



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ**  
**CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS APLICADOS**  
**ESCOLA SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO CEARÁ**  
**ESPECIALIZAÇÃO EM DIREITO CONSTITUCIONAL E DIREITO PROCESSUAL**  
**CONSTITUCIONAL**

**RENATA DE ARAÚJO LEITÃO**

**DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA: DIREITO DE PROPRIEDADE DO TITULAR**

**FORTALEZA-CEARÁ**

**2015**

RENATA DE ARAÚJO LEITÃO

DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA: DIREITO DE PROPRIEDADE DO TITULAR

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Especialização em Direito Constitucional e Direito Processual Constitucional do Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Direito Constitucional e Direito Processual Constitucional.

Orientadora: Prof. Dra. Rosila Cavalcante de Albuquerque

FORTALEZA-CEARÁ

2015

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação

Universidade Estadual do Ceará

Sistema de Bibliotecas

Leitão, Renata de Araújo.

Desapropriação indireta:direito de propriedade do titular [recurso eletrônico] / Renata de Araújo Leitão. - 2015.

1 CD-ROM: 4 ¼ pol.

CD-ROM contendo o arquivo no formato PDF do trabalho acadêmico com 74 folhas, acondicionado em caixa de DVD Slim (19 x 14 cm x 7 mm).

Monografia (especialização) - Universidade Estadual do Ceará, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Especialização em Direito Constitucional e Direito Processual Constitucional, Fortaleza, 2015.

Orientação: Prof.<sup>a</sup> Dra. Rosila Cavalcante de Albuquerque.

1. Direito de propriedade. 2. Propriedade privada. 3. Modalidades de intervenção estatal. 4. Desapropriação indireta. 5. Processo de desapropriação. I. Título.

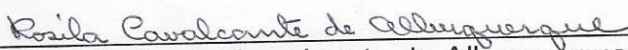
RENATA DE ARAÚJO LEITÃO

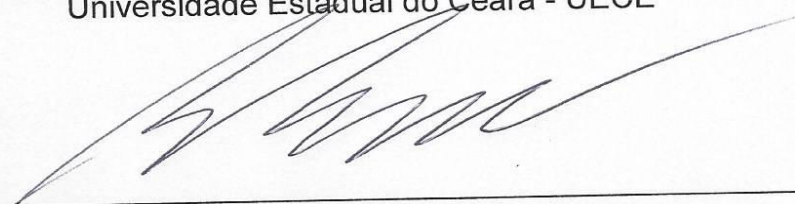
DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA: direito de propriedade do titular

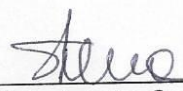
Monografia apresentada ao Curso de Especialização em Direito Constitucional e Direito Processual Constitucional do Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial para obtenção do título de Especialista.

Aprovada em: 20/08/2015

BANCA EXAMINADORA

  
\_\_\_\_\_  
Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Rosila Cavalcante de Albuquerque (Orientador)  
Universidade Estadual do Ceará - UECE

  
\_\_\_\_\_  
Prof<sup>o</sup>. Ms. Edilson Barros Pessoa  
Universidade Estadual do Ceará - UECE

  
\_\_\_\_\_  
Prof<sup>a</sup>. Ms. Silvia Lúcia Correia Lima  
Universidade Estadual do Ceará - UECE

Dedico este trabalho a meus pais: Renato Sampaio Leitão e Adriana de Araújo Leitão.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a Deus por iluminar meu caminho, meus pais pelo apoio incondicional de sempre, pois sem eles eu não tinha conseguido chegar até aqui.

Agradeço meus irmãos, Vicente Ferrer Leitão Neto e José Renan de Araújo Leitão pelo companheirismo e ajuda.

Agradeço ao Rodolpho Eliano que sempre se fez presente incentivando meu crescimento profissional.

Agradeço a minha orientadora – Profa. Dra. Rosila Cavalcante de Albuquerque, por me receber como orientanda e ter me dispensando toda a atenção necessária à conclusão deste trabalho.

Aos meus professores pelas experiências e conhecimento compartilhados,

Aos meus colegas pelos laços de amizade construídos no curso.

Muito Obrigada, sem vocês não teria conseguido!

Desistir é a saída dos fracos, continuar é  
a atitude dos fortes.

(Willian Borges)

## RESUMO

O objetivo geral deste trabalho é estudar o instituto da desapropriação indireta em face do direito de propriedade do titular, apontando as diferenças com as outras modalidades de intervenção estatal na propriedade privada. Procura mostrar em quais situações o Estado pode intervir na propriedade privada sem que haja inviolabilidade ao direito de propriedade. Procura verificar como o proprietário deve proceder quando perde sua propriedade por desapropriação indireta. Tendo como processo metodológico a pesquisa bibliográfica e a pesquisa documental, é possível afirmar que o instituto da desapropriação indireta consiste no fato pelo qual o Estado se apropria do bem de particular, sem observar o procedimento legal inerente ao processo de desapropriação, não seguindo a fase declaratória e a fase expropriatória. O proprietário que sofre esse tipo de intervenção não pode reivindicar a sua propriedade, posto que os bens expropriados, quando incorporados ao patrimônio público, não podem ser reivindicados. Por fim, constata-se que a desapropriação indireta não se confunde com as outras modalidades de intervenção do Estado na propriedade privada.

**Palavras-chave:** Direito de Propriedade. Propriedade Privada. Modalidades de Intervenção Estatal. Desapropriação Indireta. Processo de Desapropriação.



## ABSTRACT

The aim of this work is to study the Institute of indirect expropriation in view of the right of ownership of the holder, appointing the differences with other forms of state intervention in private property. Seeks to show in which situations the state can intervene on private property without the inviolability of property rights. Looking to see how the owner should proceed when you lose your property for indirect expropriation. Having as a methodological process, literature and documentary research, it is clear that the institution of indirect expropriation is the fact by which the state appropriates the particular well, without observing the legal procedure inherent in the expropriation process, not following the declaratory phase and the expropriation phase. The owner who suffers this type of intervention can not reclaim their property, since the expropriated property, when incorporated into the public property can not be claimed. Finally, it appears that indirect expropriation should not be confused with other forms of state intervention in private property.

**Keywords:** Property Law. Private Property. Modalities of State Intervention. Indirect Expropriation. Condemnation Process.

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	11
<b>2</b>	<b>ASPECTOS GERAIS DO DIREITO DE PROPRIEDADE</b> .....	15
2.1	EVOLUÇÃO DO DIREITO DE PROPRIEDADE.....	15
2.2	CONCEITO E ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DA PROPRIEDADE....	17
<b>2.2.1</b>	<b>Características do Direito de Propriedade</b> .....	19
<b>2.2.2</b>	<b>Função Social da Propriedade</b> .....	20
2.3	AQUISIÇÃO E PERDA DA PROPRIEDADE.....	22
<b>2.3.1</b>	<b>Aquisição da Propriedade</b> .....	22
<b>2.3.2</b>	<b>Perda da Propriedade</b> .....	24
<b>3</b>	<b>PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA</b> .....	27
3.1	CONSIDERAÇÕES INICIAIS.....	27
<b>3.1.1</b>	<b>Princípio da Supremacia do Interesse Público</b> .....	27
<b>3.1.2</b>	<b>Princípio da Legalidade</b> .....	30
<b>3.1.3</b>	<b>Princípio da Função Social da Propriedade</b> .....	31
<b>3.1.4</b>	<b>Princípio da Finalidade</b> .....	32
<b>3.1.5</b>	<b>Princípio da Razoabilidade</b> .....	33
<b>3.1.6</b>	<b>Princípio da Proporcionalidade</b> .....	34
<b>3.1.7</b>	<b>Princípio da Impessoalidade</b> .....	35
<b>3.1.8</b>	<b>Princípio da Moralidade</b> .....	36
<b>4</b>	<b>DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA</b> .....	38
4.1	INTERVENÇÃO NA PROPRIEDADE PRIVADA.....	38
4.2	MODALIDADES.....	39
<b>4.2.1</b>	<b>Limitação Administrativa</b> .....	40
<b>4.2.2</b>	<b>Ocupação Temporária</b> .....	40
<b>4.2.3</b>	<b>Requisição</b> .....	41
<b>4.2.4</b>	<b>Tombamento</b> .....	42
<b>4.2.5</b>	<b>Servidão Administrativa</b> .....	43
<b>4.2.6</b>	<b>Edificação e Parcelamento Compulsório</b> .....	44
4.3	DESAPROPRIAÇÃO.....	45
<b>4.3.1</b>	<b>Sujeito Ativo e Passivo da Desapropriação</b> .....	46
<b>4.3.2</b>	<b>Requisitos</b> .....	47

<b>4.3.3</b>	<b>Espécies.....</b>	<b>50</b>
<b>4.3.4</b>	<b>Procedimento.....</b>	<b>52</b>
<b>4.3.5</b>	<b>Indenização.....</b>	<b>55</b>
<b>4.4</b>	<b>DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA.....</b>	<b>56</b>
<b>4.4.1</b>	<b>Fundamento.....</b>	<b>59</b>
<b>4.4.2</b>	<b>Indenização.....</b>	<b>61</b>
<b>4.4.3</b>	<b>Prescrição da Ação de Indenização.....</b>	<b>62</b>
<b>5</b>	<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>69</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>72</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Desde os primórdios, a propriedade consiste na dimensão fundamental da existência humana, visto que sempre esteve presente na evolução da sociedade, tendo em vista que ao se conceber o direito a partir do direito de propriedade, se tem a ideia de que o mesmo é um direito individual que confere ao titular inúmeros poderes, objeto do direito civil. Ocorre que, com o passar dos anos esse direito passou por constante evolução, deixando de ser individual e absoluto, para ser coletivo, posto que a propriedade deve buscar priorizar sempre a coletividade, buscando o bem-estar social.

Inicialmente, é relevante ponderar que o direito de propriedade conferia ao titular o poder de usar a coisa de modo absoluto e exclusivo, mas com o passar dos anos esses poderes tornaram-se restritos, pois não puderam mais ser exercidos de forma ilimitada, pelo fato de entrarem em conflito com direitos alheios, ou seja, interesses públicos maiores.

Além disso, o direito de propriedade está positivado no ordenamento jurídico estatal, pois se trata de uma garantia constitucional, com previsão de restrições ao uso da propriedade, afastando, portanto, a ideia de caráter absoluto de propriedade.

Tais interesses públicos são exercidos pelo Ente Público, por meio do poder de polícia, uma vez que possuem o poder de estabelecer restrições e limitações à propriedade de particulares, podendo em determinadas situações causar até prejuízos aos interesses individuais.

Assim, a implantação do poder de polícia pretende assegurar o bem da coletividade de modo geral, independentemente de que isso venha restringir direitos e liberdades individuais, ou seja, impõe obrigações de não fazer e de fazer.

As obrigações de fazer estão relacionadas com o dever legal de cumprimento da função social da propriedade, pois tal determinação tem a finalidade que o titular utilize de forma adequada o bem imóvel (solo urbano), conforme estabelecer o Plano Diretor de cada cidade.

A função social da propriedade não possui um conceito definido na doutrina, mas está prevista no artigo 5º, inciso XXII, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, como uma garantia constitucional, dispondo que a propriedade atenderá a sua função social.

Assim, a função social da propriedade é condição ao bom cumprimento do uso da propriedade, possuindo previsão também nos artigos 170, inciso III, 182, §2º e 186 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, ao tratar do princípio da ordem econômica, política urbana e rural, respectivamente.

No entanto, o direito de propriedade não é absoluto, posto que o Estado pode intervir na propriedade privada por meio de inúmeras formas de limitações estatais que restringem tais direitos, quais sejam, ocupação temporária, requisição administrativa, servidão e desapropriação, que serão mostradas neste trabalho.

A pesquisa pretende analisar de forma especial a desapropriação, por considerar esta a forma de limitação estatal mais severa ao proprietário particular, tendo em vista que implica a perda da propriedade.

Nesse íterim, o presente estudo abordará o instituto de direito público denominado de desapropriação, analisando aspectos gerais sobre o direito de propriedade do proprietário, conceituando e destacando aspectos legais da desapropriação e desapropriação indireta.

A desapropriação pode ocorrer por 3 (três) motivos, quais seja, necessidade pública, utilidade pública e interesse social. Além disso, o proprietário pode ter o seu direito de propriedade restrito nos casos de mau uso da propriedade ou o não cumprimento da função social constitucionalmente exigida.

Sendo assim, no decorrer deste trabalho monográfico, procurar-se-á responder a determinados questionamentos, tais como: Em que consiste o instituto da desapropriação? O que é desapropriação indireta e qual sua fundamentação legal? Quais as limitações ao direito de propriedade? Em quais situações o ente estatal pode intervir na propriedade privada sem violar o direito de propriedade

A justificativa para realização deste trabalho decorre da abordagem do tema ser de suma importância para os profissionais da área jurídica, como também para todos de forma geral, tendo em vista que demonstrará de forma clara e objetiva a desapropriação, que se trata de uma modalidade de intervenção do Estado. Urge demonstrar que apesar do direito de propriedade ser assegurado a todos indistintamente na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em alguns casos esse direito pode ser restrito, visto que o interesse público prevalece em detrimento do privado, pois as situações que demonstrarem claramente a necessidade pública, utilidade pública ou interesse social, não haverá o que se questionar sobre o direito de propriedade do particular. Nesse sentido, o intuito do

presente estudo é debater sobre o tema, com enfoque na desapropriação indireta, bem como nas consequências jurídicas decorrentes dessa modalidade de intervenção estatal, levando tais informações ao conhecimento de todos.

Tem-se, então, como objetivo geral estudar o instituto da desapropriação indireta em face do direito de propriedade do titular. Os objetivos específicos são: Apresentar e diferenciar as modalidades de intervenção estatal na propriedade privada; Identificar em quais situações o ente estatal pode intervir na propriedade privada sem que haja inviolabilidade ao direito de propriedade; Averiguar se é possível o titular reaver a propriedade nos casos em que o Estado já tiver realizado a intervenção na propriedade.

O processo metodológico, do qual se faz uso, tem sustentação na consulta/pesquisa bibliográfica que, segundo Vergara (2010, p. 48), é um “estudo sistematizado desenvolvido com base em material publicado em livros, revistas, jornais, web, isto é material acessível ao público em geral. Fornece instrumental analítico para qualquer outro tipo de pesquisa”.

A pesquisa documental completa o processo metodológico, uma vez que se recorre a documentos que não receberam tratamento de análise e síntese, dentre estes: Leis, Decretos-Lei, Decretos, Emendas, Medidas Provisórias, Resoluções. Santos (2012, p. 198) ressalta o seguinte: “embora se identifique com a bibliográfica, está só se realiza sobre documentos analisados e pertencentes a autores que deram o estudo como pronto e acabado”.

Em relação aos objetivos, a pesquisa é exploratória quando busca aprofundar informações sobre o tema em questão e descritiva quando explica, descreve e esclarece o assunto em estudo.

Esta Pesquisa, além da Introdução, apresenta a seguinte estrutura:

No primeiro capítulo, passa-se a fazer um breve relato acerca da evolução do direito de propriedade. Em seguida, é feito um estudo acerca das características do direito de propriedade, bem como seu fundamento legal. Por fim, apresentam-se as forma de aquisição e perda da propriedade.

No segundo capítulo, estudam-se os princípios constitucionais do direito administrativo, pois é importante para compreensão da atuação da Administração. Primeiro, apresentando o conceito e fundamento legal do princípio da legalidade, bem como da supremacia do interesse público sobre o privado, dentre outros. Após isso, será possível compreender a relevância dos princípios na atuação do Poder Público.

O terceiro capítulo será destinado para análise da desapropriação indireta, com análise do conceito, fundamentação legal, ação de desapropriação, bem como o prazo prescricional para ingressar a ação, mas antes será feito apontamentos sobre a intervenção do Estado na propriedade privada, mostrando as modalidades de restrição na propriedade, bem como a diferença entre elas. Posteriormente, analisar-se-á o instituto da desapropriação de forma aprofundada, apontando o conceito, as características, o sujeito ativo e passivo, os requisitos e o procedimento desse instituto, mostrando também, como o particular deve proceder diante a desapropriação indireta, visto ser o prejudicado nesses casos. Analisar-se-á jurisprudências dos tribunais brasileiros, a fim de apresentar os casos concretos sobre o assunto. Faz-se um breve relato sobre a desapropriação indireta em face do direito de propriedade do expropriado.

Por fim, estão as conclusões como respostas aos questionamentos, aos objetivos geral e específicos, com fundamento nos conhecimentos proporcionados pelos autores e doutrinadores, pela jurisprudência apresentados no decorrer deste trabalho.

Acredita-se que o estudo, em questão, apresenta uma temática estritamente ligada aos interesses sociais e busca produzir uma amplitude no conhecimento dos proprietários que forem vítimas dessa intervenção do Estado.

## 2 ASPECTOS GERAIS DO DIREITO DE PROPRIEDADE

Neste capítulo, antes de se dar início ao estudo do instituto da desapropriação indireta, é interessante que seja realizada primeiramente uma abordagem acerca do direito de propriedade, analisando sua evolução até a Carta Magna de 1988. Posteriormente, é primordial que seja feita uma análise sobre suas características, as formas de aquisição e perda da propriedade e o princípio da função social da propriedade, a fim de aprofundar o estudo nesse direito fundamental e esclarecer as restrições que podem surgir durante o uso e gozo da propriedade.

