

CENTRO UNIVERSITÁRIO DE FORMIGA – UNIFOR-MG
CURSO DE DIREITO
PEDRO AUGUSTO RIBEIRO BELO

(IN) CONSTITUCIONALIDADE DA DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA

FORMIGA – MG
2022

PEDRO AUGUSTO RIBEIRO BELO

(IN) CONSTITUCIONALIDADE DA DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Direito do UNIFOR-MG, como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Me. Lucas Chaves Mascarenhas

FORMIGA – MG

2022

PEDRO AUGUSTO RIBEIRO BELO

(IN) CONSTITUCIONALIDADE DA DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Direito da UNIFOR-MG, como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Direito.

BANCA EXAMINADORA

Professor Me. Lucas Chaves Mascarenhas
Orientador

Professor (a)
UNIFOR-MG

Professor (a)
UNIFOR-MG

Formiga/MG, ____ de _____ de 2022.

RESUMO

A desapropriação indireta é uma das modalidades da desapropriação, sendo uma intervenção supressiva em que o Estado integra ao patrimônio público um bem que antes era particular, mesmo não tendo essa forma de desapropriação previsão expressa no atual ordenamento jurídico. Por outro lado, o direito de propriedade é previsto na Constituição como direito fundamental, e consagrado pelo Código Civil e outras leis infraconstitucionais, existindo procedimento próprio e previsão legal de cabimento de intervenção estatal na propriedade privada, que sempre deve ser motivada a fim de satisfazer a necessidade pública, a utilidade pública ou o interesse social. A questão sobre a desapropriação indireta se mostra muito controversa justamente por esta falta de previsão legal, como há nas outras formas de intervenção estatal, como, por exemplo, na forma direta de desapropriação, aonde é efetuado pagamento justo e prévio ao proprietário do bem que sofre a inversão da propriedade. Desta forma grande parte da doutrina considera a modalidade indireta de desapropriação como apossamento administrativo ou esbulho possessório, por serem ignorados os requisitos constitucionais para desapropriação, surgindo a questão se há desrespeito ao princípio do devido processo legal e sobre a (in) constitucionalidade da desapropriação indireta.

Palavras-chave: Direito de propriedade. Devido processo legal. Intervenção estatal.

ABSTRACT

Indirect expropriation is one of the modalities of expropriation, being a suppressive intervention in which the State integrates a property that was previously private into the public patrimony, even though this form of expropriation does not have an express provision in the current legal system. On the other hand, the right to property is provided for in the Constitution as a fundamental right, and enshrined in the Civil Code and other infra-constitutional laws, with a specific procedure and legal provision for the appropriateness of state intervention in private property, which must always be motivated in order to satisfy public need, public utility and social interest. The issue of indirect expropriation proves to be very controversial precisely because of this lack of legal provision, as there is in other forms of state intervention, such as, for example, in the direct form of expropriation, where fair and prior payment is made to the owner of the property that undergoes the inversion of the property. In this way, a large part of the doctrine considers the indirect modality of expropriation as administrative possession or possessory dispossession, as the constitutional requirements for expropriation are disregarded, raising the question of whether there is disrespect to the principle of due process of law and about the (in) constitutionality of indirect expropriation.

Keywords: Property right. Due process of law. State intervention.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	6
2 O DIREITO DE PROPRIEDADE.....	8
2.1 Conceito e previsão legal	8
2.2 Evolução histórica do Direito de Propriedade.....	9
2.3 A Função Social	11
3 INTERVENÇÃO DO ESTADO NA PROPRIEDADE.....	14
3.1. A Intervenção Estatal e a Supremacia do Interesse Público sobre o Privado	14
3.2 Modalidades Constitucionais de Intervenção do Estado na Propriedade Privada	16
3.2.1 Limitações Administrativas.....	17
3.2.2 Ocupação Temporária.....	18
3.2.3 Requisição	19
3.2.4 Tombamento	20
3.2.5 Servidão Administrativa	21
3.2.6 Desapropriação	22
4 A DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA.....	27
4.1 Conceito	27
4.2 Descumprimento do Devido Drocesso Legal	29
4.3 Violação ao Direito de Propriedade	30
5 CONSEQUÊNCIAS DA DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA.....	32
5.1 Consequências à Administração	32
5.2 Danos causados ao particular e medidas cabíveis.....	33
6 CONCLUSÃO	38
REFERÊNCIAS.....	40

1 INTRODUÇÃO

A presente monografia busca a análise e estudo da modalidade de intervenção estatal na propriedade chamada de desapropriação indireta, procurando entender como se dá este tipo de desapropriação na atualidade e como é recepcionado perante o ordenamento jurídico e também em relação à opinião de especialistas e doutrinadores do Direito Civil, Direito Constitucional e, principalmente, do Direito Administrativo, por ser o ramo do Direito que abarca o tema principal desta monografia.

O assunto é pertinente, posto que tal modalidade de desapropriação é utilizada pela Administração Pública mesmo não havendo legislação permitindo ou regulamentando sua utilização, o que motiva a repercussão do tema entre os doutrinadores e juristas, uma vez que o direito de propriedade tem plena previsão como direito fundamental pela Constituição Federal de 1988, em seu artigo 5º, inciso XXII, não podendo sofrer interferências senão nas hipóteses já consagradas em lei, seguindo procedimentos que preceituam requisitos específicos para a intervenção estatal.

Esta monografia será organizada e estruturada em diversos capítulos, aonde em cada um serão abordados temas específicos, tendo esta introdução como o primeiro capítulo.

No segundo capítulo será tratado o direito de propriedade, abordando como se dá no atual ordenamento jurídico, sua previsão e tutela legal, assim como sua conceituação e evolução histórica.

Com o terceiro capítulo será abordado sobre a intervenção estatal na propriedade, percorrendo brevemente sobre as principais modalidades interventivas, suas características, consequências, assim como a fundamentação para a necessidade e hipóteses em que cada uma pode ser utilizada pelo Poder Público, analisando quais leis legitimam cada modalidade. Neste capítulo será dada maior ênfase à desapropriação em sua forma direta, para melhor entendimento sobre o tema do próximo capítulo.

Já no quarto capítulo será abordado o tema principal desta monografia, que é a desapropriação indireta, buscando conceitos doutrinários sobre esta modalidade de intervenção e como se dá sua caracterização. Será observado como essa modalidade acontece frente a alguns princípios constitucionais, sua recepção pela doutrina e o

motivo que leva a se diferenciar da modalidade direta de desapropriação, apontando qual o fundamento que gera a grande repercussão e polêmica do tema.

Finalizando esta monografia, no quinto e último capítulo será abordado sobre as consequências que emergem perante a desapropriação indireta, discorrendo sobre os danos causados ao expropriado, possíveis consequências à Administração Pública e quais medidas cabíveis a fim de tentar diminuir os danos provenientes dessa forma de intervenção.

A metodologia utilizada para o desenvolvimento deste trabalho será a descritiva, por meio de análise de estudos e informações em relação ao direito de propriedade e desapropriação nas modalidades direta e indireta, correlacionando com o disposto no ordenamento jurídico atual.

O desenvolvimento desta monografia ocorrerá por meio de pesquisas bibliográficas, buscando na doutrina posicionamentos acerca do tema da inconstitucionalidade da desapropriação indireta. Também serão estudadas normas jurídicas para melhor aprendizado de como o tema pode ser entendido frente à legislação, para conseguir um ponto de vista mais próximo sobre o que ocorre na prática em relação às lides envolvendo a administração pública frente ao particular que teve o imóvel desapropriado por meio da modalidade mencionada.

2 O DIREITO DE PROPRIEDADE

2.1 Conceito e previsão legal

Atualmente, no ordenamento jurídico brasileiro, o direito de propriedade é previsto no art. 5º da Constituição Federal, artigo este que define direitos fundamentais, visando certificar à sociedade brasileira direitos que protejam necessidades básicas, objetivando a liberdade, igualdade e dignidade na vida de seus componentes, conforme seu conteúdo:

Artigo 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... (BRASIL, 1988)

Em um de seus diversos incisos, mais especificamente o inciso XXII, está previsto o direito de propriedade, sendo este, assim, um direito fundamental, pelo que se observa: “XXII – é garantido o direito de propriedade”.

Muito importante ressaltar que, em nosso ordenamento, não encontramos um conceito bem concreto e definido de propriedade ou posse, nem mesmo no atual Código Civil (BRASIL, 2002) encontra-se um conceito objetivo, constando em seu artigo 1.196: “Considera-se possuidor todo aquele que tem de fato o exercício, pleno ou não, de algum dos poderes inerentes à propriedade...”, se limitando a definir as faculdades do proprietário com relação à propriedade, no artigo 1228, e preceitua que “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”.

