

**UNIVERSIDADE REGIONAL INTEGRADA DO ALTO URUGUAI E DAS MISSÕES  
URI - CAMPUS ERECHIM  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS  
CURSO DE DIREITO**

**ALEXANDRE COITINHO ABRAHÃO**

**A DESAPROPRIAÇÃO COMO FORMA DE INTERVENÇÃO DO ESTADO NA  
PROPRIEDADE PRIVADA**

**ERECHIM**

**2015**

**ALEXANDRE COITINHO ABRAHÃO**

**A DESAPROPRIAÇÃO COMO FORMA DE INTERVENÇÃO DO ESTADO NA  
PROPRIEDADE PRIVADA**

Trabalho de Conclusão do Curso de Direito,  
Departamento de Ciências Sociais Aplicadas da  
Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e  
das Missões – Campus de Erechim.  
Professor orientador: Evandro Luís Dezordi

**ERECHIM**

**2015**

## RESUMO

A monografia em epígrafe, objetiva elaborar algumas considerações no que se refere à desapropriação como forma de intervenção do estado na propriedade privada, através do método dedutivo buscou-se, inicialmente, conceituar o direito de propriedade explanando a respeito de seus elementos constitutivos, como o direito de usar, gozar e dispor da coisa, adentrando ainda em suas principais características, para preparar o leitor para a posterior análise da intervenção do Estado na propriedade privada, iniciando os estudos da mesma a partir de uma análise das principais características gerais para passar a abordar cada espécie de intervenção separadamente, são elas a requisição, limitação e servidão administrativa, além da ocupação temporária, trazendo uma análise resumida de cada uma delas, explanando sobre a forma de instituição, extinção e indenização de cada modalidade. Por fim, se dará destaque a desapropriação, que apesar de ser outra forma de intervenção na propriedade privada por parte do Estado, merece mais ênfase por ser umas das formas mais agressivas e também por ter aplicabilidade constante no mundo fático, sobre a desapropriação estudaremos seus principais conceitos, procedimentos, fundamentos para que possa ser efetivada, além da competência para desapropriar e legislar sobre desapropriação. Desta forma buscou-se eliminar as dúvidas a respeito do tema e dar ao leitor a oportunidade de aprofundar seu conhecimento sobre este assunto tão importante em nosso ordenamento jurídico.

**Palavra-Chave:** Desapropriação. Estado. Intervenção na Propriedade Privada. Direito de Propriedade. Intervenção.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	<b>5</b>
<b>2 DO DIREITO DE PROPRIEDADE</b> .....	<b>7</b>
2.1 CONCEITUAÇÃO .....	7
2.2 CARACTERÍSTICAS DA PROPRIEDADE .....	8
2.3 ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DA PROPRIEDADE .....	9
<b>2.3.1 Direito de usar – <i>jusutendi</i></b> .....	<b>10</b>
<b>2.3.2 Direito de gozar – <i>jusfruendi</i></b> .....	<b>10</b>
<b>2.3.3 Direito de dispor – <i>jus abutendi</i></b> .....	<b>11</b>
<b>2.3.4 Direito de reaver – <i>rei vindicatio</i></b> .....	<b>11</b>
2.4 A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE .....	12
<b>3 A INTERVENÇÃO NA PROPRIEDADE PRIVADA</b> .....	<b>14</b>
3.1 COMPETÊNCIA PARA LEGISLAR .....	16
3.2 MODALIDADES DE INTERVENÇÃO .....	17
<b>3.2.1 Servidão administrativa</b> .....	<b>17</b>
<b>3.2.2 Indenização</b> .....	<b>18</b>
<b>3.2.3 Instituição</b> .....	<b>19</b>
<b>3.2.4 Diferença entre limitações e servidões</b> .....	<b>20</b>
3.4 REQUISIÇÃO .....	21
3.5 OCUPAÇÃO TEMPORÁRIA .....	24
3.6 LIMITAÇÃO ADMINISTRATIVA .....	25
<b>4 DESAPROPRIAÇÃO</b> .....	<b>28</b>
4.1 CONCEITO .....	28
4.2 REQUISITOS .....	29
<b>4.2.1 Utilidade pública ou necessidade pública</b> .....	<b>29</b>
<b>4.2.2 Interesse Social</b> .....	<b>31</b>
<b>4.2.3 Justa e prévia indenização</b> .....	<b>32</b>
4.3 BENS DESAPROPRIÁVEIS .....	34
4.4 BENS NÃO DESAPROPRIÁVEIS .....	36
4.5 DESTINAÇÃO DOS BENS .....	37
4.6 O PROCESSO EXPROPRIATÓRIO .....	38
<b>4.6.1 Fase declaratória</b> .....	<b>38</b>
<b>4.6.2 Fase executória</b> .....	<b>40</b>
4.6.2.1 Via administrativa .....	40
4.6.2.2 Via judicial .....	41

4.7 DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA .....	42
4.8 RETROCESSÃO E DESISTÊNCIA DA DESAPROPRIAÇÃO .....	43
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>45</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>47</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A presente monográfica tem a pretensão de abordar o direito de propriedade e seus aspectos gerais, introduzindo o conteúdo para estudar-se, subsequentemente, a intervenção do Estado na propriedade privada, destacando as diversas modalidades até adentrar-se na Desapropriação, que será vista em um capítulo a parte por possuir maior importância e aplicabilidade no ordenamento jurídico pátrio.

O trabalho em epígrafe pretende ressaltar a importância do tema, de um lado demonstrar a propriedade privada, que é o mais importante dos direitos reais, por outro lado mostrar a subjetividade da plenitude deste direito, quando se apresentam as hipóteses de intervenção por parte do Estado neste direito tão relevante e detentor de destaque entre vários doutrinadores.

No primeiro capítulo ver-se-á uma construção conceitual do direito de propriedade, sendo ele tido como o eixo em torno do qual gravita o direito das coisas. Explanado isto passaremos a analisar os elementos constitutivos da propriedade que são o direito de usar, gozar, dispor e reaver a propriedade. Para enfim tecer uma análise acerca da função social da propriedade, o que introduz ao segundo capítulo, pois a função social é um fundamento da intervenção.

Em seguida, será analisada a intervenção da propriedade propriamente dita, trazendo suas principais características, competência para intervir, passando assim a expor cada uma das formas de intervenção na seguinte ordem: servidão administrativa; requisição; ocupação temporária; e limitação administrativa. Sobre cada uma destas modalidades serão vistos conceitos básicos, trazendo a forma de instituição, indenização e extinção, quando e se houver.

No terceiro capítulo estudar-se-á a desapropriação, uma forma de intervenção, mas que mereceu destaque por ser a mais relevante e agressiva forma de intervenção na propriedade privada. Sobre esta, serão abordados: características gerais, competência para legislar e desapropriar, os requisitos para que possa

ocorrer a desapropriação (utilidade e necessidade pública), para passar à estudar o procedimento em si. Este procedimento possui 2 fases (executória e declaratória) e se dará fim ao presente estudo tecendo outras considerações importantes.

A metodologia utilizada será a pesquisa documental citando autores de renome, cujas teses moldaram nosso direito no decorrer dos anos, como Helly Lopes Meirelles, Maria Sylvia Di Pietro, Celso Antônio Bandeira de Mello e Marcelo Alexandrino, estes no que se refere a direito administrativo, na área civil traremos conceitos de Silvio de Salvo Venosa, Maria Helena Diniz, Silvio Rodrigues dentre outros, assim espera-se ao final deste, elucidar possíveis dúvidas e agregar conhecimento ao leitor deste trabalho.

## 2 DO DIREITO DE PROPRIEDADE

### 2.1 CONCEITUAÇÃO

Difícil é a tarefa de conceituar o direito de propriedade, repara-se que os próprios autores encontram tal problemática, a partir do que se mostra mais pacífico doutrinalmente, traremos uma breve descrição do direito de propriedade.

Para isto temos que mencionar as lições de Washington de Barros Monteiro, que trata o direito de propriedade como “o mais importante e o mais sólido de todos os direitos subjetivos, o direito real por excelência, o eixo em torno do qual gravita o direito das coisas.” (MONTEIRO, 2013, p. 83)

O artigo 1.228, caput, do Código Civil Brasileiro, prevendo 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. [...]”, apesar de não nos trazer um conceito propriamente dito, nos traz direitos inerentes ao proprietário sobre os quais gravitam varias definições no tocante a propriedade.