### 2.1 EVOLUÇÃO DO DIREITO DE PROPRIEDADE

Para que se possa discutir sobre qualquer assunto relacionado ao direito de propriedade e conseqüentemente sobre desapropriação indireta, é interessante que se estude, inicialmente, a evolução do direito de propriedade que passou por várias fases, sendo marcada inicialmente pelo direito romano, no qual a propriedade era caracterizada pelo seu caráter individualista. Segundo Iglesias (2012, p. 321-322), o conceito de propriedade é “o assenhramento mais geral, em ato ou em potência, sobre a coisa”.

A fase inicial romana, apesar de ter existido duas formas de propriedade coletiva, foi marcada pelo sentido individualista. Sobre o assunto, Maria Helena Diniz, (2012, p. 121) aduz que:

Na era romana preponderava um sentido individualista de propriedade, apesar de ter havido duas formas de propriedade coletiva: a da *gens* e a da família. Nos primórdios da cultura romana a propriedade era da cidade ou *gens*, possuindo cada indivíduo uma restrita porção de terra (1/2 hectare), e só eram alienáveis os bens móveis. Com o desaparecimento dessa propriedade coletiva da cidade, sobreveio a da família, que, paulatinamente, foi sendo aniquilada ante o crescente fortalecimento da autoridade do *pater famílias*. A propriedade coletiva foi dando lugar à privada, passando pelas seguintes etapas, que Hahnemann Guimarães assim resume: 1) propriedade individual sobre os objetos necessários à existência de cada um; 2) propriedade individual sobre os bens de uso particular, suscetíveis de ser trocados com outras pessoas; 3) propriedade dos meios de trabalho e de produção; 4) propriedade individual nos moldes capitalistas, ou seja, seu dono pode explorá-la de modo absoluto.



A propriedade romana consistia em um poder tão amplo que se torna difícil enumerar as faculdades inerentes a mesma, tais como, o direito de usar, desfrutar, alienar, dentre outros. Sobre o assunto, Iglesias (2012, p. 322) aduz que:

A princípio, a coisa se submete inteira e exclusivamente ao dono, e este pode decidir, sem limite algum, sobre seu destino, dentro de um mundo econômico-social em incessante evolução. Entretanto, a norma jurídica acaba por impor diferentes limitações para atender a um interesse público ou privado. Outros limites surgirão da existência de vínculos ou direitos concorrentes; servidões, proibições de alienar, ou de reivindicar, domínio da coisa em comum – copropriedade – etc. Fora de tais limitações, o proprietário pode atuar livremente, e tão logo estas desaparecem, a propriedade retorna automaticamente a seu estado de plenitude-“elasticidade da propriedade”, como dizem os modernos.

Diante do exposto, verifica-se que a ordem jurídica e econômica romana era desenvolvida em torno da propriedade, sendo esta submetida ao dono, que poderia decidir livremente sobre o bem, mas que poderia sofrer limitações diante da norma jurídica com a finalidade de atender interesses públicos ou privados.

Assim, o dono da propriedade na fase inicial possuía caráter absoluto, consistindo no direito de usar, gozar e abusar das coisas, sendo possível ao proprietário destruir a coisa, se esta fosse sua vontade, já que possuía o *dominium* sobre as coisas.

Já na Idade Média, a propriedade sobre as terras, teve também papel importante, mas prevaleceu o *nulle terre sans seigneur*, visto que o sistema feudal no início da colonização participou de nossa organização jurídica, uma vez que a implantação transitória das capitâneas hereditárias influenciou em nossos costumes, apesar de não ter perdurado na ordem jurídica, que se adequou ao direito romano. Assim, é possível perceber que a propriedade passou por inúmeras transformações, pois atualmente existem restrições em relação ao cumprimento da função social, não prevalecendo, portanto, a ideia de caráter individual e absoluto.

Uma vez compreendida a evolução do direito de propriedade, é importante que seja realizada uma abordagem sobre seu conceito, elementos constitutivos e suas características.

## 2.2 CONCEITO E ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DA PROPRIEDADE

A propriedade é um direito amplo, mas não absoluto, pois confere ao titular o direito de usar, gozar e dispor do bem, com a condição de atender a função social e a dignidade humana.

Diniz (2012, p.128) conceitua propriedade como:

A plenitude do direito sobre a coisa; as diversas faculdades, que nela se distinguem, são apenas manifestações daquela plenitude. Entre a propriedade e os direitos reais sobre coisa alheia, há uma relação de tal ordem que estes são projeções daquela, que não perde nenhuma de suas características pelo fato de se constituírem os demais. Daí falarem os alemães em "elasticidade da propriedade", uma vez que extintos os direitos limitados (usufruto, anticrese, hipoteca etc.) readquire ela sua antiga plenitude.

Sobre o assunto, Flávio Tartuce e José Fernando Simão (2010, p. 118) afirmam que:

A propriedade é o direito que alguém possui em relação a um bem determinado. Trata-se de um direito fundamental, protegido no art. 5, inc. XXII da Constituição Federal, mas que deve sempre atender a uma função social, em prol de toda a coletividade. A propriedade é preenchida a partir dos atributos que constam do Código Civil de 2002 (art.1.228), sem perder de vista outros direitos, sobretudo aqueles com substrato constitucional.

Desta feita, percebe-se que a propriedade é o domínio sobre determinada coisa, tendo em vista que são conferidos ao proprietário diversos poderes sobre o bem, conhecidos como elementos constitutivos do domínio.

O artigo 1.228, caput, do Código Civil Brasileiro de 2002, descreve de forma clara os poderes do proprietário, enumerando quatro atributos, vejamos: "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". Com isso, percebe-se que o referido dispositivo demonstra que o direito de propriedade não é absoluto, pois confere faculdades jurídicas ao particular.

Assim, a propriedade confere faculdades jurídicas às pessoas físicas e jurídicas, de usar, gozar e dispor de um bem, corpóreo ou incorpóreo, bem como de reivindicá-lo de quem injustamente o detenha, com estrita observância aos limites normativos.

Entretanto, os elementos constitutivos são compostos pelo direito de usar (*jus utendi*), o direito de gozar (*jus fruendi*), o direito de dispor da coisa (*jus abutendi* ou *disponendi*) e o de reivindicar (*rei vindicatio*).

O direito de usar compreende o uso de todos os serviços que a propriedade pode oferecer, sem a modificação da substância. Sobre o assunto Diniz (2012, p. 130) afirma que:

O titular do *jus utendi* pode empregá-lo em seu próprio proveito ou no de terceiro, bem como deixar de utilizá-lo, guardando-o ou mantendo-o inerte. Usar do bem não é apenas retirar vantagens, mas também ter o bem em condições de servir. O *jus utendi* é o direito de usar a coisa, dentro das restrições legais, a fim de se evitar o abuso do direito, limitando-se, portanto, ao bem-estar da coletividade.

O direito de gozar da coisa significa usufruir de todos os frutos que ela pode oferecer, pois o *jus fruendi* corresponde à utilização dos produtos da coisa, bem como o de explorá-la economicamente. Nesse contexto, Coelho (2012, p. 157) alega que:

O poder de gozar (ou de fruir) o bem corresponde ao de explorá-lo economicamente, isto é, extrair dele frutos. Gozar é obter renda ou lucro da coisa. Frui do galpão, assim, o dono que aluga; da fazenda, o que nela planta cana-de-açúcar; da granja, o que cria frango; do terreno baldio, o que emprega no desenvolvimento de atividade empresarial de prestação de serviços de estacionamento e assim por diante.

O direito de dispor da coisa - *jus abutendi*, corresponde ao poder de alienação a título oneroso ou gratuito, ou seja, o proprietário pode dispor da coisa, se esta for sua vontade. Coelho (2012, p. 158-159) entende que esse direito:

Abrange tanto, de um lado, o poder de destruir, total ou parcialmente, o bem objeto de propriedade, reformá-lo, fundi-lo ou em qualquer medida alterar-lhe a substância (disposição material) como, de outro, o de abandoná-lo, aliená-lo ou dá-lo em garantia (disposição jurídica). O dono pode fazer da coisa o que quiser e bem entender, incluindo sua destruição física e o descarte ao lixo. Em princípio, o único senhor do interesse de manter ou conservar a coisa é o proprietário.

Por fim, acerca do *rei vindicatio*, Coelho (2012, p. 160) aduz que:

Por último, tem o proprietário o poder de reivindicar o bem das mãos de quem injustamente o possui ou detém. Como assentado no exame da posse, o direito de propriedade não pode ser objeto de autotutela. Se o

dono pretender tomar diretamente a coisa que lhe pertence, esse comportamento será coibido pela ordem jurídica.

Percebe-se, que o referido elemento constitutivo da propriedade, corresponde no direito do proprietário de reivindicar o bem de quem injustamente o detenha, tendo em vista que o direito de sequela é característica do direito real.

### **2.2.1 Características do Direito de Propriedade**

A primeira característica a ser apontada da propriedade é por ter caráter de direito absoluto, não somente pelo fato de ser *erga omnes*, mas pelo fato do proprietário poder usar o bem como quiser. Entretanto, existem limitações impostas em detrimento do interesse coletivo no Código Civil – CC de 2002 e na Constituição Federal – CF de 1988.

As limitações a esse direito são a função social e socioambiental da propriedade (art. 1228, 1º e 2º, do CC de 2002) e a coexistência do direito de propriedade com outros, pois o que deve prevalecer é o bem comum da coletividade. Por esse motivo, entende-se que a propriedade tem caráter absoluto, em regra, mas que pode ser relativizada em confronto com outros direitos assegurados pela CF de 1988.

Nesse sentido, o artigo 1.231 do CC de 2002 prescreve que: “a propriedade presume-se plena e exclusiva, até prova em contrário”, ou seja, na coexistência de direitos da mesma natureza cabe ao contestante demonstrar o ônus da prova.

A segunda característica da propriedade é o direito exclusivo, conforme demonstrado expressamente no referido artigo, visto que uma determinada coisa não pode pertencer a duas ou mais pessoas simultaneamente, com exceção no caso do condomínio, no qual todos os condôminos são titulares do direito.

Dito isto, a propriedade é um direito exclusivo, porém com algumas restrições pelo fato da existência de interesses indiretos da coletividade em detrimento da exigência constitucional do cumprimento da função social.

Outra característica da propriedade é o direito perpétuo, uma vez que a perpetuidade da propriedade existe independente do não uso, ou seja, não pode haver a extinção da propriedade pelo não uso, pois se presume plena. Sobre o assunto, Diniz (2012, p. 133) assevera que:

Tal perpetuidade não significa que um bem deve pertencer sempre ao mesmo titular, visto que os homens duram, em regra, menos do que os bens de que são donos. Compreende sua perpetuidade a possibilidade transmissão, que é até um dos meios de tornar durável a propriedade, por um lapso de tempo indefinido, uma vez que o adquirente é o sucessor do transmitente, a título singular ou universal, recebendo todos os seus direitos sobre transmitida.

A propriedade também tem como característica o direito elástico, acrescentado pelo doutrinador Orlando Gomes (2001), que destaca o fato da propriedade poder ser ampliada ou reduzida durante seu exercício, conforme as mudanças ocorridas em seus atributos. Entende-se que a propriedade também é direito complexo, considerando os atributos presentes no artigo 1.228, *caput* do Código Civil vigente.

Por fim, a propriedade é direito fundamental, tendo em vista que tal direito assim se caracteriza por estar assegurado no artigo 5º, XXII e XXIII, da Constituição Federal. Assim, percebe-se que o direito de propriedade é uma garantia assegurada a todos, mas deve observar a exigência da propriedade atender a sua função social.

### **2.2.2 Função Social da Propriedade**

Coelho (2012, p.166) faz as seguintes considerações sobre função social da propriedade:

A função social da propriedade é conceito jurídico bastante largo, em que se abriga, a rigor, a justificativa para toda e qualquer restrição aos direitos dos proprietários, exceto os destinados a privilegiar os interesses privados de outros proprietários. Em vista de tal amplitude, limitações ditadas pelo zoneamento, tombamento, proteção ao patrimônio histórico e cultural, legislação sobre níveis de ruídos e tantas outras, bem como a supressão do poder de reivindicar a posse da área extensa ocupada por número significativo de possuidores de boa-fé, também encontram seus fundamentos últimos no instituto da função social da propriedade.

Percebe-se, pois, que a função social da propriedade consiste na restrição aos direitos dos proprietários, pois é por meio dessa restrição que a propriedade tem o dever de cumprir a função social, que se diferencia nas formas urbanas e rurais, conforme será explanado a seguir.

A Constituição Federal no artigo 5º, incisos. XXII e XXIII assegura que a propriedade é direito de todos, mas deve atender a função social, vejamos:

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

[...]

XXII - é garantido o direito de propriedade;

XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;

Com isso, percebe-se que o proprietário continua com as faculdades inerentes à propriedade garantidas em lei, quais sejam, usar, gozar, dispor, mas ao mesmo tempo exige que a função social da propriedade seja exercida. Além disso, a função social da propriedade está entre um dos princípios que norteiam a ordem econômica na Constituição Federal, especificamente no artigo 170, inciso III.

A função social consiste na imposição direcionada ao proprietário de usar o seu bem com estrita observância à Lei, no que diz respeito ao dever de cumprir a função social, utilizando a propriedade de forma adequada, ou seja, beneficiando a coletividade e o interesse social.

O Estado pode intervir nas propriedades que não estiverem cumprindo a função social, tendo em vista que diante um conflito de interesses entre o individual e o coletivo, o interesse coletivo prevalece. Sobre o assunto, Carvalho Filho (2009, p. 738) aduz que:

O pressuposto constitucional, contudo, não afasta nem suprime o direito em si. Ao contrário, o sistema vigente procura conciliar os interesses individuais e sociais e somente quando há o conflito é que o Estado dá primazia a estes últimos. A função social pretende erradicar algumas deformidades existentes na sociedade, nas quais o interesse egoístico do indivíduo põe em risco os interesses coletivos. Na verdade, a função social visa a recolocar a propriedade na sua trilha normal. O texto constitucional revela a existência de um direito contraposto a um dever jurídico. Dizendo que a propriedade deve atender à função social, assegura o direito do proprietário, de um lado, tornando inatacável sua propriedade se consoante com aquela função, e, de outro, impõe ao Estado o dever jurídico de respeitá-la nessas condições. Sob outro enfoque, o dispositivo garante ao Estado a intervenção na propriedade se descompassada com a função social, ao mesmo tempo em que faz incidir sobre o proprietário o dever jurídico de mantê-la ajustada à exigência constitucional.

Com base no exposto acima, fica claro que o dever de cumprir a função social da propriedade não confronta o direito de propriedade em si, somente é atribuída essa exigência com o intuito de beneficiar a coletividade e os interesses sociais. Assim, o cumprimento adequado da função social da propriedade deve estrita observância a todos os requisitos enumerados acima.

A Constituição Federal de 1988 diferenciou as formas de cumprimento da função social da propriedade urbana e rural, com exigências específicas para cada uma. A propriedade urbana deve observar o Plano Diretor, conforme preceitua o artigo 182, § 2º, da Carta Maior: “A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor”.

É importante destacar que a função social da propriedade urbana está definida na Lei Orgânica Municipal ou pelo Plano Diretor, com observância obrigatória aos municípios turísticos e os que possuem mais de 20 (vinte) mil habitantes.

A propriedade rural para cumprir sua função social da propriedade deve atender a todos os requisitos expressos no artigo 186 da CF de 1988, transcrito abaixo:

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.

Desta feita, o cumprimento da função social da propriedade rural deve atender todos os requisitos do artigo exposto acima e a propriedade urbana para cumprir a função social deve observar o Plano Diretor.

## 2.3 AQUISIÇÃO E PERDA DA PROPRIEDADE

Esse tópico será destinado ao estudo das formas de aquisição e perda da propriedade, buscando apontar com clareza e objetividade a distinção entre a forma de aquisição da propriedade móvel e imóvel.

### 2.3.1 Aquisição da Propriedade

A aquisição da propriedade imóvel pode ser pela forma originária e derivada, diferenciando as formas apenas o fato de na originária não haver nenhuma

intervenção pessoal, pois ocorre o contato direto da pessoa com a coisa, já a derivada se caracteriza pela intermediação de pessoas.

A forma originária consiste em usucapião e acessões que se subdividem em ilhas, aluvião, avulsão, álveo abandonado, plantações e construções. As formas derivadas são o registro do título e a sucessão hereditária.

Segundo Diniz (2012, p. 146) a aquisição originária ocorre quando: “o indivíduo faz seu o bem sem que este tenha sido transmitido por alguém, não havendo qualquer relação entre o domínio atual e anterior, como sucede na acessão e usucapião”, ou seja, não há vínculo nenhum com o possuidor anterior, pois consiste em ato unilateral.

No caso da aquisição derivada, a posse é transferida através de um título jurídico, consistindo em ato bilateral, pois conforme o entendimento de Coelho (2012, p. 146):

Na transmissão derivada, a seu turno, o adquirente é sucessor do alienante nos direitos e vícios emergentes da posse que adquire. Ela pode decorrer dum negócio jurídico ou do falecimento do possuidor. Assim, se alguém vende a posse que titula sobre um bem, a aquisição pelo comprador será derivada. Também será derivada a posse do sucessor na morte do possuidor.

A título de exemplificação, pode ser citado o artigo 1.204 do Código Civil de 2002, como a demonstração do momento de aquisição da posse, o qual dispõe que: “Adquire-se a posse desde o momento em que se torna possível o exercício, em nome próprio, de qualquer dos poderes inerentes à propriedade”.

