

**DANIEL HENNING**

**O PAPEL DO PRINCÍPIO DA FUNÇÃO SOCIAL  
DA PROPRIEDADE NA ATIVIDADE  
INTERVENCIONISTA DO ESTADO**

**CURITIBA  
2002**

**DANIEL HENNING**

**O PAPEL DO PRINCÍPIO DA FUNÇÃO SOCIAL  
DA PROPRIEDADE NA ATIVIDADE  
INTERVENCIONISTA DO ESTADO**

**Monografia apresentada à Faculdade de  
Direito da Universidade Federal do  
Paraná, como requisito parcial à  
graduação no Curso de Direito.**

**Orientador: Prof. Romeu Felipe Bacellar  
Filho.**

**Co-orientador: Rafael Boff Zarpelon.**

**CURITIBA  
2002**

# TERMO DE APROVAÇÃO

DANIEL HENNING

## O PAPEL DO PRINCÍPIO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE NA ATIVIDADE INTERVENCONISTA DO ESTADO

Monografia aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de bacharel no Curso de Direito, Setor de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:

Orientador:

\_\_\_\_\_  
Professor Doutor Romeu Felipe Bacellar Filho

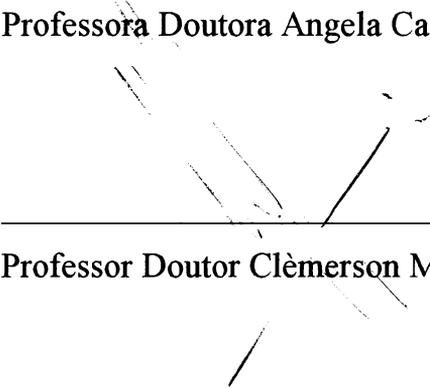
Membro:

  
\_\_\_\_\_  
Professor Doutor Margal Justen Filho

Membro:

\_\_\_\_\_  
Professora Doutora Angela Cassia Costaldello Caetano Ferreira

Suplente:

  
\_\_\_\_\_  
Professor Doutor Clèmerson Merlin Clève

Curitiba, 13 de novembro de 2002.

Aos meus pais,  
que sempre estiveram ao meu lado  
e muito me apoiaram nestes anos de estudos.

**Meus agradecimentos  
ao Professor Romeu Felipe Bacellar Filho  
e Rafael Boff Zarpelon,  
pelo auxílio despendido na elaboração deste trabalho.**

## SUMÁRIO

<b>RESUMO</b> .....	v
<b>ZUSAMMENFASSUNG</b> .....	vi
<b>INTRODUÇÃO</b> .....	01
<b>1. A PROPRIEDADE</b> .....	03
1.1. Evolução histórica .....	03
1.2. A Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão .....	05
<b>2. A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE</b> .....	08
<b>3. A PROPRIEDADE NO DIREITO BRASILEIRO</b> .....	12
3.1. As Constituições Brasileiras e o direito de propriedade .....	12
3.1.1. <i>Constituição Imperial de 1824</i> .....	12
3.1.2. <i>A Constituição de 1891</i> .....	13
3.1.3. <i>A Constituição de 1934</i> .....	14
3.1.4. <i>A Constituição de 1937</i> .....	15
3.1.5. <i>A Constituição de 1946</i> .....	16
3.1.6. <i>A Constituição de 1967</i> .....	18
3.2. A propriedade na Constituição Federal de 1988 .....	19
3.2.1. <i>A disciplina constitucional da propriedade</i> .....	19
3.2.2. <i>A propriedade no novo Código Civil Brasileiro</i> .....	22
<b>4. A INTERVENÇÃO DO ESTADO NA PROPRIEDADE</b> .....	25
4.1. Polícia administrativa e o poder de polícia .....	25
4.2. Limitações e restrições administrativas .....	28
4.3. Os fundamentos da intervenção .....	30
4.4. Mecanismos de intervenção na propriedade privada .....	32
4.4.1. <i>Limitações administrativas</i> .....	33
4.4.2. <i>Tombamento</i> .....	34
4.4.3. <i>Ocupação temporária</i> .....	36
4.4.4. <i>Requisição administrativa</i> .....	37
4.4.5. <i>Servidão administrativa</i> .....	38
4.4.6. <i>Desapropriação</i> .....	39
4.4.7. <i>O Estatuto da Cidade e os seus instrumentos</i> .....	43
<b>CONCLUSÃO</b> .....	47
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	49

## RESUMO

É escopo do Estado promover o bem de todos e construir uma sociedade justa e solidária. Porém, isto só se faz possível mediante a redução das desigualdades sociais, garantindo a todos o acesso à propriedade imobiliária. Torna-se imperioso o combate à concentração e à especulação imobiliária e ao uso desordenado da propriedade. Esta deve atender ao bem de todos, ainda que indiretamente, cumprindo suas funções sociais. Cabe ao Estado assumir esta árdua tarefa, estabelecendo diretrizes para o adequado aproveitamento do solo, e correto exercício do direito de propriedade, em concordância com os interesses coletivos.

Palavras-chave: propriedade – função social – interesse social – Estado – intervenção – reforma agrária – planejamento urbano.

## ZUSAMMENFASSUNG

Der Staat hat die Verpflichtung das Wohlbefinden zu vordern, indem er eine gerechte und solidere Gesellschaft bildet. Dies ermöglicht sich nur indem die Sozialunterschiede sich geringern, und indem alle das recht auf Immobilieneigentum erhalten. Die Immobilienmonopolisierung, Spekulation, wie auch ungeplante Nutzung des Eigentums, muss imperativ bekämpft werden. Somit muss das Wohlbefinden aller erreicht werden, sowohl indirekterweise die Sozialfunktionen beachtet werden müssen. Der Staat ist verantwortlich diese komplizierte Aktivität zu sich zu nehmen, Maßstäbe für die geeignete Nutzung des Landes zu definieren, und die korrekte Ausführung des Inhaberrechtes beaufsichtigen, dies in Konkordanz mit den Kollektiven Interessen.

Schlüsselwörter: Eigentum – Sozialfunktionen – Sozialinteressen – Staat – Einschreiten – Agrarreform – Stadtplanung.

## INTRODUÇÃO

A propriedade imobiliária é um dos elementos basilares da sociedade contemporânea, constituindo importante meio de produção, gerando riquezas e provendo o sustento do indivíduo.

Por outro lado, sendo um bem escasso, a propriedade, se mal distribuída, conduz a graves distorções sociais. A impossibilidade de que todos tenham acesso a ela gera uma grande massa de excluídos, incapazes de prover seu próprio sustento e sem um local digno para fixar sua moradia.

Porém, não apenas a falta da propriedade é prejudicial. Esta, quando má empregada, pode também acarretar sérios gravames para a coletividade.

O Estado Social de Direito, que se contrapõe ao Estado Liberal, fruto da Revolução Francesa, não permanece inerte em relação a estas questões. Consoante a Constituição Federal de 1988, são objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil a construção de uma sociedade justa, livre e solidária, isenta de pobreza, marginalidade e desigualdades sociais. Neste sentido, o Poder Público procura regular a propriedade, dirimir conflitos que dela decorram, bem como condicionar o seu uso. É justamente esta atividade intervencionista do Estado que será objeto do presente trabalho.

Iniciaremos este estudo pelo exame do direito de propriedade em si, atentando para a sua evolução desde o Direito Romano, passando pela propriedade feudal, até a propriedade hodierna. Embora constitua tema vastamente explorado pela doutrina, esta análise é sempre relevante para a compreensão da postura adotada pelo Estado e pela própria sociedade em relação ao direito de propriedade.

Em seguida verificaremos como a noção de função social alterou o conceito e a estrutura da propriedade, provocando profundas transformações no seu tratamento jurídico, contribuindo para o aumento do intervencionismo estatal.

Não se pode deixar de lado, ainda, a análise da evolução do direito de propriedade na ordem constitucional pátria. Enquanto norma básica do direito, a Constituição apresenta os princípios fundamentais e norteadores da aplicação e interpretação da lei e reflete, em certa medida, os anseios da sociedade. Procederemos a uma breve abordagem de cada uma das Cartas elaborada no decorrer da história brasileira, o que permitirá apreender a gradual alteração da disciplina do direito de propriedade, sobretudo no que concerne ao ingresso do princípio da função social em nosso ordenamento jurídico e à influência das correntes socializadoras do direito surgidas nos últimos séculos.

Às vésperas da entrada em vigência do Novo Código Civil brasileiro, importa também averiguar como esta nova lei aborda a propriedade, visto que, ideologicamente, difere amplamente do antigo *Codex*, porquanto sofre a influência dos ideais que culminaram na elaboração da Constituição Federal de 1988.

Encerraremos o trabalho com o estudo da intervenção do Estado na propriedade. Serão abordados aspectos relativos ao poder de polícia, através do qual a Administração Pública condiciona os direitos de liberdade e propriedade, às limitações e restrições administrativas, e aos fundamentos que autorizam esta ingerência sobre a esfera privada. Por fim, serão analisados os mecanismos pelos quais se manifesta a intervenção, inclusive alguns constantes da recente Lei nº 10.257/01, que estabeleceu o Estatuto da Cidade.

## 1. A PROPRIEDADE

### 1.1. Evolução histórica

O estudo do direito de propriedade e de sua evolução histórica é fundamental para a compreensão do instituto da função social da propriedade e da importância que ele assume hoje em nosso direito.

Ao longo dos séculos o direito de propriedade assumiu diferentes feições, apresentando conteúdo variável e merecendo proteção em graus distintos.

No direito romano prevaleceu a propriedade individual, que conferia ao titular do direito amplos poderes. Discute-se se no início do Império Romano ela não seria coletiva, ou ao menos gentílica, mas é certo que nas fases republicana e imperial ela se concentrou na pessoa do chefe de família, quando se tornou ilimitada\*, imune a qualquer encargo público ou privado, e perpétua. Quanto à extensão, a propriedade romana projetava-se acima e abaixo do solo, até o infinito. Tão fortes eram os direitos proprietários que a sua restrição significava a violação da autonomia da família<sup>1</sup>.

Na Idade Média, com a queda do Império Romano, surge entre os povos germanos a propriedade feudal, na qual o vassalo, numa relação de fidelidade a seu Senhor, trabalhava as terras deste em troca de proteção.

Este momento histórico ficou marcado pela pluralidade de ordens jurídicas, destacando-se o chamado direito feudal, que desenvolveu a propriedade sobre a relação de senhores feudais e vassalos. As terras concentraram-se nas mãos da nobreza, dos condes e barões (domínio direto), que entregavam a sua utilização aos seus vassalos (domínio útil). Tem-se, portanto, a propriedade dividida, admitindo a repartição dos direitos proprietários.

---

\* Salvo as limitações decorrentes dos direitos de vizinhança, reconhecidas pelo direito romano.

<sup>1</sup> OLIVEIRA, F. A. de. *Limitações Administrativas à propriedade privada imobiliária*. Rio de Janeiro: Forense, 1982, p. 12.

O direito de propriedade se confunde, neste período, com o poder político, uma vez que toda a força produtiva estava baseada no uso da terra. Não havia um poder central capaz de impor suas leis, mas o território europeu estava fragmentado em regiões semi-independentes, em que os grandes senhores impunham suas próprias regras.

Fica evidente o caráter fragmentário deste modelo de direito de propriedade, que apresentava poderes proprietários bipartidos: os nobres detinham o domínio eminente, e os servos exerciam o domínio útil.

A partir do Século XII há uma retomada da atividade mercantil (que entrou em declínio após a ruína do Império Romano), com o conseqüente enfraquecimento da Nobreza. As formas de produção, então baseadas no plantio, perdem espaço para a circulação riqueza, fazendo surgir uma nova classe forte (econômica e politicamente): a burguesia. Ao mesmo tempo, verifica-se que o sistema bipartido de poderes proprietários, desenvolvido durante o Feudalismo, configurava um obstáculo à circulação, na medida em que dificultava a compra e a venda da propriedade.

Tudo deveria ser passível de circulação – mesmo a força de trabalho passou a ser vista como mercadoria. Neste sentido, aspirou-se a um novo modelo proprietário capaz de facilitar a circulação de terras. Conforme destacou Fernando Andrade de OLIVEIRA<sup>2</sup>, ao fim do período medieval, quando a soberania concentrou-se no Estado e se destacou da propriedade, esta perdeu seu fundamento, a sua razão de ser.