Helly Lopes Meirelles também leciona um conceito acerca do tema:

A nossa Constituição assegura o direito de propriedade, mesmo porque é um direito individual por excelência, do qual resulta a prosperidade dos povos livres. Mas, a propriedade, de há muito deixou de ser exclusivamente o direito subjetivo do proprietário, para se transformar na função social do detentor da riqueza [...] [...] Admite limitações ao seu uso e restrições ao seu conteúdo em benefício da comunidade. Diante dessa realidade, a Constituição da República garante a propriedade (art. 5º), mas permite a desapropriação, mediante prévia e justa indenização (art. 5º, XXIV), autoriza a requisição em caso de perigo público iminente e em tempo de guerra, com indenização a posteriori (arts. 5º, XXV e 22, 111), e lhe atribui função social (arts. 5.0, XX111 e 170, 111).” (MEIRELLES, 2012, p. 660)



Ao se referir ao tema Maria Helena Diniz, dá destaque a propriedade:

[...] pois é ela a relação fundamental do direito das coisas, abrangendo todas as categorias dos direitos reais, girando em seu torno todos os direitos reais sobre coisas alheias, sejam direitos reais limitados de gozo ou fruição, sejam os de garantia ou de aquisição.[...]" (DINIZ, 2013, p. 134)

Ainda em suas lições, Maria Helena Diniz, conclui ser "a propriedade o direito que a pessoa natural ou jurídica tem, dentro dos limites normativos, de usar, gozar e dispor de um bem, corpóreo ou incorpóreo, bem como de reivindicá-lo de quem injustamente o detenha." (DINIZ, 2013, p. 132)

Revela-se assim, um breve conceito inicial de propriedade, que nos remete aos elementos que veremos no decorrer do trabalho. Ainda faz-se destaque da sua importância no direito, como visto, o mais importante dos direitos reais.

Passa-se a analisar as características da propriedade.

## 2.2 CARACTERÍSTICAS DA PROPRIEDADE

Inicialmente, alude-se as lições de Washington de Barros Monteiro que em outras palavras nos relata que o direito de propriedade é absoluto, não só por ser oponível erga omnes, mas também, por ser o mais completo dos direitos reais e pelo fato do detentor possuir liberdade sobre a forma de como a usufrui, limitado, tão somente em razão do interesse público, ou uma possível coexistência de titulares do direito. (MONTEIRO, 2013, p. 84)

Estabelece nosso Código Civil em seu art. 1.231 que: "A. propriedade presume-se plena e exclusiva, até prova em contrário".

Venosa leciona também que:

[...] o direito de propriedade é perpétuo, no sentido de que não pode simplesmente se extinguir pelo não uso. O usucapião traduz atitude ativa do

usucapiente que adquire a propriedade, não se destacando a atitude passiva daquele que a perde. (VENOSA, 2013, p. 172)

O mesmo autor ainda nos ensina sobre outra característica da propriedade, a elasticidade:

Fala-se em elasticidade do direito de propriedade por ser o mais extenso quando desvinculado de direitos reais limitados, como o usufruto, uso e habitação, bem como penhor, hipoteca e anticrese. Esses direitos restringem o âmbito do direito de propriedade. Quando desaparecem, a propriedade volta a ser plena. (VENOSA, 2013, p. 172)

São estes, as mais aparentes características do direito de propriedade, além da plenitude e exclusividade encontradas no Código Civil de 2002, é relevante acrescentar a elasticidade e a perpetuidade. Lembrando que a limitação trazida pelo interesse coletivo também pode ser vista como característica, porém esta, será analisada de forma mais aprofundada posteriormente.

### 2.3 ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DA PROPRIEDADE

Carlos Roberto Gonçalves traz uma interessante introdução antes de adentrarmos especificamente a cada elemento que constitui a propriedade:

O conteúdo positivo do direito de propriedade é enunciado no art. 1.228 do Código Civil, ao enumerar os poderes elementares do proprietário: usar, gozar e dispor dos bens, bem como reavê-los de quem injustamente os possua. Correspondem eles ao *jus utendi*, *fruendi*, *abutendi* e à *rei vindicatio*, que eram os atributos da propriedade romana. (GONÇALVES, 2012, p. 154)

Passa-se agora a abordar sucintamente cada elemento constitutivo.

### 2.3.1 Direito de usar – *jusutendi*

Outra vez se fazem úteis os ensinamento de Silvio Venosa:

A faculdade de usar é colocar a coisa a serviço do titular sem alterar-lhe a substância. O proprietário usa seu imóvel quando nele habita ou permite que terceiro o faça. Esse uso inclui também a conduta estática de manter a coisa em seu poder, sem utilização dinâmica. Usa de seu terreno o proprietário que o mantém cercado sem qualquer utilização. O titular serve-se, de forma geral, da coisa. (VENOSA, 2013, p. 170)

Carlos Roberto Gonçalves também deixa sua explicação ao dizer que “consiste na faculdade de o dono servir-se da coisa e de utilizá-la da maneira que entender mais conveniente, sem no entanto alterar-lhe a substância, podendo excluir terceiros de igual uso.” (GONÇALVES, 2012, p. 154)

Maria Helena Diniz, por sua vez relata que o “direito de usar da coisa é o de tirar dela todos os serviços que ela pode prestar, sem que haja modificação em sua substância.” (DINIZ, 2013, p. 135)

Nota-se que os doutrinadores pacificam o mesmo entendimento acerca do direito de usar, como usufruir da coisa da maneira que lhe achar conveniente.

### 2.3.2 Direito de gozar – *jusfruendi*

Para Maria Helena Diniz “o *jus fruendi* exterioriza-se na percepção dos frutos e na utilização dos produtos da coisa.” (DINIZ, 2013, 135)

Já Silvio Venosa leciona que, “gozar do bem significa extrair dele benefícios e vantagens. Refere-se à percepção de frutos, tanto naturais como civis.” (VENOSA, 2013, p. 170)

Carlitos Roberto Gonçalves segue a mesma linha de raciocínio ao dizer que “o direito de *gozar* ou *usufruir* (*jus fruendi*) compreende o poder de perceber os frutos

naturais e civis da coisa e de aproveitar economicamente os seus produtos.” (GONÇALVES, 2013, p. 154)

Conclui-se que, direito de gozar, nada mais é do que perceber os frutos ou rendimentos de determinada propriedade.

### **2.3.3 Direito de dispor – jus abutendi**

A faculdade de dispor envolve o poder de consumir o bem, alterar-lhe sua, substância, aliená-lo ou gravá-lo. É o poder mais abrangente, pois quem pode dispor da coisa dela também pode usar e gozar. (VENOSA, 2013, p. 170)

Carlos Roberto Gonçalves nos ensina que:

O direito de dispor da coisa (jus abutendi) consiste no poder de transferir a coisa, de gravá-la de ônus e de aliená-la a outrem a qualquer título. Não significa, todavia, prerrogativa de abusar da coisa, destruindo-a gratuitamente, pois a própria Constituição Federal prescreve que o uso da propriedade deve ser condicionado ao bem-estar social. Nem sempre, portanto, é lícito ao dominus destruir a coisa que lhe pertence, mas somente quando não caracterizar um ato antissocial. (GONÇALVES, 2012, p. 154-55)

Para concluir, expõe-se o entendimento de Maria Helena Diniz, “Direito de dispor da coisa ou poder de aliená-la a título oneroso (venda) ou gratuito (doação), abrangendo o poder de consumi-la e o poder de gravá-la de ônus (penhor, hipoteca, servidão etc.) ou de submetê-la ao serviço de outrem.” (DINIZ, 2013, p. 135)

Isto posto, passa-se ao quarto elemento que a doutrina nos dispõe.

### **2.3.4 Direito de reaver – rei vindicatio**

O direito que o indivíduo tem de pleitear sua propriedade em juízo, denomina-se direito de reaver, sobre este, Caio Mario da Silva Pereira leciona:

No direito Romano nascia o direito de ação, e por isso não tinha o direito aquele que não podia perseguir em Juízo o seu objeto. Modernamente, a correlação ainda existe, mas a proposição se inverte, atribuindo-se a todo direito uma ação que o assegura (Constituição de 1988, art. 5º, XXXV). De nada valeria ao dominus, em verdade, ser sujeito da relação jurídica dominial e reunir na sua titularidade o ius utendi, fruendi, abutendi, se não lhe fosse dado reavê-la de alguém que a possuísse injustamente, ou a detivesse sem título. Pena vindicatio o proprietário vai buscar a coisa nas mãos alheias, vai retomá-la do possuidor, vai recuperá-la do detentor. Não de qualquer possuidor ou detentor, porém, daquele que a conserva sem causa jurídica, ou a possui injustamente. (PEREIRA, 2006, p. 96)

Carlos Roberto Gonçalves também nos deixa seu ponto de vista dispondo que:

O direito de reivindicá-la das mãos de quem injustamente a possui ou detenha, como corolário de seu direito de seqüela, que é uma das características do direito real. Envolve a proteção específica da propriedade, que se perfaz pela ação reivindicatória. (GONÇALVES, 2012, p. 155)

Finaliza-se com os conceitos doutrinários a respeito dos elementos constitutivos da propriedade, demonstrando o entendimento pacífico da doutrina sobre os mesmos. Para passar a abordar a função social da propriedade, que além de uma importante característica, gera a possibilidade de intervenção na propriedade como veremos nos capítulos supervenientes.

## 2.4 A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

Primeiramente aborda-se uma breve noção da função social da propriedade, que por sua vez é de suma importância tanto neste capítulo, quanto na análise da intervenção na propriedade, pois é a partir do conceito de função social que se permite a ideia de desapropriação por exemplo.