Importante destacar que essa transmissão poderá ser a título singular ou universal.

A título singular ocorre nos negócios jurídicos inter vivos, podendo ocorrer também nos causa mortis e se caracteriza pelo fato do titular ser antecessor.

Já na sucessão universal, o novo titular sucede o anterior em todos os seus direitos e obrigações, pois nesse caso o herdeiro legítimo ou testamentário ocupa a posição de *cujus*, já que essa transmissão ocorre por causa mortis.

Sobre a distinção das formas de aquisição da propriedade, Diniz (2012, p. 147) aponta como consequências práticas:

Se a propriedade foi adquirida originariamente, incorpora-se no patrimônio do adquirente em toda sua plenitude, da forma que ele quiser. Se adquirida



por modo derivado é transmitida com os mesmos caracteres ou restrições que tinha nas mãos do antecessor, de maneira que se a propriedade era resolúvel o adquirente não pode tê-la plena. Se sobre o bem recair uma servidão, o comprador não pode desprezar esse ônus real. Se se obtiver o bem mediante aquisição originária não se vai precisar comprovar a legitimidade do direito antecessor, o que se deverá fazer se o adquirir de modo derivado.

Frente ao exposto, pode-se afirmar que a aquisição está estritamente correlacionada com a perda, uma vez que para adquirir a propriedade de determinado bem alguém tem que perder o domínio sobre o bem, assunto que será discutido a seguir.

### 2.3.2 Perda da Propriedade

Coelho (2012, p. 225) ao discorrer sobre o assunto, assim se manifesta:

A propriedade imobiliária pode se perder absoluta ou relativamente. No primeiro passo, perece o próprio objeto da propriedade, e, por isso, ninguém mais tem como titular qualquer direito sobre o imóvel. O incêndio com perda total ou desabamento do prédio exemplifica a perda absoluta da propriedade imobiliária (CC, art. 1.275, IV). Já no caso, da perda relativa, a coisa é preservada, de modo a continuar apta a ser objeto da propriedade de algum sujeito de direito. Na perda relativa, no mais das vezes, o que se verifica, a rigor é a simples mudança de titularidade do direito de propriedade sobre determinado imóvel. O proprietário anterior perde a propriedade para que um novo adquira.

Sendo assim, o proprietário pode perder o domínio de sua propriedade em determinadas situações, que estão especificadas na redação do artigo 1.275 do Código Civil de 2002, vejamos:

Art. 1.275. Além das causas consideradas neste Código, perde-se a propriedade:

- I - por alienação;
- II - pela renúncia;
- III - por abandono;
- IV - por perecimento da coisa;
- V - por desapropriação.

Parágrafo único. Nos casos dos incisos I e II, os efeitos da perda da propriedade imóvel serão subordinados ao registro do título transmissivo ou do ato renunciativo no Registro de Imóveis.

A alienação consiste na transferência do domínio da propriedade de um determinado patrimônio a outro. Sobre o assunto, Tartuce e Simão (2010, p. 213) asseveram que:

Alienação consiste na transmissão do direito de propriedade de um patrimônio a outro, como ocorre nos contratos de compra e venda, de troca ou permuta e no de doação. Em casos envolvendo imóveis, há necessidade de registro no Cartório de Registro de Imobiliário (CRI), eis que o contrato traz apenas efeitos pessoais ou obrigacionais. Quanto aos móveis, é necessária a tradição (art.1.267 do CC).

Assim, percebe-se que o titular transfere seu direito de propriedade para outrem por livre e espontânea vontade, que pode ser de forma gratuita ou onerosa, como por exemplo, no caso da doação e compra e venda, respectivamente.

No caso da renúncia, esta é definida por Diniz (2012, p. 200) como: “ato unilateral, pelo qual o proprietário declara, expressamente, o seu intuito de abrir mão de seu direito sobre a coisa, em favor de terceira pessoa que não precisa manifestar sua aceitação”.

O abandono é ato unilateral que ocorre quando o titular da coisa, abandona o bem por sua vontade, porque não possui mais interesse de continuar sendo titular do domínio. No entanto, o abandono pode ser de coisa móvel e imóvel, sendo plenamente possível terceiros adquirirem o bem abandonado, que pode se dar por ocupação e usucapião, formas de aquisição originária. Sobre isso, Coelho (2012, p. 227) que:

O abandono de imóvel se configura, inicialmente, quando o proprietário manifesta a intenção de não mais o conservar em seu patrimônio. Não exige manifestação formal, bastando para a caracterização do abandono, por exemplo, que o dono deixe de usar o bem para o qualquer finalidade ou mesmo de o conservar.

Contudo, sobre o abandono de bem imóvel o artigo 1.276 do Código Civil, vigente, discorre que: “o imóvel urbano que o proprietário abandonar, com a intenção de não mais o conservar em seu patrimônio, e que se não encontrar na posse de outrem, poderá ser arrecadado, como bem vago, e passar, três anos depois, à propriedade do Município ou à do Distrito Federal, se achar nas respectivas circunscrições”.

No caso de perecimento da coisa, se pode afirmar que sem a coisa não há direito algum. Diniz (2012, p. 203) afirma que: "Como não há direito sem objeto, com o perecimento deste extingue-se o direito (1.275, IV). Esse perecimento pode decorrer de ato involuntário, se resultante de acontecimentos naturais, como: terremoto, raio, incêndio etc., ou de ato voluntário do titular do domínio, como no caso de destruição”.

A desapropriação consiste na modalidade de perda da propriedade que pode se dar por interesse social, necessidade pública e utilidade pública, com fundamento no artigo 5º, inciso XXIV da CF de 1988, bem como no artigo 1.228, §3º do Código Civil de 2002.

Diante o exposto, observa-se que as formas de aquisição e perda da propriedade são importantes para que se possa entender com maior clareza os direitos inerentes aos proprietários.

### 3 PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Neste segundo capítulo se faz uma abordagem acerca dos princípios constitucionais da administração pública, pois a atividade desta deve observância obrigatória a todos que estão explícitos e implícitos no texto da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, tais como, o da legalidade, supremacia do interesse público, função social da propriedade, razoabilidade, finalidade e proporcionalidade.

#### 3.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Cumprir destacar que a atividade da administração pública de forma geral, deve obedecer aos princípios fundamentais expressos na Constituição Federal de 1988, como por exemplo, o art. 37, *caput*, que enumera alguns princípios que regem a administração pública, a saber: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Sobre o assunto, Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo (2014, p. 187):

Os princípios são as ideias centrais de um sistema, estabelecendo suas diretrizes e conferindo a ele um sistema lógico, harmonioso e racional, o que possibilita uma adequada compreensão de sua estrutura. Os princípios determinam o alcance e o sentido das regras de um dado subsistema do ordenamento jurídico, balizando a interpretação e a própria produção normativa.

Assim, os princípios são importantes para compreender o sistema da administração pública, pois norteiam como o exercício da atividade pública deve ser desempenhado, tendo em vista que os agentes públicos devem estrita observância à lei.

##### 3.1.1 Princípio da Supremacia do Interesse Público

O princípio da supremacia do interesse público é considerado implícito, uma vez que não está expresso na Carta Maior. Sobre este princípio, Mello (2012, p. 99) aponta que:

O princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado é princípio geral de Direito inerente a qualquer sociedade. É a própria condição de sua existência. Assim, não se radica em dispositivo específico algum da Constituição, ainda que inúmeros aludam ou impliquem manifestações concretas dele, como, por exemplo, os princípios da função social da propriedade, da defesa do consumidor ou do meio ambiente (art.170, III, V e VI), ou tantos outros. Afinal, o princípio em causa é um pressuposto lógico do convívio social. Para o Direito Administrativo interessam apenas os aspectos de sua expressão na esfera administrativa. Para não deixar sem referência constitucional algumas aplicações concretas especificamente dispostas na Lei Maior e pertinentes ao Direito Administrativo, basta referir os institutos da desapropriação e da requisição (art.5, XXIV e XXV), nos quais é evidente a supremacia do interesse público sobre o privado.

Nesta mesma linha de pensamento estão Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo (2014, p. 188), quando afirmam:

O princípio da supremacia do interesse público é característico do regime de direito público e, como visto anteriormente, é um dos dois pilares do denominado regime jurídico administrativo, fundamentando todas as prerrogativas especiais de que dispõe a administração como instrumentos para a consecução dos fins que a Constituição e as leis lhe impõem. Decorre dele que, existindo conflito entre o interesse público e o interesse particular, deverá prevalecer o primeiro, tutelado pelo Estado, respeitados, entretanto, os direitos e garantias individuais expressos na Constituição, ou dela decorrentes.

Assim, fica demonstrado que diante da existência de um conflito de interesses entre o público e o privado, deve prevalecer o público, pois atrelado a esse interesse está o bem da coletividade.

Tratando-se sobre o assunto em epígrafe, Meirelles (2012, p. 108) aduz que:

O princípio do interesse público está intimamente ligado ao da finalidade. A primazia do interesse público sobre o privado é inerente à atuação estatal e domina-a, na medida em que a existência do Estado justifica-se pela busca do interesse geral, ou seja, da coletividade; não do Estado ou do aparelhamento do Estado. Esse interesse público prevalente é extraído da ordem jurídica em cada caso concreto; daí a dificuldade que os autores enfrentam para a sua definição. Em razão dessa inerência, deve ser observado mesmo quando as atividades ou serviços públicos forem delegados aos particulares.

Conforme se depreende do exposto acima, a função do referido princípio é assegurar que o Estado atenda o interesse da coletividade, já que as prerrogativas estatais não podem ser utilizadas para benefício próprio.

No entanto, o princípio em tela coaduna perfeitamente nos casos de desapropriação e poder de polícia, pois a aplicação do interesse público prevalece em relação ao privado, tendo em vista que todas as vezes que o Estado age, o fim por ele perseguido é atingir a coletividade, mesmo que em alguns casos somente um indivíduo seja prejudicado por esta ação estatal.

Nesse ínterim, Di Pietro (2012, p. 97) aponta que:

Se a lei dá a Administração os poderes de desapropriar, de requisitar, de intervir, de policiar, de punir, é porque tem em vista atender ao interesse geral, que não pode ceder diante do interesse individual. Em consequência, se, ao usar de tais poderes, a autoridade administrativa objetiva prejudicar um inimigo político, beneficiar um amigo, conseguir vantagens pessoais para si ou para terceiros, estará fazendo prevalecer o interesse individual sobre o interesse público e, em consequência, estará se desviando da finalidade pública prevista na lei. Daí o vício do desvio de poder ou desvio de finalidade, que torna o ato ilegal.

Com isso, percebe-se que a Administração possui poderes e prerrogativas, como por exemplo, o de desapropriar, intervir, punir, mas deve ser esclarecido que não pode utilizar desses poderes inerentes a sua função em benefício próprio, pois se assim fizer estará prevalecendo o interesse individual.

No entanto, Meirelles (2012, p. 199) alude que: “Essa supremacia do interesse público é o motivo da desigualdade jurídica entre a Administração e os administrados, mas essa desigualdade advém da lei, que, assim, define os limites da própria supremacia”.

Ademais, é imprescindível destacar que o princípio do interesse público sobre o privado origina o princípio da indisponibilidade do interesse público, tendo este como objetivo principal proteger o interesse geral da sociedade, não sendo possível dispor e renunciar determinados direitos assegurados constitucionalmente.

Entende-se, após essas considerações, que no princípio da supremacia do interesse público, o interesse público se sobrepõe ao individual, tendo em vista que o interesse público deve ter como finalidade principal, atender as necessidades da coletividade, ou seja, o interesse geral de todos, priorizando sempre o bem comum.

### 3.1.2 Princípio da Legalidade

O princípio da legalidade é considerado o mais importante, pois toda atividade da Administração Pública, de forma geral, deve ser pautada com estrita observância aos parâmetros de legalidade.

Entretanto, a atividade da Administração Pública decorre da Lei, uma vez que a atuação só pode ser realizada se a lei permitir, diferindo da atuação de particulares, onde o que não for expressamente proibido em lei é permitido, conforme redação do artigo 5º, inciso II, da CF de 1988, o qual prevê que: “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”.

Sobre o assunto, Di Pietro (2012, p. 65) assevera que: “Segundo o princípio da legalidade, a Administração Pública só pode fazer o que a lei permite. No âmbito das relações entre particulares, o princípio aplicável é o da autonomia da vontade, que lhes permite fazer tudo o que a lei não proíbe”.

Carvalho Filho (2009, p. 19), por sua vez, aduz que: “O princípio da legalidade é certamente a diretriz básica da conduta dos agentes da Administração. Significa que toda e qualquer atividade administrativa deve ser autorizada por lei. Não o sendo, a atividade é ilícita”.

Nas palavras de Celso Antonio Bandeira de Mello (2012, p. 103) o princípio da legalidade:

É o fruto da submissão do Estado à lei. É, em suma: a consagração da ideia de que a Administração Pública só pode ser exercida na conformidade da lei e que, de conseguinte, a atividade administrativa é atividade sublegal, infralegal, consistente na expedição de comandos complementares à lei.

Esse princípio, portanto, constitui uma garantia fundamental ao cidadão, pois garante observância aos direitos fundamentais assegurados na Carta Magna, ou seja, limita a atuação administrativa de forma que esta se preocupe em beneficiar a coletividade, através do cumprimento das normas gerais criadas pelo Poder Legislativo, fazendo com que tais normas abarquem a sociedade de forma impessoal.

E prossegue o citado autor (Mello, 2012, p. 103):

O princípio da legalidade contrapõe-se, portanto, e visceralmente, a quaisquer tendências de exacerbação personalista dos governantes. Opõe-se a todas as formas de poder autoritário, desde o absolutista, contra o qual irrompeu, até as manifestações caudilhescas ou messiânicas típicas dos países subdesenvolvidos. O princípio da legalidade é o antídoto natural do poder monocrático ou oligárquico, pois tem como raiz a ideia de soberania popular, de exaltação da cidadania. Nesta última se consagra a radical subversão do anterior esquema de poder assentado na relação soberano-súdito (submisso).

Como se vê, o referido princípio protege a sociedade de sofrer interferências abusivas de governantes que representam o povo, já que é deste que emana o poder, caracterizando assim o Estado de Direito.

### 3.1.3 Princípio da Função Social da Propriedade

A função social da propriedade é uma exigência atribuída ao proprietário, uma vez que o cumprimento da função social da propriedade está relacionado com o bem da coletividade. Além disso, consiste em princípio expresso na Constituição Federal de 1988, o qual impõe que a propriedade deve atender a sua função social.

Conforme já demonstrado nesse trabalho, a evolução histórica da propriedade privada não mais se baseia no caráter absoluto, mas sim em sua função social, conforme assevera Carvalho Filho (2009, p. 734):

Hoje o direito de propriedade só se justifica diante do pressuposto que a Constituição estabelece para que a torne suscetível de tutela: **a função social**. Se a propriedade não está atendendo a sua função social, deve o Estado intervir para amoldá-la a essa qualificação. E essa função autoriza não só a determinação de obrigações de fazer, como de deixar de fazer, sempre para impedir o uso egoístico e anti-social da propriedade. Por isso, o direito de propriedade é relativo e condicionado.

Corroborando com o entendimento acima, o parágrafo primeiro do artigo 1.228 do Código Civil Brasileiro de 2002, reforça a obrigatoriedade de que a propriedade deve cumprir a função social, vejamos:

Art.1.228, §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.



Desta forma, com base no dispositivo acima, o proprietário tem o dever de cumprir e respeitar a função social da propriedade, pois caso não respeite a exigência imposta na lei, o Estado pode intervir sempre que for necessário para que esta se adéqüe aos moldes expressos na Constituição Federal.

### 3.1.4 Princípio da Finalidade

O princípio da finalidade tem como objetivo principal o interesse público, não podendo o administrador praticar o ato em benefício próprio ou de terceiros. Nas palavras de Meirelles (2012, p. 93) o princípio da finalidade “impõe ao administrador público que só pratique o ato para o seu *fim legal*. E o *fim legal* é unicamente aquele que a norma de Direito indica expressa ou virtualmente como objetivo do ato, *de forma impessoal*”.

Sobre referido princípio, Meirelles (2012, p. 94) faz as seguintes considerações:

O princípio da finalidade exige que o ato seja praticado sempre com finalidade pública, o administrador fica impedido de buscar outro objetivo ou de praticá-lo no interesse próprio ou de terceiros. Pode, entretanto, o interesse público coincidir com o de particulares, como ocorre normalmente nos atos administrativos negociais e nos contratos públicos, casos em que é lícito conjugar a pretensão do particular com o interesse coletivo.

Entretanto, o conceito do princípio da finalidade está definido no artigo 2º, parágrafo único, inciso II, da Lei n. 9.784/99, estabelecendo que deve atender os seguintes critérios: “atendimento a fins de interesse geral, vedada a renúncia total ou parcial de poderes ou competências, salvo autorização em lei”.

Nesse sentido, Alexandre Mazza (2011, p. 102) alega que o princípio da finalidade pode ser entendido de duas formas, delineadas abaixo:

Pode-se falar em dois sentidos para o princípio da finalidade: a) finalidade geral: veda a utilização de prerrogativas administrativas para a defesa de interesse alheio ao interesse público. Exemplo: desapropriar, para fins de perseguição, imóvel de inimigo político; e b) finalidade específica: proíbe a prática de ato administrativo em hipóteses diferentes daquela para a qual foi previsto na lei, violando sua tipicidade legal. Exemplo: autorizar a realização de obra por meio de decreto quando a lei exige licença.