Portanto resta buscar na doutrina tal definição para um entendimento mais delineado sobre o tema, aonde encontra-se diversas definições, uma vez que o significado de propriedade se mostra de forma bastante flexível se comparado entre pontos de vistas de doutrinadores diferentes.

Já dizia Caio Mário Da Silva Pereira com relação à grande flexibilidade da conceituação do tema:

A propriedade tem sido objeto das investigações de historiadores, sociólogos, economistas, políticos e juristas. Procuram todos fixar-lhe o conceito, determinar-lhe a origem, caracterizar-lhe os elementos, acompanhar-lhe a evolução, justifica-la ou combate-la.

Não existe um conceito inflexível do direito de propriedade. Muito erra o profissional que põe os olhos no direito positivo e supõe que os lineamentos legais do instituto constituem a cristalização dos princípios em termos permanentes, ou que o estágio atual da propriedade é a derradeira, definitiva fase de seu desenvolvimento. Ao revés, evolve sempre, modifica-se ao sabor das injunções econômicas, políticas, sociais e religiosas. (PEREIRA, 2017, p. 86).

Interessante também a conceituação proposta pelo professor Carlos Roberto Gonçalves, que trata de maneira mais clara, concreta e objetiva, este tema tão genérico:

Considerando-se apenas os seus elementos essenciais, enunciados no art. 1.228 retrotranscrito, pode-se definir o direito de propriedade como o poder jurídico atribuído a uma pessoa de usar, gozar e dispor de um bem, corpóreo ou incorpóreo, em sua plenitude e dentro dos limites estabelecidos na lei, bem como de reivindicá-lo de quem injustamente o detenha. (GONÇALVES, 2021, p. 80).

No mesmo sentido, diz Fernanda Marinela:

O direito de propriedade consiste em um direito individual que assegura a seu titular uma série de poderes de cunho privado, civilista, dentre os quais estão os poderes de usar, gozar, usufruir, dispor e reaver um bem, de modo absoluto, exclusivo e perpétuo, com fundamento no art. 5º, XXII e XXIII, da CF. (MARINELA, 2018, p. 941).

É importante enfatizar o fato de que os doutrinadores sempre mencionam os atributos do direito de propriedade, usar, gozar, dispor e reaver, pois é de grande importância para o entendimento do que é o direito de propriedade frente à atual legislação, embora seja enriquecedor entender também sobre como se apresentou este direito no contexto histórico.

2.2 Evolução histórica do Direito de Propriedade

Para entender sobre a evolução histórica deste direito, também é importante fazer uma observação quanto ao significado etimológico da palavra propriedade, uma vez que remete a uma conotação histórica, e dessa forma esclarece Maria Helena Diniz:

Para uns o vocábulo vem do latim *propietas*, derivado de *propius*, designando o que pertence a uma pessoa. Assim, a propriedade indicaria, numa acepção ampla, toda relação jurídica de apropriação de um certo bem corpóreo ou incorpóreo. Outros entendem quem que o termo “propriedade” é oriundo de

domare, significando sujeitar ou dominar, correspondendo a ideia de domus, casa, em que o senhor da casa se denomina dominus. Logo, “domínio” seria o poder que se exerce sobre as coisas que lhe estiverem sujeitas. Percebe-se que, no direito romano, a palavra dominium tinha um sentido mais restrito do que a “propriedade”, indicando a primeira tudo que pertencia ao chefe da casa, mesmo que se tratasse de usufruto, e tendo a segunda uma acepção mais ampla, abrangendo coisas corpóreas ou incorpóreas. (DINIZ, 2014, p. 133).

Disposto como um direito fundamental na atual Constituição da República, entende-se que, historicamente, o Direito de Propriedade sempre teve grande importância e impacto na vida das pessoas, pelo que se extrai da seguinte afirmação, por Caio Mário Pereira:

Nasceu da necessidade de dominação. Objetos de uso e armas. Animais de presa e de tração. Terra e bens da vida. Gerou ambições e conflitos. Inspirou a disciplina. Suscitou a regra jurídica. Tem sido comunitária, familiar, individual, mística, política, aristocrática, democrática, estatal, coletiva. (PEREIRA, 2017, p. 86).

Desta forma é de suma importância analisar como foi tratado o tema em épocas e sociedades diferentes, observando suas mudanças com o passar do tempo, e assim continua o doutrinador:

A raiz histórica do nosso instituto da propriedade vai-se prender no Direito Romano, onde foi ela individual desde os primeiros monumentos... Somente o cidadão romano podia adquirir a propriedade; somente o solo romano podia ser seu objeto, uma vez que a dominação nacionalizava a terra conquistada. (PEREIRA, 2017, p. 86).

Muito importante ressaltar tal colocação, de uma natureza individual da propriedade no Direito Romano, fazendo contraste com o que ocorreu em face da Revolução Francesa, conforme Pereira ainda aponta:

A Revolução Francesa pretendeu democratizar a propriedade, aboliu privilégios, cancelou direitos perpétuos. Desprezando a coisa móvel (vilis mobiliium possessio), concentrou sua atenção na propriedade imobiliária, e o Código por ela gerado – Code Napoléon – que serviria de modelo a todo um movimento codificador no século XIX, tamanho prestígio deu ao instituto, que com razão recebeu o apelido de “código da propriedade”, fazendo ressaltar acima de tudo o prestígio do imóvel, fonte de riqueza e símbolo de estabilidade. Daí ter-se originado em substituição à aristocracia de linhagem uma concepção nova de aristocracia econômica, que penetrou no século XX. (PEREIRA, 2017, p. 88).

Vale o estudo de seu aspecto histórico principalmente por se tratar de um tema de conceituação bastante flexível, e que ainda há a necessidade de esclarecimento com relação à natureza deste direito fundamental, que atualmente se mostra como um direito relativo.

Por bastante tempo, foi considerado um direito de caráter absoluto e individual, porém, com a evolução histórica e o avanço do direito, esse posicionamento veio se alterando, com a maioria dos doutrinadores defendendo sobre a natureza relativa deste direito fundamental, reconhecendo tal direito com um viés mais social do que individual.

Indo de acordo a este entendimento, defende como um direito com viés relativo, Carlos Roberto Gonçalves:

Deve-se reconhecer, nesse passo, que a garantia constitucional da propriedade está submetida a um intenso processo de relativização, sendo interpretada, fundamentalmente, de acordo com parâmetros fixados pela legislação ordinária. (GONÇALVES, 2021, p.80).

E também Maria Helena Diniz:

Assim, percebe-se que o direito de propriedade não tem um caráter absoluto porque sofre limitações impostas pela vida em comum. A propriedade individualista substitui-se pela propriedade de finalidade socialista. (DINIZ, 2014, p. 291).

Esta mudança que ocorreu no decorrer da história, em relação ao caráter do direito de propriedade, de absoluto para relativo, se deu principalmente por um motivo, a necessidade do bem de atender a uma função social, ao objetivar a dita finalidade socialista.

2.3 A Função Social

Como prova da mudança histórica do caráter do direito de propriedade, podemos observar o disposto no artigo 5º, inciso XXIII, da atual Constituição da República, (BRASIL, 1988) “a propriedade atenderá a sua função social”.

Ao se submeter ao princípio da função social, fica demonstrado de forma clara que é ultrapassada a noção de direito absoluto, dada pelo povo romano na antiguidade.

É justamente este princípio da função social que relativiza o direito de propriedade, de acordo os apontamentos de Alexandre Mazza:

O fundamento jurídico geral que autoriza o Estado brasileiro a intervir na propriedade de particulares é o princípio da função social da propriedade estabelecido no art. 5º, XXIII, da Constituição Federal. Embora a própria Constituição assegure o direito de propriedade (art. 5º, XXII), trata-se de um direito relativo na medida em que o seu exercício, para ser legítimo, deve se compatibilizar com os interesses da coletividade. (MAZZA, 2021, p.1390).

Com relação à previsão sobre este princípio no Código Civil, apenas o atual Código de 2002 trouxe de forma expressa a existência da função social como limitadora do direito de propriedade, o que não era previsto no antigo Código Civil de 1916.

Para entender melhor sobre o tema, é preciso buscar o que o termo “função social” tem como objeto, pois este é o instrumento que vai delimitar a forma de exercício sobre o direito de propriedade para que este direito não objetive satisfazer apenas o interesse do proprietário, que tem um interesse individual, mas também o interesse do coletivo conforme a colocação de Caio Mário Da Silva Pereira:

...de sorte que o dominus não faça de seu direito um instrumento de opressão, nem leve o seu exercício a extrair benefícios exagerados, em contraste com a carência circunstante. Destoa, da noção encrustada no parágrafo, que o proprietário use egoisticamente seu direito em detrimento da coletividade, extraindo da coisa proveito que importe em sacrifício do maior número. (PEREIRA, 2007, p. 96).