Venosa mostra em sua obra que a propriedade já não é apenas um direito, mas também uma função, mas também como uma função e como um bem coletivo de adequação social e jurídica. (VENOSA, 2013, p.166)

Para explicar a função da propriedade urbana, Maria Helena Diniz leciona que “a Constituição delimitou, portanto, o campo de aplicação do princípio da função social da propriedade: na área urbana, significa adequação ao Plano Diretor do Município; especialmente, visa obrigar o proprietário de terreno não construído a nele edificar ou proceder ao seu parcelamento.” (DINIZ, 2013, p. 137)

Já para a zona rural Maria Helena Diniz leciona que “corresponde à ideia, já assente na doutrina jurídico-agrária, de correta utilização econômica da terra e sua justa distribuição, de modo a atender ao bem-estar social da coletividade, mediante o aumento da produtividade e da promoção da justiça social.” (DINIZ, 2013, p. 138)

Por sua vez, Silvio Venosa se refere às limitações que a propriedade enfrenta quando não observa a sua função social.

A propriedade, portanto, tendo em vista sua função social, sofre limitações de várias naturezas, desde as limitações impostas no Código Civil de 1916, bem como no de 2002 em razão do direito de vizinhança, até as de ordem constitucional e administrativa para preservação do meio ambiente, fauna, flora, patrimônio, artístico etc. (VENOSA, 2013, p. 165)

Encerrando esta breve análise deste instituto tão importante em nosso ordenamento e passa-se a analisar os requisitos e disposições legais, para que o Estado possa vir a intervir neste direito, afim de assegurar que a propriedade cumpra sua função social e atenda ao interesse público.

### 3 A INTERVENÇÃO NA PROPRIEDADE PRIVADA

Antes de adentrar nas modalidades de intervenção na propriedade, cabe fazer uma análise da Intervenção na propriedade. De modo geral, pode-se dizer que intervenção na propriedade privada é “todo ato do Poder Público que, compulsoriamente, retira ou restringe direitos dominiais privados, ou sujeita o uso de bens particulares a uma destinação de interesse público.” (MEIRELLES, 2012, p. 663)

Ao abordar o tema Celso Bandeira de Mello nos remete que a intervenção, mais precisamente na figura da desapropriação “corresponde a ideia do domínio eminente de que dispõe o Estado sobre todos os bens existentes em seu território.” (MELLO, 2006, p. 887)

Helly Lopes Meirelles faz uma bela abordagem sobre este tema inicial, lecionando:

Para uso e gozo dos bens e riquezas particulares o Poder Público impõe normas e limites e, quando o interesse público o exige, intervém na propriedade privada e na ordem econômica, através de atos de império tendentes a satisfazer as exigências coletivas e a reprimir a conduta antissocial da iniciativa particular. Nessa intervenção estatal o Poder Público chega a retirar a propriedade privada para dar-lhe uma destinação pública ou de interesse social, através da desapropriação; ou para acudir a uma situação de eminente perigo público mediante requisição; em outros casos, contenta-se em ordenar socialmente o seu uso, por meio de limitações e servidões administrativas; ou em utilizar transitoriamente o bem particular, numa ocupação temporária. (MEIRELLES, 2012, p. 658/659)

Marcelo Alexandrino segue a mesma linha de pensamento ao escrever:

[...] o direito de propriedade assegurado constitucionalmente não é absoluto, pois a propriedade deverá atender sua função social (CF, art. 5.0, XXIII).

Logo, constitui fundamento político e jurídico para a legitimidade da intervenção do Estado na propriedade particular a necessidade de o Poder Público fazer cumprir esse comando constitucional, exigindo seja atendida a função social da propriedade. (ALEXANDRINO, 2011, p. 949)

Helly também ressalta ser a possibilidade de intervenção uma excelente forma para coibir excessos do Estado, quando se posiciona da seguinte forma:

Na ordem econômica, o Estado atua para coibir os excessos da iniciativa privada e evitar que desatenda às suas finalidades, ou para realizar o desenvolvimento nacional e a justiça social, fazendo-o através da repressão ao abuso do poder econômico, do controle dos mercados e do tabelamento de preços. (MEIRELLES, 2012, p. 659)

Maria Helena Diniz, nos mostra que esta possibilidade de intervenção decorre de uma evolução do sentido individual para o social, quando escreve que:

A propriedade, como o mais amplo direito real, que congrega os poderes de usar, gozar e dispor da coisa, de forma absoluta, exclusiva e perpétua, bem como o de persegui-la nas mãos de quem quer que injustamente a detenha, e cujo desmembramento implica a constituição de direitos reais parciais, evoluiu do sentido individual para o social. (DINIZ, 2013, p. 131)

Meirelles também leciona sobre os fundamentos da intervenção:

Os fundamentos da intervenção na propriedade e atuação no domínio econômico, repousam na necessidade de proteção do Estado aos interesses da comunidade. Os interesses coletivos representam o direito do maior número, e, por isso mesmo, quando em conflito com os interesses individuais, estes cedem àqueles, em atenção ao direito da maioria, que é a base do regime democrático e do direito civil moderno. (MEIRELLES, 2012, p. 659)



O Professor Marcelo Alexandrino ao abordar o tema destaca que:

É importante ressaltar que nem todas as formas de intervenção do Estado na propriedade estão expressamente previstas em disposições constitucionais. Há hipóteses tratadas somente em leis administrativas. Ademais, a disciplina detalhada das diversas modalidades de intervenção sempre estará contida em leis, gerais ou específicas, regulamentadas, no mais das vezes, em diversos atos de natureza meramente administrativa (expedidos nos termos e limites das leis a que se referam). (ALEXANDRINO, 2011, p. 1023)

Feita esta conceituação inicial passa-se a analisar a competência para intervir.

### 3.1 COMPETÊNCIA PARA LEGISLAR

Sobre a competência, Helly Lopes Meirelles, conceitua suficientemente o tema, tornando desnecessárias outras citações, quando assim dispõe:

O Poder federal regula materialmente o direito de propriedade e dispõe sobre a intervenção no domínio econômico; os Poderes estadual e municipal apenas exercem o policiamento administrativo do uso da propriedade e da atividade econômica dos particulares, segundo as normas substantivas editadas pela União. Nem por isso fica excluída da competência do Estado e do Município a regulamentação adjetiva do uso da propriedade e das atividades econômicas que se realizam em seus territórios, afetando o bem-estar da comunidade regional ou local. Essa regulamentação é tanto mais necessária quanto maior for a implicação do uso da propriedade e do exercício da atividade econômica com a higiene e a saúde públicas, com a segurança e a ordem públicas, e especialmente com o abastecimento da população local. (MEIRELLES, 2012, p. 663)

Conceito esse, suficiente para dirimir quaisquer dúvidas envolvidas na temática. Feita esta análise inicial passamos a estudar separadamente as mais

variadas modalidades de intervenção na propriedade privada, com exceção da desapropriação que terá um capítulo a parte para ser estudada.

## 3.2 MODALIDADES DE INTERVENÇÃO

### 3.2.1 Servidão administrativa

A primeira modalidade a ser abordada é a Servidão administrativa que nada mais é que a imposição de um ônus de uso para garantir que sejam realizadas obras ou serviços públicos, ou até mesmo para servir à utilidade pública. Neste entendimento se pronuncia Helly Lopes Meirelles:

Servidão administrativa ou pública é ônus real de uso, imposto pela Administração à propriedade particular, para assegurar a realização e conservação de obras e serviços públicos ou de utilidade pública, mediante indenização dos prejuízos efetivamente suportados pelo proprietário. (MEIRELLES, 2012, p. 688)

Marcelo Alexandrino destaca que a “servidão administrativa é o direito real público que autoriza o Poder Público a usar da propriedade imóvel para permitir a execução de obras e serviços de interesse coletivo. (ALEXANDRINO, 2011, p. 951)

De acordo com Alexandrino podemos dizer que são três, portanto, as características fundamentais do instituto da servidão administrativa: **ônus real**, incidente sobre um **bem particular** (imóvel alheio), com a finalidade de garantir uma **utilização pública.**” (ALEXANDRINO, 2011, p. 951, grifamos)

Maria Sylvia Di Pietro destaca três elementos que são encontrados em todas espécies de Servidão:

A natureza de direito real sobre coisa alheia (jus in re aliena), no qual alguns dos poderes do domínio se destacam e se transferem a terceiros; 2. a situação de sujeição em que se encontra a coisa serviente (res serviens)

em relação à coisa dominante (res dominans) ou a uma pessoa: aliás, essa ideia decorre do próprio vocábulo servitudinem, significando escravidão; o conteúdo da servidão é sempre uma utilidade inerente à res serviens, que dá ao titular do direito real o direito de usar, ou de gozar ou, ainda, o de extrair determinados produtos, como água. (DI PIETRO, 2014, p. 156)

Celso Bandeira de Mello cita um exemplo comum de servidão administrativa ao escrever que “são exemplos de servidão administrativa: a passagem de fios elétricos sobre imóveis particulares, a passagem de aquedutos ou o trânsito sobre bens privados.” (MELLO, 2006, p. 923)

### 3.2.2 Indenização

Para dar prosseguimento ao tema deve-se mencionar a Indenização e as hipóteses em que esta ocorre, neste sentido Helly Lopes Meirelles indaga que:

A indenização da servidão se faz em correspondência com o prejuízo causado ao imóvel. Não há fundamento algum para o estabelecimento de um percentual fixo sobre o valor do bem serviente, como pretendem alguns julgados. A indenização há que corresponder ao efetivo prejuízo causado ao imóvel, segundo a sua normal destinação. Se a servidão não prejudica a utilização do bem, nada há que indenizar; se o prejudica, o pagamento deverá corresponder ao efetivo prejuízo, chegando mesmo a transformar-se em desapropriação, com indenização total da propriedade, se a inutilizou para sua exploração econômica normal. (MEIRELLES, 2012, p. 692)

Marcelo Alexandrino destaca que a indenização não será pela propriedade, pois não ocorre perda, em sua obra destaca que “a servidão administrativa implica, tão somente, o direito de uso pelo Poder Público de imóvel alheio, para o fim de prestação de serviços públicos. Não há perda de propriedade por parte do particular; como ocorre na desapropriação.” (ALEXANDRINO, 2011, p. 952)

Di Pietro se mostra categórica, em seu livro ao informar que quando a servidão decorre de lei não há que se falar em indenização:

Não cabe direito à indenização quando a servidão decorre diretamente da lei, porque o sacrifício é imposto a toda uma coletividade de imóveis que se encontram na mesma situação. Somente haverá direito à indenização se um prédio sofrer prejuízo maior, por exemplo, se tiver de ser demolido. (DI PIETRO, 2014, p. 161)

Marcelo Alexandrino destaca que a “indenização, se cabível, deverá ser acrescida das parcelas relativas a juros moratórios, atualização monetária e honorários de advogado.” (ALEXANDRINO, 2011, p. 953)

Feita a análise destes tópicos, passaremos a analisar a forma de instituição da mesma no subcapítulo seguinte.

### **3.2.3 Instituição**

Para Alexandrino existem duas hipóteses de instituição da Servidão, seja ela por sentença judicial, seja por acordo administrativo, neste sentido ele leciona uma breve conceituação de ambas às formas:

Pelo acordo administrativo, o proprietário do imóvel particular e o Poder Público celebram um acordo formal por escritura pública, que garante ao Estado o direito de uso da propriedade, para determinada finalidade pública. Esse acordo deve ser sempre precedido da declaração de necessidade pública de instituir a servidão por parte do Estado. A segunda forma de instituição da servidão administrativa é por sentença judicial, quando não há acordo entre as partes. Não havendo acordo, o Poder Público promove ação contra o proprietário, demonstrando ao juiz a existência do decreto específico, indicativo da declaração de utilidade pública. Pode acontecer, também, de o Poder Público instalar a servidão sem a existência de prévio acordo, situação em que caberá ao proprietário do imóvel pleitear judicialmente o reconhecimento da servidão, para o fim de eventual indenização, se for o caso. (ALEXANDRINO, 2011, p. 952)

Helly Lopes Meirelles compartilha deste entendimento:

A instituição da servidão administrativa ou pública se faz por acordo administrativo ou por sentença judicial, precedida sempre de ato

declaratório da servidão, à semelhança do decreto de utilidade pública para desapropriação. (MEIRELLES, 2012, p. 690)

Importante é informar o que leciona Helly Lopes Meirelles:

Outras servidões administrativas podem ser instituídas em benefício de quaisquer obras ou serviços públicos federais, estaduais ou municipais, bem como de suas autarquias, entidades paraestatais e concessionários de serviços de utilidade pública, visto que a destinação desse instituto é, exatamente, propiciar a utilização da propriedade particular para uma serventia pública, sem desintegrar o domínio privado. (MEIRELLES, 2012, p. 691)

Analisadas as duas formas de instituição da servidão passamos a fazer uma breve diferenciação entre Servidão e Limitação Administrativa, como passamos a expor.

### **3.2.4 Diferença entre limitações e servidões**

Diversas vezes confundidas no ordenamento pátrio, cabe nesse estudo uma diferenciação entre Servidão e Limitação administrativa. Para tanto Maria Sylvia Di Pietro aborda o tema da seguinte forma:

Toda servidão limita a propriedade, mas nem toda limitação à propriedade implica a existência de servidão. Assim, se a restrição que incide sobre um imóvel for em benefício de interesse público genérico e abstrato, como a estética, a proteção do meio ambiente, a tutela do patrimônio histórico e artístico, existe limitação à propriedade, mas não servidão; esta se caracteriza quando, no outro extremo da relação (o dominante) existe um interesse público corporificado, ou seja, existe coisa palpável, concreta, a usufruir a vantagem prestada pelo prédio serviente. Por isso mesmo, não consideramos o tombamento como servidão, pois nele, embora a restrição incida sobre um imóvel determinado, não existe a coisa dominante; a restrição é imposta em benefício de um interesse público : a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional. (DI PIETRO, 2014, p. 157)

Outro autor de renome a conceituar o tema, é Celso Bandeira de Mello que elenca descrições de cada instituto, dirimindo as dúvidas a respeito do tema:

a) nas primeiras (limitações) alcança-se toda uma categoria abstrata de bens, ou, pelo menos, todos os que se encontrem em uma situação ou condição abstratamente determinada, enquanto nas segundas (servidões) atinge-se a bens concreta e especificamente determinados; b) nas servidões administrativas há um ônus real – ao contrário das limitações-, de tal modo que o bem gravado fica em um estado de especial sujeição à utilidade pública, proporcionando um desfrute direto, parcial, do próprio bem (singularmente fruível pela Administração ou pela coletividade em geral). (MELO, 2006, p. 923)

Mello (2006, p. 924) continua sua diferenciação ao lecionar que “nas servidões há um *pati*, isto é, uma obrigação de suportar enquanto nas limitações há um *non facere*, isto é, uma obrigação de não fazer”.

O autor complementa seu raciocínio ao escrever que:

[...] outrossim, se tanto limitações administrativas quanto servidões podem se originar diretamente da lei, toda vez que uma propriedade sofre restrições em decorrência de ato concreto da Administração, isto é, injunção decorrente do chamado *jus imperii*, estar-se-á diante de uma servidão. (MELLO, 2006, p. 924)

Assim encerra-se a análise do instituto da Servidão Administrativa, para adentrar no instituto da Requisição, que será analisado no item seguinte.

### 3.3 REQUISIÇÃO

A segunda forma de intervenção na propriedade privada estudada é a Requisição, que nada mais é que um ato do Estado que imputa alguém na obrigação de prestar um serviço ou até mesmo ceder um uso de determinada coisa, na condição de obrigatoriedade de indenização superveniente, assim entende Celso Bandeira de Mello:

Requisição é 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, 2006, p. 921)

Helly Lopes Meirelles defende que “a requisição não depende de intervenção prévia do Poder Judiciário para a sua execução porque, como ato de urgência, não se compatibiliza com o controle judicial a priori.” (MEIRELLES, 2012, p. 692)

Em seu estudo Marcelo Alexandrino destaca que a requisição pode ser militar ou civil quando escreve da seguinte maneira:

A requisição administrativa pode ser civil ou militar. A requisição militar objetiva o resguardo da segurança interna e a manutenção da soberania nacional, diante de conflito armado, comoção intestina etc.; a requisição civil visa a evitar danos à vida, à saúde e aos bens da coletividade, diante de inundação, incêndio, sonegação de gêneros de primeira necessidade, epidemias, catástrofes etc. (ALEXANDRINO, 2011, p. 954)

Neste mesmo diapasão, Meirelles também deixa sua contribuição:

A requisição civil ou administrativa, em tempo de paz, de serviços, como instrumento de intervenção no domínio econômico, de competência exclusiva da União, é autorizada pela Lei Delegada 4, de 26.9.1962, regulamentada pelo Decreto 51.644-A, de 26.11.1962.” (MEIRELLES, 2012, p. 693)

Helly Lopes Meirelles destaca ainda que “a requisição pode abranger bens móveis, imóveis e serviços.” (MEIRELLES, 2012, p. 693)

A Requisição pode abranger móveis, imóveis e serviços como destaca Marcelo Alexandrino em sua obra:

O objeto da requisição abrange móveis, imóveis e serviços particulares. Numa situação de iminente perigo público (calamidade pública, p. ex.), poderá o Poder Público requisitar o uso de imóvel de particular, dos equipamentos e dos serviços médicos de determinado hospital privado etc. (ALEXANDRINO, 2011, p.954)

Importante demonstrar uma hipótese em que a Constituição Federal que trata da Requisição, em seu art.5º, XXV, que dispõe que “no caso de iminente perigo público, a autoridade competente poderá usar de propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior, se houver dano.” (BRASIL, 1988)

A requisição não está apenas vinculada a tempos de guerra, poderá ocorrer em tempos de paz, quando envolve gêneros alimentícios essenciais para a subsistência, para isso o Decreto-lei 2, de 14 de janeiro de 1966, regulamentado pelo Decreto 57.844, de 18 de fevereiro de 1966, destaca esta possibilidade, e a delega para a Superintendência Nacional de Abastecimento (SUNAB), e sobre isto se refere Helly Lopes Meirelles:

[...] quanto à requisição de serviços, não existem óbices constitucionais, mas, no tocante à de bens, a atividade da SUNAB está condicionada à existência de perigo público iminente, como ocorre, por exemplo, com a sonegação de gêneros de primeira necessidade (leite, carne etc.) que, comprometendo a subsistência da população põe em risco a saúde e até mesmo a vida, podendo ainda ser a causa e a origem de sublevações e conflitos armados que afetem a segurança interna. (MEIRELLES, 2012, p. 693)

Conclui-se citando mais uma vez as palavras de Marcelo Alexandrino que fala que “a requisição é instituto de natureza transitória, sua extinção dar-se tão logo desapareça a situação de perigo público iminente que justificou sua instituição.”

