

GUSTAVO SCATOLINO | JOÃO TRINDADE

MANUAL

Didático DE

DIREITO ADMINISTRATIVO

14^a
EDIÇÃO

REVISTA, AMPLIADA
E ATUALIZADA

2026

 EDITORA
*Jus*PODIVM
www.editorajuspodivm.com.br

INTERVENÇÃO DO ESTADO NA PROPRIEDADE

Sumário • 1. Introdução; 1.1. Competência; 1.2. Fundamentos; 1.3. Modalidades; 2. Servidão administrativa; 2.1. Objeto; 2.2. Formas de instituição; 2.3. Extinção; 2.4. Indenização; 2.5. Características; 3. Requisição; 3.1. Objeto e indenização; 3.2. Instituição e extinção; 3.3. Característica; 4. Ocupação temporária; 4.1. Modalidades e indenização; 4.2. Extinção; 4.3. Características; 5. Limitações administrativas; 5.1. Indenização; 5.2. Características; 6. Tombamento; 6.1. Fonte normativa; 6.2. Objeto; 6.3. Natureza jurídica; 6.4. Espécies; 6.5. Desfazimento; 6.6. Efeitos; 6.7. Controle; 7. Desapropriação; 7.1. Fundamentos da desapropriação; 7.2. Desapropriação por necessidade pública; 7.3. Desapropriação por utilidade pública; 7.4. Desapropriação por interesse social; 7.5. Desapropriação-sanção ou confiscatória; 7.6. Competência; 7.7. Sujeitos ativos da desapropriação; 7.8. Sujeitos passivos da desapropriação; 7.9. Bens desapropriáveis; 7.10. Destinação dos bens; 7.11. Procedimento de desapropriação; 7.11.1. Fase declaratória; 7.11.2. Fase executória; 7.11.3. Contestação; 7.11.4. Imissão provisória na posse; 7.12. Indenização; 7.12.1. Indenização mediante títulos da dívida agrária e títulos da dívida pública; 7.13. Desapropriação indireta; 7.14. Desapropriação por zona; 7.15. Direito de extensão; 7.16. Tredestinação; 7.17. Retrocessão; 7.18. Espécies de desapropriação; 7.18.1. Desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária; 7.18.2. Desapropriação por interesse social – desapropriação urbanística; 7.18.3. Desapropriação-sanção ou confiscatória. **Estudo Avançado:** 1. Tombamento; 1.1. Tombamento – espécie de ato: discricionário ou vinculado; 1.2. Tombamento – espécie de servidão; 1.3. Instituição do tombamento; 2. Servidão; 2.1. Servidão – instituição; 2.2. Servidão – prescrição; 2.3. Servidão – indenização; 2.4. Servidão e limitação administrativa; 3. Desapropriação; 3.1. Intervenção do Ministério Público na desapropriação; 3.2. Bens desapropriáveis; 3.3. Fase declaratória; 3.4. Caducidade – desapropriação para fins de reforma agrária; 3.5. Fase executória; 3.6. Indenização; 3.7. Retrocessão – natureza jurídica (direito real ou pessoal); 3.8. Retrocessão – prescrição; 3.9. Desapropriação indireta – prescrição; 3.10. Desapropriação por zona; Jurisprudência Seleccionada; Revisão.

1. INTRODUÇÃO

O direito à propriedade é reconhecido pela Constituição no art. 5º, XXIII. Assim, esse direito é de índole constitucional, sofrendo, porém, limitações por normas emanadas da própria Carta Política, que o coloca como direito fundamental.

A Constituição, ao mesmo tempo que garante o direito à propriedade, condiciona o uso ao atendimento da função social (art. 5º, XXIII). Já no art. 182, § 2º, a propriedade urbana cumpre a função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade, expressas no plano diretor, isto é, haverá situações em que os interesses do proprietário estarão na contramão no plano diretor traçado.

Também no art. 5º, XXV, a CF estabelece que o Poder Público poderá usar a propriedade particular no caso de iminente perigo público, fixando também a possibilidade de desapropriação, forma de intervenção mais rigorosa na propriedade.

A intervenção do Estado na propriedade será toda e qualquer atividade estatal que, amparada na Constituição e na lei, tenha como finalidade ajustá-la aos fatores exigidos pela função social a que está condicionada.

1.1. Competência

A intervenção na propriedade é estabelecida pela CF, que dispõe, no art. 22, I, II e III, que a competência para **legislar** sobre o direito da propriedade, desapropriação e requisição é da **União Federal**. No que diz respeito à competência para legislar sobre as *restrições e o condicionamento* ao uso da propriedade, a competência se divide entre a **União, estados, Distrito Federal e municípios**.