Assim, retoma-se a concepção individualista de propriedade concentrando os poderes nas mãos de um só titular. Orlando GOMES<sup>3</sup> assevera que “no regime capitalista, o conceito unitário é restaurado e os poderes que ela confere são exagerados, a princípio, exaltando-se a concepção individualista. Ao seu exercício não se antepõem restrições, senão raras, e o direito do proprietário é elevado à condição de direito natural, em pé de igualdade com as liberdades fundamentais”.

Esta concepção chega à sua expressão máxima na Revolução Francesa, quando da elaboração da Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão.

---

<sup>2</sup> OLIVEIRA, F. A. de, op. cit., p. 25.

<sup>3</sup> GOMES, O. *Direitos Reais*. 18. ed. atual. Rio de Janeiro: Forense, 2001, p. 102.

## 1.2. A Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão

Superada a Idade Média, Jean Bodin definiu a propriedade como fundamento da própria soberania estatal. Afastava completamente da esfera particular o domínio do Estado, de modo que a administração da propriedade cabia única e exclusivamente aos chefes de família<sup>4</sup>.

Posteriormente, John Locke trouxe a idéia de que a propriedade preexistia à própria instituição da sociedade política, na medida em que o poder político era voltado justamente para preservar a propriedade. Para ele, a propriedade abarcaria todos os bens ínsitos à pessoa humana (como a vida, a saúde, a liberdade), constituindo uma barreira intransponível para o Estado, um direito verdadeiramente natural<sup>5</sup>.

Essa visão extremamente individualista e egoísta foi adotada pela Revolução Francesa, que culminou na elaboração da Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão, qual elevou o direito de propriedade à categoria de direitos fundamentais, conforme se depreende da leitura do seu artigo 17: “Como a propriedade é um direito inviolável e sagrado, ninguém dela pode ser privado a não ser quando a necessidade pública legalmente comprovada o exigir evidentemente e sob condição justa e prévia.”

A propriedade passa a ser vista como uma consequência da própria liberdade pessoal, inerente à personalidade humana. Disto decorre a concepção de um direito absoluto, ilimitado e exclusivo. Neste sentido, Luiz Edson FACHIN<sup>6</sup> ressalta que “a afirmação máxima do direito de propriedade, nos moldes próximos ao hoje contemplado entre nós, se dá com o *Code Napoléon*, o *Código da Propriedade*, em seu artigo 544; primeira parte: *La propriété est le droit de jouir et disposer des choses de la manière plus absolue*”. O proprietário tinha amplos e plenos poderes sobre seus

---

<sup>4</sup> FRANCISCO, C. A. A propriedade urbana na nova ordem constitucional. In: BITTAR, C. A. (coord.). *A propriedade e os direitos reais na Constituição de 1988*. São Paulo: Saraiva, 1991, p. 19.

<sup>5</sup> Id.

<sup>6</sup> FACHIN, L. E. *A função social da posse e a propriedade contemporânea (uma perspectiva de usucapião imobiliária rural)*. Porto Alegre: Fabris, 1988, p. 16.

domínios. Não se admitia qualquer ingerência estatal. Cabia ao Estado tão-somente garantir a propriedade, mas sem jamais interferir na sua utilização.

Numa análise mais acurada, entretanto, verifica-se que mesmo o direito de propriedade francês não era absolutamente ilimitado. O art. 17 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão deixava clara a possibilidade do Estado retirar o direito do particular. Outrossim, o Código Civil Francês delegou à Administração Pública a tarefa de regulamentar a utilização da propriedade.

De qualquer forma, fórmula semelhante à contida na Declaração, e adotada pelo Código de Napoleão, foi acolhida por outros Códigos, dentre os quais o Código Civil Brasileiro de 1916, que assim dispõe: “Art. 524. A lei assegura ao proprietário o direito de usar, gozar e dispor de seus bens, e de reavê-los do poder de quem quer que injustamente os possua.”

Trata-se de uma perspectiva eminentemente individualista, não mencionando o Código Civil Brasileiro qualquer limitação ao direito, salvo as hipóteses dos direitos de vizinhança e uso nocivo da propriedade.

Nota-se, ainda, que o Código Civil se preocupa unicamente com o aspecto patrimonial do direito de propriedade. É, evidentemente, documento legal dirigido àqueles que já são proprietários. O Código mune o proprietário de mecanismos de defesa de seu patrimônio, mas não garante ao ‘não-proprietário’ meios de acesso aos bens.

Por outro lado, face à grande massa de excluídos, torna-se imperiosa a interferência do Estado, a fim de garantir uma melhor distribuição das terras e uma melhor condição de vida para as populações menos favorecidas. Neste ambiente, ganham força as idéias de socialização do direito em geral e do direito de propriedade.

Como bem destacou Caramuru Afonso FRANCISCO<sup>7</sup>, “a própria essência do direito é atingida, já que se descobrem meios de exploração econômica do subsolo e do espaço aéreo, exploração esta de bens que se mostram estratégicos e importantíssimos para a própria sobrevivência da sociedade política”.

---

<sup>7</sup> FRANCISCO, op. cit.,p. 21.

Desenvolve-se a doutrina da função social da propriedade, pregando a necessidade de se adequar o uso da propriedade ao bem comum.

Nasce para o proprietário o dever de utilizar a propriedade em benefício da comunidade e de acordo com a sua “função social”, que será objeto de estudo do Capítulo 2.

## 2. A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

A Revolução Francesa, como vimos, proclamou um direito de propriedade absoluto, ilimitado e individual. Dotado de amplos poderes, o proprietário podia desfrutar da sua propriedade da forma mais livre. Porém, esta propriedade egoística sofreu sérias críticas no final do século XIX e no decorrer do século XX, quando se sustentou o uso da propriedade em prol do bem-estar social.

Papel fundamental neste processo teve a Igreja que tentou compatibilizar a propriedade privada com a necessidade de se adaptar a produção às necessidades sociais, discussão que se iniciou com a encíclica *Rerum Novarum*<sup>8</sup>, elaborada pelo Papa Leão XIII em 15 de maio de 1891.

Já em 1911, Leon DUGUIT<sup>9</sup>, citado por Celso Antônio Bandeira de MELLO, sustentava que todo homem tem uma função social. Com relação à propriedade, o

---

<sup>8</sup> É interessante notar que, mesmo em face do sentimento individualista que dominava a Europa pós-Revolução, havia grande oposição aos ideais socialistas, inclusive dentro da Igreja, conforme trechos da encíclica: "...los socialistas, atizando el odio de los indigentes contra los ricos, tratan de acabar con la propiedad privada de los bienes, estimando mejor que, en su lugar, todos los bienes sean comunes y administrados por las personas que rigen el municipio o gobiernan la nación. (...) Pero esta medida es tan inadecuada para resolver la contienda, que incluso llega a perjudicar a las propias clases obreras; y es, además, sumamente injusta, pues ejerce violencia contra los legítimos poseedores, altera la misión de la república y agita fundamentalmente a las naciones." Mais adiante, a encíclica defende o uso da propriedade em benefício da sociedade, mas sustenta a sua inviolabilidade em face do Estado: "...Por lo tanto, cuando se plantea el problema de mejorar la condición de las clases inferiores, se ha de tener como fundamental el principio de que la propiedad privada ha de conservarse inviolable. (...) Pues ya vimos que la cuestión que tratamos no puede tener una solución eficaz si no es dando por sentado y aceptado que el derecho de propiedad debe considerarse inviolable. Por ello, las leyes deben favorecer este derecho y proveer, en la medida de lo posible, a que la mayor parte de la masa obrera tenga algo en propiedad. Con ello se obtendrían notables ventajas, y en primer lugar, sin duda alguna, una más equitativa distribución de las riquezas. (...) Sin embargo, estas la ley, sino por la naturaleza, y, por tanto, la autoridad pública no puede abolirlo, sino solamente moderar su uso y compaginarlo con el bien común. Procedería, por consiguiente, de una manera injusta e inhumana si exigiera de los bienes privados más de lo que es justo bajo razón de tributos..." (LEÃO XIII, Papa. *Rerum Novarum*. Disponível em: <[http://www.vatican.va/holy\\_father/leo\\_xiii/encyclicals/documents/hf\\_l-xiii\\_enc\\_15051891\\_rerum-novarum\\_sp.html](http://www.vatican.va/holy_father/leo_xiii/encyclicals/documents/hf_l-xiii_enc_15051891_rerum-novarum_sp.html)> Acesso em: 17 ago. 2002.)

<sup>9</sup> *Las transformaciones generales del derecho privado, desde el Código de Napoleon*. Tradução de: Carlos G. Posada. 2. ed. [S.l.]: Livreria Española y Extranjera, 1920 apud MELLO, C. A. B. de. *Direito administrativo na Constituição de 1988*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991, p. 110.

eminente jurista francês negava-lhe a natureza de direito, ressaltando sua função social: “Pero la propiedad no es un derecho; es una función social. El propietario, es decir, el poseedor de una riqueza tiene, por el hecho de poseer esta riqueza, una función social que cumplir; mientras cumple esta misión sus actos de propietario están protegidos. Si no la cumple o la cumple mal, si por ejemplo no cultiva la tierra o deja arruinarse su casa, la intervención de los gobernantes es legítima para obligar-se a cumplir su función social de propietario, que consiste en asegurar el empleo de las riquezas que posee conforme a su destino”.

Prevaleceu, no entanto, a idéia de que a propriedade é efetivamente um direito, mas que deve ser exercida em conformidade com o bem público, entendimento que pouco a pouco ingressou em diversos ordenamentos jurídicos. Esta idéia de socialização do direito encontra nas Constituições do México e da Alemanha de Weimar suas primeiras adoções<sup>10</sup>. Em nosso direito a recepção do princípio da função social se deu na Constituição Federal de 1934, gerando conflito ideológico entre a ordem constitucional e o Código Civil vigente.

Até então o proprietário detinha direitos ilimitados e era “soberano” para utilizar sua propriedade. Com a concepção da denominada função social da propriedade, esta realidade cai por terra, vez que o proprietário passa a ter, além dos poderes e direitos, uma série de deveres inerentes ao fato de possuir um imóvel. Afirma o professor Orlando GOMES<sup>11</sup> que:

...o novo esquema manifestou-se pela consistência da função sob tríplice aspecto:

- 1º) a privação de determinadas faculdades;
- 2º) a criação de um complexo de condição para que o proprietário possa exercer seus poderes;
- 3º) a obrigação de exercer certos direitos elementares ao domínio.

A subsunção do direito de propriedade ao princípio da função social relativiza o instituto a tal ponto que surge a noção de que, não cumprida a função social da propriedade, o direito deve extinguir-se, a fim de que lhe seja dada destinação conforme ao ordenamento jurídico.

---

<sup>10</sup> FRANCISCO, op. cit., p. 21.

<sup>11</sup> GOMES, op. cit., p. 109.

Conforme leciona Eros Roberto GRAU<sup>12</sup>:

...por *função social* importa não apenas o rompimento da concepção, tradicional, de que a sua garantia reside em um direito natural, mas também a conclusão de que, mais do que meros direitos residuais (Giovanni Quadri, *Diritto Pubblico dell'Economia*, p. 70) (parcelas daquele que em sua totalidade contemplava-se no *utendi* em sua totalidade contemplava-se no *utendi fruendi et abutendi*, na *plena in re potestas*), o que atualmente divisamos, nas propriedades impregnadas pelo princípio, são verdadeiras *propriedades-função social* e não apenas, simplesmente, *propriedades*. O princípio da *função social da propriedade*, desta sorte, passa a integrar o conceito jurídico-positivo de *propriedade* (destas propriedades), de modo a determinar profundas alterações estruturais em sua interioridade. [grifos do autor]

O princípio da função social da propriedade inseriu-se na estrutura do instituto da propriedade, qualificando-o e modificando sua natureza, não mais podendo ser visto na sua aceção individualista e dissociada do bem-estar comum. Desta forma, a função social da propriedade não pode ser vislumbrada como mero limite ao exercício do direito de propriedade, como pretenderam alguns autores, mas como princípio que incide diretamente sobre seu conteúdo.

