

DEGUSTAÇÃO DA OBRA

MANUAL DE DIREITO ADMINISTRATIVO

volume único, 2ª edição

TEMA:

INTERVENÇÃO DO ESTADO
NA PROPRIEDADE



Alessandro Dantas Coutinho
Ronald Krüger Rodor

Manual de
Direito
Administrativo

Volume Único

INCLUI

- Mais de 670 tabelas, mapas e julgamentos do STF e STJ comentados e atualizados
- Mais de 70 organizações, funções
- Tabela de sumários e lacunas do tema atualizadas para 2024
- Resumo resumidamente do tema atualizado e atualizado
- Esquemas gráficos em todas as partes
- Resumos de matérias sobre atualizações
- Exercícios de fixação

Prefácio: Prof. Miguel Spina, do Píeio

2ª

edição

atualizada

em 2024

EDITORA
ALFODIVA

AUTOR ALESSANDRO DANTAS COUTINHO

12

INTERVENÇÃO DO ESTADO NA PROPRIEDADE

Sumário: **12.1.** Noção e delimitação do tema - **12.2.** Intervenção na propriedade privada x intervenção na propriedade - **12.3.** Direito de propriedade e sua função social - **12.4.** Modalidades de restrição administrativa incidentes sobre o direito de propriedade - **12.5.** Classificação das modalidades de restrição administrativa: **12.5.1.** Limitações administrativas; **12.5.2.** Servidão administrativa; **12.5.3.** Requisição; **12.5.4.** Edificação e parcelamento compulsórios; **12.5.5.** Licenciamento compulsório; **12.5.6.** Ocupação temporária; **12.5.7.** Tombamento - **12.6.** Desapropriação: **12.6.1.** Noções gerais; **12.6.2.** Objeto da desapropriação; **12.6.3.** Competência; **12.6.4.** Fundamentos da desapropriação; **12.6.5.** Procedimento da desapropriação; **12.6.6.** Da retrocessão; **12.6.7.** Desapropriação sem indenização (Confisco).

12.1. NOÇÃO E DELIMITAÇÃO DO TEMA

Para alcançar seus objetivos primordiais, o Poder Público precisa se utilizar de diferentes meios que são postos à sua disposição pelo ordenamento jurídico. Esses meios importam, muitas vezes, na imposição de restrições ao direito de terceiros.

Os particulares, sobretudo, ao concordarem em viver em coletividade e, por consequência, ao instituírem uma entidade estatal que busca alcançar e suprir todos os interesses que essa mesma coletividade almeja, renunciam a uma parte de sua autonomia, concordando, de antemão, em ver seus direitos limitados em proveito do interesse coletivo.

Essa renúncia é justificada, porque o ser individual que abre mão de sua autonomia plena é o mesmo ser que integra a coletividade e que, amanhã, será beneficiado por medida estatal, de igual quilate, que tenha importado na restrição de um direito de outro indivíduo determinado. Mais, o indivíduo afetado pela medida estatal não tem, simplesmente, seu direito vilipendiado, sem qualquer tipo de compensação, mas, sim, poderá fazer jus, dependendo do alcance da medida imposta em detrimento de seu direito patrimonial, a uma reparação.

Tudo, ademais, do ato estatal que externa a intenção de proceder à limitação jurídica a um direito individual, até sua efetiva ocorrência, deve seguir os estritos limites do *devido processo legal*, conforme previsto constitucionalmente e delineado em diversas e variadas leis regulamentares.

No âmbito do direito administrativo, o Estado restringe a autonomia individual de três formas diversas: a) primeiro, por meio do denominado *poder de polícia*, pelo qual se estabelecem regras de comportamento quanto ao exercício de determinadas atividades de interesse coletivo, fiscalizando-se posteriormente o cumprimento dessas regras e, eventualmente, impondo sanções econômicas àqueles que as descumprem; b) segundo, *intervindo diretamente no direito de propriedade das pessoas*, todas as vezes em que a imposição de alguma restrição a esse direito se torna necessária ao atendimento de algum interesse coletivo; c) terceiro, *intervindo diretamente em alguma atividade econômica*, sempre que necessário à garantia da sustentabilidade dessa mesma atividade, presumidamente imprescindível ao interesse da coletividade.