1.2. Fundamentos

A supremacia do interesse público sobre o direito privado é um dos fundamentos da intervenção do Estado na propriedade. Essa intervenção estatal cria imposições que restringem ou condicionam o uso da propriedade pelo titular. Toda vez que o particular sofre a imposição interventiva em sua propriedade deverá haver justificativa da atuação estatal.

A função social da propriedade é outro fundamento, no qual se estabelece que a propriedade tem como objetivo alcançar o bem-estar social. Quando não atender a esse instituto, o Estado pode intervir na propriedade, sempre que esta não estiver amoldada ao pressuposto exigido na CF.

1.3. Modalidades

Conforme aponta a doutrina, a intervenção do Estado na propriedade pode admitir duas formas básicas: a intervenção restritiva e a intervenção supressiva.

A intervenção **restritiva** ocorre quando o Estado impõe restrições e condicionamentos ao uso da propriedade sem retirá-la de seu titular. O proprietário não poderá utilizá-la a seu exclusivo critério e conforme seus padrões, devendo subordinar-se às imposições emanadas do Poder Público; porém, conservará a propriedade em sua esfera jurídica.

As modalidades de intervenção restritivas são: a servidão administrativa, a requisição, a ocupação temporária, as limitações administrativas e o tombamento.

Já a intervenção **supressiva** ocorre quando o Estado, utilizando o princípio da supremacia do interesse público, transfere para si a propriedade de terceiro, em nome do interesse público. A modalidade dessa intervenção é a desapropriação.

2. SERVIDÃO ADMINISTRATIVA

A servidão administrativa é o direito real público que autoriza o Poder Público a usar a propriedade imóvel para permitir a execução de obras e serviços de interesse coletivo. É, portanto, instituído em favor do Estado para atender a fatores de interesse público.

A instalação de redes elétricas e a implementação de gasodutos e oleodutos em áreas privadas para a execução de serviços públicos são exemplos comuns de servidão administrativa. Com a

servidão, irá ocorrer o uso pelo Poder Público da parte da propriedade necessária à execução dos serviços públicos.

Os fundamentos da servidão administrativa também são a supremacia do interesse público sobre o interesse privado e a função social da propriedade.

2.1. Objeto

A servidão administrativa ocorre sobre a propriedade imóvel e bens privados, mas nada impede que, em situações especiais, possa incidir sobre bem público.

2.2. Formas de instituição

As servidões administrativas possuem duas formas. A primeira ocorre com o **acordo** entre o proprietário e o Poder Público, no qual, depois de declarada a necessidade pública de instituir a servidão, o Estado utilizará a propriedade para o fim já especificado, no ato pelo qual foi declarada a referida necessidade. As partes então celebram acordo formal, por escritura pública, para fins de subsequente registro do direito real.

A outra forma ocorre pela **sentença judicial**, via utilizada quando não houver acordo entre as partes, promovendo o Poder Público a ação perante o proprietário para a utilização forçada do bem.

Quando a Administração não celebrar acordo com o proprietário nem observar as formalidades necessárias à implementação da servidão administrativa, o uso da propriedade pelo Poder Público se dá *manu militari*, isto é, se consumada a instalação da servidão, o proprietário poderá pleitear judicialmente indenização, com vistas à eventual reparação de seus prejuízos.

As servidões são instituídas sobre propriedades determinadas, sendo admissível sua instituição apenas por acordo entre as partes ou por sentença judicial. Ou seja, não há autoexecutoriedade.

As servidões que decorrem diretamente da lei dispensam o registro em cartório. Nas demais hipóteses, a inscrição no cartório de registro de imóveis é indispensável.

2.3. Extinção

Em regra, a servidão administrativa é **permanente**. Portanto, podem ocorrer alguns fatores supervenientes que acarretam a extinção. O primeiro fator consiste no desaparecimento da coisa gravada. Outro fator é se o bem gravado for incorporado ao patrimônio da pessoa em favor da qual foi instituída. E o último é a situação administrativa pela qual fica constatado o desinteresse do Estado em continuar utilizando parte do domínio alheio.

2.4. Indenização

Em regra, não há. A servidão administrativa não enseja a retirada da propriedade da esfera jurídica de seu titular; é apenas o uso da propriedade para a execução de serviços públicos. Como apenas ocorrerá o uso da propriedade, o valor da indenização terá delineamento jurídico diverso.

Não ocorrerá pagamento da indenização se o uso pelo Poder Público não provocar prejuízo ao proprietário. Caso ocorra prejuízo, o valor da indenização não poderá corresponder ao valor do imóvel em si.