Encerrado este subitem passa-se a abordar a Ocupação Temporária no desenvolver do presente estudo.



### 3.4 OCUPAÇÃO TEMPORÁRIA

A terceira forma de intervenção na propriedade é a Ocupação Temporária, talvez a mais breve em termos de conceitos entre as que aqui abordamos ou passaremos a abordar.

Marcelo Alexandrino nos elenca a forma de instituição da Ocupação Temporária:

A instituição da ocupação temporária dá-se por meio da expedição de ato pela autoridade administrativa competente, que deverá fixar, desde logo, e se for o caso, a justa indenização devida ao proprietário do imóvel ocupado. É ato autoexecutório, que não depende de apreciação prévia do Poder Judiciário. (ALEXANDRINO, 2011, p. 956)

Importante é citar as palavras do ilustríssimo Helly Lopes Meirelles que informa que “o fundamento da ocupação temporária é, normalmente, a necessidade de local para depósito de equipamentos e materiais destinados à realização de obras e serviços públicos nas vizinhanças da propriedade particular.” (MEIRELLES, 2012, p. 694)

Marcelo Alexandrino também leciona que “na ocupação temporária, a indenização é também condicionada à ocorrência de prejuízo ao proprietário, em princípio não haverá indenização alguma, mas esta deverá ocorrer se o uso do bem particular acarretar prejuízo ao seu proprietário.” (ALEXANDRINO, 2011, p. 956)

Helly Lopes Meirelles também achou relevante indagar que “essa prerrogativa estatal pode ser transferida a concessionários e empreiteiros, desde que autorizados pela Administração a ocupar terrenos baldios ou propriedades inexploradas, nas proximidades das obras ou serviços públicos a realizar.” (MEIRELLES, 2012, p. 694)

Imprescindível é informar também a forma de como se extingue a Ocupação Temporária Administrativa, para isso trazemos as palavras do mestre Marcelo Alexandrino:

A extinção da ocupação temporária dá-se com a conclusão da obra ou serviço pelo Poder Público. Se a ocupação temporária é instituída em razão da realização de uma obra ou serviços públicos, segue-se que a propriedade privada deve ser desocupada tão logo esteja concluída a atividade pública. Extinta a causa que lhe deu origem, extingue-se o efeito da ocupação. (ALEXANDRINO, 2011, p. 956)

Com isso encerra-se a breve análise deste instituto e passa-se a abordar a Limitação Administrativa, que apesar de já ter sido previamente vista em um subitem antecedente, merece nova menção de algumas peculiaridades.

### 3.5 LIMITAÇÃO ADMINISTRATIVA

A quarta e não menos importante forma de intervenção na propriedade privada é a Limitação administrativa, já analisada neste estudo ao ser diferenciada de Servidão administrativa.

Para conceitua-la, relevante é mencionar as palavras de Helly Lopes Meirelles que informa que:

As limitações administrativas representam modalidades de expressão da supremacia geral que o Estado exerce sobre pessoas e coisas existentes no seu território, decorrendo do condicionamento da propriedade privada e das atividades individuais ao bem-estar da comunidade. Como limitações de ordem pública, são regidas pelo direito administrativo, diversamente das restrições civis, que permanecem reguladas pelo direito privado (Código Civil, arts. 554 e segs.) (MEIRELLES, 2012, p. 695)

Helly Lopes Meirelles também ensina que “limitação administrativa é toda imposição geral, gratuita, unilateral e de ordem pública, condicionadora do exercício de direitos ou de atividades particulares às exigências do bem-estar social.” (MEIRELLES, 2012, p. 695)

Marcelo Alexandrino também destaca que:

Limitações administrativas são determinações de caráter geral, por meio das quais o Poder Público impõe a proprietários indeterminados obrigações de fazer (obrigações "positivas"), ou obrigações de deixar de fazer alguma coisa (obrigações "negativas", ou de "não fazer" ou de "permitir"), com a finalidade de assegurar que a propriedade atenda sua função social. (ALEXANDRINO, 2011, p. 957)

Maria Sylvia Di Pietro define as limitações administrativas como "medidas de caráter geral, previstas em lei com fundamento no poder de polícia do Estado, gerando para os proprietários obrigações positivas ou negativas, com o fim de condicionar o exercício do direito de propriedade ao bem-estar social."

Helly Lopes Meirelles acha importante destacar que:

As limitações administrativas ao uso da propriedade particular podem ser expressas em lei ou regulamento de qualquer das três entidades estatais, por se tratar de matéria de direito público (e não de direito civil, privativo da União), da competência concorrente federal, estadual e municipal. O essencial é que cada entidade, no impor a limitação, mantenha-se no campo de suas atribuições institucionais. (MEIRELLES, 2012, p. 697)

Quando se fala sobre indenização, Marcelo Alexandrino deixa claro que não cabe no caso de limitação administrativa, quando leciona da seguinte maneira:

Essas limitações alcançam uma quantidade indeterminada de propriedades e, por isso, podem contrariar interesses dos proprietários, mas nunca gerar direitos subjetivos. Ao contrário da servidão e da desapropriação, não visam as limitações administrativas a impor restrições nesta ou naquela propriedade. Os prejuízos eventualmente ocorridos não são individualizados, mas sim gerais, devendo ser suportados por um número indefinido de membros da coletividade em favor desta. (ALEXANDRINO, 2011, p. 958)

Analisado o instituto da Limitação Administrativa, passa-se ao terceiro capítulo do presente estudo, que apesar de ser mais uma modalidade de

intervenção na propriedade, mereceu destaque devido a sua grande importância e recorrente aplicabilidade em todas as esferas administrativas.

## 4 DESAPROPRIAÇÃO

### 4.1 CONCEITO

A desapropriação é uma das formas mais agressivas de intervenção na propriedade privada, por isso deu-se a ela maior destaque com relação às outras modalidades, trazendo-a em um capítulo a parte.

Inicialmente, o mestre Celso Bandeira de Mello, em sua obra conceitua desapropriação da seguinte forma:

Desapropriação é o procedimento através do qual o poder Público compulsoriamente despoja alguém de uma propriedade e a adquire, mediante indenização fundada em um interesse público. Trata-se, portanto, de um sacrifício de direito imposto ao desapropriado. (MELLO, 2006, p. 881)

Por sua vez Maria Sylvia Di Pietro indica que:

A desapropriação é o procedimento administrativo pelo qual o Poder Público ou seus delegados, mediante prévia declaração de necessidade pública, utilidade pública ou interesse social, impõe ao proprietário a perda de um bem, substituindo-o em seu patrimônio por justa indenização. (DI PIETRO, 2014, p. 166)

Celso Bandeira de Mello, também caracteriza a desapropriação por ser um modo de aquisição originária da propriedade ao escrever:

Dizer-se que a desapropriação é forma originária de aquisição da propriedade significa que ela é por si mesma, suficiente para instaurar a

propriedade em favor do Poder Público, independentemente de qualquer vinculação com título jurídico do anterior proprietário. É a só vontade do Poder Público e o pagamento do preço que constituem propriedade do Poder Público sobre o bem expropriado. (MELLO, 2006, p. 887)

Relevante também é destacar o que leciona Maria Sylvia Di Pietro, que “sob o aspecto formal, a desapropriação é um procedimento; quanto ao conteúdo, constitui transferência compulsória da propriedade.” (DI PIETRO, 2014, p. 186)

Helly Lopes Meirelles relata que a desapropriação “é a mais drástica das formas de manifestação do poder de império” (MEIRELLES, 2012, p. 664)

## 4.2 REQUISITOS

Quando Helly Lopes Meirelles (2012, p. 671) fala sobre o tema deixa claro que “os requisitos constitucionais exigidos para a desapropriação resumem-se na ocorrência de necessidade ou utilidade pública, ou de interesse social e no pagamento de justa e prévia indenização em dinheiro.”

Para facilitar o entendimento cada um destes requisitos será abordado separadamente no decorrer do trabalho.