No primeiro caso, temos o *exercício do poder de polícia*, que integra os chamados poderes da Administração Pública, e que se manifesta, no caso brasileiro, das mais diferentes e variadas formas, da autoridade municipal de trânsito que multa o condutor de veículo que ultrapassou o sinal vermelho, ao policial rodoviário federal que apreende, em rodovia federal, veículo não habilitado para transporte de passageiros; do agente de vigilância sanitária, municipal, estadual ou federal, que impõe multa ao infrator e procede à apreensão de produtos vegetais ou animais sem autorização sanitária para fabricação ou comercialização, ao fiscal do Ministério da Agricultura que proíbe o ingresso no país de produto estrangeiro, da mesma categoria, para o qual não se requereu a prévia autorização.

O exercício do poder de polícia é tão amplo, manifestando-se em tantas e tão variadas legislações (*trânsito, consumidor, medicina e segurança do trabalho, vigilância sanitária, defesa agropecuária, produção e comercialização de medicamentos, agrotóxicos, máquinas, armas de fogo, fiscalização do exercício de profissões regulamentadas, de construções e edificações etc.*), que é simplesmente impossível se estudar, num único livro de direito administrativo, todas as suas formas de manifestação. Em geral, o que se procede é o estudo dos seus elementos caracterizadores e, necessariamente, sua extremação em relação às outras formas de manifestação do poder estatal.

O que importa, aqui, é saber que *o poder de polícia é voltado para a regulação de atividades*, não importando, salvo indiretamente, na restrição ao direito de propriedade, exceção feita, unicamente, às limitações administrativas ao direito de construir, em que o poder de polícia administrativa interfere, diretamente, no próprio uso da propriedade.

Afora essa hipótese específica, é certo reconhecer que o Estado pode apreender e até mesmo destruir uma mercadoria com prazo de validade vencida para o consumo, e isso é uma manifestação clara do exercício do poder de polícia; mas essa atuação é apenas decorrência de uma infração às regras de regulação da atividade correspondente, consistente na comercialização daquele bem, este, sim, objeto do chamado poder de polícia estatal.

O poder de polícia não compreende a intervenção jurídica do Estado em relação a determinado bem, como a maionese estragada descoberta pela vigilância sanitária, mas sim a atividade estatal de fiscalização da comercialização de produtos postos ao consumo humano, isto é, da própria atividade de comercialização. A destruição da maionese, se ocorrer, é só uma consequência, uma forma de exteriorização de atividades decorrentes daquele poder.

Não é isso que ocorre quando falamos de *intervenção do Estado na propriedade*. Aqui, *a intervenção não ocorre sobre uma atividade, mas sobre o direito de propriedade*. E essa intervenção é direta, não correspondendo, simplesmente, à regulação do direito.

A regulação do direito de propriedade e seu exercício é objeto do direito civil e só eventualmente do direito administrativo, no caso dos bens públicos, e mesmo do direito internacional público, no caso dos bens públicos em território estrangeiro.

Na chamada intervenção do Estado na propriedade, o que se estuda são *as formas que o Estado utiliza para adotar a intervenção, suas razões e sua finalidade*, sempre voltada, idealmente, para o atingimento do interesse coletivo. Isso se obtém, seja pela preservação do patrimônio histórico, artístico ou cultural, como no caso do tombamento, seja para garantir a execução de algum serviço público relevante, como a servidão que se institui em benefício de algum aeroporto ou de uma fortificação militar, seja, por fim, para garantir que num bairro determinado, onde não existem bens disponíveis para aquisição, seja construída uma escola, uma creche, um hospital, ou até mesmo uma praça para lazer, caso em que a municipalidade interessada, para cumprimento de tal desiderato, terá de se valer do instituto da desapropriação.