2.5. Características

A servidão administrativa possui as seguintes características:

- a natureza jurídica é a de direito real;
- incide sobre bem imóvel;
- tem caráter de definitividade;
- inexistência de autoexecutoriedade: só se constitui por meio de acordo ou de decisão judicial.

3. REQUISIÇÃO

A requisição é uma modalidade de intervenção estatal quando o Estado utiliza bens móveis, imóveis e serviços particulares, **em situação de perigo público iminente**. A requisição divide-se em civil e militar.

O administrador não é livre para requisitar bens e serviços. Para poder fazer, é necessário que esteja presente situação de perigo público iminente, e que este perigo ponha em risco não só a coletividade como também esteja em via de efetivação imediata, a se consumir ou a expandir-se, de forma irremediável, se alguma medida não for adotada. As situações de perigo não são apenas ações humanas, mas também fatos de natureza, como inundações, epidemias, catástrofes etc.

O fundamento das requisições são os arts. 5º, XXIII, e 170, III, da CF, e o inciso XXV do art. 5º. Tais dispositivos asseveram que, em caso de iminente perigo público, a autoridade competente poderá usar de propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior, se houver dano.

A regulamentação das requisições civil e militar, em caso de iminente perigo, em tempo de guerra, será privativa da União.

O Decreto-Lei nº 4.812, de 08.10.1942, disciplina a requisição civil e militar. A Lei Delegada nº 4, de 26.09.1962, e o Decreto-Lei nº 2, de 14.01.1966, também estão relacionados à intervenção no domínio econômico e para os bens e serviços necessários ao abastecimento da população.

3.1. Objeto e indenização

O objeto das requisições abrange bens móveis, imóveis e serviços particulares e tem como finalidade preservar a sociedade contra situações de perigo público iminente. A requisição, porém, não será legítima se não configurar a situação de perigo.

A **indenização pelo uso de bens e serviços é condicionada**, pois o proprietário deverá fazer jus à indenização se a atividade estatal lhe tiver provocado danos. Caso contrário, não haverá indenização. A indenização será sempre *posteriori*.

A prescrição da indenização consuma-se em cinco anos, contados a partir do momento em que se inicia o efetivo uso do bem pelo Poder Público.

❏ QUESTÃO DISCURSIVA

- ✦ (PC-RJ – Delegado de Polícia – 2009) Foi editada lei estadual determinando que, nos casos de requisição de bens particulares, a indenização deverá ser necessariamente prévia. Opine acerca da constitucionalidade da norma.

3.2. Instituição e extinção

Depois de verificada a situação de risco iminente, a requisição pode ser decretada, não dependendo de qualquer decisão judicial, tratando-se de ato **dotado de autoexecutoriedade**.

A extinção da requisição se dará depois de desaparecer a situação de perigo público iminente.

3.3. Características

- é direito pessoal da Administração;
- seu pressuposto é o perigo público iminente;
- incide sobre bens imóveis, móveis e serviços;
- caracteriza-se pela transitoriedade;
- a indenização, se houver, é ulterior;
- autoexecutória.

4. OCUPAÇÃO TEMPORÁRIA

A ocupação temporária é instituto típico de utilização de propriedade **imóvel**, pois seu objetivo é permitir que o Poder Público deixe alocado, em terreno desocupado, máquinas, equipamentos, alojamento de operários ou instrumentos do gênero. Será, portanto, a forma de intervenção pela qual o Poder Público usa transitoriamente imóveis privados, como meio de apoio à execução de obras e serviços públicos.

Como exemplo de ocupação temporária temos a utilização de terrenos particulares, perto de estradas, utilizados para alocação transitória de máquinas, equipamentos de serviços etc., bem como a ocupação temporária de escolas, clubes e outros estabelecimentos privados para a realização de eleições.

Além da função social dos arts. 5º, XXIII, e 170, III, CF, pode-se considerar fundamento específico o art. 36 do Decreto-Lei nº 3.365/41, que dispõe que é permitida a ocupação temporária, que será indenizada por ação própria, de terrenos não edificados, vizinhos às obras e necessários para a sua realização.

4.1. Modalidades e indenização

A ocupação temporária possui duas modalidades: a primeira é a ocupação temporária para obras públicas, vinculadas ao processo de desapropriação previsto no art. 36 do Decreto-Lei 3.365/41. A outra modalidade é a ocupação temporária para as demais obras e

para os serviços públicos em geral, sem qualquer vínculo com o processo de desapropriação executado pelo Estado.