Ademais, Mello (2012, p. 110) afirma que:

O princípio da finalidade impõe que o administrador, ao manejar as competências postas a seu encargo, atue com rigorosa obediência à finalidade de cada qual. Isto é, cumpre-lhe cingir-se não apenas à finalidade própria de todas as leis, que é o interesse público, mas também à finalidade específica abrigada na lei a que esteja dando execução. Assim, há desvio de poder e, em consequência, nulidade do ato, por violação da finalidade legal, tanto nos casos em que a atuação administrativa é estranha a qualquer finalidade pública quanto naqueles em que “o fim perseguido, se bem que de interesse público, não é o fim preciso que a lei assinalava para tal ato”.

Percebe-se com o exposto, que a atividade administrativa deve atender a finalidade definida na lei, não sendo possível a utilização para benefício próprio em detrimento das prerrogativas inerentes a sua função. Assim, fica claro que a função administrativa deve buscar atender aos objetivos definidos na legislação, pois não atendendo tal exigência, estará caracterizado o desvio de finalidade.

Nesse diapasão, o desvio de finalidade é definido por Mazza (2011, p. 103) como: “é defeito que torna nulo o ato administrativo como quando praticado, tendo em vista fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra de competência (art. 2º, parágrafo único, e da Lei Nº. 4.717/65)”.

Verifica-se que o desvio de poder ocorre quando o agente público competente age em função de interesse diverso ao interesse público, portanto, desviando a finalidade presente na Lei.

### **3.1.5 Princípio da Razoabilidade**

A atividade administrativa deve ser razoável, posto que as prerrogativas inerentes à função pública não podem ser utilizadas sem a devida moderação e razoabilidade. Sobre este princípio, Mello (2012, p. 111) faz as seguintes considerações:

Enuncia-se com este princípio que a Administração, ao atuar no exercício de discricção, terá de obedecer a critérios aceitáveis do ponto de vista racional, em sintonia com o senso normal de pessoas equilibradas e respeitosa das finalidades que presidiram a outorga da competência exercida. Vale dizer: pretende-se colocar em claro que não serão apenas inconvenientes, mas também ilegítimas – e, portanto, juridicamente inválidas –, as condutas desarrazoadas, bizarras, incoerentes ou praticadas com desconsideração às situações e circunstâncias que seriam atendidas por quem tivesse atributos normais de prudência, sensatez e

disposição de acatamento às finalidades da lei atributiva da discricionariedade manejada.

Nesse diapasão, Mazza (2011, p. 106) assevera que:

No Direito Administrativo o princípio da razoabilidade impõe a obrigação de os agentes públicos realizarem suas funções com **equilíbrio, coerência e bom senso**. Não basta atender à finalidade pública predefinida pela lei, importa também saber **como o fim público deve ser atendido**. Trata-se de exigência **implícita na legalidade**. Comportamentos imoderados, abusivos, irracionais, desequilibrados, inadequados, desmedidos, incoerentes ou desarrazoados não são compatíveis com o interesse público, pois geram a possibilidade de invalidação judicial ou administrativa do ato deles resultante.

Com efeito, pode-se dizer que o princípio da razoabilidade deve estar sempre presente na atividade administrativa, uma vez que os agentes públicos no exercício da função pública não podem utilizar da discricionariedade para agir de maneira incoerente.

Assim, é notório que a margem de escolha conferida ao administrador por meio da discricionariedade, não significa liberdade para agir conforme sua vontade e interesses pessoais, mas sim procurar diligenciar a solução mais adequada para o caso.

### 3.1.6 Princípio da Proporcionalidade

O princípio da proporcionalidade tem relação com o da razoabilidade, pois ambos têm a finalidade de buscar a medida mais adequada dentro dos parâmetros da legalidade para a diversidade de situações que surgirem.

Sobre referido princípio, Mazza (2011, p. 106) aduz que: “A proporcionalidade é um aspecto de razoabilidade voltado à aferição da justa medida da reação administrativa diante da situação concreta. Em outras palavras, constitui proibição de exageros no exercício da função administrativa”.

Com efeito, o princípio da proporcionalidade encontra fundamento no artigo 2º, parágrafo único, inciso VI, da Lei n 9.784/99, o qual dispõe que: “adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público”. Com base no referido dispositivo, é possível perceber a

imposição de coibir os excessos de poderes que podem ser causados pelos agentes públicos no exercício da função pública.

A proporcionalidade está relacionada com a extensão e intensidade da medida a ser adotada em determinadas situações, pois quando configurar excesso e violação dessas maneiras causa desproporcionalidade. Sobre o assunto, Mello (2012, p. 113) assevera que:

Este princípio enuncia a ideia – singela, aliás, conquanto frequentemente desconsiderada – de que as competências administrativas só podem ser *validamente* exercidas na extensão e intensidade correspondentes ao que seja realmente demandado para cumprimento da finalidade de interesse público a que estão atrelados. Segue-se que os atos cujos conteúdos ultrapassem o necessário para alcançar o objetivo que justifica o uso da competência ficam maculados de ilegitimidade, porquanto desbordam do âmbito da competência; ou seja, superam os limites que naquele caso lhes corresponderiam. Sobretudo quando a Administração restringe situação jurídica dos administrados além do que caberia, por imprimir às medidas tomadas uma intensidade ou extensão supérfluas, prescindidas, ressalta a ilegalidade de sua conduta. É que ninguém deve estar obrigado a suportar constrictões em sua liberdade ou propriedade que não sejam indispensáveis à satisfação do interesse público.

Desta forma, nota-se que as condutas reprováveis dos agentes público em relação à utilização de medidas desproporcionais, são considerados atos ilegítimos, posto que fogem totalmente da finalidade da lei, tendo em vista que os atos desproporcionais e desmedidos são considerados pela doutrina como atos ilegais.

### **3.1.7 Princípio da Impessoalidade**

A CF/88 prevê em seu artigo 37, *caput*, os princípios que devem ser observados pela Administração Pública, *in verbis*: “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte.”.

A impessoalidade significa que os atos da Administração Pública e de seus agentes devem buscar atender o interesse da coletividade, ou seja, a atuação deve ser impessoal e não direcionada para favorecer parentes e amigos.

Nas palavras de Diogo de Figueiredo Moreira Neto (2014, p. 101) sobre o princípio da impessoalidade:

Este princípio, que se conta entre os que o legislador constitucional houve por bem de explicitar (art. 37, *caput*), tem uma tríplice acepção. Na primeira, proíbem a Administração de distinguir interesses onde a lei não o fizer. Na segunda, proíbe a Administração de prosseguir interesses públicos secundários, dela próprios, desvinculados dos interesses públicos primários. Neste caso, enfatiza-se a natureza jurídica ficta da personalização do Estado, que, por isso, jamais deverá atuar em seu exclusivo benefício, como pessoa instrumental, mas sempre no da sociedade. Na terceira acepção, proíbe com ligeira diferença sobre a segunda, que a Administração dê precedência a quaisquer interesses outros, em detrimento dos finalísticos, ou seja, os da sociedade, postos à sua cura.

Percebe-se que o princípio da impessoalidade está relacionado com igualdade, isonomia e finalidade, ou seja, o Estado não pode utilizar de sua condição privilegiada para benefício próprio, bem como os agentes públicos não devem se beneficiar em razão do cargo ou função pública.

Assim, referido princípio busca assegurar que os atos sejam praticados de forma impessoal, indireto e que tenham a finalidade de favorecer a coletividade e não grupo determinados de pessoas, pois isso acontecendo estaria claramente configurado o desvio de finalidade.

### **3.1.8 Princípio da Moralidade**

O princípio da moralidade consiste na obrigatoriedade que o administrador público no exercício de sua função e seus administrados, atuem com lealdade, boa-fé, ética e respeitem princípios básicos, tais como, o da legalidade, isonomia e razoabilidade.

Entretanto, Meirelles (2012, p. 122) faz as seguintes considerações sobre referido princípio:

De certa forma, a moralidade se compara à "boa-fé objetiva" do Direito Privado, na qual é vista como uma "norma de comportamento leal" ou um "modelo de conduta social, arquétipo ou *standard* jurídico, ao qual cada pessoa deve ajustar a própria conduta, "obrando como obraria um homem reto: com honestidade, lealdade, probidade". A boa-fé subjetiva denota estado de consciência ou convencimento individual de obrar em conformidade ao Direito. Denota a ideia de ignorância, de crença errônea, ainda que escusável, acerca da existência de uma situação regular.

Da mesma forma, Odete Medauar (2014, p. 144-145) aduz que:

O princípio da moralidade é de difícil tradução verbal, talvez porque seja impossível enquadrar em um ou dois vocábulos a ampla gama de condutas e práticas desvirtuadoras das verdadeiras finalidades da Administração Pública. Em geral, a percepção da imoralidade administrativa ocorre no enfoque contextual, ou melhor, ao se considerar o contexto em que a decisão foi ou será tomada. A decisão, de regra, destoa do contexto, e do conjunto de regras de conduta extraídas da disciplina geral norteadora da Administração. Exemplo: em momento de crise financeira, numa época de redução de mordomias, num período de agravamento de problemas sociais, configura imoralidade efetuar gastos com aquisição de automóveis de luxo para "servir" autoridades, mesmo que tal aquisição se revista de legalidade

Com isso, percebe-se que nos casos em que a Administração ou seus administrados ofenderem a moral, bons costumes, ética, regras de boa administração estará configurado desrespeito à moralidade administrativa.

Ademais, o princípio da moralidade está entre um dos princípios que devem ser respeitados na atuação estatal, previsto expressamente no artigo 2º, *caput*, da Lei nº. 9.784/99, como também no parágrafo único, inciso VI, dispondo como uma das exigências: “adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público”.

Desta forma, fica claro que o princípio da moralidade administrativa deve ser obedecido tanto por administrador, como também por administrados, uma vez que as regras de boa administração dependem da conduta proba, do senso comum de moral, ética e honestidade de ambos.

O estudo dos princípios que norteiam a atuação da Administração Pública é importante para compreender como o administrador e administrados devem proceder diante a diversidade de situações que podem ocorrer durante a atuação pública.

Após explanação de alguns dos princípios que regem a atuação do Estado, demonstrando as principais características e conceito de cada um, passará para o terceiro capítulo deste trabalho, o qual buscará diferenciar e apontar as principais características das modalidades de intervenção estatal, com enfoque na modalidade de desapropriação, para melhor compreensão do tema deste trabalho.

## 4 DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA

Neste terceiro capítulo faz-se um estudo acerca do instituto da Desapropriação Indireta, apontando o conceito e fundamentação, bem como suas diferenças com os outros institutos semelhantes, que não se confundem, mas se completam, conforme será mostrado através de conceitos e jurisprudências dos tribunais superiores, mas antes apresenta-se um breve levantamento dos meios de intervenção do Estado na propriedade privada, apontando o conceito e fundamentação das modalidades, procurando apontar as principais características e diferenças. Após o estudo das limitações à propriedade do particular, será analisada de forma específica a modalidade desapropriação, nos aspectos: conceito, fundamento legal, competência para desapropriar e principais características, e, sobretudo, o conflito entre a intervenção do Estado e o direito de propriedade.

### 4.1 INTERVENÇÃO NA PROPRIEDADE PRIVADA

Meirelles (2012, p. 663) faz as seguintes considerações sobre o assunto: “Entende-se por intervenção na propriedade privada todo ato do Poder Público que, fundado em lei, compulsoriamente retira ou restringe direitos dominiais privados ou sujeita o uso de bens particulares a uma destinação de interesse público”.

Nesse sentido, Carvalho Filho (2009, p. 735) aponta que:

De forma sintética, podemos considerar intervenção do Estado na propriedade toda e qualquer atividade estatal que, amparada em lei, tenha por fim ajustá-la aos inúmeros fatores exigidos pela função social a que esta condicionada. Extrai-se dessa noção que qualquer ataque à propriedade, que não tenha esse objetivo, estará contaminado de irretorquível ilegalidade. Trata-se, pois, de pressuposto constitucional do qual não pode afastar-se a Administração. A intervenção, como é óbvio, revela um poder jurídico do Estado, calcado em própria soberania. É verdadeiro poder de império (*ius imperii*), a ele devendo sujeição os particulares. Sem dúvida, as necessidades individuais e gerais, como bem afirma GABINO FRAGA, se satisfazem pela ação do Estado e dos particulares, e, sempre que se amplia a ação relativa a uma dessas necessidades, o efeito recai necessariamente sobre o tema.

Dito isto, fica claro que a intervenção do estado na propriedade privada deve ser fundamentada expressamente na lei, já que suprime ou restringe o domínio do proprietário na sua propriedade.

Entretanto, o Estado somente retira a propriedade privada de um particular para dar alguma destinação pública que atenda o interesse coletivo, não podendo intervir de forma arbitrária. Sobre isso, Meirelles (2012, p. 659) alude que:

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

Com relação à competência para intervir na propriedade, a legislação é clara ao estabelecer que é competência exclusiva da União Federal, legislar sobre direito de propriedade, conforme reza o artigo 22, II da Constituição Federal.

Entretanto, atualmente no direito brasileiro existem algumas modalidades de restrição do Estado sobre a propriedade, tais como, as limitações administrativas, a ocupação temporária, o tombamento, a requisição, a servidão administrativa e o parcelamento e edificação compulsórios.

Contudo, será analisada cada uma das modalidades citadas acima, mencionando seu conceito e as principais diferenças entre elas, tendo em vista que todas possuem maneira diferente de restringir a propriedade. No entanto, o objetivo principal deste trabalho é sobre a modalidade de desapropriação, a qual será dada atenção especial.

## 4.2 MODALIDADES

A propriedade passou por várias fases de evolução, conforme já mostrado no presente trabalho, pois a ideia de amplo direito real que o proprietário possuía passou por restrições, não prevalecendo a ideia de individual, e sim a ideia de social.

Com isso, todas as modalidades de intervenções estatais: limitação administrativa, ocupação temporária, requisição, tombamento, servidão, edificação e parcelamento compulsório e desapropriação, possuem amparo na legislação e diferenças quanto ao modo de restrição, conforme descritas abaixo.



### 4.2.1 Limitação Administrativa

Sobre referida modalidade, Di Pietro (2012, p. 131) afirma que:

As limitações administrativas impõem obrigações de caráter geral a proprietários indeterminados, em benefício do interesse geral, afetando o caráter absoluto do direito de propriedade, ou seja, o atributo pelo qual o titular tem o poder de usar, gozar e dispor da coisa da maneira que melhor lhe aprouver.

Moreira Neto (2014, p. 415) defende que:

Este tipo de intervenção visa a dimensionar e condicionar a amplitude hipotética do exercício de liberdades, de direitos e garantias individuais, notadamente, o exercício do direito de propriedade, relativamente às exigências do interesse geral e, por isso, o rigoroso atendimento à ordem contida na limitação vem a ser a *conditio juris* de seu próprio exercício. Sem essa submissão, o exercício se torna ilícito e ensejará a aplicação da intervenção sancionatória, que se apresentará, portanto, como uma espécie derivada e de segundo grau de intervenção estatal sobre a propriedade e atividades privadas.

Assim, percebe-se que nos casos de limitações administrativas, o Estado como detentor da soberania, intervém na propriedade dos particulares de forma unilateral, geral e gratuita para garantir o bem-estar social.

Com efeito, pode-se ponderar que a limitação não está relacionada à propriedade em si, uma vez que esta consiste em uma garantia assegurada constitucionalmente, mas sim relacionada ao seu exercício.

Nesse caso, o proprietário de determinado bem imóvel continuará sendo proprietário e terá direito sobre esse imóvel, pois o que será afetada é a área da propriedade, que em determinadas situações poderá ser restrita para beneficiar o bem comum.

### 4.2.2 Ocupação Temporária

Moreira Neto (2014, p. 413) afirma que:

A ocupação temporária, admitida genericamente no art. 5º, XXIII, da Constituição, pode ser conceituada, aplicando-se os referenciais classificatórios estudados, como uma modalidade de intervenção ordinatória e concreta do Estado na propriedade privada, limitativa do uso, gratuita, transitória e delegável. É imposta se o Estado necessita utilizar-se do bem

particular para a realização de atividades de interesse público, que não consumam nem alterem a substância do bem.

Ainda, sobre o assunto, Medauar (2014, p. 394) assevera que:

Mediante a ocupação temporária o poder público, por seus próprios agentes ou por empreiteiros, utiliza provisoriamente terrenos não edificados, vizinhos a obras públicas; essa utilização provisória é necessária à realização da obra. A base legal dessa figura encontra-se no art.36 do Dec.-lei 3.365/41 (lei de desapropriações), que prevê, também, indenização a final, mediante ação própria. O mesmo dispositivo determina que o poder público preste caução, se exigida pelo proprietário. A ocupação temporária deve ser precedida de declaração de utilidade pública, conforme orientação jurisprudencial.

Com base no exposto, percebe-se que a ocupação temporária incide sobre bens imóveis, uma vez que o Poder Público pode em algumas situações precisar utilizar determinada propriedade privada, com o objetivo de executar serviços ou obras públicas.

Essa modalidade costuma se confundir com a requisição administrativa, mas esta se diferencia da ocupação temporária pelo fato da presença de perigo público ou calamidade pública, requisitos esses indispensáveis para ser caracterizada a requisição.