Vale frisar que o princípio da função social da propriedade apresenta conteúdo amplo e complexo, englobando uma série de aspectos relevantes. Não implica apenas no dever de não exercer o direito de propriedade em prejuízo de outrem, mas impõe também ao proprietário o dever de exercê-lo em benefício da comunidade. A função social da propriedade atua como verdadeira fonte de imposição de comportamentos positivos<sup>13</sup>.

Celso Ribeiro BASTOS<sup>14</sup> salienta que “hoje, a liberdade de uso e fruição, em muitos casos, vê-se transformada em dever de uso. É um desdobramento sem dúvida importante do moderno direito de propriedade. À luz das concepções atuais não há por que fazer prevalecer o capricho e o egoísmo quando é perfeitamente possível compatibilizar a fruição individual da propriedade com o atendimento de fins sociais”.

Algumas normas do nosso direito refletem claramente esta orientação. A Constituição Federal estabelece, no art. 186, o aproveitamento racional da terra e dos

---

<sup>12</sup> GRAU, E. R. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1991, p. 251.

<sup>13</sup> *Ibid*, p. 250.

<sup>14</sup> BASTOS, C. R. *Curso de direito administrativo*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1994, p.206.

recursos naturais, de forma a não agredir o meio ambiente, a observância das normas que regulam o trabalho, e o favorecimento do bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

Na mesma esteira, os arts. 1º e 2º, da Lei nº 10.257/01, falam em direito à moradia, saneamento básico, segurança, acesso a serviços públicos e infra-estrutura em geral. A lei determina, ainda, o planejamento das cidades, com o devido zoneamento e parcelamento do solo urbano, inclusive repudiando a não utilização ou a subutilização da propriedade. Nos termos do art. 39, “a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor...”

O princípio da função social da propriedade também tem reflexos na questão da proteção do meio ambiente. A Constituição Federal de 1988, por exemplo, dedicou capítulo especial ao meio ambiente, declarando, no art. 225, que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado...” Para a consecução deste direito, a Constituição atribuiu ao Poder Público competência para definir espaços territoriais a serem protegidos, exigir estudos de impacto ambiental prévios à instalação de atividades potencialmente causadoras de degradação do meio ambiente, além de outras medidas relevantes.

### **3. A PROPRIEDADE NO DIREITO BRASILEIRO**

#### **3.1. As Constituições Brasileiras e o direito de propriedade**

##### ***3.1.1. Constituição Imperial de 1824***

Não obstante a Revolução Francesa tenha proclamado a propriedade inviolável e sagrada, no Brasil imperial era forte o arbítrio da Monarquia, podendo o Rei apoderar-se de bens particulares.

Influenciado pela primeira Constituição Francesa, que regulava a desapropriação por utilidade pública, o Príncipe regente expediu o decreto de 21 de maio de 1821, determinado o ajuste de preço entre a Real Fazenda e o proprietário expropriado.

Três anos mais tarde, Dom Pedro I outorgou a Constituição de 1824, cujo artigo 179, inciso XXII, garantiu o direito de propriedade: “É garantido o direito de propriedade em toda a sua plenitude. Se o bem público legalmente verificado exigir o uso e emprego da propriedade do cidadão, será ele previamente indenizado no valor dela. A lei marcará os casos em que terá lugar esta única exceção e dará as regras para se determinar a indenização.”

A regulamentação da desapropriação se deu pela Lei de 9 de setembro de 1826, que distinguiu os casos fundados na necessidade pública e os de utilidade pública. Outras leis se seguiram a esta, inclusive atribuindo às Províncias competência para a desapropriação por utilidade municipal ou provincial.

O artigo 167 da Constituição de 1824 ainda conferiu às câmaras de cidades e vilas o governo econômico e municipal. Nos termos da Lei de 1º de outubro de 1828 estas câmaras deveriam dispor sobre alinhamento, limpeza, iluminação, conservação de muros, calçadas, etc.

De modo geral, no Brasil Império o Direito Administrativo pouco interferiu na propriedade privada, limitando-se a algumas hipóteses como: tomada da posse do uso ou do domínio da propriedade pela administração havendo perigo iminente, arrombamento e demolições necessárias em caso de incêndio, desapropriação para construção de estradas de ferro.

Não obstante a Constituição garantisse o direito de propriedade na sua plenitude, ressalvada a desapropriação, a propriedade, no campo do direito privado, era ainda regulada pelo Direito Civil português, que estava em desacordo com a doutrina emergente da Revolução Francesa.

Tramitavam, neste período, propostas de alteração da legislação civil, como a Consolidação elaborada por Augusto Teixeira de Freitas que definia o domínio perfeito como o “direito real perpétuo de uma só pessoa sobre uma coisa própria, móvel ou imóvel, com todos os direitos sobre sua substância e utilidade”<sup>15</sup>.

### *3.1.2. A Constituição de 1891*

A primeira Constituição republicana do Brasil estabeleceu o direito de propriedade no artigo 72, § 17: “O direito de propriedade mantém-se em toda a sua plenitude salvo a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia”.

Entende-se que há necessidade pública quando a propriedade é essencial a uma necessidade do Estado. A utilidade pública, por outro lado, verifica-se quando a desapropriação se presta a um serviço público, a uma utilidade qualquer prestada pelo Estado.

A Constituição definiu, ainda, que o domínio do solo compreenderia as minas, salvo limitações estabelecidas em lei. Aliás, a Emenda de 1926 tornou as minas intransferíveis a estrangeiros.

Em 1916 foi concluída a elaboração do Código Civil brasileiro que regulou o instituto da propriedade atendendo a interesses eminentemente privados. O artigo 524,

---

<sup>15</sup> OLIVEIRA, F. A. de, op. cit., p. 182-183.

como já dissemos no Capítulo 1, influenciado pelos princípios individualistas e liberais da Revolução de 1789, reservou amplos poderes ao proprietário. O artigo 527 do mesmo diploma prevê que “o domínio presume-se exclusivo e ilimitado, até prova em contrário”.

Interessante notar, porém, que mesmo a propriedade do Código Civil de 1916 não é absoluta. O artigo 526, ao traçar os limites da propriedade, estendendo-a em toda altura e profundidade, a partir do solo, úteis ao exercício do direito, dispõe que atividades praticadas a certa altura ou profundidade que não importem prejuízo ao proprietário não podem ser obstadas por este. O Código ainda estabeleceu certas limitações à propriedade através da fixação dos direitos de vizinhança, e ao prever os institutos da desapropriação (art. 590) e do usucapião (arts. 618 e 619).

Não obstante os ideais absorvidos pelo Código Civil, viu-se, no início do século XX, o aparecimento de correntes socializadoras do direito de propriedade, inclusive defendendo uma maior intromissão do Estado na autonomia privada. Atento a estas mudanças, Fernando Andrade de Oliveira ensina que “essa intervenção estatal é manifestação inequívoca de um movimento que, sem quebrar as linhas fundamentais da base individualista e romana em que ainda se assenta o direito de propriedade, torna menos ásperas as suas estruturas e mais permeáveis às correntes socializadoras”.

### ***3.1.3. A Constituição de 1934***

A primeira Constituição elaborada pelo Governo revolucionário, em 1934, igualmente garantiu o direito de propriedade, mas condicionou seu exercício à não afronta do interesse social ou coletivo (art. 113, 17). A ordem econômica se pautaria pelos princípios da justiça e das necessidades da vida nacional, garantindo a todos uma existência digna (art. 115). A União poderia agora, em respeito ao interesse público, monopolizar certas atividades industriais. Previu inclusive a nacionalização dos Bancos e de fontes de energia essenciais ao país.

Enfim, a Constituição de 1934 subordinou o direito de propriedade ao interesse social, regra que desde então passou a integrar todas as Constituições brasileiras.

Durante o Governo Revolucionário de 1930 foram editados, dentre outras leis, alguns Códigos que direta ou indiretamente regularam o uso da propriedade. São eles: o Código de Minas, o Código de Águas e o Código Florestal.

O Código de Minas (Decreto nº 24.642), determinou que novas jazidas seriam incorporadas ao patrimônio da nação, como propriedade imprescritível e inalienável, podendo a administração autorizar ou conceder a exploração.

O Código de Águas (Decreto nº 24.642), por sua vez, estabeleceu os terrenos reservados, faixas de terras banhadas pelos rios navegáveis ou formadores dos cursos navegáveis. Disciplinou, ainda, a exploração da energia elétrica, cujo aproveitamento industrial se dá pelo regime de autorizações e concessões. As águas particulares passaram a sofrer vigilância da administração, atendendo a questões de saúde e de segurança pública.

Já o Código Florestal (Decreto nº 24.642) criou categorias diferenciadas de florestas, em especial as florestas protetoras, como as matas ciliares, de conservação permanente e inalienáveis.

#### ***3.1.4. A Constituição de 1937***

A Constituição de 1937, a exemplo da anterior, garantiu o direito de propriedade, ressaltando a desapropriação por necessidade ou utilidade pública; mas previu ainda que o conteúdo e os limites do direito seriam definidos nas leis que lhe regulassem o exercício.

Logo após a elaboração da Constituição Federal, editou-se o Decreto-lei nº 25/37, disciplinando a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional mediante o tombamento. Uma vez tombado, o bem sofre uma série de limitações, não podendo ser destruído, demolido, ou mutilado, e quaisquer reparos ou reformas devem ser

previamente comunicados. A Administração Pública ainda garante para si o direito de preferência na aquisição destes bens (vide 4.4.2.)

Editou-se, ainda, o Decreto-lei nº 3.365/41, que dispôs sobre a desapropriação por utilidade pública, abandonando a distinção entre as noções de utilidade e de necessidade pública. O artigo 5º do Decreto-lei apresenta um rol taxativo de hipóteses de utilidade pública, que pode ser ampliado por leis especiais.

O mencionado decreto trouxe algumas inovações interessantes, como a possibilidade da desapropriação por zona (art. 4º) e a desapropriação de bens públicos, conforme o art. 2º, § 2º. Ademais, prevê o instituto da imissão da posse nos casos de urgência na desapropriação (art. 15).

O Decreto-lei ainda limitou, de forma bastante drástica, os meios de defesa do expropriante. O art. 9º veda ao Judiciário analisar o mérito da desapropriação, verificando os motivos do ato. O art. 20, por sua vez, determina que a contestação só pode versar sobre vício do processo ou impugnação do preço oferecido pelo Poder Público. Outras questões devem ser objeto de ação direta. Por fim, o art. 35 impede que o particular reivindique o bem expropriado, ainda que comprovada a nulidade do processo de desapropriação, resolvendo-se sempre em perdas e danos.

### ***3.1.5. A Constituição de 1946***

O art. 141, § 16, da nova Constituição garantiu o direito de propriedade, ressalvados os casos de desapropriação por necessidade e utilidade pública e por interesse social. Já o art. 147 estabeleceu que “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”.

Observa-se, diante do conteúdo dos mencionados dispositivos constitucionais, uma mudança gradual de tratamento da propriedade no direito brasileiro. Se no início do século sequer se falava em função social, nesta etapa da evolução do direito a propriedade já se encontra bastante afetada ao bem-estar social, cabendo ao Estado intervir a fim de garantir uma distribuição mais justa das terras.

A desapropriação não tem mais aplicação restrita ao atendimento de uma necessidade ou de uma utilidade pública em sentido estrito, a fim de que o Estado aproveite o bem desapropriado. Passa a ser possível a expropriação quando necessária à própria ordem social.

A disciplina da desapropriação por interesse social encontra-se na Lei nº 4.132/62. Dispõe o art. 1º da lei que “a desapropriação por interesse social será decretada para promover a justa distribuição da propriedade ou condicionar o seu uso ao bem-estar social, na forma do art. 147 da Constituição Federal [de 1946]”.

O art. 2º define o que vem a ser interesse social: aproveitamento adequado do bem improdutivo ou mau explorado; estabelecimento e manutenção de colônias ou cooperativas de povoamento e trabalho agrícola; manutenção de posseiros com anuência dos proprietários em áreas urbanas, formando núcleos de habitação; construção de casas populares; águas e terras suscetíveis de valorização extraordinária pela conclusão de obras e serviços públicos; proteção do solo e preservação de cursos e mananciais de água e de reservas florestais; aproveitamento de áreas com potencial turístico.