Se for vinculada ao processo de desapropriação, haverá indenização e implicará o dever de o Estado indenizar o proprietário pelo uso do imóvel, pois se consuma por período de tempo mais extenso, gerando a obrigatoriedade de indenização. Já na ocupação desvinculada da desapropriação, em princípio não haverá indenização; porém, esta será devida se o uso acarretar comprovado prejuízo ao titular do bem.

A prescrição ocorre em cinco anos da pretensão, para que o proprietário postule indenização pelos prejuízos decorrentes da ocupação temporária.

4.2. Extinção

A extinção da ocupação temporária ocorre se a ocupação visa à consecução de obras e serviços públicos. A desocupação da propriedade será concluída após a atividade pública. Se o Poder Público extrapolar os limites legais de ocupação, sua conduta será abusiva e suscetível de invalidação via judicial.

4.3. Características

- cuida-se de direito de caráter não real;
- só incide sobre a propriedade imóvel;
- tem caráter de transitoriedade;
- a situação constitutiva da ocupação é a necessidade de realização de obras e serviços públicos normais;
- a indenização varia de acordo com a modalidade de ocupação: se for vinculada à desapropriação, haverá dever indenizatório; se não, inexistirá, em regra, esse dever; a menos que haja prejuízos para o proprietário.

5. LIMITAÇÕES ADMINISTRATIVAS

As limitações administrativas são determinações de caráter **GERAL**, que o Poder Público impõe a proprietários indeterminados, para o fim de condicionar a propriedade ao atendimento da função social, consistindo em obrigações positivas, negativas ou permissivas.

Por obrigações **positivas** pode-se citar a imposição da limpeza de terreno. A obrigação **negativa** pode ser o caso de não construir além de determinado número de pavimentos. E a obrigação **permissiva** são aquelas em que o proprietário tem de tolerar a ação administrativa, por exemplo, o ingresso de agentes da vigilância sanitária.

Algumas limitações administrativas têm origem em lei e atos administrativos de natureza urbanística, sendo regulamentadas pela CF, nos arts. 182 e 183, e pela Lei nº 10.257/01, que institui diversos instrumentos que configuram limitações administrativas. Algumas dessas limitações são o parcelamento e edificação compulsória, direito de preempção municipal e o estudo de impacto de vizinhança.

A função social da propriedade e a supremacia do interesse público constituem o fundamento das limitações administrativas (arts. 5º, XXIII, e 170, III, da CF).

As limitações administrativas também têm como fundamento o **exercício do poder de polícia**, restringindo e condicionando a liberdade e a propriedade, visando ao interesse da coletividade.

Sendo assim, as limitações estão previstas em lei ou em atos normativos fundados em lei, com o intuito do bem-estar comum.

5.1. Indenização

A limitação, em regra, não gera indenização em favor dos proprietários, pois não haverá prejuízos individualizados, mas sacrifícios a que se devem obrigar os membros da coletividade em favor desta.

Segundo o STJ, excepcionalmente, poderá haver direito à indenização caso comprovado efetivo prejuízo ou limitação além das já existentes como, por exemplo, no caso de ser editado plano diretor municipal que instituiu, na área onde se localizam lotes de particulares, uma zona de proteção ambiental, restringindo o uso e a ocupação do solo, ocorrendo, com isso, perda substancial do valor econômico.¹

5.2. Características

- são atos legislativos ou administrativos de caráter geral;
- têm caráter definitivo;
- o motivo das limitações administrativas é constituído pelos interesses públicos abstratos;
- ausência de indenização.

6. TOMBAMENTO

O tombamento é a forma de intervenção na propriedade em que o Poder Público protege o patrimônio cultural brasileiro. O Estado irá intervir na propriedade privada para proteger o patrimônio cultural, com o objetivo de preservar a memória nacional.

Justificam o tombamento fatores de ordem histórica, artística, cultural, científica, turística e paisagística. Mesmo permanecendo na propriedade particular, esses bens passam a ser protegidos pelo Poder Público, que impõe restrições ao uso pelo proprietário.

6.1. Fonte normativa

A CF protege os bens de interesse cultural, impondo ao Estado o dever de garantir a todos o exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional. Também definem o 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 (art. 216, CF).

1 STJ. 1ª Seção. Pet 12.329-DF, Rel. Min. Francisco Falcão, julgado em 27/9/2023 (Info 789).

O art. 216, § 1º, da CF, dispõe que 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.

Como a defesa do patrimônio cultural é matéria de interesse geral da coletividade, o tombamento é fundado na necessidade de adequação da propriedade à função social (arts. 5º, XXIII, e 170, III, da CF).