#### **4.2.3 Requisição**

Tratando-se do conceito de requisição, Di Pietro (2012, p. 142) aponta que:

A requisição administrativa pode apresentar-se sob diferentes modalidades, incidindo ora sobre bens, móveis ou imóveis, ora sobre serviços, identificando-se, às vezes, com a ocupação temporária e assemelhando-se, em outras, à desapropriação; é a forma de limitação à propriedade privada e de intervenção estatal no domínio econômico; justifica-se em tempo de paz e guerra.

Meirelles (2012, p.692) alude que requisição:

É a utilização coativa de bens ou serviços particulares pelo Poder Público por ato de execução imediata e direta da autoridade requisitante e indenização ulterior, para atendimento de necessidades coletivas urgentes e transitórias. O fundamento do instituto da requisição encontra-se no art. 5º, XXV, da CF, que autoriza o *uso da propriedade particular, na iminência de perigo público, pelas autoridades competentes* (civis ou militares).

Com efeito, nota-se que o instituto da requisição pode incidir sobre bens móveis, imóveis e serviços, não sendo necessária a intervenção previamente pelo Poder Público para execução, em razão da urgência da situação.

Ademais, pode-se afirmar ainda, que a requisição é um ato unilateral, autoexecutório e oneroso, pois não depende do consentimento do particular para haver a intervenção, basta apenas a ocorrência de perigo público iminente e tempos de guerra.

O instituto da requisição encontra fundamento no artigo 5º, inciso XXV, da Constituição Federal vigente, o qual prevê que: “no caso de iminente perigo público, a autoridade competente poderá usar de propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior, se houver dano”. Ressalte-se, que nesses casos, a indenização acontece posterior à intervenção na propriedade do particular, e somente é cabível se for configurado danos na propriedade.

#### **4.2.4 Tombamento**

O tombamento consiste na modalidade de intervenção estatal que está relacionada à proteção do patrimônio cultural brasileiro, ou seja, o Poder Público intervém na propriedade particular, com a finalidade de proteger o patrimônio cultural, com fundamento no artigo 216, parágrafo primeiro, da CF/88.

Medauar (2014, p. 392) faz as seguintes considerações sobre essa modalidade:

O tombamento designa o ato administrativo pelo qual se declara o valor histórico, artístico, paisagístico, arqueológico, cultural, arquitetônico de bens, que, por isso, devem ser preservados, conforme as características indicadas no livro próprio. O principal efeito do tombamento sobre o bem é sua imodificabilidade, podendo haver, ainda, restrições quanto à destinação e alienabilidade.

Desta forma, percebe-se que o tombamento é a forma pelo qual o Poder Público intervém na propriedade de particular com o intuito de preservar o patrimônio histórico e cultural brasileiro.

Além disso, pode-se afirmar que o tombamento consiste em restrição parcial, pois se for constatado que a restrição está sendo de forma total, como por exemplo, impossibilitando que o particular possa ter o domínio sobre seu bem,

estará sendo uma restrição de forma ilegal, fora dos parâmetros da legislação sobre o assunto. Nesse caso, ocorre a desapropriação indireta, cabendo ao proprietário o direito de receber indenização pelos prejuízos sofridos.

Com efeito, na restrição parcial não cabe indenização ao particular, pelo fato de não perder os direitos correspondentes ao domínio do bem, tendo em vista que para configurar o direito à indenização o particular tem que demonstrar que sofreu de fato algum prejuízo.

#### **4.2.5 Servidão Administrativa**

A modalidade em questão é conceituada por Meirelles (2012, p.688) da seguinte forma:

Servidão administrativa ou pública é ônus real de uso imposto pela Administração à propriedade particular para assegurar a realização e conservação de obras e serviços públicos ou de utilidade pública, mediante indenização dos prejuízos efetivamente suportados pelo proprietário.

Sobre o assunto, Medauar (2014, p. 395) alude que: "Na servidão, certos atributos do direito de propriedade (usar, fruir), em vez de se concentrarem no proprietário, exclusivamente, são partilhados com terceiros".

Em consonância com o exposto acima, observa-se que o instituto da servidão se caracteriza por ser ônus real do Poder Público, que tem como finalidade permitir alguma serventia pública em determinado bem de particular.

Além disso, a requisição não tem tempo determinado para terminar, uma vez que referida modalidade perdura até enquanto houver necessidade do Poder Público e a utilidade do bem superveniente, inexistindo, portanto a necessidade pública, a servidão não existe mais.

O Poder Público como detentor de prerrogativas públicas, pode estabelecer a servidão até o momento em que achar conveniente e necessário para satisfazer o interesse público. Porém, se for constatado que a servidão está tendo fim diverso, ou seja, diferindo do proposto e fundamento da servidão, esta será cessada.

Observa-se que, nesse tipo de intervenção estatal, o direito de indenização ao particular não é cabível se a servidão estiver fundamentada

diretamente na lei, mas o Estado terá que indenizar o particular se este comprovar que sofreu algum dano ou prejuízo decorrente da servidão.

Desta feita, fica claro que se for decorrente da lei a indenização não é devida ao particular, mas se incidir sobre determinado bem que seja mais prejudicado do que outros para beneficiar a coletividade, decorrente de contrato ou decisão judicial, a indenização é devida.

#### **4.2.6 Edificação e Parcelamento Compulsório**

Di Pietro (2014, p. 132) assevera que: “A edificação e o Parcelamento compulsórios são impostos aos proprietários que não utilizam adequadamente a sua propriedade. Ferem o caráter absoluto e perpétuo do direito de propriedade”.

Com isso, verifica-se que a edificação e o parcelamento compulsório consistem na penalidade atribuída ao proprietário que não utilizar o bem da forma adequada, como por exemplo, não cumprir com a função social.

A função social está relacionada com os interesses sociais e o bem da coletividade, tendo em vista que a propriedade urbana atenderá a função social quando obedecer as exigências expressas no Plano Diretor, conforme estabelece o artigo 182, §2º da CF/88, e a propriedade rural para atender a função social deve fazer o aproveitamento racional e adequado da propriedade, utilizar adequadamente os recursos naturais disponíveis e preservar o meio ambiente, observar as disposições que regulam as relações de trabalho e realizar exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos seus trabalhadores, conforme artigo 186 da CF/88.

Entretanto, a edificação e o parcelamento compulsório consiste na readequação da propriedade particular, por meio do exercício do poder de polícia, para que seja cumprida a função social da propriedade.

Contudo, está previsto no artigo 182, § 4º, I da Constituição Federal, a faculdade conferida ao Poder Público de exigir o parcelamento ou edificação compulsória, dos proprietários que não estiverem fazendo o adequado aproveitamento do solo, ou seja, o solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, em conformidade com o previsto na lei federal.

### 4.3 DESAPROPRIAÇÃO

A desapropriação como modo de intervenção supressiva na propriedade consiste na transferência compulsória desta, com a finalidade de favorecer o interesse público, mediante indenização prévia, justa e em dinheiro.

A desapropriação pode ser declarada por necessidade pública, utilidade pública e interesse social, na forma declaratória ou expropriatória, podendo, ainda, ser dada por descumprimento da função social da propriedade urbana e da propriedade rural.

Entretanto, a modalidade em questão será estudada de forma mais aprofundada, pois compreendendo referido modo de intervenção na propriedade, será mais fácil o entendimento sobre a desapropriação indireta, objeto de estudo do presente trabalho.

Desapropriação é conceituada por Medauar (2014, p. 166) como:

A figura jurídica pela qual o poder público, necessitando de um bem para fins de interesse público, retira-o do patrimônio do proprietário, mediante prévia e justa indenização. A desapropriação atinge o caráter perpétuo do direito de propriedade, pois extingue o vínculo entre proprietário e bem, substituindo-o por uma indenização.

Mello (2012, p. 881) define desapropriação:

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

Outrossim, nas palavras de Fernanda Marinela (2010, p. 817):

A desapropriação é um procedimento administrativo em que o Poder Público adquire a propriedade do particular de forma compulsória, para fins de interesse público, atingindo-se assim a faculdade que tem o proprietário de dispor da coisa segundo sua vontade, afetando o caráter perpétuo e irrevogável do direito de propriedade com a consequente indenização.

Neste contexto, é possível afirmar que a desapropriação é o modo originário de aquisição da propriedade pelo Poder Público, que deve ser fundamentada na utilidade pública, necessidade pública e interesse social.

Nesse tipo de intervenção, o Poder Público se utiliza de suas prerrogativas públicas, adquirindo compulsoriamente propriedade de particular, mediante indenização, com o propósito de atender interesse público. Assim, essa modalidade apesar de ser intervenção supressiva na propriedade privada, contribui para que o Estado realize as obras e serviços públicos, planos de urbanização, a justiça social, utilize meios para preservar o meio ambiente e reestruture melhor o imóvel para garantir o bem-estar da coletividade.

No que tange aos fundamentos da desapropriação, pode-se dizer que são três, quais sejam, político, constitucional e legal. O político está relacionado com a supremacia do interesse público sobre o interesse privado, sempre que estiverem divergentes. O fundamento constitucional tem previsão nos artigos 5º, inciso XXIV, artigo 182, §4º, inciso III e 184 e parágrafos da Constituição Federal de 1988. O legal estar presente nas leis que tratam sobre a matéria, dentre elas, o Decreto-lei nº. 3.365/41 (trata da desapropriação), Lei nº. 4.132/62 (trata da desapropriação por interesse social), Decreto-lei nº. 1.075/70 (trata da imissão provisória na posse de imóveis residenciais urbanos), Lei Complementar 76/93 (trata de processo de desapropriação de imóvel rural, por interesse social, para fins de reforma agrária), Lei nº. 10.257/01 (Estatuto das Cidades).

No entanto, após as considerações apontadas sobre o instituto da desapropriação, será demonstrado no item abaixo o sujeito ativo e passivo do referido instituto.

#### **4.3.1 Sujeito Ativo e Passivo da Desapropriação**

É importante saber quem possui poderes para desapropriar um bem, ou seja, a pessoa que pode declarar a necessidade, utilidade pública e interesse social, nos moldes da CF de 1988 e legislação ordinária.

Di Pietro (2012, p. 175), menciona que sujeito ativo é: “apenas aquela pessoa jurídica que pode submeter o bem à força expropriatória, o que se faz pela declaração de utilidade pública ou interesse social”. Por outro lado, conforme

entendimento da referida autora, o sujeito passivo é a pessoa que pode ser física ou jurídica, pública ou privada que teve seu bem desapropriado.

O Decreto-lei nº. 3.365/41, que dispõe sobre desapropriação por utilidade pública, enumera os sujeitos ativos da desapropriação por utilidade pública, em seu artigo 2º, vejamos: “Mediante declaração de utilidade pública, todos os bens poderão ser desapropriados pela União, pelos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios”.

No caso de desapropriação por interesse social, pode ser por hipóteses diferentes, tais como, a desapropriação urbana que é de competência exclusiva do Município, com fundamento no artigo 182, §4º da CF/1988; a desapropriação para reforma agrária que é de competência exclusiva da União, com fundamento no artigo 184 da CF/1988 e a por interesse social que está prevista no artigo 5º da CF/1988, também regulado pelo Decreto-lei nº. 4.132/62 que é de competência da União, Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios.

#### **4.3.2 Requisitos**

A desapropriação possui três requisitos/pressupostos básicos, tais como, necessidade pública, utilidade pública e interesse social, conforme prescreve o artigo 5º, inciso XXIV, e o artigo 184 da Constituição Federal de 1988.

No que diz respeito ao conceito de necessidade pública, pode-se dizer que consiste em situações urgentes que necessitam proceder à transferência de bens de particulares para o domínio estatal de forma imediata, a fim de solucionar um problema da coletividade. Di Pietro (2014, p.176) alude que: “existe necessidade pública quando a Administração está diante de um problema inadiável e premente, isto é, que não pode ser removido, nem procrastinado, e para cuja solução é indispensável incorporar, no domínio do Estado, o bem particular”.

Sobre o conceito de utilidade pública, Mello (2012, p.894) expõe que: “é o ato através do qual o Poder Público manifesta sua intenção de adquirir compulsoriamente um bem determinado e o submete ao jugo de sua força expropriatória”.

Assim, verifica-se que utilidade pública é quando o Estado transfere para si a propriedade de particular, sendo considerada conveniente, porém não indispensável, pois nesse caso o bem é incorporado ao patrimônio estatal por ser



vantagem para a coletividade e não por ser uma necessidade inadiável e imprescindível.

No entanto, o artigo 5º do Decreto-lei nº. 3.365/41 menciona os casos de utilidade pública, transcritos abaixo:

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

- a) a segurança nacional;
- b) a defesa do Estado;
- c) o socorro público em caso de calamidade;
- d) a salubridade pública;
- e) a criação e melhoramento de centros de população, seu abastecimento regular de meios de subsistência;
- f) o aproveitamento industrial das minas e das jazidas minerais, das águas e da energia hidráulica;
- g) a assistência pública, as obras de higiene e decoração, casas de saúde, clínicas, estações de clima e fontes medicinais;
- h) a exploração ou a conservação dos serviços públicos;
- i) a abertura, conservação e melhoramento de vias ou logradouros públicos; a execução de planos de urbanização; o parcelamento do solo, com ou sem edificação, para sua melhor utilização econômica, higiênica ou estética; a construção ou ampliação de distritos industriais;
- j) o funcionamento dos meios de transporte coletivo;
- k) a preservação e conservação dos monumentos históricos e artísticos, isolados ou integrados em conjuntos urbanos ou rurais, bem como as medidas necessárias a manter-lhes e realçar-lhes os aspectos mais valiosos ou característicos e, ainda, a proteção de paisagens e locais particularmente dotados pela natureza;
- l) a preservação e a conservação adequada de arquivos, documentos e outros bens moveis de valor histórico ou artístico;
- m) a construção de edifícios públicos, monumentos comemorativos e cemitérios;
- n) a criação de estádios, aeródromos ou campos de pouso para aeronaves;
- o) a reedição ou divulgação de obra ou invento de natureza científica, artística ou literária;
- p) os demais casos previstos por leis especiais.

Desta feita, quando o Ente Público declarar interesse em desapropriar determinado bem com fundamento na utilidade pública, deve enquadrar o motivo em alguns dos incisos mencionados acima, pois as hipóteses são taxativas, ou seja, limitadas e restritas com previsão somente na lei.

Já o interesse social é caracterizado por ser exigido a produtividade e melhor aproveitamento da propriedade em benefício da sociedade. Sobre o assunto, Meirelles (2012, p. 672) assevera que:

O interesse social ocorre quando as circunstâncias impõem a distribuição ou o condicionamento da propriedade para seu melhor aproveitamento, utilização ou produtividade em benefício da coletividade ou de categorias sociais merecedoras de amparo específico do Poder Público. Esse interesse social justificado de desapropriação está indicado na norma

própria (Lei 4.132/62) e em dispositivos esparsos de outros diplomas legais. O que convém assinalar, desde logo é que os bens desapropriados por interesse social não se destinam à Administração ou a seus delegados, mas sim à coletividade ou, mesmo, a certos beneficiários que a lei credencia para recebê-los e utilizá-los convenientemente.

No entanto, a desapropriação por interesse social está regulamentada pelo Decreto-lei nº. 4.132/62, que define os casos de desapropriação por interesse social e dispõe sobre sua aplicação, em seu artigo 2º, estabelece os casos que podem ser considerados interesse social, vejamos:

Art. 2º Considera-se de interesse social:

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

II - a instalação ou a intensificação das culturas nas áreas em cuja exploração não se obedeça o plano de zoneamento agrícola, VETADO;

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

IV - a manutenção de posseiros em terrenos urbanos onde, com a tolerância expressa ou tácita do proprietário, tenham construído sua habitação, formando núcleos residenciais de mais de 10 (dez) famílias;

V - a construção de casa populares;

VI - as terras e águas suscetíveis de valorização extraordinária, pela conclusão de obras e serviços públicos, notadamente de saneamento, portos, transporte, eletrificação armazenamento de água e irrigação, no caso em que não sejam ditas áreas socialmente aproveitadas;

VII - a proteção do solo e a preservação de cursos e mananciais de água e de reservas florestais.

VIII - a utilização de áreas, locais ou bens que, por suas características, sejam apropriados ao desenvolvimento de atividades turísticas.

Portanto, o referido dispositivo, estabelece de forma clara, os motivos que podem ser considerados como fundamento de interesse social para desapropriar bem de particular.

Além disso, outro dispositivo que pode ser mencionado como exemplo de desapropriação por interesse social, é o artigo 184 da CF de 1988, o qual prevê os casos de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária. Outrossim, o artigo 182 da CF de 1988, também trata de desapropriação por interesse social, no que diz respeito à exigência de cumprir a função social da propriedade expressa no Plano Diretor da cidade.

### 4.3.3 Espécies

No direito brasileiro, a desapropriação pode se dar pela forma prevista no artigo 5º, inciso XXIV, da CF de 1988, em que a indenização é prévia, justa e em dinheiro, mas também por pagamento em títulos especiais da dívida pública, que podem ser resgatáveis em parcelas anuais e sucessivas.

Os casos que são resgatáveis em títulos da dívida pública, consistem em propriedades que não estão cumprindo com sua função social, mesmo após a exigência do Poder Público que os proprietários realizem o adequado aproveitamento do solo.