### 4.2.1 Utilidade pública ou necessidade pública

Para iniciar o tema relevante mencionar as palavras de Helly Lopes Meirelles:

A utilidade pública se apresenta quando a transferência de bens de terceiros para a Administração é conveniente, embora não seja imprescindível. A Lei Geral das Desapropriações (Decreto-lei 3.365/ 41) consubstanciou as duas hipóteses em utilidade pública, pois só emprega essa expressão em seu texto.” (MEIRELLES, 2012, p. 672)

Para Di Pietro, o tema se resume da seguinte forma:

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. (DI PIETRO, 2014, p. 176)

O art. 5º do Decreto-Lei 3.365 enumera as hipóteses legais de ocorrência de interesse público quando é redigido da seguinte maneira:

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

- a) a segurança nacional;
- b) a defesa do Estado;
- c) o socorro público em caso de calamidade;
- d) a salubridade pública;
- e) a criação e melhoramento de centros de população, seu abastecimento regular de meios de subsistência;
- f) o aproveitamento industrial das minas e das jazidas minerais, das águas e da energia hidráulica;
- g) a assistência pública, as obras de higiene e decoração, casas de saúde, clínicas, estações de clima e fontes medicinais;
- h) a exploração ou a conservação dos serviços públicos;
- i) a abertura, conservação e melhoramento de vias ou logradouros públicos; a execução de planos de urbanização; o parcelamento do solo, com ou sem edificação, para sua melhor utilização econômica, higiênica ou estética; a construção ou ampliação de distritos industriais; (Redação dada pela Lei nº 9.785, de 1999)
- j) o funcionamento dos meios de transporte coletivo;
- k) a preservação e conservação dos monumentos históricos e artísticos, isolados ou integrados em conjuntos urbanos ou rurais, bem como as medidas necessárias a manter-lhes e realçar-lhes os aspectos mais valiosos ou característicos e, ainda, a proteção de paisagens e locais particularmente dotados pela natureza;
- l) a preservação e a conservação adequada de arquivos, documentos e outros bens moveis de valor histórico ou artístico;
- m) a construção de edifícios públicos, monumentos comemorativos e cemitérios;
- n) a criação de estádios, aeródromos ou campos de pouso para aeronaves;
- o) a reedição ou divulgação de obra ou invento de natureza científica, artística ou literária;
- p) os demais casos previstos por leis especiais.

Helly também nos traz hipóteses em que a desapropriação por utilidade pública acontece, ao lecionar da seguinte maneira:

[...] são hipóteses de Desapropriação por utilidade pública, entre outras: a segurança nacional; a salubridade pública; assistência pública, as obras de higiene e decoração, casas de saúde; a exploração ou conservação de serviços públicos; abertura, conservação ou melhoramento de vias ou lagradouros públicos; a reedição ou divulgação de obras ou invento de natureza científica, artística ou literária; a preservação e conservação dos monumentos históricos e artísticos, etc. (MEIRELLES, 2012, p. 689)

Meirelles nos relata também que “quando o interesse for do Poder Público, o fundamento da desapropriação será necessidade ou utilidade pública; quando for da coletividade será interesse social.” (MEIRELLES, 2012, p. 689)

Superado o conceito de utilidade publica passa-se para o segundo requisito.

#### **4.2.2 Interesse Social**

Para Helly Lopes Meirelles o conceito de Interesse Social é o seguinte:

O interesse social ocorre quando as circunstancias impõem a distribuição ou o condicionamento da propriedade para seu melhor aproveitamento, utilização ou produtividade em benefício da coletividade, ou de categorias sociais merecedoras de amparo específico do Poder Público. Esse interesse social justificativo de desapropriação está indicado na norma própria (Lei 4.132/62) e em dispositivos esparsos de outros diplomas legais. O que convém assinalar, desde logo, é que os bens desapropriados por interesse social não se destinam à Administração ou a seus delegados, mas sim à coletividade ou mesmo a certos beneficiários que a lei credencia para recebê-los e utilizá-los convenientemente. (MEIRELLES, 2012, p. 672)

Em sua obra, Di Pietro enumera os requisitos de forma bem eficiente, como segue:

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 das condições de vida, a mais equitativa distribuição da riqueza, à atenuação das desigualdades em sociedade. (DI PIETRO, 2014, p.176)



Helly Lopes Meirelles também nos informa sobre o tema ao relatar:

A desapropriação por interesse social é aquela que se decreta para promover a justa distribuição da propriedade, ou condicionar o seu uso ao bem-estar social (Lei 4.132/62, art. 1º). [...] é privativa da União e específica da Reforma Agrária [...]. (MEIRELLES, 2012, p. 670)

Celso Bandeira de Mello elaborou uma diferença entre Interesse Social e Utilidade Pública, nós achamos relevante mencioná-la aqui:

Na desapropriação por utilidade pública as hipóteses legais que autorizam o exercício do poder expropriatório, como visto, são diferentes daquelas previstas na desapropriação por interesse social. Além disso, o prazo de caducidade da declaração de utilidade pública para a desapropriação realizada com fundamento em necessidade ou utilidade pública é de cinco anos e o prazo de caducidade da declaração de interesse social, com fins de desapropriação, é de dois anos. (MELLO, 2006, p. 890)

Helly Lopes Meirelles nos dá uma importante lição ao afirmar que o “Interesse social não é interesse da Administração, mas sim da coletividade administrada.” (MEIRELLES, 2012, p. 670)

Como se viu, a desapropriação por interesse social é aquela que visa às fragilidades de nossos habitantes, pretende também, de certa forma, nivelar e diminuir a desigualdade social. E que este interesse nos remeta à coletividade e não ao interesse da Administração.

#### **4.2.3 Justa e prévia indenização**

O último requisito a ser explanado é a justa e prévia indenização, que não é por mera coincidência estar sendo vista no fim, já que pela ordem do procedimento é a última etapa a ser realizada dentre os requisitos.

Celso Bandeira de Mello ensina que para ser considerada justa a indenização “deve incluir juros moratórios, juros compensatórios, correção monetária, honorários advocatícios e outras despesas.” (MELLO, 2006, p. 900)

Meirelles leciona de forma a concordar com este entendimento ao escrever que a justa indenização:

[...] é a que cobre não só o valor real e atual dos bens expropriados, à data do pagamento, como também os danos emergentes e os lucros cessantes do proprietário, decorrentes do despojamento do seu património. (MEIRELLES, 2012, p. 679/680)

Celso Bandeira de Mello relata ainda que “cabe correção monetária do valor da indenização quando transcorra mais de um ano, contado a partir do laudo de avaliação do bem, antes do efetivo pagamento dela.” (MELLO, 2006, p. 902)

Compartilha-se do entendimento de Maria Sylvia Di Pietro quando relata que a indenização é imposta “como forma de buscar o equilíbrio entre o interesse público e o privado; o particular perde a propriedade e, como compensação, recebe o valor correspondente o dinheiro.” (DI PIETRO, 2014, p. 179)

Importante fazer menção a outro conceito dado por Helly Lopes Mirelles:

A valorização da área remanescente, em razão da desapropriação, não é compensável para reduzir o montante devido ao expropriado, visto que a mais valia resultante de obra pública só pode ser objeto de contribuição de melhoria. (MEIRELLES, 2012, p. 681)

O mesmo autor ainda ressalta a forma de como deve ser realizado o pagamento da indenização:

O pagamento da indenização expropriatória se faz na forma do acordo, ou, nos termos do julgado em execução. Nesta última hipótese, a Constituição determina que o pagamento há que ser feito na ordem de apresentação da requisição (precatório) e a conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias ou nos créditos especiais abertos para esse fim, e, se houver preterição do

exequente, caberá sequestro da quantia necessária à satisfação do débito. (MEIRELLES, 2012, p. 684)

Analisados os requisitos, se faz necessário elencar quais são os bens passíveis de desapropriação, tanto na propriedade rural quanto na propriedade urbana.

#### 4.3 BENS DESAPROPRIÁVEIS

A princípio, parte-se do entendimento de que todos os bens são passíveis de desapropriação, mas será visto que existem exceções a esta regra e peculiaridades quando esta desapropriação ocorre para fins de reforma agrária, sobre esta última Maria Sylvia Di Pietro destaca alguns pontos importantes:

[...] é de competência exclusiva da União; [...] o imóvel deve estar descumprindo a sua função social, ou seja, deve estar sendo utilizado com inobservância dos seguintes requisitos previstos no artigo 186 da Constituição: 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; [...] não pode incidir sobre a pequena e média propriedade rural, desde que seu proprietário não possua outra, e sobre a propriedade produtiva; [...] o pagamento é feito em títulos da dívida agrária, resgatáveis em até 20 anos, sendo, no entanto, as benfeitorias úteis e necessárias pagas em dinheiro. (DI PIETRO, 2014, p. 169)

Celso Bandeira de Mello leciona também sobre a desapropriação para fins de reforma agrária:

Em síntese: São desapropriáveis para fins de reforma agrária mediante pagamento de títulos apenas os latifúndios improdutivos e as propriedades improdutivas mesmo que não configurem latifúndio, quando seu proprietário possuir mais de uma. Suas benfeitorias úteis e necessárias, entretanto, serão pagas em dinheiro. (MELLO, 2006, p. 883)

Meirelles leciona que não só a propriedade pode ser expropriada mas também a posse de boa-fé:

A desapropriação da propriedade é a regra, mas a posse legítima ou de boa fé também é expropriável por ter valor econômico para o possuidor, principalmente quando se trata de imóvel utilizado ou cultivado pelo posseiro. Certamente a posse vale menos que a propriedade, mas nem por isso deixa de ser indenizável, como tem reconhecido e proclamado os nossos tribunais. (MEIRELLES, 2012, p. 666)

Importante citar também que bens públicos também podem ser desapropriados desde que seja feita entre as unidades federativas, obedecendo uma ordem hierárquica, para demonstrar isto citamos os ensinamentos de Celso Bandeira de Mello:

Bens Públicos podem ser desapropriados nas seguintes condições e forma: a União poderá desapropriar bens dos Estados, Municípios e Territórios; os estados e Territórios poderão expropriar bens de Municípios [...] Já as recíprocas não são verdadeiras. Sobremais, há necessidade de autorização legislativa do poder expropriante para que se realizem tais desapropriações. (MELLO, 2006, p. 892)

Helly Lopes Meirelles compartilha deste entendimento ao escrever em sua obra o seguinte trecho:

Os bens públicos são passíveis de desapropriação pelas entidades estatais superiores, desde que haja autorização legislativa para o ato expropriatório e se observe a hierarquia política entre estas entidades. Admite-se, assim, a expropriação na ordem descendente, sendo vedada a ascendente [...]. (MEIRELLES, 2012, p. 666)

Ainda falando sobre a desapropriação de bens públicos, relevante informar que os bens de autarquias também podem ser desapropriados, seguindo, basicamente a mesma ordem dos demais bens públicos, como explica Helly Lopes Meirelles:

Os bens de autarquias, entidades paraestatais, concessionários e demais delegados do serviço público são expropriáveis, independentemente de autorização legislativa. Mas, entendemos que a desapropriação de bens vinculados a serviço público, pelo princípio da continuidade do próprio serviço, dependerá sempre de autorização da entidade superior que os instituiu e delegou, porque, sem essa condição, a atividade dos entes maiores seria tolhida, e até mesmo suprimida, pelos menores, por via expropriatória. (MEIRELLES, 2012, p. 667)

Maria Sylvia Di Pietro ensina também que “o espaço aéreo e o subsolo também podem ser expropriados, quando da utilização do bem puder resultar prejuízo patrimonial ao proprietário do solo.” (DI PIETRO, 2014, p.178)

Encerrado a explanação a respeito de definição de o que pode ser objeto de desapropriação, passa-se a expor o que não pode ser objeto desta no subitem a seguir.

#### 4.4 BENS NÃO DESAPROPRIÁVEIS

Além das hipótese em que a lei proíbe a desapropriação na reforma agrária, já abordada no item anterior, destaca-se outras exceções a regra de que todos os bens e direitos patrimoniais podem ser desapropriados, como explica Helly Lopes Meirelles:

Todos os bens e direitos patrimoniais prestam-se à desapropriação, inclusive o espaço aéreo e o subsolo. Excluem-se desse despojamento compulsório os direitos personalíssimos, indestacáveis do indivíduo ou irretiráveis de sua condição cívica. Também não se desapropria a moeda corrente do País, porque ela constitui o próprio meio de pagamento da indenização, mas podem ser expropriadas moedas raras, nacionais ou estrangeiras. Como se vê, as restrições à desapropriação constituem exceção à regra da liberdade expropriatória. (MEIRELLES, 2012, p. 666)

Celso Bandeira de Mello compartilha deste entendimento:

não são desapropriáveis direitos personalíssimos, tais o de liberdade, o direito a honra etc. efetivamente, estes não se definem por um conteúdo patrimonial, antes se apresentam como verdadeiras projeções da personalidade do indivíduo ou consistem em expressões de um seu status jurídico, como o pátrio poder e a cidadania, por exemplo. (MELLO, 2006, p. 892)

As áreas em jazidas podem sim serem desapropriadas, porém se proíbe que seja realizada a desapropriação por entidades menores, como relata Meirelles:

As áreas de jazidas com autorização, concessão ou licenciamento de pesquisa ou lavra, não podem ser desapropriadas pelas entidades menores, para dar-lhes outra destinação, sem previa e expressa concordância da União [...]. (MEIRELLES, 2006, p. 667)

Realizada esta breve explanação, far-se-á uma breve explicação sobre a destinação dos bens, que se analisa-se a seguir.

#### 4.5 DESTINAÇÃO DOS BENS

Via de regra, os bens devem ser destinados a Administração Pública, porem existe a possibilidade de destinação a terceiros como nos Maria Sylvia Di Pietro, na passagem em que a mesma escreve:

[...] destacamos que existe a possibilidade de que os bens se destinem a terceiros nos casos em que a desapropriação se faz: por zona; para fins de urbanização; para fins de formação de distritos industriais; por interesse social; para assegurar o abastecimento da população; e a título punitivo, quando incide sobre terras onde se cultivem plantas psicotrópicas. (DI PIETRO, 2014, p.189)

Analisado este tópico ver-se-á o procedimento da desapropriação.

## 4.6 O PROCESSO EXPROPRIATÓRIO

O processo expropriatório pode efetivar-se de varias formas e em diferentes fases, para elucidar as dúvidas traremos cada uma destas formas e fases de forma separada para que haja facilidade de compreensão.

### 4.6.1 Fase declaratória

Inicia-se este subitem pela fase declaratória, que em regra precede todas as demais. Sobre esta Maria Sylvia Di Pietro destaca que “o Poder Público declara a utilidade pública ou o interesse social do bem para fins de desapropriação.” (DI PIETRO, 2014, p. 170)

Para Helly Lopes Meirelles a fase declaratória:

[...] é apenas o ato-condição que precede à efetivação de transferência do bem para o domínio do expropriante. Só se considera iniciada a desapropriação com o acordo administrativo ou com a citação para a ação judicial, acompanhada da oferta do preço provisoriamente estimado para o depósito. (MEIRELLES, 2012, p. 675)

Celso Bandeira de Mello relata que a referida declaração é o “ ato através do qual o Poder Público manifesta sua intenção de adquirir compulsoriamente um bem determinado e o submete ao jugo de sua força expropriatória.” (MELLO, 2006, p. 894)

Meirelles informa que a declaração expropriatória “pode ser feita por lei ou decreto em que se identifique o bem, se indique o seu destino e se aponte o dispositivo legal que a autorize.” (MEIRELLES, 2012, p. 674)

Maria Sylvia Di Pietro leciona que:

Embora a declaração de utilidade pública ou interesse social não seja suficiente para transferir o bem para o patrimônio público, ela incide compulsoriamente sobre o proprietário, sujeitando-o, a partir daí, às operações materiais e aos atos administrativos e judiciais necessários à efetivação da medida. Trata-se de decisão executória do Poder Público, no sentido de que não depende de título fornecido pelo Poder Judiciário para subjugar o bem. O particular que se sentir lesado por verificar algum vício de ilegalidade ou inconstitucionalidade no ato poderá impugná-lo judicialmente pelas vias ordinárias ou por mandado de segurança, podendo inclusive pleitear liminar que suste o procedimento de desapropriação até que haja apreciação judicial da validade do ato. Essa impugnação é possível ainda que a declaração de utilidade pública seja feita por lei, já que neste caso se trata da chamada lei de efeito concreto. (DI PIETRO, 2014, p.171)

Celso Bandeira de Mello elenca o que deve conter na declaração de utilidade pública:

Da declaração de utilidade pública devem constar: a) manifestação pública da vontade de submeter o bem à força expropriatória; b) fundamento legal em que se embasa o poder expropriante; c) destinação específica a ser dada ao bem; d) identificação do bem a ser expropriado. (MELLO, 2006, p. 895)

Da declaração de utilidade ou necessidade pública decorre a Imissão provisória de posse que “é a transferência da posse do bem objeto da expropriação para o expropriante, já no início da lide [...]” (MELLO, 2006, p. 896)

Helly Lopes Meirelles Ainda leciona que :

A declaração de utilidade pública ou de interesse social pode atingir qualquer bem necessário ou conveniente ao serviço público ou à coletividade; pode recair sobre o patrimônio material ou imaterial; E pode abranger direitos e ações; pode incidir sobre a propriedade particular ou pública, com a só exigência de que, neste último caso, o poder expropriante seja de nível superior ao da Administração expropriada e esteja munido de prévia autorização legislativa para expedir o ato expropriatório. (MEIRELLES, 2012, p. 675)



A seguir será analisada a Fase Executória.

#### 4.6.2 Fase executória

Importante começar informando o que dispõe Maria Sylvia Di Pietro, ao dizer que a fase executória “pode ser administrativa ou judicial. Compreende os atos pelos quais o Poder Público promove a desapropriação, ou seja, adota as medidas necessárias à efetivação da desapropriação, pela integração do bem no patrimônio público.” (DI PIETRO, 2014, p.173)

Helly Lopes Meirelles nos mostra que esta fase “compreende a estimativa da justa indenização e a transferência do bem expropriado para o domínio do expropriante.” (MEIRELLES, 2012, p. 665)

Analisou-se a via Administrativa e judicial separadamente nos subitens seguintes.