Apesar de não ter uma conceituação bem definida pela doutrina, podemos entender o que vem a dizer este termo pelo que se extrai do próprio Código Civil de 2002, em seu artigo 1228:

§ 1º - O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.
§ 2º - São defesos os atos que não trazem ao proprietário qualquer comodidade, ou utilidade, e sejam animados pela intenção de prejudicar outrem. (BRASIL, 2002).

Tal como é importante o entendimento do que preceitua a função social, é de grande valia esclarecer sobre os requisitos para seu cumprimento, pois dessa forma

identifica-se se há ou não violação à destinação da propriedade que venha a ser analisada.

Inicialmente, é necessário identificar se a propriedade é urbana ou rural, por terem exigências diversas para cumprimento de sua função social. Alexandre Mazza aponta da seguinte forma sobre a distinção das duas modalidades de propriedade:

Convém salientar que, para o Direito Administrativo, deve ser utilizado o critério da destinação a fim de diferenciar imóvel urbano do rural. Considera-se urbano o imóvel destinado predominantemente para fins de moradia, comércio, indústria e serviços. Já o imóvel rural é aquele com predomínio de utilização agrária. (MAZZA, 2021, p. 1391).

E assim entende com relação à identificação dos requisitos para cumprimento da função social:

A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor (art. 182, § 2º, da CF).

Já a propriedade rural cumpre a função social quando atende simultaneamente, segundo critérios e graus definidos em lei, aos seguintes requisitos (art. 186 da CF): 1) aproveitamento racional e adequado ; 2) utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; 3) observância da legislação trabalhista; 4) exploração que favoreça o bem-estar de proprietários e trabalhadores.

Interessante notar que o texto constitucional não distingue, para fins de cumprimento da função social, entre bens móveis e imóveis. Os requisitos acima transcritos são claramente direcionados à propriedade imobiliária. Porém, os bens móveis devem cumprir os mesmos requisitos de função social exigidos para os imóveis aos quais estiverem vinculados. (MAZZA, 2021, p. 1391).

A função social se mostra então como uma forma de nortear ou regular a utilização do bem, para que não se limite a satisfazer o interesse particular, mas também observar o interesse social, pois se desrespeitado, pode motivar a instituição de intervenção estatal pela Administração Pública neste bem.

3 INTERVENÇÃO DO ESTADO NA PROPRIEDADE

3.1. A Intervenção Estatal e a Supremacia do Interesse Público sobre o Privado

Pelo que já foi abordado até o momento, sabe-se que o direito de propriedade é garantido constitucionalmente, porém não de forma absoluta e irrestrita, pois a atual Constituição prevê também a necessidade de cumprimento da função social.

Diante disso é necessário entender qual a consequência perante o descumprimento desse requisito, uma vez que orienta a forma de exercício do direito de propriedade. Esta consequência é chamada de Intervenção do Estado na propriedade privada, que é feita objetivando a proteção dos interesses da coletividade.

Assim conceitua Fernanda Marinela sobre o tema:

A intervenção na propriedade pode ser conceituada como toda e qualquer atividade estatal que, amparada em lei, tenha por objetivo ajustá-la à função social à qual está condicionada ou condicioná-la ao cumprimento de uma finalidade de interesse público. Em regra, o Poder Público não intervirá na propriedade do particular, só sendo isso possível excepcionalmente, nas hipóteses autorizadas pelo ordenamento jurídico. (MARINELA, 2018, p. 942).

A justificativa para intervenção estatal vai além da função social, pois envolve também o princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado, conforme aponta José dos Santos Carvalho Filho:

O fundamento geral da servidão administrativa é o mesmo que justifica a intervenção do Estado na propriedade: de um lado, a supremacia do interesse público sobre o interesse privado e, de outro, a função social da propriedade, marcada nos arts. 5º, XXIII, e 170, III, da CF. O sacrifício da propriedade cede lugar ao interesse público que inspira a atuação interventiva do Estado. (CARVALHO FILHO, 2020, p. 1427).

Sobre a conceituação deste princípio, Celso Antônio Bandeira de Mello entende da seguinte forma:

Trata-se de verdadeiro axioma reconhecível no moderno Direito Público. Proclama a superioridade do interesse da coletividade, firmando a prevalência dele sobre o do particular, como condição, até mesmo, da sobrevivência e asseguramento deste último. É pressuposto de uma ordem social estável, em que todos e cada um possam sentir-se garantidos e resguardados. (MELLO, 2015, p. 70).

Assim, em uma ocasião onde haja confronto entre o interesse do particular frente o interesse da coletividade, de acordo com a doutrina clássica, prevalece este último devido à soberania inerente ao Estado, sendo o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado como um dos principais fundamentos para intervenção estatal na propriedade.

Porém, cabe salientar que a doutrina mais contemporânea vem adotando uma postura mais flexível frente a este princípio no sentido da relativização da supremacia do interesse público sobre o privado, por meio de uma análise crítica deste princípio quanto ao impacto que exerce dentro do Direito Administrativo.

É interessante refletir para a observação feita por Marçal Justen Filho, que ressalta a importância do direito do particular:

Reconhece-se a integridade individual, mas de todos os indivíduos. O interesse da maioria é digno de maior proteção do que o interesse de uma quantidade menor de particulares. O que não se admite é a diluição dos direitos fundamentais (mesmo de minorias) em virtude da existência de incerto e indefinido interesse público. (JUSTEN FILHO, 2014, p. 168).

Desta forma, diante de um conflito entre interesse público e privado, cabe observar também os princípios da proporcionalidade e razoabilidade, visando um equilíbrio para que nenhuma das partes seja colocada em situação vulnerável, e preservando a harmonia entre direitos individuais e coletivos, o que é preceituado em um legítimo Estado Democrático de Direito.

Com fundamento nesta posição mais atualizada e lógica da doutrina, cabe ao Administrador Público a responsabilidade de fazer esta ponderação antes de instituir qualquer tipo de intervenção estatal, analisando se há algum lado que estará sujeito a perdas desproporcionais e irreparáveis.

Neste tema da intervenção estatal é muito importante observar sobre a competência para realização do ato, uma vez que a União regula de forma privativa sobre a legislação do direito de propriedade e intervenção, restando aos Estados e Municípios exercerem apenas o policiamento administrativo e regulamentação do uso de propriedade, conforme se observa do art 22, II e III da atual Constituição da República:

Artigo 22. Compete privativamente à União legislar sobre:
II – desapropriação;

III - requisições civis e militares, em caso de iminente perigo e em tempo de guerra; (BRASIL, 1988).

Hely Lopes Meirelles explica de forma mais detalhada sobre o assunto:

A competência para intervir na propriedade e atuar no domínio econômico não se distribui igualmente entre as entidades estatais. A legislação sobre direito de propriedade e intervenção no domínio econômico é privativa da União. Aos Estados e Municípios só cabem as medidas de polícia administrativa, de condicionamento do uso da propriedade ao bem-estar social e de ordenamento das atividades econômicas, nos limites das normas federais. A intervenção no domínio econômico pelos Estados e Municípios só poderá ser feita por delegação do Governo Federal, que é o detentor de todo o poder nesse setor. (MEIRELLES, 2016, p. 726).

Conforme aponta a doutrina, há duas formas de classificação do instrumento de intervenção estatal na propriedade particular, que são as supressivas, aonde há inversão da posse do bem do particular para o Estado, e as não supressivas, conhecidas também como restritivas, aonde o particular mantém a posse e o Estado apenas restringe o direito sobre o bem de alguma forma.

Assim é a conceituação sobre as duas formas, pelo entendimento de Alexandre Mazza:

- 1) formas de intervenção SUPRESSIVAS DE DOMÍNIO: o Estado intervém na propriedade modificando a titularidade da coisa resultando na sua transformação em bem público. É caso da desapropriação, do confisco (art. 243 da CF) e da pena de perdimento de bens (art. 5º, XLVI, b, da CF);
- 2) formas de intervenção NÃO SUPRESSIVAS DE DOMÍNIO: a intervenção estatal ocorre mantendo o bem no domínio privado. São formas não supressivas de domínio o poder de polícia, a servidão, o tombamento, a requisição e a ocupação temporária. (MAZZA, 2021, p. 1392).

O entendimento sobre as diferenças entre a forma supressiva e a não supressiva é de muita importância para entendimento sobre o tema da intervenção estatal e de suas diversas modalidades.