Interessante notar que o art. 4º da Lei nº 4.132/62 determina que os bens desapropriados devem ser objeto de venda ou locação a quem possa dar-lhes destinação socialmente adequada. Ou seja, bens desapropriados com base no interesse social não permanecem com o Estado, mas destinam-se à redistribuição.

Daí poder-se dizer que a desapropriação por interesse social, ao invés de pretender a satisfação um interesse social de modo difuso, “tem a finalidade de solver um problema social, em proveito de grupos sociais determinados, muitas vezes em detrimento de outros segmentos da coletividade”<sup>16</sup>.

Outra lei de grande relevância elaborada neste período foi a de nº 4.504/64, denominada Estatuto da Terra. O estatuto dispõe sobre a reforma agrária e assegura a todos o acesso à propriedade rural. Merece destaque o art. 2º da lei, que condiciona o direito de propriedade à função social:

---

<sup>16</sup> OLIVEIRA, F. A. de, op. cit., p. 206.

Art. 2º É assegurada a todos a oportunidade de acesso à propriedade da terra, condicionada pela sua função social, na forma prevista nesta Lei.

1º A propriedade da terra desempenha integralmente a sua função social quando, simultaneamente:

- 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.

A reforma agrária, nos termos da lei, visa a um “sistema de relações entre o homem, a propriedade rural e o uso da terra, capaz de promover a justiça social, o progresso e o bem-estar do trabalhador rural e o desenvolvimento econômico do país, com a gradual extinção do minifúndio e do latifúndio” (art.16).

Já o artigo 18 define os objetivos da desapropriação por interesse social:

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

- a) condicionar o uso da terra à sua função social;
- b) promover a justa e adequada distribuição da propriedade;
- c) obrigar a exploração racional da terra;
- d) permitir a recuperação social e econômica de regiões;
- e) estimular pesquisas pioneiras, experimentação, demonstração e assistência técnica;
- f) efetuar obras de renovação, melhoria e valorização dos recursos naturais;
- g) incrementar a eletrificação e a industrialização no meio rural;
- h) facultar a criação de áreas de proteção à fauna, à flora ou a outros recursos naturais, a fim de preservá-los de atividades predatórias.

### ***3.1.6. A Constituição de 1967***

A Constituição de 1967 declarava como fim da ordem econômica a realização da justiça social, com base, dentre outros, no princípio da função social da propriedade (art. 157, III).

A Emenda Constitucional nº 1 de 1969 atribuiu à União a competência exclusiva para promover a desapropriação da propriedade rural, mediante pagamento de indenização justa e fixada segundo critérios legais, em títulos da dívida pública. Esta desapropriação, nos termos da própria Constituição, ficaria restrita às propriedade

rurais cuja forma de exploração contrariassem os princípios da ordem econômica. O Decreto-lei nº 554/69 disciplinou esta modalidade de desapropriação para fins de reforma agrária, tratando basicamente do processo expropriatório e do valor da indenização.

### **3.2. A propriedade na Constituição Federal de 1988**

#### ***3.2.1. A disciplina constitucional da propriedade***

A Constituição Federal de 1988, por muitos denominada “Constituição Cidadã”, distingue-se das Constituições antecessoras pela primazia conferida aos princípios e direitos fundamentais.

Podemos afirmar que é nesta Constituição que se consolida o princípio da função social da propriedade. O princípio assume posição de destaque no art. 5º do texto constitucional, juntamente com a previsão do direito fundamental de propriedade (incisos XXII e XXIII).

Ou seja, não mais se concebe a existência da propriedade que infrinja ou não se conforme ao bem-estar social. A função social constitui elemento tão forte que, segundo o professor Eroulths CORTIANO JUNIOR<sup>17</sup>, há autores que negam a própria existência do direito se esta função não é atendida.

Não se pode deixar de mencionar o artigo 2º da Constituição que arrola os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, enfatizando a construção de uma sociedade justa, livre e solidária, a garantia do desenvolvimento nacional e a erradicação da pobreza e das desigualdades sociais.

Ora, estes objetivos tão nobres só podem ser alcançados mediante a adequada utilização dos recursos naturais e a distribuição mais justa e igualitária das riquezas. Torna-se fundamental, neste particular, o estabelecimento de condições e deveres para

---

<sup>17</sup> Em aula ministrada em 10 de maio de 2001, no curso de graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná.

o exercício do direito de propriedade, inclusive mediante a imposição de ‘sanções’, como a desapropriação de terras improdutivas.

A função social é, nos termos do artigo 170, incisos II e III, um dos princípios que norteiam atividade econômica. O *caput* deste dispositivo dispõe que a ordem econômica tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, sempre observados os princípios da propriedade privada e da sua função social.

A Constituição Federal não se limitou a prever o princípio da função social, mas também procurou estabelecer critérios que permitem verificar quando este vem sendo respeitado. Em relação à propriedade urbana, esta previsão se encontra no artigo 182, § 2º:

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

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

Quanto à propriedade rural, assim dispõe a Constituição:

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

I – aproveitamento racional e adequado;

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

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

IV – exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

Esta norma permite apreender a amplitude do princípio da função social, que não se limita ao âmbito do aproveitamento econômico da propriedade, estabelecendo concomitantemente requisitos de ordem *econômica* (inciso I), *ambiental* (inciso II) e de cunho *social* (incisos III e IV).

Tanto é assim que a Lei nº 10.257/01, que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, fala em *desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana*. Ao estabelecer as diretrizes gerais da política urbana, a lei

estabelece a “garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações”. Podemos, ainda acrescentar a questão da segurança pública, tão comprometida em nosso país.

Outrossim, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu sanções à má utilização da propriedade, tanto urbana como rural. O art. 182, § 4º faculta ao Poder Público exigir a adequada utilização do solo urbano, podendo valer-se das seguintes penalidades: parcelamento ou edificação compulsórios, imposto progressivo sobre a propriedade predial e territorial urbana, desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública (vide 4.4.6. e 4.4.7.).

Com relação à propriedade rural, o art. 184 prevê a desapropriação do imóvel que não esteja cumprindo sua função social, com indenização em títulos da dívida pública agrária.

Por outro lado, a fim de privilegiar o pequeno proprietário ou o proprietário que utiliza adequadamente o imóvel rural, a Constituição declarou a impossibilidade de desapropriar a pequena e média propriedade rural e a propriedade produtiva.

Outra inovação interessante presente na Constituição de 1988 foi a previsão das duas hipóteses de usucapião especial ou constitucional. O art. 191 trata da usucapião especial rural, que já vinha sendo assegurada constitucionalmente desde a Constituição Federal de 1934, mas perdeu o status constitucional na Constituição de 1967 e na Emenda Constitucional de 1969, que não a regularam.

O art. 183, por sua vez, criou a usucapião especial em relação à propriedade urbana, a fim de resolver o grave problema da moradia e da ocupação do solo nas cidades. A usucapião especial urbana foi disciplinada pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01), que inovou em relação à Constituição de 1988 ao estabelecer a usucapião especial coletiva. Esta nova hipótese de usucapião destina-se às populações de baixa renda que ocupem, por cinco anos, pequenas áreas urbanas abandonadas por seus proprietários.

A previsão da usucapião especial, tanto rural como urbana, é uma tentativa do legislador de humanizar a ocupação ilegal e impor sanções ao abandono<sup>18</sup>.

### **3.2.2. A propriedade no novo Código Civil Brasileiro**

O Novo Código Civil Brasileiro, que entrará em vigor em poucos meses, abarcou de forma expressa o princípio da função social da propriedade. Em princípio, o *caput* do artigo 1.228 assegura o direito de propriedade nos mesmos termos do Código Civil de 1916: “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”.

Ademais, o art 1.231 prevê que a propriedade presume-se plena e exclusiva, até prova em contrário.

A novidade, no entanto, fica por conta dos parágrafos do artigo 1.228, que retiram o caráter absoluto do direito, condicionado o uso da propriedade ao bem-estar comum:

§ 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.

§ 2º. São defesos os atos que não trazem ao proprietário qualquer comodidade, ou utilidade, e sejam animados pela intenção de prejudicar outrem.

§ 3º. O proprietário pode ser privado da coisa, nos casos de desapropriação, por necessidade ou utilidade pública ou interesse social, bem como no de requisição, em caso de perigo público iminente.

§ 4º. O proprietário também pode ser privado da coisa se o imóvel reivindicado consistir em extensa área, na posse ininterrupta e de boa-fé, por mais de cinco anos, de considerável número de pessoas, e estas nela houverem realizado, em conjunto ou separadamente, obras e serviços considerados pelo juiz de interesse social e econômico relevante.

§ 5º. No caso do parágrafo antecedente, o juiz fixará a justa indenização devida ao proprietário; pago o preço, valerá a sentença como título para o registro do imóvel em nome dos possuidores.

---

<sup>18</sup> OLIVEIRA, A. P. de; CARVALHO, P. C. P. **Estatuto da Cidade: anotações à Lei 10.257, de 10.07.2001**. Curitiba: Juruá, 2002, p. 130.

Assim, não apenas a Constituição, mas a legislação civil passa a estabelecer os critérios para o exercício do direito de propriedade, vedando a prática de atos que contrariem suas finalidades e afrontem o interesse social. Outrossim, o próprio Código Civil admite a intervenção do Estado na propriedade particular através do instituto da desapropriação (por necessidade ou utilidade pública e interesse social) ou pela requisição (em caso de perigo público iminente).

O novo Código também contempla nos arts. 1.239 e 1.240 as duas hipóteses de usucapião especial previstas pela Constituição nos arts. 183 e 191.

Vê-se, portanto, que os princípios informadores do Direito Privado – e do Direito Civil – sofreram a influência das correntes socializadoras do direito. Até mesmo o princípio do respeito à propriedade privada assume novos contornos. Neste sentido, Carlos Alberto BITTAR<sup>19</sup> ensina que “o respeito à propriedade reside na concepção de que o homem necessita, para alcançar seus fins, de meios próprios, ou seja, de coisas materiais e imateriais apropriáveis, de que se serve e que lhe podem propiciar a sua própria existência e a sua manutenção”. Hoje, explica o autor, o direito de propriedade é controlado por forças opostas ao caráter absolutista: o interesse público e o avanço de idéias socializadoras, de forma que “o Direito aceita e regula esse fenômeno, procurando equilibrar, sob o regime das restrições, o sentido eventualmente egoístico do titular e nos termos em que na legislação se estabelece”<sup>20</sup>.

Merecem especial atenção os §§ 4º e 5º do artigo 1.228 do novo Código Civil, acima mencionados. O § 4º permite a aquisição da propriedade por um número considerável de pessoas que estejam na posse de imóvel por mais de cinco anos, de forma ininterrupta e de boa-fé. Em princípio esta figura assemelha-se à usucapião. Porém, o § 5º determina que o juiz fixará indenização justa pela área. Ademais, o ordenamento jurídico já contempla a hipótese de usucapião coletivo, exigindo para tanto, não a posse de boa-fé, mas a posse sem oposição.

Não é também hipótese de desapropriação, pois a indenização é devida pelos ocupantes da área, conforme valor arbitrado pelo juiz.

---

<sup>19</sup> BITTAR, C. A. *O Direito Civil na Constituição de 1988*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991, p. 154.

<sup>20</sup> Id.

A lei ainda é vaga quanto à natureza da propriedade, não discriminando se a norma é aplicável apenas aos imóveis privados, ou se é possível ainda a sua aplicação à propriedade pública.

Enfim, constitui espécie de compra e venda compulsória, na qual a figura do comprador já está determinada (possuidores) e o preço é fixado pelo juiz, e não pelas partes. Trata-se, portanto, de figura de natureza bastante controvertida, cuja aplicabilidade ficará ao sabor da doutrina e da jurisprudência.

## 4. A INTERVENÇÃO DO ESTADO NA PROPRIEDADE

### 4.1. Polícia administrativa e o poder de polícia

O ordenamento jurídico, quando estabelece direitos aos seus destinatários, o faz fixando condições e limites ao seu exercício. Por vezes, no entanto, o direito traz conceitos amplos, genéricos e imprecisos, como o direito à livre manifestação do pensamento, contemplado pela Constituição no art. 5º, inciso IV. Nestes casos, leis infra-constitucionais acabam determinando seu conteúdo e extensão, delineando-o de forma mais clara.