6.2. Objeto

O tombamento incide sobre bens **móveis e imóveis**. O art. 1º do Decreto-Lei nº 25/37 define como patrimônio histórico e artístico nacional os bens móveis e imóveis existentes no país.

Os bens suscetíveis de tombamento são aqueles que traduzam aspectos de relevância para a noção de patrimônio histórico e artístico.

Segundo a Lei, equiparam-se a bens objeto de tombamento os monumentos naturais, bem como os sítios e paisagens que importe conservar e proteger pela feição notável com que tenham sido dotados pela natureza ou agenciados pela indústria humana.

Tendo em vista que o tombamento tem por finalidade preservar a memória cultural, não é qualquer bem que poderá ser objeto do instituto. O tombamento não poderá ser utilizado para outra finalidade que não seja a preservação da memória nacional.

Já foi cogitado tomar o céu de Brasília. De fato, trata-se de uma paisagem única. Mas a intenção do tombamento era, na verdade, evitar a criação de prédios muito altos no centro da cidade, evitando assim aglomeração urbana e tumulto de pessoas. Para tal finalidade, podem existir outras medidas administrativas (ex.: limitação administrativa).

Alguns autores admitem o tombamento de bens imateriais. No entanto, na prática é de difícil aplicação. Como fazer incidir as restrições no bem em razão do tombamento (não pode ser alterada, não pode sair do país)? Certa vez, foi cogitada a hipótese de ser tombada a voz que fazia avisos nos aeroportos brasileiros. Logo que a dona da voz anunciou sua aposentadoria, vimos alguns sustentando o tombamento. Porém, mais uma vez fica a pergunta: como aplicar as regras do tombamento nesse caso? Como “tombar” uma dança, uma receita, um jogo? Como alternativa, é possível efetuar o Registro no Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – Iphan de determinados bens a fim de garantir proteção e destacar sua relevância. O Decreto nº 3.551/2000 instituiu o Registro de Bens Culturais de Natureza Imaterial que constituem patrimônio cultural brasileiro, criando o Programa Nacional do Patrimônio Imaterial.

O tombamento pode recair sobre bens públicos ou privados. Contudo, não se aplica o dispositivo do Decreto-Lei nº 3.365/41 referente à desapropriação em que se exige lei. Isso porque, o tombamento não constitui em transferência da propriedade.²

2 STF; ACO-Agr 1.208; Rel. Min. Gilmar Mendes; DJE 04/12/2017; STJ MS 18.952/RJ, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 26/04/2005, DJ 30/05/2005 p. 266.

José dos Santos Carvalho Filho tem entendimento que também para o tombamento deve-se respeitar a hierarquia federativa, aplicando por analogia o art. 2º, § 2º do DL 3.365/41.

6.3. Natureza jurídica

O tombamento é instrumento especial de intervenção restritiva do Estado na propriedade privada. Tem natureza concreta e específica, configurando uma restrição de uso de propriedade determinada.

Constitui, portanto, ato administrativo que exige todos os elementos necessários a conferir-lhe carga de legalidade.

6.4. Espécies

O tombamento pode ser executado levando-se em consideração a manifestação de vontade ou a eficácia do ato. Quanto à *manifestação de vontade*, o tombamento pode ser **voluntário**, quando o proprietário consente o tombamento, seja este mediante pedido que ele mesmo formula ao Poder Público, seja se houver anuência, com a notificação que lhe é dirigida, no sentido da inscrição do bem. E **compulsório**, quando o Poder Público inscreve o bem como tombado, apesar da resistência e do inconformismo do proprietário.

Quanto à *eficácia* do ato, poderá ser **provisório**, quando estiver em curso o processo administrativo, instaurado pela notificação, e **definitivo** depois de sua conclusão, inscrevendo o Poder Público o bem no livro de tombo.

📌 QUESTÃO DE CONCURSO

- ✦ **Ano: 2017 Banca: CESPE Órgão: TRF – 5ª REGIÃO Prova: CESPE – 2017 – TRF – 5ª REGIÃO – Juiz Federal Substituto.** Um imóvel de propriedade da União situa-se no centro histórico de um município e conserva todas as características históricas e arquitetônicas da época colonial. Nesse caso, o município é impedido de efetuar o tombamento desse imóvel, pois, apesar de se tratar de hipótese de exercício de competência concorrente, incide o princípio da hierarquia federativa.

Resposta. Errado.