Entretanto, os casos de desapropriação de imóvel urbano têm fundamento no artigo 182 da CF de 1988, especificamente em seu §4º, que tratam das políticas urbanas e diretrizes sociais, transcritos abaixo:

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.

[...]

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

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

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

Assim, percebe-se que o Poder Público municipal é responsável em executar a política de desenvolvimento urbano, cuja finalidade é garantir o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, assim como o bem dos habitantes.

Não obstante ao exposto, é notório também que é conferido ao Poder Público municipal poderes para demandar do proprietário o uso adequado de sua propriedade urbana, pois nos casos em que o solo urbano se encontrar não edificado, subutilizado ou não utilizado, o proprietário continuando inerte após ser notificado, pode ser penalizado, sucessivamente, com as penas estabelecidas no dispositivo mencionado acima, quais sejam: o parcelamento ou edificação

compulsória; imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo e desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Ademais, a desapropriação por títulos só é cabível se o proprietário não cumprir com as exigências da lei municipal específica, conforme Lei federal 10.257/2001, conhecida por Estatuto da Cidade, em relação aos imóveis urbanos que estiverem devidamente presentes no plano diretor de cada cidade.

Conforme preconiza Mello (2012, p. 882) esse tipo de desapropriação é difícil acontecer, em razão das penalidades que antecedem a medida de desapropriar, vejamos:

Percebe-se que será muito difícil que ocorra hipótese ensejadora desta desapropriação, pois não é de crer que o proprietário, alertado pelas medidas prévias que têm de anteceder-la, ainda assim se mantenha inerte. De resto, tal desapropriação paga com títulos só é permitida depois de cinco anos de infrutífera aplicação da tributação progressiva (art. 8º do “Estatuto da Cidade”).

Por outro lado, os casos de desapropriação de imóveis rurais para fins de reforma agrária têm fundamento no artigo 184 da Constituição Federal de 1988, transcrito abaixo:

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

§ 1º - As benfeitorias úteis e necessárias serão indenizadas em dinheiro.

§ 2º - O decreto que declarar o imóvel como de interesse social, para fins de reforma agrária, autoriza a União a propor a ação de desapropriação.

§ 3º - Cabe à lei complementar estabelecer procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo judicial de desapropriação.

§ 4º - O orçamento fixará anualmente o volume total de títulos da dívida agrária, assim como o montante de recursos para atender ao programa de reforma agrária no exercício.

§ 5º - São isentas de impostos federais, estaduais e municipais as operações de transferência de imóveis desapropriados para fins de reforma agrária.

Portanto, a desapropriação para fins de reforma agrária somente é aplicada nos casos de propriedades que não estejam cumprindo devidamente com a

função social, tendo em vista que a propriedade rural atenderá essa exigência quando realizar o aproveitamento racional e adequado do solo; fizer a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservar o meio ambiente, observar as disposições que regulam as relações de trabalho e fizer exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores, conforme estabelece o artigo 186 da CF/88, já mencionado nesse trabalho.

Ademais, cumpre destacar que nos casos de desapropriação para fins de reforma agrária, algumas propriedades são insuscetíveis de serem desapropriadas, como a pequena e média propriedade rural, assim definida em lei, desde que seu proprietário não possua outra propriedade produtiva, conforme preconiza o artigo 185 da CF/88.

#### **4.3.4 Procedimento**

A desapropriação é composta por duas fases: a declaratória e a executória. Nesse passo, Meirelles (2012, p. 665) afirma que:

A desapropriação é um procedimento administrativo que se realiza em duas fases: a primeira, de natureza declaratória, consubstanciada na indicação da necessidade ou utilidade pública ou do interesse social; a segunda, de caráter executório, compreendendo a estimativa da justa indenização e transferência do bem expropriado para o domínio do expropriante. É um procedimento administrativo (e não um ato), porque se efetiva através uma sucessão ordenada de atos intermediários (declaração de utilidade, avaliação, indenização), visando à obtenção de um ato final, que é a adjudicação do bem ao Poder Público ou ao seu delegado beneficiário da expropriação.

Com isso, é possível verificar que para iniciar o procedimento da desapropriação, é necessário que o Poder Público promova a declaração expropriatória, que consistirá na indicação do bem que pretende desapropriar, assim como a destinação pública ou interesse social do mesmo. No segundo momento, já ocorre a transferência do bem expropriado para o expropriante e a ponderação de justa indenização para o expropriado.

No entanto, a primeira etapa se caracteriza por ser a fase que o Poder Público promove a declaração expropriatória em face do bem a ser desapropriado, expondo os motivos de utilidade pública ou interesse social que fundamentaram a declaração.

Tratando-se, ainda, sobre a fase declaratória, Mazza (2011, p. 553) faz as seguintes considerações:

É iniciada com a expedição do decreto expropriatório ou a publicação da lei expropriatória. Como regra, a desapropriação instaura-se com expedição do decreto expropriatório pelo Presidente da República, Governador, Interventor ou Prefeito (art. 6º do Decreto-Lei n. 3.365/41). Entretanto, excepcionalmente o Poder Legislativo poderá tomar a iniciativa da desapropriação por meio da promulgação de lei específica, cumprindo, nesse caso, ao Executivo, praticar os atos necessários à sua efetivação.

Todavia, percebe-se que o decreto expropriatório é ato do Chefe do Poder Executivo que tem a finalidade de declarar a destinação para o qual o bem foi expropriado, fixar o estado que o bem se encontra no momento da expedição do decreto, autorizar o direito de penetração e permitir o início do prazo de caducidade em relação ao ato declaratório.

No que diz respeito ao prazo de caducidade, este se divide em dois, pois a declaração com fundamento na necessidade pública ou utilidade pública para desapropriar é de cinco anos, porém nos casos de declarações para desapropriar com fundamento no interesse social o prazo é de dois anos. Sobre isso, Pestana (2010, p. 473) aduz que:

A caducidade no que se refere à desapropriação, representa a perda da eficácia da declaração expropriatória, ou seja, dos efeitos do ato administrativo exteriorizador da vontade do Poder Público em promover a transferência compulsória do direito envolvendo determinada propriedade, em face da inércia do poder expropriante durante um determinado lapso de tempo. A desapropriação deverá efetivar-se mediante acordo ou intentar-se judicialmente, dentro de cinco anos, contados da data da expedição do respectivo decreto, findos quais, este caducará, relativamente às desapropriações por utilidade pública (art. 10 do Decreto-lei nº 3.365/1941). O expropriante, à sua vez tem o prazo de dois anos, a partir da decretação da desapropriação por interesse social, para efetivar a desapropriação e iniciar as providências de aproveitamento do bem expropriado (art. 3º da Lei nº 4.132/1962).

Conforme exposto, fica claro que inicia o prazo de caducidade a partir da data de expedição do decreto, com prazo final de cinco anos nos casos de necessidade ou utilidade pública, e com prazo final de dois anos nos casos de interesse social, conforme estabelece o artigo 10 do Decreto-lei nº 3.365/1941 e o artigo 3º da Lei nº 4.132/1962, respectivamente.

Mello (2012, p. 898) aduz que: “a caducidade não implica definitiva extinção do poder de desapropriar o bem por ela liberado. Com efeito, a declaração

de utilidade pública pode ser renovada desde que decorrido um ano após a caducidade da última declaração”.

Sendo assim, a Administração Pública tem o prazo de cinco anos nos casos de utilidade ou necessidade pública e dois anos nos casos de interesse social, com a contagem inicial a partir da data de expedição da declaração até o último dia do prazo para propor a ação de desapropriação.

No entanto, conforme estabelece o artigo 10 do Decreto-lei nº. 3.365/41, após a expiração do prazo para a propositura da ação de desapropriação, o bem em questão ainda pode ser desapropriado, podendo ser feita nova declaração, após o prazo de um ano contado do término da data que caducou.

Entretanto, a fase executória, no entendimento de Mazza (2011, p. 555):

Após manifestar o interesse no imóvel, por meio da expedição do decreto expropriatório, inicia-se a fase executória na qual o Poder Expropriante passa a tomar as medidas concretas para incorporação do bem no domínio público. É realizada uma primeira oferta pelo bem, que, uma vez aceita pelo particular expropriado, consuma a mudança de propriedade, denominando-se desapropriação amigável. Na hipótese do expropriado não aceitar o valor oferecido, encerra-se a etapa administrativa da fase executória e terá início a fase judicial, com a propositura, pelo Poder Público da ação de desapropriação.

No entender de Mello (2012, p. 894) a segunda etapa do procedimento pode ser extrajudicial ou judicial:

- a) Extrajudicial, quando o poder expropriante e o expropriado acordam com relação ao preço e pode, por isso, concretizar-se a aquisição compulsória mediante acordo no que respeita à indenização, operando-se, então, sem intervenção no Poder Judiciário.
- b) A desapropriação judicial tem lugar quando o expropriante ingressa em juízo com a propositura da ação expropriatória. Nesse caso, a manifestação judicial poderá ser, ainda, de dois tipos: 1) homologatória, quando o proprietário do bem aceita, em juízo, a oferta feita pelo expropriante; aí, o juiz apenas homologa o acordo judicial; 2) contenciosa, quando o proprietário e o expropriante não acordam em relação ao preço, que terá que ser fixado pelo juiz, após arbitramento.

Nessa linha de pensamento, se depreende que na fase extrajudicial as partes entram em acordo em relação ao valor da indenização sobre o bem expropriado, não sendo necessária a intervenção do Poder Judiciário nessa etapa.

Por outro lado, na fase judicial o expropriante já inicia os procedimentos para incorporar o bem, tendo nesse caso que ter a manifestação do judiciário, que pode se dar de duas formas: homologatória e contenciosa.

A homologatória é quando ocorre o acordo entre as partes, ou seja, o proprietário aceita o proposto pelo expropriante em juízo. Já a contenciosa é quando as partes não entram em consenso, não havendo acordo em relação ao valor a ser indenizado, tendo, portanto, que ser fixado pelo juiz.

#### **4.3.5 Indenização**

O direito à indenização é inerente ao procedimento de desapropriação, tendo em vista que o valor pecuniário a ser recebido pelo bem é uma forma de tentar compensar o proprietário que teve seu bem desapropriado.

Neste assunto, Di Pietro (2014, p. 180) afirma que:

A indenização é exigência que se impõe como forma de buscar o equilíbrio entre o interesse público e o privado; o particular perde a propriedade e, como compensação, recebe o valor correspondente ao dinheiro (agora, em algumas hipóteses, substituído por títulos da dívida pública).

No entanto, a Constituição Federal de 1988 também faz menção ao direito à indenização nos artigos 5º, inciso XXIV e 182, §3º, prevendo que a indenização deve ser prévia, justa e em dinheiro, ressalvando os casos estabelecidos no texto constitucional. Nas palavras de Carvalho Filho (2009, p. 808): “indenização prévia significa que deve ser ultimada antes da consumação da fração de segundo”.

Sobre a questão da justa indenização, pode-se trazer a baila o entendimento de Pestana (2010, p. 468):

A indenização justa, por seu turno, em regra, significa dizer que, preponderantemente, não só o valor real do bem desapropriado deverá ser pago ao desapropriado, como também, os danos emergentes e lucros cessantes que tiver experimentado em função deste ato transferidor da propriedade, além de juros compensatórios, juros moratórios, correção monetária, custas e despesas processuais, honorários de advogado e de assistente técnico.

A indenização deve ser paga em dinheiro, pois o expropriado deve ser pago em moeda corrente, uma vez que essa exigência constitucional consiste na forma de compensar o proprietário que acaba de perder seu bem. Sobre isso, Carvalho Filho (2009, p. 809) alude que: “a indenização há de ser em dinheiro, ou seja o expropriante deve pagá-la ou consigná-la judicialmente em espécie, isso, é



óbvio, para permitir que o expropriado possa, em tese, adquirir bem idêntico ao que constituiu objeto da desapropriação”.

Todavia, deve ser ponderado que existe exceção a essa regra, posto que nos casos de desapropriação para fins de reforma agrária e para os urbanos que não cumpram com as exigências estabelecidas no plano diretor é que se admite o pagamento em títulos da dívida agrária e da dívida pública, conforme estabelece o artigo 184, §4º, inciso III e 184, *caput* da CF/88.

No entanto, outro caso em que não há pagamento prévio, justo e em dinheiro, são nos casos de desapropriação confiscatória, quando o proprietário realiza o cultivo de plantas psicotrópicas, pois nessas situações o proprietário do bem perde a propriedade sem qualquer tipo de pagamento indenizatório, conforme se depreende do artigo 243 da CF/88.

Ademais, a indenização pode ser fixada de forma amigável por acordo administrativo ou por avaliação judicial. Sobre o assunto, Meirelles (2012, p.681) alude que:

A fixação da indenização pode ser feita por acordo administrativo ou por avaliação judicial. De toda conveniência é que a Administração acerte amigavelmente com o expropriado o *quantum* da justa indenização, mas, se houver divergência entre a oferta do Poder Público e a pretensão do particular, a controvérsia se resolverá em juízo, mediante avaliação por perito técnico de livre escolha do juiz, conforme dispõe o art. 14 do Dec.-lei 3.365/41, com as modificações subsequentes.

Percebe-se, que fixada à indenização pelo Poder Público, o expropriado pode concordar ou não com o valor sugerido, pois para calcular o valor indenizatório, devem ser consideradas, as benfeitorias realizadas no imóvel, bem como os lucros cessantes, danos emergentes, juros compensatórios e moratórios.

Assim, o expropriado concordando com o valor da indenização, haverá acordo amigável, mas se o expropriado não concordar, o conflito deverá ser resolvido em juízo.

#### 4.4 DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA

A desapropriação na visão de estudiosos do assunto, compreende no entendimento de Medauar (2014, p. 412-413) o seguinte conceito:

Também denominada de desapossamento administrativo, ocorre quando o poder público se apossa de um bem, sem consentimento do proprietário ou sem o devido processo legal, que é a desapropriação. Daí o nome de desapropriação indireta. Reflete-se em ação ajuizada, ação ordinária de indenização por apossamento administrativo ou por desapropriação indireta. Nessa ação invertem-se as posições dos sujeitos da ação expropriatória: o autor da ação é o proprietário; o réu é o poder público.

Meirelles (2012, p.655) alude que:

A desapropriação indireta não passa de esbulho na propriedade particular e, como tal, não encontra apoio em lei. É situação de fato que se vai generalizando em nossos dias, mas que a ela pode opor-se o proprietário até mesmo com os interditos possessórios. Consumado o apossamento dos bens e integrados no domínio público, tornam-se, daí por diante, insuscetíveis de reintegração, restando ao particular espoliado haver a indenização correspondente, da maneira mais completa possível, inclusive correção monetária, juros moratórios, compensatórios a contar do esbulho e honorários de advogado, por se tratar de ato caracteristicamente ilícito da Administração.

Nesse sentido, Moreira Neto (2014, p. 425) acrescenta que:

Na realidade, não se trata, aqui - quanto à, assim, denominada, *desapropriação indireta* - de caracterizar-se uma distinta modalidade expropriatória, mas de apontar as conseqüências de um ato ilícito da Administração, ao apossar-se de um bem sem cumprir os dois requisitos constitucionais essenciais da desapropriação: a declaração e a justa indenização. Todavia, mesmo quando o Estado, deliberadamente ou não, apossa-se de um bem privado e o utiliza efetivamente no interesse público, considera-se que esta afetação, que decorrerá tanto da obra pública realizada como do uso público que se lhe dê, integrará de direito, irreversivelmente, o bem esbulhado, ao domínio público, cabendo, apenas, ao proprietário espoliado, pleitear indenização, mas que, por decorrer de ato ilícito da Administração, deverá ser a mais ampla possível, contados os lucros cessantes desde o esbulho.

Outrossim, Mello (2012, p. 906) faz as seguintes considerações sobre desapropriação indireta:

Desapropriação indireta é a designação dada ao abusivo e irregular apossamento do imóvel particular pelo Poder Público, com sua conseqüente integração no patrimônio público, sem obediência às formalidades e cautelas do procedimento expropriatório. Ocorrida esta, cabe ao lesado recurso às vias judiciais para ser plenamente indenizado, do mesmo modo que o seria caso o Estado houvesse procedido regularmente.

Portanto, percebe-se que a desapropriação indireta consiste no apossamento do Poder Público da propriedade de particular, sem respeitar o

procedimento inerente à desapropriação, ou seja, sem observância ao devido processo legal.

A desapropriação indireta é considerada para alguns autores uma forma de esbulho na propriedade, ou seja, nos casos em que o proprietário fica injustamente privado da posse do seu bem imóvel.

Não obstante ao exposto, ocorre também desapropriação indireta quando a limitação ou a servidão imposta à determinada propriedade é tão restrita, que o proprietário acaba perdendo o domínio sobre seu próprio bem de forma total e não parcial como era proposto. Sobre o assunto em tela, Pestana (2010, p.468) aduz que: “Entende-se que houve igualmente desapropriação indireta, quando a restrição ou a servidão imposta à propriedade é de tal ordem, que impede o proprietário de praticamente exercer a totalidade dos atributos normalmente aplicáveis à coisa”.

Quanto ao assunto, Di Pietro (2014, p. 192) alude que:

Às vezes, a Administração não se apossa diretamente do bem, mas lhe impõe limitações ou servidões que impedem totalmente o proprietário de exercer sobre o imóvel os poderes inerentes ao domínio; neste caso, também se caracterizará a desapropriação indireta, já que as limitações e servidões somente podem, licitamente, afetar em parte o direito de propriedade.