Ocorre que, às vezes, mesmo leis infraconstitucionais não esgotam esse trabalho de conformação do direito, cabendo à Administração Pública, através do exercício do chamado poder de polícia, definir seus limites. Este poder “é a atividade do Estado consistente em limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público”<sup>21</sup>.

Esta atividade de polícia administrativa é, assim, condicionadora das liberdades individuais aos interesses sociais. Por ela a Administração Pública não restringe nem diminui a extensão dos direitos, mas, tão somente “procede, concretamente, à identificação dos seus confins ou lhes condiciona o exercício, promovendo, por ato próprio, sua compatibilização com o bem-estar social, no que reconhece, *in casu*, as fronteiras legítimas de suas expressões”<sup>22</sup>.

Segundo Lúcia Valle FIGUEIREDO<sup>23</sup> “as limitações correspondem ao perfil do direito. São a própria conformação do direito. Daí por que são gerais (como necessariamente a lei é), abstratas (como a lei é) e atingem ou podem atingir a todos,

---

<sup>21</sup> DI PIETRO, M. S. Z. *Direito Administrativo*. 13. ed., São Paulo: Atlas, 2001, p. 110.

<sup>22</sup> MELLO, C. A. B. de. *Curso de Direito Administrativo*. 6. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1995, p. 418.

<sup>23</sup> FIGUEIREDO, L. V. *Curso de direito administrativo*. 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1995, p. 190.

ou a determinadas categorias”. Não há, portanto, desnaturação da qualidade e do conteúdo do direito, mas a fixação da sua extensão.

O Código Tributário Nacional traz, no art. 78, uma definição legal de poder de polícia:

Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse, ou liberdade, regula a prática de ato ou a abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à tranqüilidade pública, ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

Maria Sylvia Zanella DI PIETRO<sup>24</sup> ensina que o poder de polícia reparte-se entre os Poderes Legislativo e Executivo. Ao primeiro incumbe a criação, por lei, das limitações administrativas ao exercício das liberdades públicas. Já a Administração Pública regula e fiscaliza a aplicação das leis, preventiva e repressivamente.

Quanto aos meios de atuação, o poder de polícia pode se expressar através de atos normativos, de aplicação genérica, como leis, resoluções, portarias; ou através de atos administrativos, aplicáveis ao caso concreto, compreendendo medidas preventivas (como fiscalização, ordem, autorização, licença) e repressivas (interdição de atividades, apreensão de mercadorias)<sup>25</sup>.

Há divergência na doutrina quanto à natureza das imposições feitas ao particular em decorrência da polícia administrativa. Para Celso Antônio Bandeira de MELLO<sup>26</sup>, o poder de polícia é negativo, impondo um *non facere*, uma prestação negativa.

No entanto, é possível encontrar algumas situações em que há determinação de um *facere*, especialmente em relação ao exercício do direito de propriedade. O ordenamento jurídico determina que o proprietário que não utiliza seu imóvel convenientemente adote as medidas necessárias para que o bem venha a atender suas

---

<sup>24</sup> DI PIETRO, op. cit., p. 110.

<sup>25</sup> Ibid, p. 112.

<sup>26</sup> Afirma o renomado autor que “...através da Polícia Administrativa exige-se, de regra, uma inação, um *non facere*. Às vezes há, *aparentemente*, obrigação de fazer. Por exemplo: *exibir* planta para licenciamento de construção; *fazer* exame de habilitação para motorista; *colocar* equipamento contra incêndio nos prédios. É *mera aparência* de obrigação e fazer. O Poder Público *não quer* estes atos. Quer, sim, *evitar* que as atividades ou situações *pretendidas pelos particulares* sejam efetuadas de *maneira perigosa ou nociva*”. [grifos do autor] (Curso..., 1995, p. 424)

funções sociais. Tem-se como exemplo o art. 182, § 4º, da Constituição, pelo qual o Poder Público pode exigir que o proprietário promova o adequado aproveitamento do imóvel urbano não edificado. O art. 5º da Lei nº 10.257/01 dispõe que lei municipal poderá determinar o parcelamento do solo, fixando condições e prazos para a implementação da obrigação. Aliás, nos termos do art. 6º da mesma lei, a referida obrigação acompanha o imóvel quando transmitido por ato *inter vivos* ou *causa mortis*. O não cumprimento da obrigação sujeita o proprietário à cobrança de IPTU progressivo e até mesmo à desapropriação (vide 4.4.6 e 4.4.7).

Convém ressaltar que, embora se fale em ‘poder de polícia’, a atividade de polícia administrativa não é um poder discricionário. Há, em certos casos, competência absolutamente vinculada, porquanto o ordenamento jurídico estabelece rigorosamente qual a medida a ser adotada pelo administrador. Porém, diante da impossibilidade do direito prever todas as situações concretas, em diversas situações a lei abre um espaço de discricionariedade para que o administrador, com base nos critérios de oportunidade e conveniência, adote a solução mais adequada. Mas mesmo nestas hipóteses, embora haja certa discricionariedade, esta é sempre limitada pela lei, que inevitavelmente norteia os atos da Administração Pública, fixando a competência de seus agentes.

A doutrina aponta, ainda, como características do poder de polícia, a auto-executoriedade e a coercibilidade.

Diz-se que há auto-executoriedade na medida em que a Administração Pública não necessita recorrer ao Poder Judiciário para fazer valer seus atos ou impor medidas. Ela pode, independentemente, adotar os meios necessários para executar suas decisões.

A coercibilidade, por sua vez, pode ser considerada um desdobramento da auto-executoriedade, que já pressupõe a existência de uma força coercitiva. A Administração Pública pode, por conta própria, impor sanções ao particular e desobedece as normas e decisões que lhe são impostas.

Maria Sylvia Zanella DI PIETRO<sup>27</sup> lembra que alguns autores desdobram o princípio da auto-executoriedade em exigibilidade e executoriedade. O primeiro atributo significa que a Administração Pública pode promover diretamente a execução

---

<sup>27</sup> DI PIETRO, Op. cit., p. 113.

das suas decisões. O outro consiste na possibilidade da Administração valer-se de meios indiretos de coação, como a aplicação de multas.

Assim como qualquer ato administrativo, a atividade de polícia administrativa apresenta uma série de limites. Há que se ter em mente que todo ato praticado pela Administração Pública deve obedecer ao princípio da legalidade (Constituição Federal de 1988, art. 37, *caput*), e apresentar sempre os requisitos legais: competência do agente para a prática do ato, finalidade pública, objeto lícito e possível, sujeição às formalidades legais, e existência de motivo ou causa.

O poder de polícia esbarra ainda em três princípios de extrema relevância<sup>28</sup>:

- a) princípio da necessidade, que diz respeito à existência de motivos que justifiquem a adoção de medidas de polícia;
- b) princípio da proporcionalidade, segundo o qual deve haver uma compatibilidade entre a limitação do direito a ser suportada pelo particular e o prejuízo que se quer evitar;
- c) princípio da eficácia, uma vez que a medida adotada deve ser apta para a satisfação dos fins pretendidos.

Por fim, vale ressaltar que a polícia administrativa é regida e disciplinada pelo regime jurídico administrativo, o que a distingue da polícia judiciária, que se rege basicamente pela legislação processual penal.

#### **4.2. Limitações e restrições administrativas**

Vimos que as limitações administrativas estão fundadas na atividade de polícia administrativa, manifestando-se através do chamado poder de polícia de que goza o Estado. Cumpre, entretanto, proceder a uma distinção entre as limitações e as restrições administrativas. Em sentido amplo podemos afirmar que ambas são mecanismos através dos quais o Estado interfere na esfera dos direitos individuais.

---

<sup>28</sup> DI PIETRO, op. cit., p. 115-116.

Já em sentido estrito, apenas as limitações podem ser enquadradas no âmbito da polícia administrativa, isso porque as limitações administrativas “impõem características de caráter geral a proprietários indeterminados, em benefício do interesse geral, afetando o caráter absoluto do direito de propriedade...”<sup>29</sup>. São imposições de ordem pública, de caráter geral e gratuito, que condicionam os direitos ou atividade particulares ao bem-estar social.

Justamente porque constituem mero delineamento do conteúdo e da extensão do direito, aplicando-se a todos, indistintamente, as limitações não são suscetíveis de indenização pelo Estado. Apenas se eventualmente caracterizado um especial sacrifício, ou seja, se um ou alguns destinatários da limitação são atingidos desigualmente, é possível a responsabilização do Estado.

As restrições, por outro lado, não delimitam o direito de propriedade, mas retiram, no todo ou em parte, o seu conteúdo, constituindo um verdadeiro sacrifício do direito. Ensina Lúcia Valle FIGUEIREDO<sup>30</sup> que as restrições administrativas, à diferença das limitações, são *específicas*, atingem determinadas pessoas ou bens, *produzem gravames e devem ser indenizadas* na medida do dano provocado” [grifos da autora]. Assim, se em relação às limitações não há direito a indenização, salvo se houver um especial sacrifício, as restrições, porquanto atingem o direito, são indenizáveis.

Esta distinção entre restrições e limitações é fundamental, posto que, no plano concreto, importam em conseqüências distintas. Veremos, entretanto, que em algumas situações esta diferença é bastante tênue, gerando divergências entre os doutrinadores. Ademais, há ocasiões em que uma limitação será indenizável e a restrição não ensejará qualquer reparação (a exemplo das servidões para colocação de placas indicativas de rua).

---

<sup>29</sup> DI PIETRO, op. cit., p. 118.

<sup>30</sup> FIGUEIREDO, op. cit., p. 197.

### 4.3. Os fundamentos da intervenção

O direito administrativo é informado por uma série de princípios, os quais regem e disciplinam a Administração Pública. Destacaremos, aqui, alguns que parecem ter maior relevância ao orientar as atividades do Estado.

O primeiro diz respeito à *supremacia do interesse público sobre o interesse privado*, também chamado pela doutrina de princípio da finalidade pública. Este princípio tem suas bases na própria razão de ser do Estado, que não existe como um fim em si mesmo, mas é estabelecido em prol da comunidade. Celso Antônio Bandeira de MELLO<sup>31</sup> esclarece que o princípio em questão é inerente a qualquer sociedade, sendo a condição de sua existência.

Superada a fase individualista do direito, quando se pregava o afastamento do Poder Público da esfera privada, o Estado passou a assumir um papel mais preponderante no seio da sociedade, atuando de forma mais intensa no âmbito das atividades particulares.

O direito assumiu também uma postura diferenciada, sujeitando o Estado ao cumprimento de determinadas finalidades, como a consecução do bem-estar comum, da justiça social.

Maria Sylvia Zanella DI PIETRO<sup>32</sup> afirma que:

Surgem, no plano constitucional, novos preceitos que revelam a interferência crescente do Estado na vida econômica e no direito de propriedade; *assim são as normas* que permitem a intervenção do Poder Público no funcionamento e na propriedade das empresas, *as que condicionam o uso da propriedade ao bem-estar social*, as que reservam para o Estado a propriedade e a exploração de determinados bens, como as minas e demais riquezas do subsolo, as que permitem a desapropriação para a justa distribuição da propriedade; cresce a preocupação com os interesses difusos, como o meio ambiente e o patrimônio histórico e artístico nacional. [grifo meu]

A Lei nº 9.784/99, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, repetiu os princípios constantes do art. 37, *caput*, da

---

<sup>31</sup> MELLO, Curso..., p. 44.

<sup>32</sup> DI PIETRO, op. cit., p. 69.

Constituição Federal e enumerou, no art. 2º, parágrafo único, uma série de outros critérios a serem observados, dentre os quais encontram-se os seguintes:

- a) atendimento a fins de interesse geral, vedada a renúncia total ou parcial de poderes ou competências, salvo autorização em lei (inciso I);
- b) objetividade no atendimento do interesse público, vedada a promoção pessoal de agentes ou autoridades (inciso III);
- c) adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público (inciso VI).

Isto significa que é vedado ao administrador atuar em benefício de interesses individuais, seja de seus agentes, de um particular, ou de um grupo específico de indivíduos, não trazendo benefício algum para a coletividade. Não é possível, por exemplo, que o administrador, utilizando-se de recursos públicos, proceda à desapropriação de uma área em seu favor.