6.5. Desfazimento

É possível ser o tombamento desfeito; o Poder Público, de ofício ou em razão de solicitação do proprietário ou de outro interessado, pode julgar que não subsistem mais os motivos que deram ensejo ao ato. Sendo assim, o efeito será o seu desfazimento, cancelando-se o ato de inscrição.

6.6. Efeitos

O tombamento é a restrição ao uso da propriedade privada, e esse fato deve ser levado a registro no Ofício de Registro de Imóveis, sendo averbado ao lado da transcrição do imóvel. Se o bem for alienado, o adquirente tem a obrigação de levar ao Registro de Imóveis a escritura pública ou o termo do contrato, tendo 30 dias para fazê-lo, sob pena de multa correspondente a 10% do valor do negócio jurídico.

As coisas tombadas não poderão, em qualquer caso, ser destruídas, demolidas ou mutiladas; nem reparadas, pintadas ou restauradas sem prévia autorização especial do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. Tratando-se de bem móvel, a coisa tombada não poderá sair do país, senão por curto prazo, sem transferência de domínio e para fim de intercâmbio cultural, a juízo do Conselho Consultivo do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (arts. 15 e 17, Decreto-Lei nº 25/37). O proprietário terá o dever de conservar o bem tombado, mantendo-o em suas características culturais originais.

A vizinhança do prédio tombado ficará proibida de fazer qualquer tipo de construção que impeça ou reduza a visibilidade em relação ao prédio sob proteção, bem como colocar cartazes ou anúncios sem autorização da autoridade competente.

Prevía o Decreto nº 25/1937 o direito de preferência na alienação do bem tombado. A redação do art. 22 do referido Decreto era no seguinte sentido.

Art. 22. Em face da alienação onerosa de bens tombados, pertencentes a pessoas naturais ou a pessoas jurídicas de direito privado, a União, os Estados e os municípios terão, nesta ordem, o direito de preferência. (Revogado pela Lei n.º 13.105, de 2015) (Vigência)

§ 1º Tal alienação não será permitida, sem que previamente sejam os bens oferecidos, pelo mesmo preço, à União, bem como ao Estado e ao município em que se encontrarem. O proprietário deverá notificar os titulares do direito de preferência a usá-lo, dentro de trinta dias, sob pena de perdê-lo. (Revogado pela Lei n.º 13.105, de 2015) (Vigência)

Realizada a venda sem observância do direito de preferência aos Entes Públicos, poderia haver o sequestro do bem, com aplicação de multa.

No entanto, essa disposição sobre preferência não existe mais, na medida em que foi revogada pelo Novo Código de Processo Civil. Assim, na alienação do bem tombado, poderá o particular fazê-la a quem lhe convier.

Apesar de não haver mais tal obrigatoriedade, nada impede que o Poder Público faça a aquisição do bem tombado, sem direito de preferência é claro, se assim for de interesse público para preservar a memória cultural do país.

Ademais, ocorrendo a venda, o tombamento originário não se extinguirá, ficando o novo proprietário obrigado a observar todos os ônus que incidem no bem tombado, bem como caberá o Poder Público zelar pela conservação do bem com suas características originais.

No entanto, foi mantido o direito de preferência nas alienações judiciais:

Art. 889. Serão cientificados da alienação judicial, com pelo menos 5 (cinco) dias de antecedência:

[...]

*VIII – a União, o Estado e o Município, **no caso de alienação de bem tombado.***

Art. 892. Salvo pronunciamento judicial em sentido diverso, o pagamento deverá ser realizado de imediato pelo arrematante, por depósito judicial ou por meio eletrônico.

[...] § 3º No caso de leilão de bem tombado, a União, os Estados e os Municípios terão, nessa ordem, o direito de preferência na arrematação, em igualdade de oferta.

O tombamento não gera qualquer tipo de indenização ao proprietário, pois apenas obriga este a manter o bem dentro de suas características. Somente se o proprietário comprovar que o ato de tombamento causou algum prejuízo é que fará jus à indenização.

6.7. Controle

O tombamento se sujeita a controle, que será exercido pelo presidente da entidade pública cultural ou pelo Presidente da República. Este poderá ser de legalidade quando se vislumbrar vício relativo aos requisitos de validade do ato, como a competência, a forma, a finalidade. E de

conveniência, quando, por razões de interesse público aferíveis apenas pela Administração, for rejeitada a proposta de tombamento ou for cancelado o próprio ato.

7. DESAPROPRIAÇÃO

Desapropriação é o procedimento pelo qual o Poder Público retira a propriedade do particular, transferindo para si ou para terceiros, por razões de utilidade pública, necessidade pública ou de interesse social.