##### 4.6.2.1 Via administrativa

Quando existe acordo no que tange indenização, podemos dizer que esta desapropriação se consubstanciará via administrativa, conforme Maria Sylvia Di Pietro nos explica:

A fase executória será administrativa , quando houver acordo entre expropriante e expropriado a respeito da indenização, hipótese em que se observarão as formalidades estabelecidas para a compra e venda, exigindo-se, em caso de bem imóvel, escritura transcrita no Registro de Imóveis. Essa fase nem sempre existe, pois acontece às vezes que o Poder Público desconhece quem seja o proprietário hipótese em que deverá propor a ação de desapropriação, que independe de se saber quem é o titular do domínio. (DI PIETRO, 2014, p.173)

Neste mesmo entendimento se pronuncia Helly Lopes Meirelles:

A via administrativa se consubstancia no acordo entre as partes quanto ao preço, reduzido a termo para a transferência do bem expropriado, o qual, se imóvel, exige escritura pública para a subsequente transcrição no registro imobiliário competente, salvo para as desapropriações do Nordeste, que a Lei 6.160; de 6.12.1974, simplificou para instrumento particular. (MEIRELLES, 2012, p. 676)

Superada esta etapa, inicia-se o estudo da via judicial.

#### 4.6.2.2 Via judicial

Não havendo acordo, diz-se o processo judicial, para explicar esta etapa citamos um vasto trecho da obra de Helly Lopes Meirelles:

O processo judicial segue o rito especial estabelecido na lei geral das desapropriações (Decreto-lei 3.365/41), admitindo, supletivamente, a aplicação dos preceitos do CPC. O foro para a ação, inclusive na desapropriação indireta, é o da situação do bem expropriado, salvo quando houver interesse da União, que torna competente a justiça Federal com sede na Capital do Estado correspondente. (MEIRELLES, 2012, p. 677)

Meirelles continua sua explicação do Decreto-Lei 3.365 de 1941 lecionando que:

No processo de desapropriação, o Poder Judiciário limitar-se-á ao exame extrínseco e formal do ato expropriatório, e, se conforme à lei, dará prosseguimento à ação para admitir o depósito provisório dentro dos critérios legais, conceder a imissão na posse quando for caso, e, a final, fixar a justa indenização e adjudicar o bem ao expropriante. Neste processo é vedado ao juiz entrar em indagações sobre a utilidade, necessidade ou interesse social, declarado como fundamento da expropriação (art. 9.0), ou decidir questões de domínio ou posse. Nada impede, entretanto, que por via autônoma, que a Lei denomina "ação direta" (art. 20), o expropriado peça e obtenha do judiciário o controle de legalidade do ato expropriatório, como veremos adiante. Mas, é óbvio que, no próprio processo de desapropriação, o juiz pode e deve decidir sobre a regularidade extrínseca do ato expropriatório (competência, forma, caducidade, etc.), assim como sobre as nulidades processuais. (MEIRELLES, 2012, p. 677)

Até o momento viu-se as formas habituais de como deve ser procedida a Desapropriação, mas na ausência destes requisitos legais pode também surgir outra espécie de desapropriação que se demonstrará a seguir.

#### 4.7 DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA

Cabe nesse estudo a menção à desapropriação indireta que se assemelha muito ao esbulho possessório por não observar os requisitos e fases do processo expropriatório normal.

Começa-se citando Celso Bandeira de Mello que em sua obra destaca que:

Desapropriação indireta é a designação dada ao abusivo e irregular apossamento do imóvel particular pelo Poder público, com sua conseqüente integração no patrimônio público, sem obediência às formalidades e cautelas do procedimento expropriatório. Ocorrida esta, cabe a lesado recurso às vias judiciais para ser plenamente indenizado, do mesmo modo que seria o caso o Estado houvesse procedido regularmente. (MELLO, 2006, p. 906)

Já Helly Lopes Meirelles é mais agressivo em suas palavras ao dizer:

A desapropriação indireta não passa de esbulho da propriedade particular e como tal não encontra apoio em lei. É situação de fato que se vai generalizando em nossos dias, mas que a ela pode opor-se o proprietário até mesmo com os interditos possessórios. (MEIRELLES, 2012, p. 66)

Por sua vez, Maria Sylvia Di Pietro leciona que desapropriação indireta:

[...] é aquela 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 reivindicações. (DI PIETRO, 2014, p. 191)

Nota-se que esta desapropriação indireta é um abuso de direito por parte do Estado, sendo até mesmo equiparada com esbulho. Agora analisar-se-á a retrocessão e a desistência da desapropriação.

#### 4.8 RETROCESSÃO E DESISTÊNCIA DA DESAPROPRIAÇÃO

Explica Celso Bandeira de Mello que a retrocessão, em sentido técnico próprio, é um direito real, o do ex-proprietário de reaver o bem expropriado, mas não preposto a finalidade pública.” (MELLO, 2006, p. 908)

Maria Sylvia Di Pietro concorda com este entendimento ao dizer que retrocessão “é o direito que tem o expropriado de exigir de volta o seu imóvel caso o mesmo não tenha o destino para que se desapropriou”. (DI PIETRO, 2014, p.193)

Por sua vez Meirelles dispõe que “a retrocessão é, pois, uma obrigação pessoal de devolver o bem ao expropriado, e não um instituto invalidatório da desapropriação, nem um direito real inerente ao bem.” (MEIRELLES, 2012, p. 683)

Além da retrocessão, outra forma do proprietário recuperar seu bem é a ocorrência de desistência da desapropriação, o que pode acontecer, até certa etapa do procedimento de desapropriação, como explica Helly Lopes Meirelles:

A desistência da desapropriação é possível até a incorporação do bem ao patrimônio do expropriante, ou seja, para o móvel, até a tradição, e, para o imóvel, até o trânsito em julgado da sentença ou a transcrição do título resultante do acordo. (MEIRELLES, 2012, p. 687)

Feita estas últimas menções finaliza-se o presente estudo, concluindo com duas hipóteses de retorno da propriedade ao detentor anterior, seja pela retrocessão

onde o proprietário exige o bem da administração, seja na desistência, onde a administração desiste do bem em questão que pode acontecer até o trânsito em julgado da sentença ou a transcrição do título resultante do acordo.

## 5 CONCLUSÃO

Finalizando o presente estudo nota-se que o direito de propriedade é importantíssimo no ordenamento pátrio, porém vê-se também que a possibilidade de intervenção neste direito relativiza alguns de seus principais conceitos, principalmente quando nos referimos à plenitude.

Sobre o primeiro capítulo resta superado o entendimento conceitual sobre direito de propriedade, enfatizando sempre os elementos constitutivos (direito de usar, gozar, dispor e reaver a coisa) que trazem menções importantes para o entendimento do tema, ao final do capítulo.

Sobre a intervenção na propriedade pode-se concluir que a competência para intervir na propriedade não é distribuída de forma igual entre as unidades da federação.

Assinala-se também que o interesse público mencionado no trabalho se refere ao interesse da coletividade envolvida e não especificamente ao interesse da Administração.

Como fora visto, os meios para o Estado poder intervir na propriedade privada são: a servidão administrativa; a requisição; a ocupação temporária; e a limitação administrativa, apesar de alguns autores citarem o tombamento e o parcelamento compulsório do sol como meios de intervenção também.

Observa-se também que a desapropriação é o procedimento administrativo através do qual o Estado, intervém compulsoriamente na propriedade, este ato deve preceder de declaração expropriatória e deve obedecer aos requisitos, isto quando não se tratar de desapropriação indireta, quando observa-se uma equiparação ao esbulho possessório, apenas com a nomenclatura alterada devido ao polo ativo ser o Estado e não Pessoa física.

O problema levantando se trata justamente da possibilidade de uma espécie de violação ao direito de propriedade, através da possibilidade de intervenção por

parte do estado. De um lado um direito sólido e importante, o direito de propriedade, de outro o Estado detentor da possibilidade de intervenção, porém sempre respeitando os requisitos constitucionais de embasar a intervenção, seja qual for a modalidade, no interesse da coletividade ou na necessidade pública.

Vê-se que com o crescimento demográfico, a função social da propriedade deve ganhar destaque, principalmente dos imóveis rurais, para impedir grandes áreas improdutivas, assim como no perímetro urbano para melhor uso do espaço em favor da coletividade.

Logo, intervenção é sim um instrumento hábil para coibir o mau uso da propriedade e permitir que a mesma atinja sua função social mesmo que para isso seja “violado” a base dos direitos reais, o direito de propriedade.

## REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**. 19. ed. São Paulo: Método, 2011.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/2002/L10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10406.htm)>. Acesso em: 22 set. 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 22 set. 2015.

BRASIL. **Decreto-lei nº 3.365 de 21 de junho de 1941**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/Del3365compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del3365compilado.htm)>. Acesso em: 22.set.2015.

BRASIL. **Decreto-lei nº 2 de 11 de fevereiro de 1966**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/Del3365compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del3365compilado.htm)>. Acesso em: 22 set. 2015.

BRASIL. **Decreto-lei nº 57.844 de 18 de fevereiro de 1966**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/Del3365compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del3365compilado.htm)>. Acesso em: 22 set. 2015.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de direito civil brasileiro: direito das coisas**. 28. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

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



MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MONTEIRO, Washington de Barros; MALUF, Carlos Alberto Dabus. **Curso de direito civil** São Paulo, Saraiva, 2013.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de direito civil: direitos reais**. 19. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

RODRIGUES, Silvio. **Direito civil: direito das coisas**. 27. ed. v. 5. São Paulo: Saraiva, 2002.

VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito civil: direitos reais**. 13. ed. v. 5. São Paulo: Atlas, 2013.