São estas últimas questões que serão abordadas neste capítulo.

Por fim, quanto à intervenção do Estado no domínio econômico, o que se tem é *um misto de intervenção em atividade econômica e de intervenção do Estado na propriedade*, o que gerou, no âmbito do Direito, a criação de uma nova disciplina, intitulada *direito econômico*.

Nessa seara, o Poder Público tanto pode intervir diretamente na propriedade privada, utilizando-se de um instrumento típico do direito administrativo, que é a requisição, quanto pode intervir na atividade econômica, não apenas regulamentando-a e fiscalizando-a, como no poder de polícia, mas também atuando na atividade, exercendo-a por intermédio de empresas estatais, por vezes, até mesmo, em regime de monopólio, ou restringindo a atuação dos particulares ou afetando-as indiretamente, como nos casos de tabelamentos de preços, de imposição de regime tributário diferenciado, na formação de estoques reguladores etc.

Ocorre que, na intervenção do Estado no domínio econômico, a motivação da intervenção é, sempre, primariamente, a intervenção na atividade econômica, e, só reflexamente, a intervenção na propriedade. Esta ocorre como decorrência daquela.

Quando se busca o “boi no pasto”, como na tosca intervenção promovida pelo governo Sarney no final da década de 1980, durante o chamado Plano Cruzado, se está exercendo, é certo, uma forma de intervenção na propriedade, conhecida como requisição de bem móvel. Mas essa intervenção é uma mera decorrência, ou um consectário lógico, de uma política muito maior, de intervenção econômica, consistente, naquele caso, na garantia do abastecimento da população, e, ainda mais direta e principalmente, na garantia de sucesso de todo um plano econômico, inserido na macropolítica monetária e econômica do país, que, ante a necessidade de combate à inflação então galopante, dependia, naquele caso, da manutenção do abastecimento normal da população, a fim de impedir o retorno da elevação desmedida dos preços praticados no mercado varejista, consectário lógico do desabastecimento.

A conjuntura econômica do país, sem dúvida, mudou consideravelmente, mas aqueles instrumentos jurídicos ainda existem, bem como vários outros de que o Estado corriqueiramente se utiliza para garantir a normalidade econômica do país.

Pela sua importância e pela sua umbilical ligação com o direito administrativo, do qual deriva, dedicaremos à matéria “intervenção do Estado no domínio econômico” um espaço especial, no capítulo seguinte, embora reduzido ante as finalidades desta obra.

12.2. INTERVENÇÃO NA PROPRIEDADE PRIVADA X INTERVENÇÃO NA PROPRIEDADE

Quando se concebe a atuação do Estado no sentido de intervir no direito de propriedade, imagina-se, de antemão, que essa intervenção sempre é feita em desfavor do particular, pessoa natural ou jurídica, daí por que é farta, nos compêndios mais antigos de direito administrativo, a referência à “intervenção do Estado na propriedade privada”.

Essa designação, no entanto, acaba sendo restritiva, uma vez que, em países que adotam a forma federativa de Estado, como o Brasil, o exercício de poderes em diferentes esferas acarreta, para as demais entidades públicas, a obrigação de cumprimento das regras editadas pelas outras, naquilo que compete a estas últimas decidir.

Assim, tanto pode haver a desapropriação de bens municipais por entidade estadual ou federal, quanto estão obrigados, os entes federais e estaduais, a obedecer às regras municipais sobre direito de construção e urbanismo.

Logo, o mais correto é procedermos à ampliação do conceito, nos referindo, com mais acerto, a “intervenção do Estado na propriedade”. Estado, aqui, utilizado como sinônimo de Poder Público, e não, propriamente, de Estado federado.