3.2 Modalidades Constitucionais de Intervenção do Estado na Propriedade Privada

Além das duas formas mencionadas de intervenção, há no ordenamento jurídico brasileiro diversas modalidades de intervenção da propriedade privada, aonde são utilizadas em situações diversas, frente a necessidades específicas, cada qual

com suas características e peculiaridades próprias, porém todas tendo como fundamento o princípio já mencionado da supremacia do interesse público sobre o privado, objetivando o interesse ou necessidade do coletivo.

Desta forma, objetivando um melhor entendimento sobre o direito de propriedade e a intervenção estatal, é de grande valia o estudo sobre as principais modalidades de intervenção e suas características, para que não haja confusão sobre cada uma delas, quais sejam: as limitações administrativas, a ocupação temporária, o tombamento, a requisição, a servidão administrativa e a desapropriação.

3.2.1 Limitações Administrativas

Como pode-se observar pelo próprio nome atribuído a esta modalidade, consiste em limitações impostas sobre a propriedade, atribuindo deveres de caráter geral aos proprietários, como obrigações de fazer ou não fazer, objetivando o interesse social.

José dos Santos Carvalho Filho traz a seguinte definição sobre esta modalidade:

Limitações administrativas são determinações de caráter geral, através das quais o Poder Público impõe a proprietários indeterminados obrigações positivas, negativas ou permissivas, para o fim de condicionar as propriedades ao atendimento da função social. (CARVALHO FILHO, 2020, p.1445).

Pode ser instituída por qualquer dos entes federativos, seja a União, os Estados, os municípios ou o Distrito Federal.

A Administração pública, não se utiliza deste recurso para executar obra ou serviço, e sim para delimitar o exercício do direito de propriedade, para que não seja efetivado de forma lesiva à coletividade.

Como exemplos de limitação administrativas temos o plano diretor, as regras de zoneamento, leis municipais sobre delimitação do direito de construir, e fiscalização e vistoria de imóveis, obras e afins.

Assim exemplifica o doutrinador com relação às formas de obrigação positiva e negativa:

É exemplo de obrigação positiva aos proprietários a que impõe a limpeza de terrenos ou a que impõe o parcelamento ou a edificação compulsória (art. 182, § 4º, CF). Podem ser impostas também obrigações negativas: é o caso da proibição de construir além de determinado número de pavimentos, limitação conhecida como gabarito de prédios. (CARVALHO FILHO, 2020, p.1445).

Esta modalidade não gera direito à indenização, uma vez que tem caráter geral, não afetando uma propriedade em específico, mas sim diversas propriedades de forma simultânea, além de que a limitação administrativa não causa danos definitivos ao bem ou ao proprietário.

3.2.2 Ocupação Temporária

Esta modalidade de intervenção estatal condiciona o proprietário a suportar a utilização temporária do imóvel pela Administração Pública para que sejam realizadas obras ou serviços que sejam de interesse social, e tem fundamento no artigo 36 do Decreto-Lei Nº 3.365/41, aonde o próprio artigo prevê que, em regra, não há necessidade de indenização, exceto em situação específica, conforme se pelo próprio dispositivo:

Artigo 36. É permitida a ocupação temporária, que será indenizada, afinal, por ação própria, de terrenos não edificados, vizinhos às obras e necessários à sua realização.
O expropriante prestará caução, quando exigida. (BRASIL, 1941).

A natureza jurídica desta modalidade de intervenção, se mostra de forma polêmica na doutrina, conforme aponta Fernanda Marinela:

Para alguns autores, a natureza jurídica é de servidão administrativa; para outros, a questão é vista como desapropriação temporária de uso. No entanto, para a maioria, posição acolhida neste trabalho, a ocupação tem características próprias e não se identifica com quaisquer outras modalidades, apesar de algumas semelhanças, o que acaba sendo inevitável. (MARINELA, 2018, p. 957).

Um exemplo bem interessante aonde cabe a utilização da ocupação temporária é em caso de suspeita de área arqueológica ou jazida de minério, para que não seja feita a desapropriação antes de ter certeza de concreta existência dessas áreas de interesse para a União.

Sendo uma intervenção temporária, terá fim a ocupação quando se der a conclusão da obra ou do serviço instituído naquela propriedade.

3.2.3 Requisição

Esta modalidade de intervenção, é instituída pelo Estado em situação de iminente perigo público, em que utiliza de forma temporária bens ou serviços, por meio de ato autoexecutório da Administração Pública, e apesar de não retirar o direito de propriedade do particular requisitado, o mesmo não terá uso exclusivo do bem enquanto durar a requisição.

Da seguinte forma conceitua Celso Antônio Bandeira de Mello:

Requisição é o ato pelo qual o Estado, em proveito de um interesse público, constitui alguém, de modo unilateral e autoexecutório, na obrigação de prestar-lhe um serviço ou ceder-lhe *transitoriamente o uso* de uma coisa *in natura*, obrigando-se a indenizar os prejuízos - que tal medida *efetivamente* acarretar ao obrigado. (MELLO, 2015, p. 929).

É um ato unilateral pois não há acordo com o particular ou mesmo decisão do judiciário para que seja efetivada sua instituição, cabendo à autoridade Administrativa utilizar da requisição do bem particular para que possa atender às necessidades coletivas.

Seu fundamento legal se dá pelo art. 5º da atual Constituição da República (BRASIL, 1988), “no caso de iminente perigo público, a autoridade competente poderá usar de propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior, se houver dano”.

A competência para legislar sobre a Requisição, é privativa do União, cabendo aos demais entes federativos apenas a prática da requisição, conforme o artigo 22, inciso III da Constituição da República,

Artigo 22. Compete privativamente à União legislar sobre:
III - requisições civis e militares, em caso de iminente perigo e em tempo de guerra;

A Requisição tem caráter transitório, pois se extingue quando cessado o perigo, cabendo indenização posterior apenas no caso de existência de dano ou prejuízo ao particular que teve o bem ou serviço requisitado.

3.2.4 Tombamento

Segundo Marcelo Alexandrino:

Tombamento é a modalidade de intervenção na propriedade por meio da qual o Poder Público procura proteger o patrimônio cultural brasileiro. No tombamento, o Estado intervém na propriedade privada para proteger a memória nacional, protegendo bens de ordem histórica, artística, arqueológica, cultural, científica, turística e paisagística. A maioria dos bens tombados é de imóveis de valor arquitetônico de épocas passadas em nossa história. É comum, também, o tombamento de bairros ou até mesmo de cidades, quando retratam aspectos culturais do passado. O tombamento pode, ainda, recair sobre bens móveis. (ALEXANDRINO, 2000, p. 1116).

O tombamento pode incidir sobre bens móveis ou imóveis e visa a preservação do patrimônio cultural brasileiro, implicando uma limitação definitiva ao direito de propriedade no que tange às faculdades de uso e gozo do bem, definindo ao proprietário obrigações de fazer e não fazer, para manter a integralidade e originalidade histórica inerente à propriedade alvo do tombamento.

Esta modalidade é um ato de intervenção estatal de limitação individual, pois cada bem que possa ser considerado como patrimônio cultural necessário de tombamento, deve ser analisado individualmente.

Tem como fundamento legal o § 1º do art; 216, da Constituição da República, pelo que se observa:

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

§ 1º O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação. (BRASIL, 1988).

A competência para legislar sobre a proteção do patrimônio cultural é concorrente entre a União, Estados e Distrito Federal, pelo que vemos do artigo 24 da CR/88:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:
VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico. (BRASIL, 1988).

Já ao município, cabe a competência para promover a proteção do patrimônio cultural local, de acordo com o art 30, IX da Constituição:

Art. 30. Compete aos Municípios:

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual. (BRASIL, 1988).

Apesar de implicar uma limitação definitiva ao direito de propriedade, o tombamento do bem pode ser desfeito, se o motivo a que deu origem ao ato não mais existir, conforme explica José dos Santos Carvalho Filho:

Embora não seja comum, é possível que, depois do tombamento, o Poder Público, de ofício ou em razão de solicitação do proprietário ou de outro interessado, julgue ter desaparecido o fundamento que deu suporte ao ato. Reconhecida a ausência do fundamento, desaparece o motivo para a restrição ao uso da propriedade. Ocorrendo semelhante hipótese, o efeito há de ser o de desfazimento do ato, promovendo-se o cancelamento do ato de inscrição, fato também denominado por alguns de destombamento. (CARVALHO FILHO, 2020, p.1461).

O tombamento, em regra, não gera necessidade de indenização ao proprietário, a não ser que seja comprovado a existência de dano ou prejuízo.