Entre as formas de intervenção do Estado na propriedade, a desapropriação é a mais severa, ao contrário das demais formas de intervenção estudadas (*restritivas*), em que o Poder Público apenas condiciona o uso, uma vez que ela retira a propriedade do particular.

A Constituição garante o direito de propriedade no artigo 5º, inciso XXII. Mais adiante, estabelece que a propriedade atenderá à sua função social (inciso XXIII),³ tratando-se também de princípio de ordem econômica (art. 170, III). Dessa forma, o Texto Constitucional assegura o direito à propriedade, mas com o objetivo de cumprir sua função social. Nesse cenário, pode surgir o instituto da desapropriação, na medida em que, se a propriedade não cumprir a função social, poderá o proprietário perdê-la.

A desapropriação é iniciada mediante procedimento administrativo, a partir de uma declaração do Estado afirmando ter interesse na desapropriação, dando início às medidas com a finalidade de transferência do bem, podendo todo o processo expropriatório ser encerrado nessa esfera se não houver oposição do proprietário. Porém, em muitas vezes é acompanhada de uma fase judicial, na medida em que, não concordando o particular, o Estado deverá consumir o procedimento pela via judicial.

☞ *Com a desapropriação, eventuais ônus que incidam sobre o bem desapropriado permanecem?*

Não. A desapropriação é forma **originária** de aquisição de propriedade, porque não decorre de nenhum título anterior, tornando-se o bem expropriado insuscetível de reivindicação, bem como a liberação de quaisquer ônus que sobre ele incidam (ex.: hipoteca), ficando eventuais credores sub-rogados no preço.

Por ser aquisição originária de propriedade, mesmo que a indenização seja paga a pessoa que não seja o verdadeiro proprietário do bem, este não retornará ao domínio do expropriado. Prevê o art. 35 do Decreto-Lei nº 3.365/41 que os bens expropriados, uma vez incorporados à Fazenda Pública, não podem ser objeto de reivindicação, ainda que fundada em nulidade do processo de desapropriação. Qualquer ação julgada procedente resolver-se-á em perdas e danos. Ademais, a ação judicial de desapropriação prossegue, independentemente de saber a Administração quem seja o proprietário, e os eventuais ônus que incidem sobre o bem objeto da desapropriação se extinguem e ficam sub-rogados no preço (art. 31, Decreto-Lei nº 3.365/41).

7.1. Fundamentos da desapropriação

O art. 5º, inciso XXIV, da CF determina que 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 na Constituição.

3 XXII – é garantido o direito de propriedade; XXIII – a propriedade atenderá a sua função social.

São, portanto, três tipos diferentes de desapropriação: 1) necessidade pública; 2) utilidade pública; 3) interesse social.

Sendo os pressupostos da desapropriação a necessidade ou utilidade pública ou interesse social, preferimos não incluir como espécie de desapropriação a retirada de glebas do particular utilizadas para culturas ilegais de plantas psicotrópicas, pois se trata na verdade de perda de bens, não se enquadrando em nenhum dos fundamentos autorizadores de desapropriação. Corrobora esse entendimento a ausência de indenização ao proprietário, ao contrário da desapropriação, que necessariamente deve ser acompanhada de indenização.

👉 COMO ESSE ASSUNTO TEM SIDO ABORDADO NAS PROVAS

- ✦ **(Ministério Público do Estado de Mato Grosso – Cespe – 2005)** Tecnicamente, a perda da propriedade que a Constituição prevê para os casos de terras nas quais sejam cultivadas plantas psicotrópicas não se assemelha às formas de desapropriação propriamente ditas, pois falta àquela a reposição do patrimônio da pessoa atingida. A indenização pela perda da propriedade é inerente às desapropriações de que trata o direito administrativo.

Resposta: Certo.

Para fins didáticos, no entanto, vamos tratá-la como espécie de desapropriação (desapropriação confiscatória), ficando ressalvado nosso ponto de vista.

7.2. Desapropriação por necessidade pública

O Decreto-Lei nº 3.365/41 disciplinou o instituto da desapropriação, mas o legislador tratou os pressupostos de necessidade ou utilidade pública como sendo apenas um fundamento, utilizando de forma genérica a expressão **utilidade pública**.

A necessidade pública decorre de situações de **emergência**, em que é imprescindível a intervenção imediata do Estado, com a necessária transferência inadiável de bens de terceiros para o Poder Público.

O art. 5º do Decreto-Lei nº 3.365/41 apresenta algumas situações em que ocorre necessidade pública: segurança nacional, defesa do Estado, socorro público em caso de calamidade, salubridade pública, entre outras.