12.3. DIREITO DE PROPRIEDADE E SUA FUNÇÃO SOCIAL

Historicamente, a propriedade foi sempre representada como um direito absoluto, inviolável e sagrado.

Qualquer limitação a ela imposta somente se justificava na necessidade de proteger, eventualmente, direito idêntico, de terceiro. Por essa razão, o revogado Código Civil de 1916 (Lei 3.071) estabelecia, em seu art. 554, que o proprietário ou inquilino de um prédio tinha o direito de impedir que o mau uso da propriedade vizinha pudesse prejudicar a segurança, o sossego e a saúde dos que o habitavam.

Às limitações típicas do chamado direito de vizinhança, reguladas no próprio direito civil, já se acresciam outras, referentes à segurança da construção, primeiras normas administrativas limitativas do uso da propriedade, conforme se pode verificar da redação do art. 572 do Código Civil de 1916, que determinava, nas construções, a obediência aos regulamentos administrativos.

Entretanto, nenhuma dessas regras impunha, propriamente, o uso da propriedade em proveito de um interesse coletivo, ainda que esse interesse fosse, por vezes, bastante remoto.

Eram, simplesmente, e continuam sendo, na verdade, posto que ainda vigoram na legislação atual (vide arts. 1.277 e 1.299 do Código Civil atual – Lei 10.406/2002), regras impositivas de um não fazer, de maneira que à propriedade não se dê utilização que possa prejudicar outro proprietário ou o interesse público na segurança e padronização de uma construção.

Essa concepção românica do direito de propriedade foi mantida até o limiar do século XX, quando começou a ser solapada pelo influxo dos movimentos sociais que importaram na introdução, em diferentes cartas constitucionais, a começar pela Constituição alemã da República de Weimar (1919), do necessário atendimento, pelo direito de propriedade, de uma *função social*.

Essa “função social”, que passou a ser referida em todas as constituições brasileiras a partir da **Constituição de 1946** (art. 147: “O uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social”), diz respeito ao *uso da propriedade, ou sua destinação, em conformidade com certas exigências mínimas de aproveitamento econômico, que estejam em conformidade, tanto com a produção de bens, se para tanto ela se volta, quanto para o desenvolvimento urbano, sempre se respeitando normas legais atinentes ao meio ambiente, ao urbanismo e ao trabalho.*

Nenhuma das constituições brasileiras anteriores à Constituição Federal de 1988, no entanto, foi expressa, como esta última, quanto à delimitação, no próprio texto da Carta Magna, da chamada função social da propriedade.

Assim, embora o texto constitucional preveja a propriedade como direito individual em seu art. 5.º, XXII, também estabelece, no inciso seguinte (XXIII), que **a propriedade atenderá sua função social.**

Essa função social, por evidente, é muito mais vinculada à propriedade imóvel, dela tendo se ocupado o legislador constituinte.

Com efeito, tanto o art. 182, § 2.º, quanto o art. 186 da Constituição Federal de 1988 trataram de descrever, da forma mais minuciosa possível, para os limites de um texto constitucional, a noção de função social da propriedade.

O **art. 182, § 2.º, da CF/1988** estabelece que a “propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor”.

O **art. 186 da CF/1988**, por sua vez, diz que “a função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, os 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”.