Ao tratar da aplicação do princípio ao instituto da desapropriação, Edilson Pereira NOBRE JÚNIOR<sup>33</sup> salienta que “ao conferir à administração a competência para intervir no direito de propriedade, desapropriando, a ordem jurídica não confere apanágio a ser manifestado ilimitadamente”. E prossegue afirmando que o direito “exige que a postura administrativa se conforme ao interesse geral que, em nenhuma hipótese, deverá sucumbir ante caprichosos desígnios individuais do governante”.

Há, no entanto, hipóteses em que um ato estatal poderá beneficiar diretamente um único indivíduo, como a desapropriação para fins de reforma agrária. Mas neste caso, embora a propriedade não permaneça em poder do Estado, sendo repassada a particulares, indiretamente o ato estará atendendo ao interesse público, qual seja, a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais, mediante a redistribuição de terras.

O princípio da função social da propriedade ampliou grandemente a possibilidade do Estado interferir na propriedade privada. Quando ainda não se falava

---

<sup>33</sup> NOBRE JÚNIOR, E. P. Princípios Retores da Desapropriação. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 209, p. 121-141, jul./set. 1997, p. 124.

no princípio, a propriedade era quase intocável e, salvo a previsão da desapropriação por utilidade ou necessidade pública, a Administração Pública quase nada poderia fazer em relação ao mau exercício do direito de propriedade.

Estabeleceu-se, com o ingresso em nosso direito do princípio da função social, a noção de que a propriedade tem um papel social preponderante, de modo que seu exercício não pode ser movido por interesses puramente egoísticos, mas reconheceu-se a existência de um interesse de toda a sociedade em torno da sua adequada utilização. Deste modo, o Estado, enquanto representante do povo e defensor de seus interesses, criou no decorrer do último século, novas formas de intervenção, garantindo maior controle sobre os atos dos particulares.

Vale destacar, ainda, o princípio da *legalidade*, também fundamental no Estado de Direito. Traduz-se na idéia de que, no âmbito da Administração Pública, só é lícita a conduta expressamente autorizada em lei. Se aos particulares é permitido fazer tudo o que a lei não proíbe, o Poder Público deve ficar adstrito àquilo que a lei determina. A lei, em última análise, reflete os anseios da coletividade, balizando a atuação do Estado. Deste princípio decorre a própria noção de supremacia do interesse público, já que, nos termos da Constituição, é dever do Estado a promoção do bem de todos e a construção de uma sociedade livre, justa e solidária.

#### **4.4. Mecanismos de intervenção na propriedade privada**

Dado o grande número de instrumentos de intervenção à disposição do Estado, procederemos aqui a uma análise de alguns dos institutos, examinando sua natureza e fundamentos.

Estes instrumentos podem ser encontrados tanto na Constituição Federal como em leis esparsas. Mais recentemente, foi editada a Lei nº 10.257/01 (Estatuto das Cidades), que regulamentou os arts. 182 e 183 da Constituição, estabelecendo vários instrumentos da política urbana.

Iniciaremos pelo estudo das limitações administrativas em *stricto sensu* (enquanto manifestações da atividade de polícia administrativa), após as chamadas restrições administrativas, e, por fim, dos instrumentos de política urbana do Estatuto da Cidade.

#### **4.4.1. Limitações administrativas**

As limitações administrativas são o resultado da atuação da polícia administrativa (vide 4.1.), e estabelecem os limites dos direitos individuais, de forma a conformar o seu exercício aos interesses sociais. Assim, podem ser impostas unilateralmente pelo Poder Público, independentemente da concordância do particular.

No dizer de Maria Sylvia Zanella DI PIETRO<sup>34</sup>, as limitações administrativas podem “... ser definidas como medidas de caráter geral, impostas com fundamento no poder de polícia do Estado, gerando para os proprietários obrigações positivas ou negativas, com o fim de condicionar o exercício do direito de propriedade ao bem-estar social”.

As limitações administrativas aplicáveis ao direito de propriedade são encontradas em variados campos do direito como: disciplina do uso do solo, proteção do meio ambiente, reservas florestais, controle de poluição, etc.

No que concerne à propriedade urbana, as limitações são, em geral, estabelecidas pelo próprio Município, através do plano diretor. Este plano é obrigatório, conforme a Constituição, para as cidades com mais de vinte mil habitantes\*, e estabelece normas importantes acerca do arruamento, qualificação de vias públicas, loteamento, fixação de zonas de ocupação, etc.

O zoneamento é importante instrumento à disposição do Município, pois permite que a Administração Pública estabeleça critérios de ocupação do solo urbano,

---

<sup>34</sup> DI PIETRO, op. cit., p. 126.

\* A Lei 10.257/01 estabeleceu a obrigatoriedade do plano diretor para as cidades: com mais de vinte mil habitantes; integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no 4º do art. 182 da Constituição Federal; integrantes de áreas de especial interesse turístico; e inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

tendo em vista o sistema viário, a infra-estrutura existente e até mesmo a topografia da cidade.

O zoneamento da cidade de Curitiba, por exemplo, é disciplinado pela Lei Municipal nº 9.800 de 03 de janeiro de 2000. Esta lei fixa como objetivos do zoneamento e de outros critérios de uso e ocupação do solo: o estímulo à geração de empregos e distribuição equilibrada de novas atividades; compatibilização do uso do solo com o sistema viário e transporte coletivo; incentivo à ocupação ordenada ao longo dos eixos de ligação com outros; hierarquização do sistema viário a fim de garantir o efetivo deslocamento de veículos, segundo as necessidades da população, do sistema de transporte coletivo, e o adensamento habitacional; desenvolvimento e recuperação das áreas periféricas; viabilização de meios que proporcionem qualidade de vida à população; preservação da escala da cidade e de seus valores naturais, culturais e paisagísticos; incentivo à preservação do Patrimônio Cultural, Paisagístico e Ambiental; participação da comunidade na gestão urbana.

São medidas que não importam em indenização pela Administração Pública, salvo se caracterizado especial sacrifício de um ou alguns administrados.

#### ***4.4.2. Tombamento***

Cabe ao Poder Público a proteção do patrimônio cultural, conforme previsão do art. 216 da Constituição Federal, e disciplina do Decreto-lei nº 25/37. Para tanto, a Constituição atribui competência concorrente às entidades estatais (art. 23, inciso III). Nos termos o art. 24, VII, da Constituição, compete, ainda, à União, aos Estados e ao Distrito Federal, legislar sobre a proteção do patrimônio histórico, cultural, paisagístico e turístico.

Um dos institutos de que se vale o Poder Público para proteger o patrimônio cultural brasileiro é o tombamento, ato pelo qual a Administração Pública declara ou reconhece o valor artístico, cultural, histórico ou paisagístico de um bem. Uma vez tombado, o bem é inscrito em um dos quatro livros do Tombo, mantidos pelo Instituto

do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), sofrendo uma série de conseqüências, como veremos a seguir.

O tombamento realiza-se por procedimento administrativo, que culmina com o ato de inscrição no Livro do Tombo. O procedimento pode iniciar-se por iniciativa do próprio particular, caracterizando o tombamento voluntário, ou por iniciativa do Poder Público. Se a iniciativa for da Administração e o particular se recusar a anuir à inscrição da coisa, dar-se-á o tombamento compulsório.

Discute-se se o ato de inscrição do bem é constitutivo ou meramente declaratório. Parece mais razoável considerá-lo constitutivo; do contrário estaríamos admitindo que antes do tombamento o bem já apresentava um valor histórico, cultural, recaindo sobre o proprietário o dever de verificar tal condição. Esta é a posição de José Afonso da SILVA<sup>35</sup>, que sustenta que o tombamento “*constitui* o bem tombado em patrimônio histórico, artístico, arqueológico e paisagístico nacional, estadual ou municipal...” [grifo meu] Outrossim, se considerássemos que se trata de ato meramente declaratório, seria possível à Administração Pública aplicar sanções ao proprietário que tenha efetuado alterações no imóvel antes da efetiva inscrição.

Também não há consenso na doutrina quanto à natureza do tombamento. Hely Lopes MEIRELLES<sup>36</sup> afirma que o tombamento tanto pode acarretar uma restrição individual quanto uma limitação geral. Segundo Maria Sylvia Zanella DI PIETRO<sup>37</sup> o tombamento insere-se em categoria *sui generis*, não sendo nem limitação nem restrição.

No entanto, trata-se de verdadeira limitação administrativa, sendo, em princípio, não indenizável. Em relação ao direito à indenização, é preciso verificar se o tombamento é genérico ou singularizador. Será genérico se incidente sobre uma zona, não conferindo tratamento diferenciado a um imóvel específico, ocasião em que não será indenizável. Já o tombamento singularizador poderá constituir restrição, sendo indenizável desde que o particular prove a ocorrência de um dano.

---

<sup>35</sup> SILVA, J. A. da. **Direito urbanístico brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981, p. 499.

<sup>36</sup> MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 26. ed. atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2001, p. 536.

<sup>37</sup> DI PIETRO, op. cit., p. 132.

Quanto aos efeitos, o tombamento gera obrigações para o proprietário, para os vizinhos do imóvel tombado e para o IPHAN.

O proprietário se sujeita a obrigações:

- a) positivas: fazer obras de conservação, assegurar o direito de preferência do Poder Público na aquisição em caso de alienação;
- b) negativas: não destruir, demolir ou mutilar o bem, não reparar a coisa sem prévia autorização do IPHAN, não retirar o bem do país sem a anuência do IPHAN;
- c) de suportar: sujeita-se à fiscalização dos órgãos competentes.

Os vizinhos se obrigam a não fazer construções que reduzam ou impeçam a visibilidade da coisa tombada.

Já o IPHAN tem o dever de mandar executar obras de conservação, providenciando a desapropriação quando o proprietário não puder conservar o bem, de exercer vigilância, e de providenciar a transcrição do tombamento no Registro de Imóveis.

#### ***4.4.3. Ocupação temporária***

A ocupação temporária é autorizada pelo art. 36 do Decreto-lei nº 3.365/41, segundo o qual “é permitida a ocupação temporária, que será indenizada, a final, por ação própria, de terrenos não edificadas, vizinhos às obras e necessários à sua realização”.

Trata-se de verdadeira restrição, pois ainda que temporariamente, a ocupação impede ou embaraça o uso da propriedade imóvel pelo particular. Assim, será sempre indenizável, na medida do prejuízo suportado pelo proprietário. Ressalte-se que, ao contrário da desapropriação, a ocupação é medida temporária.

O Estado, para ocupar a propriedade, deve sempre observar algumas condições<sup>38</sup>:

- a) deve estar realizando obra pública;

---

<sup>38</sup> DI PIETRO, op. cit., p. 127.

- b) a obra deve exigir a ocupação de terrenos vizinhos;
- c) o imóvel ocupado não pode ser edificado;
- d) deve obrigatoriamente indenizar;
- e) prestar caução prévia, quando exigida.

Os Decretos-lei n° 1.864/81 e 1.865/81 ainda possibilitam a ocupação temporária nas hipóteses de lavra de petróleo e de minérios, respectivamente. A Constituição, por sua vez, permite a ocupação de propriedade no caso de iminente perigo público, assegurada a indenização se houver dano (art. 5º, inciso XXV).

A Lei n° 8.666/93, ao tratar da rescisão do contrato de obra pública, determina, no art. 80, inciso II, a ocupação do local da obra a fim de que a Administração Pública dê continuidade à sua execução.

#### ***4.4.4. Requisição administrativa***

A requisição administrativa consiste na “utilização coativa de bens ou de serviços particulares pelo Poder Público, por ato de execução imediata e direta da autoridade requisitante e indenização ulterior, para atendimento de necessidades coletivas urgentes e transitórias”<sup>39</sup>.

É modalidade de restrição administrativa, de caráter temporário, fundada no art. 5º, inciso XXV, da Constituição Federal, que autoriza o uso de propriedade particular em caso de iminente perigo público.

Sendo ato de urgência, a requisição não depende de autorização prévia do Poder Judiciário, mas é executada direta e imediatamente pela autoridade. É ato nitidamente discricionário do agente público, mas vinculado à existência de motivos razoáveis para a adoção da medida.

Hely Lopes MEIRELLES<sup>40</sup> adverte para o fato de que “quanto à requisição de *serviços*, não existem óbices constitucionais, mas, no tocante à de *bens*, a atividade

---

<sup>39</sup> MEIRELLES, op. cit., p. 590.