3.2.5 Servidão Administrativa

A servidão administrativa limita parcialmente os poderes de uso e gozo do proprietário, impondo a este o dever de suportar uma restrição parcial sobre sua propriedade, conforme a conceituação dada por Rafael Carvalho Rezende Oliveira:

A servidão administrativa é o direito real público que permite a utilização da propriedade alheia pelo Estado ou por seus delegatários com o objetivo de atender o interesse público. Ex.: servidão de passagem instituída sobre imóvel particular para permitir a passagem de ambulâncias de determinado hospital público; servidão para passagem de oleodutos ou aquedutos; servidão para instalação de placas informativas (nomes de ruas etc.); passagem de fios elétricos por propriedade alheia. (OLIVEIRA, 2020, p. 833).

Esta modalidade de intervenção estatal tem como objeto prover o uso da propriedade privada ao poder Público, para a realização de obras ou serviços de interesse social e tem como fundamento legal o artigo 40 do Decreto-Lei Nº 3365/41

que expõe que “O expropriante poderá constituir servidões, mediante indenização na forma desta lei”.

O dispositivo prevê a possibilidade de indenização, que só será efetuada se comprovado dano ou prejuízo ao particular possuidor do imóvel.

A servidão administrativa perdura enquanto o Poder Público tiver interesse na restrição do imóvel para satisfação do interesse coletivo, assim, uma vez cessado este interesse, é extinta a servidão, pelo que se extrai do entendimento de Fernanda Marinela:

Apesar de a servidão ter natureza de direito real e, portanto, gozar do caráter da perpetuidade como qualquer direito real, essa regra não é absoluta e deve ser entendida no sentido de sua permanência enquanto perdurar o interesse público que justificou sua constituição. Não tem prazo fixado, devendo ser mantida enquanto perdurar a necessidade do Poder Público e a utilidade do prédio serviente. (MARINELA, 2018, p. 954).

São exemplos de servidão a instalação de torres e redes de energia elétrica, a implantação de tubulação para saneamento e a instalação de placas e sinais com identificação de ruas.

3.2.6 Desapropriação

Até o presente momento todas as modalidades de intervenção estatal na propriedade privada já abordadas são consideradas como não supressivas de domínio, pois em todas o bem continua sob o domínio do proprietário, sendo atingidas apenas por algumas restrições.

Bem diferente destas é a desapropriação, considerada uma forma supressiva de domínio, pois retira do proprietário a titularidade do bem, transformando um bem particular em bem público.

Segundo Fernando Ferreira Baltar Neto, “com a desapropriação, suprime-se o direito de propriedade do particular. A desapropriação é, portanto, uma forma de intervenção supressiva”. (Baltar Neto, 2020, p. 660).

Desta forma, é a modalidade de intervenção mais severa realizada pela administração pública, pelo que entende Marcelo Alexandrino:

Trata-se da mais gravosa modalidade de intervenção do Estado na propriedade, porquanto, em vez de simplesmente restringir ou condicionar o

seu uso, suprime o domínio de quem o detinha e transfere compulsoriamente o bem para o acervo de outrem. (ALEXANDRINO, 2000, p. 1119).

Importante aprofundar sobre este tema observando as conceituações trazidas por doutrinadores.

Segundo Celso Spitscovsky:

A desapropriação surge como um meio de intervenção na propriedade, de caráter compulsório, por meio do qual o Poder Público a retira de terceiros por razões de interesse público ou pelo não cumprimento de sua função social, mediante o pagamento de uma contrapartida, nos termos previstos pela CF, sendo essa matéria disciplinada pelo Decreto-lei n. 3.365/41 e pela Lei n. 4.132/62. (SPITSCOVSKY, 2019, p. 861).

E por Hely Lopes Meirelles:

É a transferência compulsória da propriedade particular (ou pública de entidade de grau inferior para a superior) para o Poder Público ou seus delegados, por utilidade ou necessidade pública ou, ainda, por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro (CF, art. 52, XXIV), salvo as exceções constitucionais de pagamento em títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, no caso de área urbana não edificada, subtilizada ou não utilizada (CP, art. 182, § 42, III), e de pagamento em títulos da dívida agrária, no caso de Reforma Agrária, por interesse social (CF, art. 184). (MEIRELLES, 2016, p. 728).

Para Rafael Carvalho Rezende Oliveira, é uma forma de originária de aquisição de propriedade:

Desapropriação é a intervenção do Estado na propriedade alheia, transferindo a, compulsoriamente e de maneira originária, para o seu patrimônio, com fundamento no interesse público e após o devido processo legal, normalmente mediante indenização. (CARVALHO, 2020 p. 915).

Pelo que se observa dos apontamentos feitos por tais doutrinadores, é importante frisar que a desapropriação é um ato administrativo aonde há a inversão do domínio do bem de um terceiro de forma supressiva e compulsória, aonde o poder público reconhece a necessidade do ato para satisfazer o interesse social ou utilidade pública, tendo o particular direito a indenização justa e prévia.

A constituição ao prever a necessidade de prévia e justa indenização ao proprietário que sofre este tipo de intervenção, não define objetivamente o significado de justo, restando recorrer à doutrina para melhor entendimento deste ponto.

Celso Antônio Bandeira de Mello elucida que:

Indenização justa, prevista no art. 52 , XXIV, da Constituição, é aquela que corresponde real e efetivamente ao valor do bem expropriado, ou seja, aquela cuja importância deixe o expropriado absolutamente indene, sem prejuízo algum em seu patrimônio. Indenização justa é a que se consubstancia em importância que habilita o proprietário a adquirir outro bem perfeitamente equivalente e o exime de qualquer detrimento. (MELLO, 2015, p. 908-909).

A desapropriação tem como fundamentos constitucionais o artigo 5º, XXIV, artigo 182, § 4º, III e art. 184 da Constituição da República, pelo que se observa:

Art. 5º XXIV - a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição;

Art. 182. § 4º - É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

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

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.(BRASIL, 1998).

A doutrinadora Fernanda Marinela ainda aponta outros importantes dispositivos normativos que tratam do procedimento de desapropriação:

O fundamento legal para tal procedimento é a Lei Geral das Desapropriações, o Decreto-Lei n. 3.365/41, que deve ser utilizado para os casos de necessidade, utilidade pública ou interesse social. Para a hipótese de desapropriação para reforma agrária por descumprimento à função social da propriedade, aplica-se a LC n. 76/93, alterada pela LC n. 88/96, que define um procedimento sumário. De outro lado, em caso de atendimento ao plano diretor, o Estatuto da Cidade, Lei n. 10.257/2001 só define os aspectos materiais, seguindo o processo da norma geral. (MARINELA, 2018, p. 987).

É importante notar que todos estes dispositivos preveem a necessidade de existência de alguns requisitos para a fundamentação do ato, que são a necessidade pública, a utilidade pública e o interesse social. Não havendo nenhum destes requisitos, não há que se falar que o ato de desapropriação é legítimo.

A necessidade pública aparece em situações emergenciais, aonde o Poder Público encontra como solução para o problema a transferência para seu domínio, de um bem que até então estava em domínio de um particular, como aponta Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

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. (PIETRO, 2019, p. 408).

A utilidade pública está relacionada à conveniência, aonde a Administração pública vê o bem de um terceiro como útil à sociedade, mas não imprescindível, de acordo com o entendimento de Luiz Scavone (2020, p. 214) “a utilidade pública é caracterizada na hipótese de transferência de bens de terceiros para a Administração por simples conveniência”.

Já o interesse social se dá quando o bem a ser desapropriado é visto como suscetível de melhor produtividade e aproveitamento se disponibilizado em benefício do coletivo.

Assim define Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

Ocorre interesse social quando o Estado esteja diante dos chamados interesses sociais, isto é, daqueles diretamente atinentes às camadas mais pobres da população e à massa do povo em geral, concernentes à melhoria nas condições de vida, à mais equitativa distribuição da riqueza, à atenuação das desigualdades em sociedade. (PIETRO, 2020 p. 410).

O procedimento de desapropriação é composto de duas fases: a fase declaratória, aonde a Administração Pública declara a necessidade, utilidade ou interesse social sobre o bem a ser desapropriado, e a fase executória aonde é efetuada a indenização ao terceiro e a transferência do bem para o domínio do Poder Público.

Fernanda Marinela elucida sobre esta questão:

O procedimento administrativo de desapropriação tem seu curso em duas fases não se exaurindo em um só momento. Essas fases acontecem na via administrativa com início no momento em que o Poder Público declara seu interesse no bem, daí começando as providências para a transferência do bem, o que a doutrina denomina fase declaratória, seguindo com o pagamento, quando se dá a efetiva entrada no bem, que é a fase executiva. (MARINELA, 2018, p. 987)

Assim, o procedimento da desapropriação se completa apenas havendo as duas fases, com a inversão da posse do particular para o Poder Público mediante a efetivação do pagamento indenizatório.