Importante observar que os diferentes requisitos previstos nos incs. I a IV do art. 186 da Carta Magna foram posteriormente explicitados nos diferentes parágrafos do **art. 9.º da Lei 8.629/1993**, que qualificou como *racional e adequado* o aproveitamento do imóvel rural que atinja graus de utilização da terra (GUT) e de eficiência (GET) na exploração, conforme especificados na lei (§ 1º); como *adequada a utilização dos recursos naturais disponíveis*, quando a exploração se faz respeitando a vocação natural da terra, de modo a manter o potencial produtivo da propriedade (§ 2º); considerou que a *observância das disposições que regulam as relações do trabalho* implica tanto o respeito às leis trabalhistas e aos contratos coletivos de trabalho, como às disposições que disciplinam os contratos de arrendamento e parcerias rurais (§ 4º); que a *preservação do meio ambiente* corresponde à manutenção das características próprias do meio rural e da qualidade dos recursos ambientais, na medida adequada à manutenção do equilíbrio ecológico da propriedade e da saúde e qualidade da vida das comunidades vizinhas (§ 3º); e, finalmente, considerou como *exploração que favorece o bem-estar dos proprietários e trabalhadores rurais* aquela que objetiva o atendimento das necessidades básicas dos que trabalham a terra, observa as normas de segurança do trabalho e não provoca conflitos e tensões sociais no imóvel (§ 5º).

A **Lei 10.257/2001**, conhecida como Estatuto das Cidades, melhor explicitando a norma no art. 182, § 2.º, da CF/1988, estabelece que “a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no

plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas (...)” (art. 39).

O atual Código Civil também se rendeu a essa nova realidade, estabelecendo, a par da já consagrada cláusula assecuratória do direito de uso, gozo e disposição da coisa, que “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” (art. 1.228, § 1.º).

A função social da propriedade, portanto, está hoje consagrada em nosso ordenamento jurídico, e, conquanto a ela se dê, por vezes, certo tratamento ideológico e muito pouco racional, mormente em se tratando do uso da propriedade rural, constitui-se em importante fator no desenvolvimento do conceito jurídico do próprio direito de propriedade.

Constituir-se-á, outrossim, em alguns casos, móvel principal da intervenção estatal na propriedade, mormente em se tratando da desapropriação por interesse social.

Não será, no entanto, o único motivo, permanecendo, ainda, as formas mais gerais e antigas de restrição ou intervenção na propriedade, motivadas pela tão só necessidade de que o mau uso daquela não comprometa direitos de terceiros; nesse aspecto, principalmente o vinculado às chamadas limitações administrativas ao direito de construir, a matéria aqui versada se aproximará e, por vezes, se confundirá com o exercício do poder de polícia.

12.4. MODALIDADES DE RESTRIÇÃO ADMINISTRATIVA INCIDENTES SOBRE O DIREITO DE PROPRIEDADE

Seguindo, em linhas gerais, a orientação adotada por Maria Helena Diniz¹, podemos dizer que o direito de propriedade apresenta, pela sua própria natureza, algumas características, a saber: a) caráter absoluto; b) exclusividade; c) caráter perpétuo.

Diz-se que o direito de propriedade é *absoluto*, porque oponível *erga omnes*, ou seja, contra qualquer pessoa que intente violá-lo. A noção de “absoluto”, assim, contrapõe-se à dos direitos tipicamente obrigacionais, dos quais o titular só possui ação em relação à contraparte da relação jurídica obrigacional. Mais recentemente, o termo “absoluto” adquiriu uma feição também ligada aos próprios poderes do proprietário, referentes ao uso, gozo e disposição da coisa, embora não se encontre aí sua origem.

A *exclusividade* é identificada como a impossibilidade de que sobre uma mesma coisa mais de uma pessoa exerça seu domínio. O exercício da propriedade sobre um bem não pode ser exercido ao mesmo tempo por mais de um titular. O condomínio, que excepciona essa característica, é sempre tido como extravagante, conforme se infere do disposto no art. 1.231 do Código Civil. A presunção, até prova em contrário, é sempre pela exclusividade.

Por fim, quanto ao *caráter perpétuo*, o que se tem é o reconhecimento de que o não uso do bem não importa na perda do direito de propriedade, ainda que possa haver a transferência desta, e dos direitos dela decorrentes, para um sucessor, seja a título universal, seja a título singular.

1. DINIZ, Maria Helena. *Curso de direito civil brasileiro*. Direito das coisas. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 2004. v. 4, p. 117-118.