<sup>40</sup> Ibid., p. 591.

está condicionada à existência de *perigo público iminente*... Não havendo *perigo público iminente*, não se legitima a requisição de bens...” [grifos do autor]

A requisição de serviços também é disciplinada pela Lei Delegada nº 04/62 e pelo Decreto-lei nº 02/66. A Lei nº 6.439/77, por sua vez, possibilita a requisição em caso de calamidade pública, perigo público iminente ou ameaça de paralisação das atividades de interesse da população a cargo das entidades da Previdência e Assistência Social. (art. 25).

No âmbito militar há previsão de requisição administrativa no Decreto-lei nº 4.812/42. Em relação à Justiça Eleitoral, tem-se a requisição de locais para a realização de eleições.

Observe-se que quando a requisição recai sobre bens móveis fungíveis, há grande semelhança com a desapropriação. No entanto, na requisição, por ter como fundamento uma necessidade pública inadiável e urgente, a indenização é posterior; enquanto que na desapropriação esta indenização é prévia e o ato depende de autorização judicial<sup>41</sup>.

#### **4.4.5. Servidão administrativa**

A servidão administrativa é uma restrição, posto que gera um ônus real de uso imposto pela Administração Pública à propriedade particular, a fim de assegurar a realização e conservação de obras e serviços públicos, ou de uma utilidade pública<sup>42</sup>.

Ela é imposta especificamente sobre determinados imóveis, constituindo um especial sacrifício a ser suportado pelos proprietários. Havendo um tratamento distinto aos destinatários da medida, de regra a servidão suscita o dever do Poder Público de indenizar os prejuízos causados. Logicamente, cabe ao proprietário demonstrar a existência do dano.

A servidão difere da desapropriação porque nesta há privação da propriedade. Na servidão a propriedade permanece com o particular, mas vinculada a um uso

---

<sup>41</sup> DI PIETRO, op. cit., p. 129.

<sup>42</sup> MEIRELLES, op. cit., p. 586.

público. Ademais, se na desapropriação sempre há direito à indenização, o mesmo não ocorre em relação às servidões\*.

A constituição da servidão pode ser dar de três maneiras<sup>43</sup>:

- a) por disposição legal, não dependendo de qualquer ato jurídico ou administrativo;
- b) mediante acordo, precedido de ato declaratório de utilidade pública;
- c) por sentença judicial, quando impossível o acordo ou adquiridas por usucapião.

Diversas são as hipóteses contempladas pela legislação infraconstitucional. O art. 40 do Decreto-lei n° 3.365/41 determina que o expropriante poderá constituir servidões. Também há previsão da figura da servidão no Código de Águas (Decreto-lei n° 24.643/41), no Código de Mineração (Decreto-lei n° 277/67), no Código do Petróleo (Decreto-lei n° 3.236/41).

Parte da doutrina ainda menciona a servidão ao redor de aeroportos, caracterizadas pelas nas zonas de aproximação de aeronaves. Entretanto, neste caso há mera limitação administrativa, posto que o Poder Público apenas estabelece vedações quanto ao tipo de atividade que pode ser explorada na região, impõe limites quanto ao número de pavimentos dos edifícios, etc. Não há um direito real de uso sobre a propriedade dos particulares.

A servidão administrativa pressupõe o uso contínuo, mas é passível de extinção: por lei, pelo término do prazo, pela desafetação do bem e pela confusão dos imóveis dominante e serviente.

#### ***4.4.6. Desapropriação***

A desapropriação é a forma mais drástica de restrição imposta pelo Estado, uma vez que, ao contrário das demais figuras analisadas, importa na efetiva perda do direito pelo proprietário.

---

\* Cite-se como exemplo a servidão para colocação de placas indicativas de ruas, as quais não são indenizáveis.

<sup>43</sup> DI PIETRO, op. cit., p. 143-144.

Hely Lopes MEIRELLES<sup>44</sup> assim conceitua a 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 (CF, art. 5º, XXIV), salvo as exceções constitucionais de pagamento em *títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal*, no caso de área urbana não edificada, subutilizada ou não utilizada (CF, art. 182, 4º, III), e de pagamento em títulos da dívida agrária, no caso de Reforma Agrária, por interesse social (CF, art. 184).”

A desapropriação é conhecida pelo direito brasileiro desde o período imperial, tendo sido prevista já na Constituição do Império de 1824. A antiga Constituição, embora assegurasse a propriedade em sua plenitude, ressalvava que o Estado poderia tomar a propriedade mediante indenização do proprietário (vide 3.1.1.). Abriu-se, desta forma, uma exceção em favor do Estado face um direito em princípio amplo e absoluto.

Assim surgiram as hipóteses de desapropriação por necessidade pública e utilidade pública (categorias que o Decreto-lei nº 3.365/41 tratou apenas como utilidade pública). A propriedade, nestes casos é incorporada ao patrimônio do Estado e colocada, em regra, à disposição de alguma atividade desempenhada pela Administração Pública direta ou indireta.

A desapropriação por utilidade pública está prevista no artigo 5º, inciso XXIV, da Constituição Federal, e tem seu procedimento regulado pelo Decreto-lei nº 3.365/41. Não cabe aqui fazer uma análise mais profunda do procedimento, sendo oportuno apenas ressaltar que este é dividido em duas fases: declaratória e executória. Na fase declaratória a Administração Pública expede decreto individualizando o bem e declarando a sua utilidade pública, submetendo-o à sua força expropriatória. Já a fase executória inicia-se administrativamente, quando a Administração Pública e o expropriado acordam acerca do valor da indenização. Não havendo acordo, ou sendo desconhecido o proprietário do bem, segue-se à etapa judicial, instaurando-se processo para que o juiz determine o montante da indenização.

---

<sup>44</sup> MEIRELLES, op. cit., p. 561.

As hipóteses de utilidade pública estão previstas no art. 5º do Decreto-lei nº 3.365/41. Além daquelas ali mencionadas, leis especiais podem estabelecer outros casos. É certo que, sempre que declarar a utilidade pública de um bem, o Poder Público deve indicar no decreto expropriatório o dispositivo legal contendo a hipótese em que se enquadra a desapropriação.

Viu-se que, com as alterações ocorridas em relação ao direito de propriedade, em decorrência da incorporação do princípio da função social da propriedade no direito brasileiro, o Estado passou a intervir com maior intensidade na esfera privada, exigindo um comportamento dos particulares condizentes com esta nova realidade. Como forma de penalizar o particular que não atende ao referido princípio, e a fim de atender o bem comum, criaram-se novas hipóteses de desapropriação, distintas daquelas contidas no Decreto-lei nº 3365/41.

A Constituição de 1946 foi a primeira a mencionar a desapropriação por interesse social (vide 3.1.5.), posteriormente regulada pela Lei nº 4.132/62. Esta desapropriação tem, conforme a referida lei, o objetivo de promover a justa distribuição da propriedade ou condicionar o seu uso ao bem-estar social. Assim, os bens desapropriados com fulcro no interesse social não integrarão o patrimônio do Estado, mas serão objeto de venda ou locação a quem possa dar-lhes destinação social prevista (Lei nº 4.132/62, art. 5º).

De acordo com M. Seabra FAGUNDES<sup>45</sup>, apud DI PIETRO, 2001, p. 157-158:

“ocorre interesse social quando o Estado esteja diante dos chamados interesses sociais, isto é, daqueles que diretamente atinentes às camadas mais pobres da população e à massa do povo em geral, concernentes à melhoria nas condições de vida, à mais equitativa distribuição da riqueza, à atenuação das desigualdades em sociedade”

Hoje a Constituição prevê as seguintes modalidades de desapropriação por interesse social:

---

<sup>45</sup> FAGUNDES, M. S. **O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário**. São Paulo: Saraiva, 1984, p. 287-288.

- a) artigo 5º, inciso XXIV, regulado pela Lei nº 4.132/62;
- b) artigo 5º, inciso XXIV, cumulado com o artigo 182, § 3º (refere-se também à desapropriação por utilidade pública);
- c) artigo 5º, inciso XXIV, cumulado com o artigo 182, § 4º, inciso III;
- d) artigo 5º, inciso XXIV, cumulado com o artigo 184.

A última hipótese refere-se à desapropriação de propriedade rural para fins de reforma agrária, que já havia sido abordada pela Lei nº 4.504/64, cujo artigo 18 contém algumas hipóteses de interesse social. Hoje a matéria é tratada pela Lei nº 8.629/93 e pela Lei Complementar nº 76/93, que estabelecem o procedimento da expropriação. Esta modalidade de desapropriação tem como objeto a propriedade rural que não atende à sua função social.

Vale lembrar que a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária somente pode ser promovida pela União, por força do artigo 184 da Constituição Federal, sendo inconcebível a delegação de competência<sup>46</sup>. Isto não quer dizer que outras entidades políticas não possam desapropriar terrenos rurais, mas desde que não o façam tendo em vista a reforma agrária. Apenas a competência para a fase executória, quando já iniciado o processo de desapropriação por iniciativa exclusiva da União, poderá ser delegada a outras entidades da Administração (artigo 3º do Decreto-lei nº 3.365/41), como ocorreu em relação ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, através do Decreto-lei nº 1.110/70.

Em relação à propriedade urbana, o artigo 182, § 4º, inciso III, da Constituição Federal, contempla uma situação inédita, denominada desapropriação-sanção, incidente sobre imóvel subutilizado ou não utilizado.

Esta modalidade, que veio a ser regulada pela Lei nº 10.257/01, é de competência exclusiva do Município e tem por objetivo a implementação da função social da propriedade, conforme definida no plano diretor da cidade.

É requisito para a aplicação da desapropriação-sanção a cobrança de IPTU progressivo no prazo de cinco anos (art. 8º da Lei nº 10.257/01). Se, decorrido este

---

<sup>46</sup> ANDRADA, J. B. de. A desapropriação para fins de reforma agrária e a Constituição. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 193, p. 83-93, jul./set. 1993, p. 78.

período, o proprietário não implementar as medidas necessárias para adequar o aproveitamento do imóvel às normas estabelecidas no plano diretor, o Poder Público ‘poderá’ proceder à desapropriação. Aluísio Pires de OLIVEIRA e Paulo César Pires de CARVALHO<sup>47</sup> esclarecem que “a implicação desta faculdade é que a desapropriação permanece como uma exceção e deve ser utilizada apenas como *ultima ratio*”. Prosseguem afirmando que “continua exigível a utilidade pública (Dec.lei 3.365/41, art. 5º), ou o interesse social (Lei 4.132/62, art. 2º), ao se falar em ‘adequado aproveitamento’ (Estatuto, art. 8º, § 4º)”.

Existem ainda duas outras normas aplicáveis à desapropriação por interesse social:

- a) Lei Delegada nº 4/62, que trata da desapropriação de produtos necessários ao consumo da população;
- b) Lei nº 4.593/64, que disciplina a desapropriação para as obras de combate às secas do Nordeste.

#### **4.4.7. O Estatuto da Cidade e seus instrumentos**

A Lei nº 10.257/01 regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, instituindo diretrizes gerais da política urbana e prevendo os instrumentos de que se valerá o Poder Público na implementação desta política.

O Estatuto da Cidade “...destina-se a promover intervenções administrativas na propriedade urbana por meio de diretrizes políticas nacionais, (...) com regras gerais que atendem ao bem coletivo, a segurança, o bem-estar dos cidadãos, o equilíbrio ambiental, concedem direitos aos proprietários e ampliam os limites de atuação da Administração Pública frente aos proprietários e à iniciativa privada”<sup>48</sup>.

Contém o Estatuto uma série de normas de ordem pública e interesse social que têm por objetivo “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana”<sup>49</sup>. Mas seu escopo não se limita à regulação do uso da

---

<sup>47</sup> OLIVEIRA; CARVALHO, op. cit., p. 114.

<sup>48</sup> Ibid, p. 57.

<sup>49</sup> Artigo 2º, *caput*.

propriedade urbana. Nos termos do artigo 2º, inciso VI, as políticas urbanas devem buscar a integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, de forma a garantir o desenvolvimento socioeconômico de todo o Município.

