o Desembargador Luiz César Medeiros, julgado em 19.08.2009 e o segundo, nº 2012.071533-5, da cidade de Jaraguá do Sul, cujo Relator foi o Desembargador Newton Trisotto, julgado em 08.10.2013.

O que nos leva a concluir que a Desapropriação Administrativa Amigável é uma realidade contemporânea e que está sendo colocada em prática com frequência e bem próximo de nós.

## 7 CONCLUSÃO

Pudemos perceber pela exposição do presente estudo sobre a desapropriação administrativa amigável, que os conceitos de propriedade, direito de propriedade e de intervenção do poder público na propriedade particular, evoluíram e modificaram sobremaneira, com o passar dos anos.

O direito de propriedade, que antes de 1824 era absoluto, a partir desta data, com a promulgação da 1ª constituição da república brasileira, começou a ser mitigado. Até então, o proprietário tinha o direito de usufruir e dispor da sua propriedade, em benefício próprio, da forma como bem entendesse sem se preocupar com os malefícios causados às outras pessoas.

Entretanto, com o advento da 1ª constituição da república brasileira, em 1824, o governo passou a se preocupar com as consequências do mau uso da propriedade, instituindo o dever do cumprimento da função social da propriedade, em prol do bem estar da coletividade.

Daí em diante, tornou-se evidente que todas as demais constituições ofereceram suas contribuições, contemplando dispositivos específicos no corpo de suas redações, dando ênfase ao direito de usar e dispor da propriedade, porém, de maneira relativizada, perdendo totalmente o caráter de direito absoluto e assumindo como prioridade legal, a obrigação de cumprir a função social do imóvel, seja ele urbano ou rural.

O instituto da desapropriação caminha junto com o direito de propriedade, vez que a existência de um está condicionada existência do outro, teve também a sua evolução e modificação demonstrados, neste estudo.

Antes de 1824, portanto antes da 1ª Constituição do Brasil, as desapropriações eram realizadas, sem critério algum, o governo precisava de um determinado imóvel, ele o tomava do particular pra si, sem nenhuma justificativa e pagamento em troca, era como se ocorresse o confisco.

A partir da 1ª Constituição, ao lado do direito de propriedade, o instituto da desapropriação, começou a ser regulamentado, ganhando dispositivos específicos naquela

constituição e em todas as outras seguintes, inclusive na Constituição Cidadã de 1988, onde, tanto o direito de propriedade quanto o instituto da desapropriação veio a se solidificar.

Pudemos demonstrar também que nas constituições anteriores a de 1988, os dois institutos foram trabalhados e defendidos pelos governos, em cada época ou cada Constituição, com objetivos ou interesses diferentes, vezes por interesse político, por interesse financeiro, por interesse particular e até mesmo por interesses religiosos.

Enfim pudemos concluir que ambos os institutos encontraram respaldos reais e sólidos na Constituição da República de 1988, onde foram insculpidos e garantidos em dispositivos específicos o direito de propriedade, as circunstâncias, os requisitos e todas as condições em que esse direito pode ser mitigado. Bem como regulamentou as formas de intervenção do estado na propriedade particular, definindo as regras e normas sob as quais o governo pode praticar o ato de intervenção, definindo-os, classificando-os e conceituando-os, segundo a situação de ocorrência e a gravidade de cada espécie de procedimento interventivo.

Entretanto, restou comprovado, que o que não evoluiu de forma condizente com o estudo apresentado, foi o instituto do direito, entendendo que o ordenamento jurídico de um país é resultado e fruto de um contexto histórico, o direito deveria já ter encontrado uma solução para formalização do instituto da Desapropriação Administrativa Amigável, buscando legalizar de alguma forma a negociação da forma de pagamento do bem expropriado, sem com isso praticar ofensa à Constituição.

Fica aqui o nosso clamor final, que os estudiosos do direito debruçem sobre o tema em questão e busquem solução para este grande impasse, no instituto da desapropriação.

## REFERÊNCIAS

ABAGGE, Yasmini. **Desapropriação**. (2007) Disponível em:

<<http://www.webartigos.com/artigos/desapropriacao/2758/>> Acesso em 20 de jul.2016.

ALMEIDA, Fernando Dias Menezes. **Contrato Administrativo**. São Paulo: Quartier Latin, 2012.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros. 2004.

BRASIL. Constituição Federal de 1967. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Brasília: Planalto do Governo. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/civil\\_03/Constituicao/Constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/civil_03/Constituicao/Constituicao67.htm)>. Acesso em 19 de julho de 2016.

\_\_\_\_\_. Constituição Federal de 1934. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de Julho de 1934)**. Brasília: Planalto do Governo. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm)>. Acesso em 20 de julho de 2016.