4 A DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA

4.1 Conceito

Após o estudo de algumas formas de intervenção do estado na propriedade, fica claro o motivo de a desapropriação ser a modalidade mais severa de intervenção prevista no ordenamento jurídico. Contudo, há um desdobramento da desapropriação que gera grande repercussão sobre sua legalidade, por não ser prevista expressamente por lei. É a chamada desapropriação indireta, que é feita mediante ato ilícito, pelo que expõe Alexandre Mazza:

Como regra geral os instrumentos de intervenção do Estado na propriedade privada têm seu uso autorizado e disciplinado pelo próprio ordenamento jurídico. Entretanto, há casos como o do apossamento administrativo, também chamado de desapropriação indireta, em que a intervenção estatal é realizada por meio de um ato ilícito violador da ordem jurídica (vide art. 46 da Lei Complementar n. 101/2000, que veda a desapropriação indireta). (MAZZA, 2021, p.1393).

Para melhor entendimento sobre este ato interventivo, é necessário estudar sua conceituação para não haver engano com a forma comum ou direta de desapropriação.

Celso Antônio Bandeira de Mello entende que:

Desapropriação indireta é a designação dada ao abusivo e irregular apossamento do imóvel particular pelo Poder Público, com sua consequente 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. (MELLO, 2015, p. 914)

José dos Santos Carvalho Filho também traz uma conceituação de forma muito esclarecedora:

Desapropriação indireta é o fato administrativo pelo qual o Estado se apropria de bem particular, sem observância dos requisitos da declaração e da indenização prévia. Observe-se que, a despeito de qualificada como indireta, essa forma expropriatória é mais direta do que a que decorre da desapropriação regular. Nela, na verdade, o Estado age realmente manu militari e, portanto, muito mais diretamente. (CARVALHO FILHO, 2020, p. 1553).

Por sua vez, Maria Sylvia Zanella Di Pietro faz a seguinte observação sobre uma das formas com que a Administração Pública se utiliza deste tipo de desapropriação:

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. (DI PIETRO, 2020, p. 433).

Pelo que se observa dos ensinamentos destes Doutrinadores, a desapropriação indireta, ao contrário da desapropriação direta, não possui uma fase declaratória ou executória, pois pela forma indireta a Administração Pública toma para si a posse do bem sem observar os requisitos previstos em lei para a execução da desapropriação.

O fundamento utilizado pela Administração Pública em defesa da utilização dessa forma de intervenção na propriedade privada é o artigo 35 do Decreto Lei Nº 3.364/41, que, apesar de não prever expressamente a legalidade da desapropriação indireta, prevê a impossibilidade de reivindicação do bem incorporado ao Poder Público:

Artigo 35. 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. (BRASIL, 1941).

Sendo assim, a desapropriação indireta se consuma com a incorporação definitiva do bem expropriado ao patrimônio público, mesmo inexistindo o procedimento adequado e previsto em lei, conforme aponta José dos Santos Carvalho Filho:

Havendo o fato incorporação do bem ao patrimônio público, mesmo se tiver sido nulo o processo de desapropriação, o proprietário não pode pretender o retorno do bem a seu patrimônio. Ora, se o fato ocorre mesmo que o processo seja nulo, pouca ou nenhuma diferença faz que não tenha havido processo. O que importa, nos dizeres da lei, é que tenha havido a incorporação. (CARVALHO FILHO, 2020, p. 1555).

A desapropriação indireta, uma vez não tendo procedimento específico previsto em lei, levanta a questão sobre a legitimidade da sua instituição, uma vez que o atual ordenamento jurídico consagra o princípio do devido processo legal.

4.2 Descumprimento do Devido Drocesso Legal

A controvérsia inerente a esta modalidade intervenção na propriedade se dá pelo fato de que a desapropriação indireta ignora o princípio do devido processo legal, sendo este um princípio constitucional imprescindível para preservação de direitos.

Tal princípio encontra-se na Constituição da República, em seu artigo 5º, inciso LIV, que diz: ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal; (BRASIL, 1988).

Dessa forma, faz-se necessário entender como a Doutrina traz a conceituação deste princípio, para melhor entendimento sobre como se dá a controvérsia em relação à desapropriação indireta:

Nelson Nery Junior é bem claro quanto à existência deste princípio na tutela da propriedade:

Genericamente, o devido processo legal caracteriza-se pelo trinômio vida-liberdade-propriedade, ou seja, tem o direito de tutela àqueles bens da vida em seu sentido mais amplo e genérico. Tudo o que disser respeito à tutela da vida, liberdade ou propriedade está sob a proteção da due process clause. (NERY JUNIOR, 2015, p. 108).

Este princípio em questão garante ao cidadão o direito a um processo com todas as etapas, regido por todas as garantias constitucionais e preceitua que o indivíduo apenas terá sua liberdade privada ou direitos restringidos mediante um processo legal.

Marçal Justen Filho ressalta a importância deste princípio dentro do tema da desapropriação:

Uma das principais manifestações da garantia reconhecida ao particular expropriado é a necessidade de observância do devido processo legal, o que está imposto no art. 5º, LIV e LV, da Constituição. A garantia do devido processo legal agasta a possibilidade de decisões arbitrárias, reflexo de escolhas subjetivas, irracionais ou inconsequentes, tal como impõe a produção da desapropriação com resultado da atuação conjugada de todos os envolvidos. (JUSTEN FILHO, 2014, p. 631).

Ao analisar os posicionamentos doutrinários apontados fica inevitável o questionamento sobre a ilegalidade da desapropriação indireta, que se apresenta justamente devido ao procedimento adotado, que vai contra os requisitos dispostos pela lei uma vez que a administração retira o bem do particular e incorpora ao seu próprio patrimônio ignorando o devido processo legal.

Marçal Justen Filho é convicto no seu posicionamento sobre a ilegalidade desta modalidade de intervenção, ao expor que a desapropriação indireta é “Uma figura desenvolvida jurisprudencialmente, que retrata uma prática ilícita, abusiva e inconcebível num Estado de Direito.” (2014, p. 664).

Hely Lopes Meirelles também despreza a existência deste tipo de desapropriação, ressaltando sobre a necessidade de prévia declaração indicando o bem a ser desapropriado:

Toda desapropriação deve ser precedida de declaração expropriatória regular, na qual se indique o bem a ser desapropriado e se especifique sua destinação pública ou de interesse social. Não há, nem pode haver desapropriação de fato, ou indireta. (MEIRELLES, 2016, p. 729).

Percebe-se pelos ensinamentos de tais doutrinadores que há diversos fundamentos concretos e objetivos quando à ilegalidade da desapropriação indireta, mesmo ainda existindo e sendo utilizada pelo Poder Público.

4.3 Violação ao Direito de Propriedade

A desapropriação indireta, por não ser prevista expressamente no ordenamento jurídico, pode ser vista como uma invasão à propriedade. Sendo assim, é considerada por grande parte dos doutrinadores como esbulho possessório ou apossamento administrativo, conforme menciona José dos Santos Carvalho Filho:

Trata-se de situação que causa tamanho repúdio que, como regra, os estudiosos a têm considerado verdadeiro esbulho possessório. 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. (CARVALHO FILHO, 2020, p.1553).

O esbulho possessório caracteriza-se quando o particular tem a perda da propriedade ou mesmo da posse sobre um bem quando um terceiro, de forma forçada

e irregular, toma para si, não tendo qualquer fundamento legal que justifique essa inversão de posse ou propriedade.

Logo, a desapropriação indireta sendo uma forma de intervenção Estatal que não observa qualquer procedimento previsto em lei, acaba por ofender o direito de propriedade, conforme aponta Matheus Carvalho:

A desapropriação indireta ocorre nas situações em que o Estado invade o bem privado sem respeitar os procedimentos administrativos e judiciais inerentes à desapropriação. Com efeito, configura verdadeiro esbulho ao direito de propriedade do particular perpetrado pelo ente público, de forma irregular e ilícita. Também é conhecida pela doutrina com a designação de apossamento administrativo. (CARVALHO, 2016, p. 1004).

Nesse cenário, aonde há a equiparação entre esta modalidade de desapropriação e esbulho possessório, o ato pode ser evitado por meio de ação possessória, enquanto a destinação pública não é efetivada, pois após tal efetivação impede qualquer ação de reivindicação, pelo entendimento de Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

Desapropriação indireta é a que se processa sem observância do procedimento legal; costuma ser equiparada ao esbulho e, por isso mesmo, pode ser obstada por meio de ação possessória. No entanto, se o proprietário não o impedir no momento oportuno, deixando que a Administração lhe dê uma destinação pública, não mais poderá reivindicar o imóvel, pois os bens expropriados, uma vez incorporados ao patrimônio público, não podem ser objeto de reivindicação (art. 35 do Decreto-lei nº 3.365/41 e art. 21 da Lei Complementar nº 76/93). (DI PIETRO, 2020, p.432).