Assim, nos casos em que o Poder Público restringir o uso da propriedade do particular impondo limitações que impedem o proprietário de exercer os poderes inerentes ao domínio, restringindo o uso de forma total, também é considerado desapropriação indireta.

Contudo, nos casos em que o proprietário for totalmente impossibilitado de exercer o domínio sobre seu bem, também será considerado como desapropriação indireta, já que esta é uma atuação ilegal do Poder Público.

Desta forma, fica demonstrado que a desapropriação indireta não respeita o procedimento ordinário da desapropriação, pois não emite a declaração com fundamento na utilidade, necessidade pública ou interesse social, assim como não observa também a indenização que deve ser prévia, justa e em dinheiro. Sobre isso, Carvalho Filho (2009, p. 823) afirma que:

Com efeito, esse mecanismo, a despeito de ser reconhecido na doutrina e jurisprudência, e mais recentemente até por ato legislativo, não guarda qualquer relação com os termos em que a Constituição e a lei permitiram o processo de desapropriação. Primeiramente, porque a indenização não é

prévia, como o exige a Lei Maior. Depois, porque o Poder Público não emite, como deveria, a necessária declaração indicativa de seu interesse. Limita-se a apropriar-se do bem e fato consumado! Exemplo comum de desapropriação indireta tem ocorrido com a apropriação de áreas privadas para a abertura de estradas.

Portanto, fica constatado que o procedimento da desapropriação indireta não condiz com o estabelecido na Carta Maior, tendo em vista que não faz a devida observância dos trâmites legais a ser seguido quando o Poder Público tiver interesse em intervir na propriedade privada de particular.

#### **4.4.1 Fundamento**

O fundamento da desapropriação indireta encontra-se no artigo 35 do Decreto-Lei nº. 3.365, de 21 de junho de 1941, o qual prescreve que: “Os bens expropriados, uma vez incorporados à Fazenda Pública, não podem ser objeto de reivindicação, ainda que fundada em nulidade do processo de desapropriação. Qualquer ação, julgada procedente, resolver-se-á em perdas e danos”.

Entretanto, o dispositivo que fundamenta a desapropriação indireta, é claro ao prevê que o proprietário que teve seu bem desapropriado pelo Poder Público da forma indireta, não poderá propor ação reivindicatória para reaver seu bem, uma vez que os bens incorporados à Fazenda Pública, não podem ser reivindicados. Contudo, não é conferido ao proprietário o direito de reaver sua propriedade, pelo simples fato já ter sido consumado pelo Poder Público.

O Poder Público quando destina o bem expropriado para favorecer interesse público da coletividade, esse bem passa a ser bem público, independentemente da forma como foi adquirido, pois o que prevalece é a destinação para qual foi dado o bem, como por exemplo, nos casos de construção de aeroportos e hospitais, bens destinados ao exercício de atividade coletiva.

O proprietário, além de perder seu bem de forma inesperada não pode reavê-lo, pois o fato consumado pelo Poder Público não pode ser questionado. Sobre o assunto, Carvalho Filho (2009, p. 825) assevera que:

Como ficou despojado de seu direito de reaver o bem desapropriado, ao expropriário só resta agir da forma como a lei previu, ou seja, terá que se conformar com a substituição de seu direito de reivindicar a coisa pelo de postular indenização em face das perdas e danos causados pelo expropriante. A perda da propriedade em decorrência da desapropriação

indireta rende ensejo, obviamente, à ocorrência de alguns efeitos. Um deles é a cessação do vínculo tributário entre ex-proprietário e Poder Público. Desse modo, fica ele desobrigado do pagamento do IPTU a partir do momento em que se efetivou a expropriação. Outro efeito reside em que a indenização deve corresponder ao valor real e atualizado do imóvel, ainda que este se tenha valorizado em virtude de obra pública, como por exemplo, a abertura de rodovia ou a revitalização de área urbana. O fundamento está em que a desapropriação não observou o procedimento legítimo para suprimir o direito de propriedade. Por conseguinte, eventual supervalorização do imóvel pela expropriação há de ser compensada pela via tributária adequada – no caso, a contribuição de melhoria, sendo ilegítima a dedução de qualquer parcela indenizatória em virtude do benefício imobiliário.

Assim, percebe-se que a propriedade incorporada ao patrimônio do Poder Público, não pode ser reivindicada, restando para o expropriado apenas a conformação e a propositura da ação de indenização em relação às perdas e danos gerados pelo expropriante.

No entanto, a partir do momento em que o proprietário perde sua propriedade pela desapropriação indireta, se desobriga de certas obrigações inerentes a propriedade em si, como por exemplo, o pagamento do IPTU.

Ademais, constata-se ainda, que incorporado ao valor indenizatório, deve ser computado as valorizações decorrentes de obras públicas, pois além do valor real e atual do imóvel, considera-se para computação da indenização, as valorizações supervenientes.

Pestana (2010, p. 468) ressalta: “A desapropriação indireta permite que o proprietário promova medida judicial em face da entidade ocupante ou restritora, com o propósito de ser indenizado. Neste particular, fará *jus* a todos os valores que são cabíveis no procedimento desapropriatório”.

Contudo, fica claro que o proprietário que foi prejudicado por ação do Poder Público, tem o direito de pleitear indenização em face das perdas e danos decorridos da ação de desapropriação indireta, assim como os proprietários que tiverem sofrendo restrição excessiva e abusiva em sua propriedade quando requerida para servir algum interesse público. Mazza (2011, p. 552) alega que:

Ao proprietário prejudicado pela medida resta a propositura da ação de indenização por desapropriação indireta. A mesma providência judicial é cabível também na hipótese de tombamento ambiental excessivamente restritivo que termine por esvaziar o direito de propriedade do particular.

Assim, os proprietários prejudicados com o procedimento ilegítimo do Poder Público nos casos de desapropriação indireta, bem como os que tiverem sofrendo restrições excessivas na sua propriedade, tem o direito de ingressar com ação de indenização como forma de compensar a perda do domínio de sua propriedade.

#### 4.4.2 Indenização

Conforme já demonstrado nos itens acima, nos casos de desapropriação indireta o expropriado postula ação de indenização com perdas e danos em face da perda da propriedade, que seguirá procedimento comum.

Tratando-se sobre a ação do expropriado, Carvalho Filho (2009, p. 826) entende que:

O pedido do autor é o de ser indenizado pela perda da propriedade, de modo que sua pretensão deverá ser formalizada por meio de simples ação de indenização, cujo fato provocador, este sim, foi a ocorrência da desapropriação indireta. A decisão dessa causa em nada afeta o direito de propriedade que tem o Poder Público sobre o bem expropriado. Na qualidade de bem público, sua propriedade tornou-se intangível. A sentença, se for julgada procedente a ação, condenará o Poder Público a indenizar o autor, ex-proprietário, tendo em vista os prejuízos que lhe causou em face da desapropriação indireta. Têm, portanto, conteúdo condenatório a ação e a sentença.

No entanto, verifica-se que a ação de indenização pleiteada pelo expropriado, consiste na forma de recompensa pela perda da propriedade, uma vez que o bem incorporado pelo Poder Público se torna bem público, portanto, se tornando irreversível em relação ao seu antigo proprietário.

Tratando-se da legitimidade da ação, Carvalho Filho (2009, p. 827) aduz que:

A legitimidade ativa e passiva nesse tipo de ação é inversa à da ação de desapropriação. Na ação de indenização por desapropriação indireta o autor é sempre o prejudicado, ex-proprietário, e ré sempre a pessoa de direito público responsável pela incorporação do bem a seu patrimônio. O autor deve ser o proprietário do imóvel, cabendo-lhe provar o domínio, pena de não ser parte legítima. Sendo casado o autor, a jurisprudência tem exigido o comparecimento de ambos os cônjuges no polo ativo da ação, sob pena de ser extinto o processo.

Assim, percebe-se que o expropriado é quem possui legitimidade ativa para propor a ação de indenização em face do Poder Público que é o polo passivo

nos casos de desapropriação indireta, já que não observou o procedimento regular da desapropriação.

Ressalte-se, que na indenização devida ao expropriado deve incidir as mesmas parcelas inerentes ao procedimento comum de desapropriação, conforme entendimento de Di Pietro (2014, p. 193): “A indenização, no caso de desapropriação indireta, inclui as mesmas parcelas mencionadas para a desapropriação legal, inclusive os juros compensatórios, que eram devidos a contar da ocupação”.

Ademais, conforme estabelece o artigo 15<sup>a</sup>, § 4<sup>o</sup>, do Decreto-lei n.º 3.365/41, o Poder Público não será onerado por juros compensatórios relativos a período anterior à aquisição da propriedade ou posse titulada pelo autor da ação nos casos de ações de desapropriação indireta.

Contudo, após a realização do pagamento ao expropriado, a propriedade somente será incorporada ao patrimônio do Poder Público, quando a sentença transitada em julgado for transcrita do Registro de imóveis.

#### **4.4.3 Prescrição da Ação de Indenização**

Sobre o assunto, Di Pietro (2014, p. 194) alude que:

Quando o particular não pleiteia a indenização em tempo hábil, deixando prescrever o seu direito, o Poder Público, para regularizar a situação patrimonial do imóvel, terá que recorrer à ação de usucapião, já que a simples afetação do bem particular a um fim público não constitui forma de transferência da propriedade. Desse modo, quando se aplica à desapropriação indireta a regra do artigo 35 do Decreto-lei n.º 3.365/41, há que se entender que essa aplicação se faz por analogia, já que essa desapropriação não é medida suficiente para incorporar o bem à Fazenda Pública. O que ocorre com a desapropriação indireta, é, na realidade, a afetação, assim entendido “o fato ou a manifestação de vontade do poder público, em virtude do que a coisa fica incorporada ao uso e gozo da comunidade”; acrescente-se que se trata de afetação ilícita, porque atinge bem pertencente a particular; lícita é apenas a afetação que alcança bens já integrados no patrimônio público, na qualidade de bens dominicais, para passá-los à categoria de uso comum do povo ou de uso especial.

Assim, verifica-se que a simples afetação da propriedade de particular pelo Poder Público, não é suficiente para regularizar a situação patrimonial do imóvel, até mesmo nos casos em que o bem já tiver destinação pública, pois não é considerado forma de transferência da propriedade. No entanto, para regularizar a

situação de transferência do imóvel para o patrimônio do Poder Público, este terá que recorrer à ação de usucapião.

Ademais, será considerado o local do imóvel como foro adequado para propor a ação de indenização decorrente de desapropriação indireta. Sobre o assunto, Alexandrino e Paulo (2014, p. 1053) afirmam o seguinte:

Dentro do prazo prescricional, a ação deve ser proposta no foro do local do imóvel e, uma vez julgada procedente, em nada prejudicará o direito de propriedade da Administração Pública sobre o bem que ela expropriou, pois a sentença limitar-se-á a condenar o Estado a indenizar o autor – o ex-proprietário – pelos prejuízos oriundos da desapropriação indireta.

No que tange ao prazo prescricional, existe divergência em relação ao prazo que extingue o direito de pretensão de indenização. Nesse sentido, Di Pietro (2014, p. 194) defende que:

Em termos de prescrição, entendia-se que na desapropriação indireta o prazo não é o quinquenal, previsto pelo Decreto-lei nº. 20.910, de 6-1-32, para as ações contra a Fazenda Pública, e sim o prazo de 20 anos que o Código Civil de 1916 estabelecia para o usucapião extraordinário (RTJ 37/297, 47/134, 63/232). Embora se pleiteie indenização, argumentava-se que o direito do proprietário permanece enquanto o proprietário do imóvel não perde a propriedade pelo usucapião extraordinário em favor do Poder Público; considerava-se o prazo desse usucapião e não do ordinário porque o Poder Público não tem, no caso, justo título e boa-fé, já que o apossamento decorre de ato ilícito. O direito à indenização, no caso, aparecia como um sucedâneo do direito de reivindicação do imóvel, ficando sujeito ao mesmo prazo prescricional. O STJ consagrou esse entendimento pela Súmula nº. 119, pela qual “a ação de desapropriação indireta prescreve em vinte anos”. No entanto com a redação dada ao artigo 90, parágrafo único, do Decreto-lei nº. 3.365/41 pela Medida Provisória nº. 2.183/01, o direito de propor ação de indenização por apossamento administrativo ou desapropriação indireta, extingue-se em cinco anos. Com essa norma, ficou derogada a jurisprudência anterior sobre a matéria. Ocorre que essa Medida Provisória foi objeto da ADIn nº. 2.260DF, tendo sido acolhida liminar por acórdão publicado no DOU de 2-8-02, ficando, até julgamento final, restabelecida a jurisprudência anterior sobre a matéria. Só que hoje o prazo para usucapião é de 15 anos, conforme art. 1.238 do novo Código Civil.

Contudo, observa-se que a autora demonstra de forma sucinta as diferentes formas de prazo que surgiram, mas que ficou fixado no fim o entendimento de quinze anos, o prazo para pleitear indenização, conforme preconiza o artigo 1.238 do CC de 2002. Carvalho Filho (2009, p. 830) afirma que:

Diante da decisão do STF, que acabou gerando a alteração do dispositivo, deve continuar prevalecendo, como já antecipamos, o entendimento já



pacificado, no sentido de aplicar-se, como prazo prescricional da pretensão do proprietário à indenização, o previsto para a aquisição da propriedade por usucapião, atualmente quinze anos, como estabelece a regra geral prevista no art. 1.238, do vigente Código Civil.

Por outro lado, o entendimento da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça em relação ao prazo para propositura da ação de indenização nos casos de desapropriação indireta é de dez anos, de acordo com o parágrafo único do artigo 1.238 do Civil de 2002, conforme demonstrado na jurisprudência abaixo:

EMENTA: ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA. PRAZO PRESCRICIONAL. AÇÃO DE NATUREZA REAL. USUCAPIÃO EXTRAORDINÁRIO. SÚMULA 119/STJ. PRESCRIÇÃO VINTENÁRIA. CÓDIGO CIVIL DE 2002. ART. 1.238, PARÁGRAFO ÚNICO. PRESCRIÇÃO DECENAL. REDUÇÃO DO PRAZO. ART. 2.028 DO CC/02. REGRA DE TRANSIÇÃO. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. ART. 27, §§ 1º E 3º, DO DL 3.365/1941. 1. A ação de desapropriação indireta possui natureza real e, enquanto não transcorrido o prazo para aquisição da propriedade por usucapião, ante a impossibilidade de reivindicar a coisa, subsiste a pretensão indenizatória em relação ao preço correspondente ao bem objeto do apossamento administrativo. 2. Com fundamento no art. 550 do Código Civil de 1916, o STJ firmou a orientação de que “a ação de desapropriação indireta prescreve em 20 anos” (Súmula 119/STJ). 3. O Código Civil de 2002 reduziu o prazo do usucapião extraordinário para 10 anos (art. 1.238, parágrafo único), na hipótese de realização de obras ou serviços de caráter produtivo no imóvel, devendo-se, a partir de então, observadas as regras de transição previstas no Codex (art. 2.028), adotá-lo nas expropriatórias indiretas. 4. Especificamente no caso dos autos, considerando que o lustro prescricional foi interrompido em 13.5.1994, com a publicação do Decreto expropriatório, e que não decorreu mais da metade do prazo vintenário previsto no código revogado, consoante a disposição do art. 2.028 do CC/02, incide o prazo decenal a partir da entrada em vigor do novel Código Civil (11.1.2003). 5. Assim, levando-se em conta que a ação foi proposta em dezembro de 2008, antes do transcurso dos 10 (dez) anos da vigência do atual Código, não se configurou a prescrição. 6. Os limites percentuais estabelecidos no art. 27, §§ 1º e 3º, do DL 3.365/1941, relativos aos honorários advocatícios, aplicam-se às desapropriações indiretas. Precedentes do STJ. 7. Verba honorária minorada para 5% do valor da condenação. 8. Recurso Especial parcialmente provido, apenas para redução dos honorários advocatícios. RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO. Unânime. (STJ RECURSO ESPECIAL Nº 1.300.442 - SC (2012/0002618-1)).

Portanto, ainda com base no entendimento do STJ, observa-se que deve ser analisado qual o prazo prescricional aplicável para ajuizamento de ação de indenização por desapropriação indireta, uma vez que se o Poder Público apenas intervir no imóvel, sem destiná-lo com necessidade ou utilidade pública, o prazo prescricional a ser seguido nesse caso é o do artigo 1.238 caput do Código Civil, de quinze anos. Porém, se for realizado no imóvel alguma benfeitoria para a coletividade,

nos moldes da necessidade, utilidade pública ou interesse social, o prazo será o do parágrafo único do artigo 1.238 do CC de 2002, de dez anos.