A perpetuidade, no entanto, pode ser atingida pela prescrição aquisitiva (usucapião), mas esta não decorre, propriamente, da inação do proprietário, pura e simplesmente, mas da inação deste somada à ação de terceiro sobre o bem, por determinado período de tempo.

A essas características poderíamos acrescentar a da *plenitude*, também referida expressamente no art. 1.231 do Código Civil, e citada por Caio Mário da Silva Pereira².

A plenitude tem relação com o enfeixamento, numa mesma pessoa, de todos os poderes ou atributos da propriedade, ou seja, uso, gozo e disposição. Trata-se, portanto, de um conceito complementar ao da exclusividade.

Em princípio, aquele que detém a propriedade, a possui de forma plena. Essa regra, no entanto, é excepcionada, no próprio direito privado, em casos como o do usufruto ou da enfiteuse, em que determinados atributos da propriedade são transferidos a terceiro.

Todas as modalidades de restrição administrativa ao direito de propriedade importarão, em maior ou menor grau, no afastamento, ainda que temporário, de alguma dessas características.

Nesse sentido, nos valendo do ensinamento de Di Pietro, podemos dizer que as *limitações administrativas* e o *tombamento*, por exemplo, atingem o caráter absoluto do direito de propriedade, pois restringem sua utilização. Já a *ocupação temporária*, a *servidão* e a *requisição administrativa de imóveis* afetam a exclusividade do direito de propriedade, ao que podemos acrescentar, também, a plenitude desse mesmo direito, uma vez que a Administração Pública, que não é a proprietária, poderá se utilizar do bem, independentemente da aquiescência de seu titular.

Por fim, a *desapropriação* e a *requisição de bens móveis e fungíveis*, por importarem na transferência compulsória da titularidade do bem, atingem o caráter de perpetuidade.

Além dessas modalidades de restrição do direito de propriedade, a Constituição Federal prevê, também, a *edificação* e o *parcelamento compulsórios*, incidentes sobre o proprietário de imóvel urbano não utilizado. A adoção dessas penalidades importa no afastamento do caráter absoluto da propriedade, num primeiro momento, caso da edificação compulsória, e de sua perpetuidade, num segundo momento, uma vez que a consequência natural do parcelamento compulsório seria a posterior alienação dos lotes resultantes do parcelamento.

Pode-se acrescentar, ainda, a esse rol tradicional, referido nos compêndios administrativos, a chamada quebra de patente, mais propriamente denominada “licença compulsória”, objeto do art. 68 da Lei 9.279/1996 (Lei de Propriedade Industrial), hipótese em que aos direitos relativos à propriedade industrial se retira o caráter de exclusividade, permitindo-se que terceiros, que não aqueles voluntariamente licenciados pelo detentor da carta-patente, exerçam os direitos dela decorrentes.

12.5. CLASSIFICAÇÃO DAS MODALIDADES DE RESTRIÇÃO ADMINISTRATIVA

Na doutrina, são referidos, comumente, dois tipos de intervenção ou restrição do Estado na propriedade: a) a *supressiva*; e b) a *restritiva*.

2. PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Instituições de direito civil brasileiro*. Direito das coisas. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1993. v. IV, p. 73.

Trata-se de uma classificação que qualifica como *supressivas* todas as modalidades de intervenção administrativa que importam na perda do direito de propriedade, com a transferência coercitiva da propriedade do bem para o Estado (caso da desapropriação e, em certas situações, da requisição), e como *restritivas* todas aquelas que não operam tal transferência, impondo ao proprietário do bem, apenas, restrições quanto ao uso do bem ou sua tolerância quanto ao uso desse mesmo bem pelo Estado (caso de todas as outras formas de intervenção).

Em que pese a relevância da qualificação para fins didáticos, utilizaremos o termo restrição como sinônimo de intervenção na propriedade, posto ser encontrado como tal em boa parte da doutrina, e não apenas como qualificativo de determinados tipos de intervenção.