Pelo que pode ser observado no presente estudo, o particular expropriado acaba em uma situação de grande vulnerabilidade, sendo necessário frente à esta situação, procurar meios para responsabilizar a Administração Pública objetivando a repreensão da instituição desta modalidade de intervenção.

5 CONSEQUÊNCIAS DA DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA

5.1 Consequências à Administração

A Administração Pública muitas vezes age com má fé ao se utilizar da desapropriação indireta, conhecendo o fato de que uma vez realizada a integração ao seu patrimônio, não há reversão.

Fernanda Marinela aponta para a irregularidade do procedimento, aonde o Poder Público utiliza-se desta modalidade de desapropriação, porém disfarçando como mera intervenção restritiva, como uma saída para a obrigação de indenização ao proprietário:

É um comportamento irregular da Administração Pública. Na prática é muito comum a Administração disfarçar uma modalidade restritiva de intervenção na propriedade, escapando muitas vezes do dever de indenizar, mediante um procedimento mais simples, quando, na verdade, está tomando para si a propriedade, impedindo o exercício do direito, efetivamente, desapropriando o bem. (MARINELA, 2018, p.981).

A mesma observação é feita por Matheus Carvalho:

É comum se vislumbrar a desapropriação indireta em situações nas quais o Estado disfarça a retirada do bem, sob a alegação de estar incidindo intervenções restritivas na propriedade. Isso porque, se a intervenção restritiva impede o uso do bem pelo particular, ela configura verdadeira desapropriação. Nestes casos, é possível que esta desapropriação seja disfarçada de tombamento ou de servidão administrativa. Neste sentido, imagine-se um ato de tombamento que determina que o bem tombado passará a integrar o patrimônio histórico do município expropriante, sujeito à visitação popular, com a exigência de desocupação do bem pelos proprietários, de forma a se garantir a manutenção do patrimônio. Assim, não obstante o ente estatal tenha formalizado o processo de tombamento, em virtude da impossibilidade de utilização do bem pelo particular, ocorreu, de fato, uma desapropriação do imóvel. (CARVALHO, 2016, p.1005).

Entende-se com tais observações trazidas pelos doutrinadores, que este tipo de procedimento deixa o particular ainda mais indefeso diante desta possibilidade de a Administração Pública vir a desapropriar o bem mediante um ato dissimulativo, tornando ainda mais difícil qualquer possibilidade do proprietário em proteger o domínio da propriedade.

Assim, faz-se necessário entender quais as consequências que devem ser impostas à Administração, como forma de inibir que a desapropriação indireta seja utilizada de forma recorrente.

Marçal Justen Filho tem um posicionamento convicto quanto a esta prática pela Administração Pública, defendendo da seguinte forma a repressão da desapropriação indireta:

A única solução para o problema reside no respeito aos princípios fundamentais da democracia republicana em que vivemos: a abstenção dos agentes estatais em promover a ilicitude denominada desapropriação indireta. Mas, se isso vier a ocorrer, é imperioso submeter os agentes políticos e administrativos à devida responsabilização. (JUSTEN FILHO, 2014, p. 667).

Logo, este procedimento de desapropriação indireta se mostra muito abusivo e deplorável por diversos de seus aspectos, confrontando muitos dos dizeres consagrados no ordenamento jurídico, sendo uma modalidade desprezada por grande parte da doutrina.

O que se mostra mais plausível frente à essa questão, é que tal prática deve ser evitada com políticas de gestão e planejamento pelo Poder Público e quando utilizada pela administração, deve ser repreendida com a punição do agente responsável, seja na esfera administrativa, civil e até mesmo penal, pois o agente administrativo, como representante do Poder Público, tem o dever de atuar conforme definido pela lei, orientando-se com os princípios éticos e sociais.

5.2 Danos causados ao particular e medidas cabíveis

O Poder Público possui uma capacidade de autonomia bem maior quando comparada ao particular, seja pela questão de recursos disponíveis como pela questão de leis e normas que dão respaldo à sua atuação, deixando assim o proprietário expropriado em uma situação vulnerável em um procedimento de intervenção estatal.

Um exemplo disso é a previsão legal do dispositivo que versa sobre a desapropriação, o já mencionado artigo 35 do Decreto Lei Nº 3.364/41, que dispõe sobre a impossibilidade do particular de reivindicar bens já incorporados à Fazenda Pública.

Logo, tais prerrogativas da Administração Pública acabam restringindo a liberdade e defesa do particular, que não encontra formas de se proteger frente à possibilidade de ter um bem expropriado de forma injusta.

Marçal Justen Filho defende o cabimento de reivindicação do bem ao repudiar esta forma de intervenção estatal frente à tutela constitucional dada ao direito de propriedade:

Lamentavelmente, reputa-se que o apossamento fático pelo Estado de um bem acarreta sua integração no domínio público, tese fundada no art. 35 do Decreto-Lei n. 3.365/41 e em outras disposições pretéritas. Essa concepção deve ser repudiada em vista da Constituição: se a desapropriação depende da prévia e justa indenização em dinheiro, a ser fixada judicialmente, não há fundamento jurídico mínimo para afirmar a aquisição do domínio do Estado mediante um ato de força, incompatível com a ordem jurídica. É evidente que, em face da Constituição, cabe a reivindicação de bens indevidamente apossados pelo Estado. (JUSTEN FILHO, 2014, p. 662).

Contudo, pelo que se observa pelo disposto no 35 do Decreto-Lei Nº 3.364/41, esta não é uma possibilidade para reivindicação do bem. Sendo assim, poucas são as medidas a que o particular pode recorrer para tentar diminuir os danos sofridos quando tem seu bem expropriado, e não pode procurar esta reversão nem mesmo diante de nulidade do procedimento.

José dos Santos Carvalho Filho faz comentário sobre esta questão da seguinte forma:

Havendo o fato incorporação do bem ao patrimônio público, mesmo se tiver sido nulo o processo de desapropriação, o proprietário não pode pretender o retorno do bem a seu patrimônio. Ora, se o fato ocorre mesmo que o processo seja nulo, pouca ou nenhuma diferença faz que não tenha havido processo. O que importa, nos dizeres da lei, é que tenha havido a incorporação. (CARVALHO FILHO, 2020, p. 1555).

Rafael Carvalho Rezende Oliveira (2020, p. 953) ensina que “enquanto não houver a afetação do bem esbulhado ao interesse público, poderá o particular se valer das ações possessórias em face do Estado”. Mesmo assim, há uma condição para que o particular consiga de volta a propriedade do bem, que é a inexistência de afetação do bem, o que restringe sua possibilidade de êxito, conforme aponta também Matheus Carvalho:

Desse modo, entende-se que, caso o proprietário presencie o esbulho estatal, ele pode se valer dos institutos processuais cabíveis a impedir esta invasão, tais como o interdito proibitório, em casos de ameaça de esbulho e, até mesmo, a ação de reintegração de posse, nas situações em que o ente estatal já tenha efetivamente esbulhado seu bem. Somente não poderá pleitear o retorno do bem ao seu patrimônio, se este já houver sido utilizado para a execução de atividade pública. (CARVALHO, 2016, p. 1005).

Já que há a impossibilidade de reivindicação da propriedade quando existindo a afetação do bem, que é a destinação pública, a doutrina aponta que a medida mais aceita é a ação indenizatória, seguindo o procedimento ordinário, com objetivo de reparação dos prejuízos suportados ao particular expropriado, que “fundamenta-se na violação do princípio da prévia e justa indenização em dinheiro (art. 5º, XXIV, da CF) e na perda da propriedade (art. 35 do DL n. 3.365/41)”¹² segundo aponta Alexandre Mazza (2021, p. 1468).

Matheus Carvalho esclarece sobre a situação da seguinte forma:

Nesses casos, dada a destinação pública ao bem, o proprietário não pode mais reverter a situação, buscando o bem para si, restando pleitear o pagamento de justa indenização através da Ação de Indenização por Desapropriação Indireta. De fato, o proprietário requer ao juízo que reconheça a desapropriação e defina um valor indenizatório justo, uma vez que a retomada do bem ensejaria um prejuízo à coletividade e violação ao princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado. (CARVALHO, 2016, p. 1004).

O valor da indenização a ser paga ao particular expropriado segue os mesmos parâmetros da indenização da desapropriação direta, que são indicados no artigo 27 do Decreto-Lei nº 3.365/41:

O juiz indicará na sentença os fatos que motivaram o seu convencimento e deverá atender, especialmente, à estimação dos bens para efeitos fiscais; ao preço de aquisição e interesse que deles auferir o proprietário; à sua situação, estado de conservação e segurança; ao valor venal dos da mesma espécie, nos últimos cinco anos, e à valorização ou depreciação de área remanescente, pertencente ao réu. (BRASIL, 1941).