Visando a promover um melhor entendimento sobre desapropriação indireta, mostra-se casos reais que tramitam nos tribunais brasileiros e os respectivos entendimentos desses tribunais acerca do referido instituto, conforme a seguir:

EMENTA: ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA. UNIÃO. INDENIZAÇÃO FIXADA DE ACORDO COM O LAUDO OFICIAL. VALOR ADEQUADAMENTE FIXADO. JUROS COMPENSATÓRIOS. 1. A desapropriação indireta, na hipótese, está caracterizada pelo apossamento do imóvel pela Administração Pública, para a construção do Anel Rodoviário de Vitória da Conquista, sem o devido procedimento legal. Não foi realizado qualquer pagamento na via administrativa, nem mesmo foi ajuizada ação de desapropriação. Logo, deve indenizá-lo. 2. A ação de desapropriação indireta mostra-se como meio adequado para a solução da controvérsia. 3. A indenização fixada na sentença para o imóvel, acolhendo o valor encontrado no laudo oficial, está a demonstrar a justa indenização. 4. Quanto à condenação ao pagamento de juros compensatórios, a reiterada jurisprudência deste TRF/1ª Região sinaliza no sentido de que essas verbas, na desapropriação indireta, serão fixadas à razão de 12% (doze por cento) ao ano, incidentes a partir da ocupação e calculados sobre o valor da condenação. 5. No caso, a sentença estabeleceu os juros compensatórios em 12% ao ano, em observância à Súmula 408 do STJ, com termo inicial de incidência a partir de 16/10/2012 (cf. fl. 98), ou seja, em período bem mais vantajoso para a União do que o pleiteado em sua peça de apelação, em que pede seja considerado a partir de 13/09/2001 (cf. fl. 113). 6. Apelação da União improvida. (TRF-1 - AC: 3472120124013307, Relator: JUIZ FEDERAL PABLO ZUNIGA DOURADO (CONV.), Data de Julgamento: 12/09/2014, QUARTA TURMA, Data de Publicação: 23/09/2014).

No aludido caso, a Administração Pública se apossou do imóvel sem obedecer ao devido procedimento legal, para a construção do Anel Rodoviário de Vitória da Conquista, sem efetuar nenhuma indenização ao proprietário do bem, cabendo nesse caso ao prejudicado que perdeu a propriedade, ingressar com ação indenizatória em face da desapropriação indireta.

Aponta-se outro caso, vejamos:

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA. CRIAÇÃO DO PARQUE NACIONAL DAS EMAS, NO ESTADO DE GOIÁS. AQUISIÇÃO DO IMÓVEL APÓS A LIMITAÇÃO ADMINISTRATIVA. ESVAZIAMENTO ECONÔMICO. JUROS COMPENSATÓRIOS. INCABIMENTO. 1. É irrelevante o fato de o imóvel ser ou não produtivo para a fixação dos juros compensatórios na desapropriação, isto porque os juros compensatórios são devidos tendo em vista a perda antecipada da posse que implica a diminuição da garantia da prévia indenização constitucionalmente assegurada. Os juros apresentam natureza

indenizatória, objetivando essencialmente o ressarcimento do expropriado do prejuízo ocasionado pelo Poder Público. 2. A produtividade do imóvel não é requisito determinante para o cabimento da presente verba - juros compensatórios - mas, tão somente a expectativa de renda que consiste na possibilidade de o imóvel ser aproveitado a qualquer momento de forma racional e adequada. 3. In *casu* consoante fixado no acórdão de origem "os autores adquiriram suas terras muitos anos depois da delimitação do Parque e em menos de 30 (trinta) dias tomaram providências em ordem a desencadear exclusão das áreas nele incluídas, findando por buscar indenização, sem notícia alguma de que antes os antecessores exploravam a terra, e é lícito e razoável supor que pelo menos entre as datas da aquisição e do requerimento administrativo não a exploravam, seja pelo curtíssimo prazo entre as datas, seja pela ciência de que suas glebas encontravam-se dentro de uma área de proteção ambiental." (fls. 1095, e-STJ). 4. Não há que cogitar da aplicação dos juros compensatórios. Ao que se depreende do acórdão embargado, o imóvel objeto da demanda, além de nunca ter sido explorado economicamente, é insuscetível de exploração no futuro, em razão das limitações impostas pela criação do parque. Não há, portanto, "expectativa de renda" a ser compensada, ou perdas a serem atendidas com juros compensatórios. Entendimento oposto ensejaria o locupletamento ilícito pelo desapropriado, que, com a limitação administrativa do imóvel, além de ser indenizado pela perda da propriedade, também receberia por atividade produtiva que jamais poderia ser exercida. Agravo regimental provido. (AgRg nos EDcl no RECURSO ESPECIAL Nº 1.346.451 - GO (2012/0029963-5).

No caso em comento, afirma-se que pelo fato da perda antecipada da posse pelo expropriado, os juros compensatórios são devidos, uma vez que infringiu a norma constitucional da garantia da indenização prévia.

Ademais, outro ponto observado no aludido caso, é o fato de que a produtividade da propriedade é considerada um requisito irrelevante para receber os juros compensatórios, tendo em vista que consistem em natureza indenizatória.

Salienta-se que nos casos de desapropriação indireta, a retrocessão não é cabível, posto que o expropriado não tem como reaver seu bem novamente, pois conforme entendimento de Medauar (2014, p. 410) retrocessão: "significa o retorno do bem expropriado ao patrimônio do antigo dono, quando não lhe foi dado o destino previsto".

Diogenes Gasparine (2008, p. 833) defende que:

Cabe ao expropriante, consumada a desapropriação e sob pena de se revelar sem razão a medida expropriatória, dar ao bem adequada finalidade pública, isto é, a que motivou a desapropriação. A inobservância dessa obrigação tem ensejado entre os autores e Tribunais brasileiros três correntes: uma que permite a retomada do bem, outra que autoriza pedido de perdas e danos e outra, ainda, que faculta a retomada do bem ou o pedido de perdas e danos.

Nos termos do artigo 519 do Código Civil, está disposto o seguinte: “Se a coisa expropriada para fins de necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, não tiver o destino para que se desapropriou, ou não for utilizada em obras ou serviços públicos, caberá ao expropriado direito de preferência, pelo preço atual da coisa”.

Com isso, nota-se que o instituto da retrocessão consiste no direito de preferência conferido ao proprietário, em detrimento da não utilização da propriedade correspondente ao destino que foi desapropriado, como também a não utilização em obras e serviços públicos, nos casos de desapropriações que respeitam o procedimento legal.

No entanto, essa possibilidade do expropriado reaver o bem nos casos de desapropriação indireta não é possível, pois o bem incorporado ao patrimônio público, não pode ser objeto de reivindicação, cabendo apenas pleitear indenização com perdas e danos, independente do procedimento ser ilegítimo.

Sendo assim, percebe-se que em algumas situações o direito de propriedade se contrapõe com interesses públicos supervenientes, pois a garantia fundamental do direito de propriedade, assegurada pelo artigo 5º, *caput* e inciso XXII da CF/88, não é absoluta, uma vez que diante a superveniência de interesse público sobre a propriedade privada, vai prevalecer o interesse público.

Portanto, a desapropriação indireta apesar de não respeitar o procedimento legal inerente à desapropriação e retirar de forma abusiva o bem do proprietário, este não terá como reaver o bem ao seu patrimônio, uma vez que a propriedade desapropriada indiretamente incorpora ao patrimônio público, como bem público.

Corroborando com essa ideia, Carvalho Filho (2009, p. 824) aduz que:

Suponha-se, como exemplo, que a União se aproprie de várias áreas e instale diretamente um aeroporto ou um abrigo para treinamento de militares. Concluídas essas realizações, os bens, certa ou erradamente, passaram à categoria de bens públicos, vale dizer, foram incorporados definitivamente ao patrimônio federal. Como reverter essa situação, levando em conta que esses bens se destinam ao exercício de uma atividade de interesse público?

Desta feita, pode-se concluir que quando for realizado no bem alguma atividade de interesse público não será possível reverter essa situação, pois apesar de não obedecer ao procedimento formal da desapropriação, o proprietário não

poderá reaver seu bem, tendo em vista que o interesse público prevalece em relação ao interesse privado, pois a finalidade precípua desse princípio é beneficiar a coletividade ao invés de determinada pessoa.

O Estado como detentor de inúmeras prerrogativas públicas em detrimento de sua função, não era para praticar esse tipo de intervenção, tendo em vista o fato de possuir todas as oportunidades e conveniências estatais para intervir na propriedade de particular do modo correto e admitido na legislação.

## 5 CONCLUSÃO

Com base nos conhecimentos dos teóricos estudados neste trabalho pôde-se chegar às seguintes conclusões:

- A desapropriação é o procedimento pelo qual o Estado se utiliza para adquirir a propriedade de particular, com a finalidade de atingir interesse público da coletividade.
- A desapropriação como forma originária de aquisição da propriedade, confere à incorporação do bem ao patrimônio do Poder Público, livre e desembaraçado de quaisquer ônus e obrigações, mas, por outro lado, a desapropriação indireta consiste no fato pelo qual o Estado se apropria do bem de particular, sem observar o procedimento legal inerente ao processo de desapropriação, não seguindo a fase declaratória e a fase expropriatória.
- No que tange à fundamentação legal do instituto da desapropriação indireta, este encontra fundamento no artigo 35 do Decreto-Lei n. 3.365 de 21 de junho de 1941, o qual dispõe sobre desapropriações por utilidade pública. E, ainda, que o referido dispositivo prevê que os bens incorporados à Fazenda Pública, não podem ser reivindicados e que qualquer ação julgada procedente será resolvida em perdas e danos, ou seja, o expropriado não poderá reaver sua propriedade.
- O direito de propriedade apesar de consagrado no artigo 5, caput, inciso XXII da Constituição Federal de 1988, como uma garantia fundamental, encontra limitações no seu exercício conforme determina o artigo 5, inciso XXIII da CF/88, ao dispor que: "A propriedade atenderá a sua função social", portanto, limitando o direito de propriedade.
- As limitações se referem ao uso adequado da propriedade urbana ou rural, pois devem cumprir a função social. A propriedade imóvel urbana para cumprir a função social deve observar o que estabelece o artigo 182, parágrafo 2 da CF/88, pois a não observância enseja a aplicação de penalidades previstas no artigo 184 da CF/88. A propriedade imóvel

rural para ser cumprida deve atender as exigências previstas no artigo 186 da CF/88.

- O Estado em determinadas situações poderá intervir na propriedade de particular para suprir necessidade pública superveniente, sem que tal interveniência seja considerada violação ao direito de propriedade do particular, como por exemplo, nos casos de servidão, requisição, limitação administrativa, tombamento, ocupação temporária, edificação e parcelamento compulsório, pois apenas restringem o uso da propriedade, conforme estudado no trabalho.
- O direito de propriedade será violado nos casos de desapropriação, pois esta modalidade de intervenção é supressiva e não restritiva como as já referidas, tendo em vista que na desapropriação o titular perde o domínio de sua propriedade em decorrência de necessidade pública, utilidade pública e interesse social do Estado. Entretanto, nesses casos o proprietário que tiver seu bem desapropriado pelo Poder Público, respeitando o procedimento administrativo inerente à desapropriação, como por exemplo, a fase, declaratória e executória, terá direito a receber indenização prévia, justa e em dinheiro como forma de compensar a perda do bem.
- Quando a desapropriação respeitar as fases do procedimento pelo qual o Estado se utiliza para adquirir a propriedade de particular, essa atuação está fundamentada no artigo 5, inciso XXIV da Constituição Federal de 1988. Nos casos de desapropriação indireta o Poder Público, não observa o procedimento legal inerente à desapropriação, tendo em vista que nesse tipo de intervenção, o que ocorre é o apossamento do imóvel do particular, de forma irregular e abusiva, sem as devidas formalidades que deveriam ser seguidas.
- O proprietário que sofre a intervenção da desapropriação, não pode reivindicar a sua propriedade, posto que os bens expropriados, quando incorporados ao patrimônio público, não podem ser reivindicados, restando ao expropriado nesses casos, o ajuizamento de ação indenizatória em face da desapropriação indireta, pleiteando além da indenização correspondente ao valor real e atual do imóvel, as perdas

e danos, bem como os juros compensatórios, observando o prazo prescricional dessa ação.

- Diante da colisão de interesses, sendo um público e outro privado, prevalecerá o interesse público em todos os aspectos, visto que o interesse coletivo beneficia a sociedade de forma geral, pois uma propriedade que se encontra em alguma situação improdutiva, pode ser utilizada para alguma benfeitoria pública, como por exemplo, a construção de uma escola, um aeroporto, praça, cemitério, ou seja, destinando um bem para uso comum do povo.
- Por fim, constata-se:
  - que, a propriedade é um direito assegurado a todos indistintamente, mas não é absoluto, tendo em vista que o Poder Público pode intervir na propriedade privada restringindo parcialmente o uso pelo particular, a fim de determinado interesse público superveniente. Porém, sendo assegurado ao proprietário o direito de receber indenização em casos de danos na propriedade.
  - que, a desapropriação indireta não se confunde com as outras modalidades de intervenção do Estado na propriedade privada, uma vez que consiste no apossamento de propriedade de particular, sem a devida observância do procedimento legal.



## REFERÊNCIAS

AGUILLAR, Fernando Harren. **Metodologia da Ciência do Direito**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 22 ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2014.

BRASIL. **Código Civil Brasileiro de 2002**. Brasília, DF, Senado, 2002.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, Senado, 1988.

\_\_\_\_\_. **Decreto Lei nº 1.075**, de 22 de janeiro de 1970. Regula a imissão de posse, initio litis, em imóveis residenciais urbanos. Disponível em: <[www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia](http://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia)>. Acesso em: 28 nov. 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 76**, de 06 de julho de 1993. Dispõe sobre o procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo de desapropriação de imóvel rural, por interesse social, para fins de reforma agrária. Disponível em: <[www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia](http://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia)>. Acesso em: 28 nov. 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 4.132**, de 10 de setembro de 1962. Define os casos de desapropriação por interesse social e dispõe sobre sua aplicação. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4132.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4132.htm)>. Acesso em: 28 nov. 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei Nº 4.717**, de 29 de junho de 1965. Regula a ação popular. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/leis/L4717.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L4717.htm). Acesso em: 28 nov. 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 9.784/99** de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9784.htm)>. Acesso em: 28 nov. 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.406**, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 jan. 2002. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/2002/L10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10406.htm)>. Acesso em: 17 nov. 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 10.257**, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis\\_2001/l10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis_2001/l10257.htm)>. Acesso em: 28 nov. 2014.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei n.º 3.365**, de 21 de junho de 1941. Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del3365.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3365.htm)>. Acesso em: 28 nov. 2014.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial Nº 1.300.442 - SC** (2012/0002618-1), Relator: Ministro Herman Benjamin. Diário da Justiça, 26 jun. 2013. Disponível em: <[https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=29291201&num\\_registro=201200026181&data=20130626&tipo=5&formato=PDF](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=29291201&num_registro=201200026181&data=20130626&tipo=5&formato=PDF)>. Acesso em: 03 jan. 2015.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Regimental nos EDcl no Recurso Especial Nº 1.346.451 - GO** (2012/0029963-5), Relator: Ministro Humberto Martins. Diário da Justiça, 14 out. 2014. Disponível em: <[https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1354731&num\\_registro=201200299635&data=20141014&formato=PDF](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1354731&num_registro=201200299635&data=20141014&formato=PDF)>. Acesso em: 08 jan. 2015.

BRASÍLIA. Tribunal Regional Federal. TRF-1- AC: 3472120124013307, Relator: JUIZ FEDERAL PABLO ZUNIGA DOURADO (CONV.), Data de Julgamento: 12/09/2014, QUARTA TURMA, **Diário da Justiça**, 23 set. 2014. Disponível em: <[http://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php?trf1\\_captcha\\_id=b0d3987476764e0b60a3a57e7156f7f9&trf1\\_captcha=9m2t&enviar=Pesquisar&proc=3472120124013307&secao=TRF1](http://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php?trf1_captcha_id=b0d3987476764e0b60a3a57e7156f7f9&trf1_captcha=9m2t&enviar=Pesquisar&proc=3472120124013307&secao=TRF1)>. Acesso em: 02 fev.2015.

CARVALHO. Mateus. **Manual de Direito Administrativo**. Salvador: Juspdvm, 2014.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 21. ed. rev. ampl. atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

COELHO, Fábio Ulhoa. **Curso de Direito Civil: direito das coisas: direito autoral**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanela. **Direito Administrativo**. 25 ed. São Paulo: Atlas, 2012.

\_\_\_\_\_. **Direito Administrativo**. 27 ed. São Paulo: Atlas, 2014.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil Brasileiro: direito das coisas**. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. v.4.

IGLESIAS, Juan. **Direito Romano**. 18.ed.Editora RT, Revista dos Tribunais, 2012.

GASPARINI, Diogenes. **Direito Administrativo**. 13 ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva, 2008.

GONÇALVES, Carlos Roberto Gonçalves. **Direito civil brasileiro: direito das coisas**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

JUSTEN FILHO. Marçal. **Curso de direito administrativo**. 7. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquemático**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

MARINELA, Fernanda. **Direito administrativo**. 4ª ed. rev. ampl. ref. e atual. São Paulo: Impetus, 2010.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2011.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 18.ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

MEIRELLES, Helly Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 38. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial**. 16. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

GOMES, Orlando. **Direitos Reais**. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

PESTANA, Marcio. **Direito Administrativo Brasileiro**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

ROCHA, Sílvio Luís Ferreira da. **Função Social da Propriedade Pública**. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

SANTOS, Isequias Estevam. **Manual de Métodos e Técnicas de Pesquisa Científica**. 8. ed. Versão atualizada e ampliada. Niterói, Rio de Janeiro: Impetus, 2011.

TARTUCE, Flávio; SIMÃO, José Fernando. **Direito Civil**. 2.ed. Rio de Janeiro: Método, 2010.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração**. 12. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2010.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ. Sistema de Bibliotecas. **Guia de normalização de trabalhos acadêmicos** / Sistema de Bibliotecas. 1. ed. Fortaleza: Ed. UECE, 2014.