\_\_\_\_\_. Código Civil (2002). **LEI Nº 10.406, DE 10 DE JANEIRO DE 2002**. Brasília: Planalto do Governo. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm)>. Acesso em 21 de julho de 2016.

\_\_\_\_\_. Estatuto da Cidade. **LEI Nº 10.257, DE 10 DE JULHO DE 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília: Planalto do Governo. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acesso em 21 de julho de 2016.

\_\_\_\_\_. Constituição Federal de 1946. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946)**. Brasília: Planalto do Governo. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm)>. Acesso em 21 de julho de 2016.

\_\_\_\_\_. Constituição Federal de 1891. **Constituição da Republica dos Estados Unidos do Brazil De 1891**. Brasília: Planalto do Governo. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm)>. Acesso em 23 de julho de 2016.

\_\_\_\_\_. Constituição Federal de 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Planalto do Governo. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em 27 de julho de 2016.

\_\_\_\_\_. **DECRETO-LEI Nº 25, DE 30 DE NOVEMBRO DE 1937**. Organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional. Brasília: Planalto do Governo. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del0025.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0025.htm)>. Acesso em 21 de set. de 2016.

\_\_\_\_\_. **DECRETO-LEI Nº 3.365, DE 21 DE JUNHO DE 1941**. Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del3365.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del3365.htm)>. Acesso em 19 de set. de 2016.

\_\_\_\_\_. **LEI Nº 4.132, DE 10 DE SETEMBRO DE 1962**. Define os casos de desapropriação por interesse social e dispõe sobre sua aplicação. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4132.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4132.htm)>. Acesso em 19 de set. de 2016.

\_\_\_\_\_. **LEI Nº 4.504, DE 30 DE NOVEMBRO DE 1964**. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4504.htm)>. Acesso em 20 de set. de 2016.

\_\_\_\_\_. **LEI Nº 8.629, DE 25 DE FEVEREIRO DE 1993**. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8629.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8629.htm)>. Acesso em 25 de set. de 2016.

\_\_\_\_\_. **LEI Nº 8.257, DE 26 DE NOVEMBRO DE 1991**. Dispõe sobre a expropriação das glebas nas quais se localizem culturas ilegais de plantas psicotrópicas e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8257.htm)>. Acesso em 03 de out. de 2016.

BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Granda. **Comentários à Constituição do Brasil**. V. 2. São Paulo: Saraiva, 1989.

BREGA FILHO, Vladimir. **Direitos fundamentais na Constituição de 1988: conteúdo jurídico das expressões**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002.

CARVALHO, Sindy Mayanna Mascarenhas de. **Princípio da função social da propriedade rural**, 2015. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/37367/principio-da-funcao-social-da-propriedade-rural>>. Acesso em: 15 ago. 2016.

DEL NERO, Patrícia Aurélio. **Propriedade Intelectual. A tutela jurídica da biotecnologia**. 2 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 19ª. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

FARIAS, Cristiano Chaves de; e ROSENVALD, Nelson. **Direitos Reais**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

GASPARINI, Diogenes. **Direito administrativo**. 17ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

GUIMARÃES, Deocleciano Torrieri. **Dicionário Técnico Jurídico**. 6 ed. São Paulo: Rideel, 2004.

IMPÉRIO DO BRASIL. Constituição de 1824. **Constituição Política do Imperio Do Brazil (De 25 De Março De 1824)** Brasília: Planalto do Governo. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/civil\\_03/Constituicao/Constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/civil_03/Constituicao/Constituicao24.htm)>. Acesso em 25 de julho de 2016.

MADEIRA, José Maria Pinheiro. **Administração Pública**. 10 ed. Rio de Janeiro:Elsevier, 2008.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo Alexandre Mazza 2016 - ad – 32**. Disponível em: <<https://www.passeidireto.com/arquivo/22934609/manual-de-direito...2016/32>> Acesso em: ago. de 2016.

\_\_\_\_\_. **Manual de Direito Administrativo**. 5ª ed. São Paulo. Saraiva, 2015.

\_\_\_\_\_. **Manual de Direito Administrativo**. 2ª ed. São Paulo. Saraiva, 2012.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 33.<sup>a</sup> edição, atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burl'E Filho. São Paulo: Malheiros, 2007.

\_\_\_\_\_. **Direito administrativo brasileiro**. 37<sup>a</sup>. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2011.

NOVELINO, Marcelo. **Direito Constitucional**. 3.ed. São Paulo: Método, 2009.

PEREIRA, Leiner Marchetti. **PROCESSO DESAPROPRIATÓRIO: a destinação dos bens e a ocorrência do instituto jurídico da tredestinação**. 2016. Disponível em: <[http://revistas.unincor.br/index.php/revistaunincor/article/viewFile/3054/pdf\\_484](http://revistas.unincor.br/index.php/revistaunincor/article/viewFile/3054/pdf_484)> . Acesso em 28 de set. de 2016.