José dos Santos Carvalho Filho menciona o cabimento de incidência de juros moratórios não bastando apenas o valor da indenização:

Em nosso entendimento, é aplicável também aqui o enunciado contido na Súmula 102 do STJ, em ordem a considerar que os juros moratórios devem incidir sobre o valor da indenização pela perda da propriedade somado ao valor dos juros compensatórios. (CARVALHO FILHO, 2020, p. 1566).

Marçal Justen Filho vai um pouco mais além e defende não apenas a indenização correspondente ao valor do imóvel, mas também indenização por perdas e danos provenientes do ato administrativo:

A desapropriação indireta gera uma ação de indenização, que segue procedimento ordinário e na qual o lesado busca obter a condenação do

Estado ao pagamento de indenização por perdas e danos derivados da conduta ilícita de apropriar-se de bens privados sem a observância das exigências jurídicas. (JUSTEN FILHO, 2014, p. 665).

Interessante observar que enquanto na ação de desapropriação comum a Administração Pública é a legitimada para propositura da ação em face do particular, aqui, na desapropriação indireta, a legitimidade se inverte, sendo o particular a parte ativa da ação e a administração na parte passiva.

José dos Santos Carvalho Filho comenta sobre a legitimidade para a demanda da seguinte forma:

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. (CARVALHO FILHO, 2020, p. 1559).

Sobre a necessidade da participação do cônjuge na ação, o doutrinador comenta que “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” (2020, p. 1559).

Com relação à competência para julgamento da demanda de indenização, Fernanda Marinela traz o seguinte entendimento:

A competência para julgamento da ação de desapropriação indireta era matéria controvertida no ordenamento pátrio, entretanto a orientação jurisprudencial já está pacificada no sentido de que, apesar de se discutir o direito à indenização, a ação tem natureza de direito real, devendo a competência seguir o local da situação do imóvel, aplicando o art. 95 do CPC. (MARINELA, 2018, p. 983).

O prazo prescricional para propositura da ação já foi motivo de controvérsia, uma vez que era de 20 anos, de acordo com o antigo Código Civil de 1916, conforme esclarece José dos Santos Carvalho Filho:

Tradicionalmente, dominou o entendimento de que a prescrição somente ocorreria no prazo de 20 anos, o mesmo adotado, como regra, para a aquisição do domínio por usucapião, conforme previsão no art. 550 do antigo Código Civil. Esse entendimento, inclusive, fora consagrado pelo Superior Tribunal de Justiça. Havia até mesmo entendimento da imprescritibilidade da ação do prejudicado, posição, contudo, que não prosperou. (CARVALHO FILHO, 2020, p. 1561).

Porém, com a renovação da legislação, o prazo foi alterado, conforme aponta Alexandre Mazza:

Recentemente firmou-se o entendimento de que o prazo para propositura da ação de indenização por desapropriação indireta, após a entrada em vigor do novo Código Civil, é de dez anos (STJ: REsp 1.300.442, com base no art. 1.238 do Código Civil, entendendo não ser mais aplicável a Súmula 119 do próprio Tribunal). (MAZZA, 2021, p. 1469).

O prazo para propositura da ação indenizatória que por muito tempo era de 20 anos foi mudado para 10 anos, com a mudança na legislação trazida pelo novo Código Civil de 2002, o que restringe ainda mais a defesa e possibilidade de diminuir as perdas sofridas pelo particular.

6 CONCLUSÃO

Com os estudos e apontamentos feitos na presente monografia, pode-se observar que o direito de propriedade não é um direito absoluto, afinal, passou por diversas mudanças no decorrer de toda a história, podendo sofrer intervenção, o que é previsto inclusive na Constituição Federal.

Observa-se que qualquer modalidade de intervenção estatal na propriedade privada tem respaldo no princípio da função social e também no princípio da supremacia do interesse público sobre o privado. Porém, mesmo diante destes princípios, é necessário observar quais são os requisitos específicos para instituição de cada forma de intervenção, seja o interesse social, necessidade ou utilidade pública.

A modalidade mais drástica de intervenção prevista em nosso ordenamento jurídico é a da desapropriação, que inverte a propriedade de um bem de um particular para a Administração Pública, sendo considerada uma modalidade supressiva, por esta inversão da propriedade ocorrer de forma unilateral e coercitiva, sem dar ao particular a possibilidade de defender a posse do bem.

O estudo da desapropriação direta foi muito importante para entender o porque da modalidade indireta ser tão controversa, uma vez que aquela primeira modalidade tem pleno embasamento legal, com previsão de requisitos específicos, aonde por meio de processo administrativo o Poder Público indica qual o bem a ser expropriado, indenizando de forma prévia e justa o particular, o que não ocorre na desapropriação indireta.

Portanto, há na modalidade de desapropriação indireta, que é o tema cerne desta monografia, uma inobservância do devido processo legal, conforme apontam diversos autores renomados no Direito Administrativo, por não existir procedimento específico, previsão legal à esta modalidade ou mesmo prévia indenização ao proprietário, deixando-o em estado de vulnerabilidade, uma vez que tem de recorrer à justiça para tentar diminuir os danos sofridos, frente à impossibilidade de reintegração da propriedade.

Esta modalidade indireta da desapropriação se mostra como intolerável frente a um estado democrático, posto que a atual Constituição Federal defende o direito de propriedade como um direito fundamental, não podendo ser restringido sem que haja o devido processo legal, caso contrário haverá por parte da Administração Pública,

abuso de poder, gerando desta forma insegurança jurídica o que não deve ser admitido por uma sociedade democrática.

Pelo que pode-se observar sobre a desapropriação indireta, conclui-se que é de grande urgência e importância que haja na atual legislação dispositivos que proíbam esta modalidade interventiva, uma vez que não exista regulamentação para a sua instituição pelo Poder Público e seus administradores acabam ficando impunes enquanto o particular fica em uma situação indefesa, por não ter respaldo legal para reprimir a prática da desapropriação indireta, tendo apenas como medida para amenizar tal problema, ajuizar uma ação ordinária posteriormente à inversão da propriedade, requerendo indenização equivalente ao prejuízo sofrido, com a devida correção monetária e juros moratórios.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito Administrativo Descomplicado**. 29. ed. Rio de Janeiro: Método, 2021.

BALTAR NETO, F. F. **Direito Administrativo**. 10. ed. Bahia: JusPODIVM, 2020.

BRASIL. **Lei nº 10.406**, DE 10 DE JANEIRO DE 2002.

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em 22 de setembro de 2022.

BRASIL. **Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988.**

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 22 de Setembro de 2022.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 3.365 de 21 de junho de 1941**,

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3365.htm. Acesso em 22 de setembro de 2022.

BRASIL. **LEI COMPLEMENTAR Nº 101, DE 4 DE MAIO DE 2000.**

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm. Acesso em 22 de setembro de 2022.

BRASIL. **Lei nº 4.132, DE 10 DE SETEMBRO DE 1962.**

http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L4132.htm. Acesso em 22 de setembro de 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.257, DE 26 DE NOVEMBRO DE 1991.**

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8257.htm. Acesso em 22 de setembro de 2022.

CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. 3. ed. Bahia: JusPODIVM, 2016.

CARVALHO FILHO, J. D. S. **Manual de Direito Administrativo**. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil Brasileiro: Direito das Coisas**. 28. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

FARIAS, Cristiano Chaves de. ROSENVALD, Nelson. **Direitos Reais**. 6ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009

GOMES, Orlando. **Direitos Reais**. 21. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro: Direito das Coisas**. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2021.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 10. ed. São Paulo: Revista Dos Tribunais, 2014.

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2021.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MELLO, C. A. B. D. **Curso de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

NERY JUNIOR, Nelson. **Código Civil Comentado**. 11. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

NERY JUNIOR, Nelson. **Princípios Do Processo na Constituição Federal**. 12. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

OLIVEIRA, R. C. R. **Curso de Direito Administrativo**. 8. ed. Rio de Janeiro: Método, 2020.

PEREIRA, C. M. D. S. **Instituições de Direito Civil: Direitos Reais**. 25. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

PIETRO, M. S. Z. D. **Direito Administrativo**. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

SCAVONE JUNIOR, L. A. **Direito Imobiliário: Teoria e Prática**. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

SPITZCOVSKY, Celso. **Direito Administrativo Esquematizado**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

TARTUCE, Flávio. **Manual De Direito Civil**. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

VAZ, Virgínia Alves. **Manual de Normalização de Trabalhos Acadêmicos**. 8 ed. Formiga: Centro Universitário de Formiga – UNIFOR MG, 2022.