Interessa-nos aqui justamente os instrumentos que permitem que o Estado estabeleça restrições ou limitações à propriedade privada urbana. Estes instrumentos estão enumerados no artigo 4º, contemplando inclusive aqueles já tratados nos tópicos anteriores. São eles:

- a) planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social (inciso I);
- b) planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões (inciso II);
- c) planejamento municipal, em especial (inciso III);
- d) institutos tributários e financeiros (inciso IV);
- e) institutos jurídicos e políticos<sup>50</sup> (inciso V);
- f) estudo prévio de impacto ambiental e estudo prévio de impacto de vizinhança (inciso VI).

O instrumento básico da política urbana é, nos termos do artigo 40, o plano diretor, aprovado por lei municipal. A sua elaboração compete a cada Município tendo em vistas os interesses de cada comunidade. Este plano contém uma série de diretrizes e regras para o ordenamento do espaço urbano, abrangendo questões atinentes ao arruamento, ao alinhamento, ao estabelecimento de zonas segundo a atividade a ser desempenhada no imóvel, bem como os coeficientes de edificação para cada uma das zonas.

---

<sup>50</sup> Os institutos jurídicos e políticos compreendem: desapropriação, servidão administrativa, limitações administrativas, tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano, instituição de unidades de conservação, instituição de zonas especiais de interesse social, concessão de direito real de uso, concessão de uso especial para fins de moradia, parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, usucapião especial de imóvel urbano, direito de superfície, direito de preempção, outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, transferência do direito de construir, operações urbanas consorciadas, regularização fundiária, assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos e referendo popular e plebiscito.

Segundo Angela Cassia Costaldello Caetano FERREIRA<sup>51</sup>, o plano tem caráter vinculante e fixa a edificabilidade do solo. Outrossim, segundo a autora, da atividade de planejamento urbanístico deriva a ingerência mais acentuada do Estado sobre o direito de propriedade, servindo o plano como instrumento normativo de ação do Estado intervencionista<sup>52</sup>.

O artigo 5º do Estatuto da Cidade cuida, ainda, do parcelamento, da edificação ou da utilização compulsórios “do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado”. Este matéria foi inicialmente tratada pelo Decreto-lei nº 58/37, após pelo Decreto-lei nº 271/67, e pela Lei nº 6.766/79, alterada pela Lei nº 9.785/99.

Estas medidas estão contempladas no artigo 182, § 4º, inciso I, da Constituição Federal, salvo a utilização compulsória, novidade trazida pelo Estatuto, e, segundo Celso Antônio Bandeira de MELLO<sup>53</sup>, configuram verdadeiras manifestações do poder de polícia do Estado.

O parcelamento tem por objetivo “o aproveitamento, a melhor destinação que pode e deve ser dada ao solo urbano, com vistas às suas necessidades sociais”<sup>54</sup>. Visa à racionalização do espaço urbano, à sua ótima utilização, definindo ainda parcelas mínimas indivisíveis do solo<sup>55</sup>.

Já a edificação compulsória “consiste, basicamente, em que o proprietário de um terreno pode, a princípio, utilizá-lo de acordo com as suas conveniências. Porém está sujeito a normas que o impelem a edificar, com base no plano e em determinado tempo”<sup>56</sup>. Aluísio Pires de OLIVEIRA e Paulo César Pires de CARVALHO<sup>57</sup> a definem como a “transformação não natural da propriedade, com o acréscimo de material que erija uma obra”. A obrigação de edificar visa, assim, a “mitigar a subjetividade em relação ao direito de construir”.

---

<sup>51</sup> FERREIRA, A. C. C. C. **O parcelamento e a edificação compulsórios como limitações à propriedade privada urbana imobiliária**. Curitiba, 1990. 221 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, p. 89.

<sup>52</sup> FERREIRA, op. cit., p. 64.

<sup>53</sup> MELLO, C. A. B. de. **Elementos de direito administrativo**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990, p. 240.

<sup>54</sup> FERREIRA, op. cit., p. 73.

<sup>55</sup> Ibid, p. 75.

<sup>56</sup> Ibid, p. 91.

<sup>57</sup> OLIVEIRA; CARVALHO, op. cit., p. 99.

Por fim, a utilização assemelha-se à edificação, mas diz respeito a proveitos econômicos diversos desta.

O proprietário do imóvel deve ser notificado pelo Poder Executivo, a fim de que cumpra as obrigações impostas, inclusive averbando-se a notificação no cartório do registro de imóveis. Não cumprindo as condições e os prazos estipulados, o proprietário estará sujeito à cobrança de IPTU progressivo no tempo (CF, art. 182, § 4º, II e Lei nº 10.257/01, art. 7º). A majoração da alíquota é aplicada nos cinco anos subsequentes ou até o efetivo cumprimento da obrigação. Persistindo o inadimplemento, deve ser mantida a alíquota máxima até o pagamento.

Apenas depois de decorridos os cinco anos de cobrança progressiva do IPTU o Poder Público poderá adotar a desapropriação-sanção, prevista no art. 8º (vide 4.4.6). Logicamente, a desapropriação não está vinculada apenas ao não cumprimento da obrigação imposta pela Administração Pública. É preciso que se demonstre a existência de interesse social na desapropriação do imóvel.

## CONCLUSÃO

Em regra, no decorrer de sua evolução, a propriedade apresentou uma conotação ora religiosa, e ora política, constituindo instrumento de poder e de submissão. O proprietário, por sua vez, era equiparado a um 'pequeno soberano', que em seus domínios era livre para gozar e dispor de seus direitos segundo a sua vontade.

Hoje, pelo contrário, admite-se que toda propriedade apresenta uma função social a ser atingida. Isto não importa na supressão do direito, mas na adequação do seu exercício ao bem-estar coletivo.

O Poder Público, que durante muito tempo procurou ficar afastado desta discussão, até mesmo por conta dos interesses das classes dominantes, que viam no Estado um 'escudo' para o seu patrimônio, passou a sofrer pressões no sentido inverso. A sociedade começou a exigir de seus governantes uma postura mais intervencionista. Conclamou-se uma Administração não mais voltada ao atendimento dos interesses de apenas uma parcela da população, mas que procurasse satisfazer ao bem coletivo.

Ademais, os graves problemas sociais decorrentes desta irresponsabilidade do Estado, insensível às necessidades da população, conduziram a um verdadeiro estado de necessidade de intervenção do Poder Público. Citem-se os problemas relativos ao abandono do campo e ao inchaço das grandes cidades, à ausência de infra-estrutura nos centros urbanos, à concentração de áreas rurais, e tantos outros que afligem a sociedade contemporânea.

Reconhecendo-se na propriedade a chamada função social, abriu-se uma ampla possibilidade do Estado nela intervir, exigindo de seus proprietários uma mudança de comportamento, a fim de possibilitar o melhor aproveitamento da propriedade. Esta, antes egoística, é agora considerada solidária, no sentido de que deve satisfazer não apenas os interesses do proprietário, mas uma série de outros interesses de natureza social.

Portanto, em primeiro lugar, podemos concluir que o Estado não mais admite a propriedade que não atenda à sua função social, munindo-se de mecanismos para combatê-la e para punir os proprietários irresponsáveis. Visualiza-se, neste aspecto, a previsão da desapropriação para fins de reforma agrária do imóvel rural improdutivo e, em relação à propriedade urbana não utilizada ou subutilizada, a aplicação do parcelamento, da construção e da utilização compulsórios, e da desapropriação-sanção.

Outrossim, ampliou-se o leque de limitações e restrições, antes muito tímidas e de pouco efeito. Tem-se como exemplo a desapropriação por interesse social. Aplicada, hoje, a um vasto número de situações, tal modalidade de restrição administrativa seria inconcebível no sistema do Código Civil de 1916 e das Constituições mais antigas.

No âmbito das cidades, os avanços foram bastante significativos. É ponto pacífico, atualmente, que as cidades devem atender ao bem-estar de seus habitantes. Isto envolve um meio ambiente equilibrado, o planejamento espacial minucioso, de modo que os serviços públicos e particulares sejam bem distribuídos e que a infraestrutura da cidade possa beneficiar a todos igualmente. Implica ainda na criação de unidades de conservação, a fim de garantir a preservação dos mananciais que abastecem as cidades e os fundos de vale.

Atualmente, regras relativas ao direito de construir abrangem uma série de aspectos relevantes, que vão desde o alinhamento, o recuo e a altura máxima do edifício, até questões atinentes à higiene e segurança dos usuários e ao respeito ao meio ambiente. O exercício dos direitos inerentes à propriedade sofre uma série de condicionamentos. E, afora os direitos, denota-se que a propriedade moderna gera para o proprietário variados deveres, cuja inobservância pode conduzir à intervenção do Estado. Neste particular incumbe ressaltar a norma do artigo 182, § 4º, da Constituição Federal, que autoriza a cobrança de IPTU progressivo no tempo e a desapropriação-sanção

Destarte, a intervenção estatal sobre a propriedade imóvel privada faz-se absolutamente indispensável para a consecução dos objetivos maiores da sociedade brasileira, estabelecidos na Constituição Federal de 1988.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADA, J. B. de. A desapropriação para fins de reforma agrária e a Constituição. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 193, p. 83-93, jul./set. 1993.

ARRONE, R. **Propriedade e domínio**: reexame sistemático das noções nucleares de direitos reais. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

ASCENSÃO, J. de O. **Direito Civil: Reais**. 5. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1993.

BASTOS, C. R. **Curso de direito administrativo**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1994.

BASTOS, C. R.; MARTINS, I. G. **Comentários à Constituição do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988**. São Paulo: Saraiva, v. 7, 1990.

BEZOS, C. **Poder de Polícia**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1979.

BITTAR, C. A. **O direito civil na Constituição de 1988**, 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.

BITTAR, C. A. (coord.). **A propriedade e os direitos reais na Constituição de 1988**. São Paulo: Saraiva, 1991.

CRETELLA JÚNIOR, J. **Tratado Geral da Desapropriação**. Rio de Janeiro: Forense, 2 v., 1980.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

FACHIN, L. E. **A função social da posse e a propriedade contemporânea** (uma perspectiva da usucapião imobiliária rural). Porto Alegre: Fabris, 1988.

FERREIRA, A. C. C. C. **O parcelamento e a edificação compulsórios como limitações à propriedade privada urbana imobiliária**. Curitiba, 1990. 221 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná).

FIGUEIREDO, L. V. **Curso de direito administrativo**. 2. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Malheiros Editores, 1995.

GAMA, G. C. N. da. Desapropriação Urbanística. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 219, p. 153-177, jan./mar. 2000.

GOMES, O. **Direitos Reais**. 18. ed. atual. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

GRAU, E. R. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.

LEÃO XIII, Papa. **Rerum Novarum**. Disponível em: <[http://www.vatican.va/holy\\_father/leo\\_xiii/encyclicals/documents/hf\\_l-xiii\\_enc\\_15051891\\_rerum-novarum\\_sp.html](http://www.vatican.va/holy_father/leo_xiii/encyclicals/documents/hf_l-xiii_enc_15051891_rerum-novarum_sp.html)> Acesso em: 17 ago. 2002.

MEDAUAR, O. **Destinação dos bens expropriados**. São Paulo: Max Limonad, 1986.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 26. ed. atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.

MELLO, C. A. B. de. **Curso de Direito Administrativo**. 7. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1995.

\_\_\_\_\_. **Elementos de Direito Administrativo**. 3. ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros Editores, 1992.

MELLO, C. A. B. de (org.). **Direito administrativo na Constituição de 1988**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.

NOBRE JÚNIOR, E. P. Desapropriação para fins de reforma agrária. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 194, p. 77-96, out./dez. 1993.

\_\_\_\_\_. Princípios Retores da Desapropriação. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 209, p. 121-141, jul./set. 1997.

OLIVEIRA, F. A. **Limitações administrativas à propriedade privada imobiliária**. Rio de Janeiro: Forense, 1982.

OLIVEIRA, R. F. de. Retrocessão no Direito Brasileiro. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 166, p. 17-36, jan./jun. 1986.

OLIVEIRA, A. P. de; CARVALHO, P. C. P. **Estatuto da Cidade: anotações à Lei 10.257, de 10.07.2001**. Curitiba: Juruá, 2002.

PERLINGIERI, P. **Perfis do Direito Civil: introdução ao direito civil constitucional**. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1997.

SALLES, J. C. de M. **A desapropriação à luz da doutrina e da jurisprudência**, 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

SILVA, J. A. da. **Direito urbanístico brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981.

TELLES, A. A. Q. **Tombamento e seu regime jurídico**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.