7.3. Desapropriação por utilidade pública

A utilidade pública ocorre nas situações em que é **conveniente** a transferência do bem para o Estado.

O art. 5º do Decreto-Lei nº 3.365/41 apresenta algumas situações em que ocorre necessidade pública: criação e melhoramento de centros de população, seu abastecimento regular de meios de subsistência, 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, entre outras.

FUNDAMENTOS	Necessidade pública	Urgência
	Utilidade pública	Conveniente
	Interesse social	Justa distribuição da propriedade ou condicionar o seu uso ao bem-estar social

7.4. Desapropriação por interesse social

A desapropriação por **interesse social** é tratada atualmente na Lei nº 4.132, de 1962. Sua inserção na ordem constitucional deu-se com a Constituição de 1946.

O interesse social consiste nas situações em que mais se destaca a função social da propriedade. A Lei nº 4.132/62 determina que a desapropriação por interesse social será decretada para promover a justa distribuição da propriedade ou condicionar seu uso ao bem-estar social.

A desapropriação por interesse social comporta três espécies:

- a) desapropriação por interesse social “genérica”;
- b) desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária;
- c) desapropriação por interesse social – desapropriação urbanística.

Denominamos **desapropriação genérica** por não ter disciplina própria, ao contrário do que ocorre com as demais, desapropriação para fins de reforma agrária e desapropriação urbanística. No entanto, é importante destacar que a desapropriação “genérica” deve ter um fim específico, uma vez que para o Poder Público realizar qualquer desapropriação deve se ater a uma das hipóteses previstas em lei.

São casos de interesse social, conforme a Lei nº 4.132/62, entre outros: aproveitamento de todo bem improdutivo ou explorado sem correspondência com as necessidades de habitação, trabalho e consumo dos centros de população a que deve ou possa suprir por seu destino econômico; estabelecimento e manutenção de colônias ou cooperativas de povoamento e trabalho agrícola; construção de casas populares.

Apesar de a desapropriação por interesse social ser de competência de todos os Entes federativos (União, estados, DF e municípios), a **desapropriação por motivo de interesse social de terras rurais para fins de reforma agrária** a fim de condicionar o uso da terra à sua função social é de competência **exclusiva da União**.

A desapropriação de imóveis rurais para fins de reforma agrária, que tem como fundamento o interesse social, é disciplinada pelos arts. 184 a 191 da CF; pela Lei nº 8.629/93, arts. 18 a 23 do Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/64) e seu procedimento judicial, regido pela Lei Complementar nº 76/93.

ATENÇÃO: Não há impedimento para que estados e municípios promovam desapropriação de imóveis rurais. O que não pode ocorrer é a desapropriação pelos estados e municípios de imóveis rurais para fins de **reforma agrária**, cuja competência pertence à União.

Há, ainda, a **desapropriação urbanística**, que tem como pano de fundo o interesse social, de competência dos municípios, originada pela Constituição de 1988, em seu art. 182, § 4º,

que possui o caráter de punir o proprietário que não utiliza a propriedade urbana conforme sua função social.

Tanto a desapropriação para fins de reforma agrária como a urbanística são denominadas pela doutrina **desapropriação-sanção**. Isso se justifica porque haverá a desapropriação pelo fato de o particular não utilizar a propriedade visando a atender a função social que nela deve estar presente. No caso da desapropriação urbanística, para a consumação da desapropriação, o município deve promover medidas que visem a “incentivar” o proprietário a adequar a propriedade à função social; caso isso não ocorra, será efetivada a desapropriação.

Desapropriação por interesse social	Genérica	União, estados, DF e municípios
	Terras rurais para fins de reforma agrária	União
	Urbanística	Municípios

7.5. Desapropriação-sanção ou confiscatória

Trata-se de modalidade de desapropriação, com caráter punitivo, ao proprietário que explora o cultivo de plantas psicotrópicas ou a exploração de trabalho escravo, não adequando, desse modo, o uso de sua propriedade à função social. Sua fonte constitucional está no art. 243 da CF.

7.6. Competência

A competência para **legislar** sobre desapropriação é privativa da União, nos termos do art. 22, II, da Constituição. Portanto, apenas a União poderá disciplinar legalmente o assunto. Essa competência privativa poderá, porém, ser delegada aos estados e ao Distrito Federal, para o trato de questões específicas, desde que a delegação seja efetivada por meio de lei complementar (CF, art. 22, parágrafo único).

A competência para **declarar** a utilidade pública ou o interesse social do bem visando a futura desapropriação é da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, pois a cada ente cabe verificar os casos de utilidade pública e de interesse social que justifiquem a desapropriação. Desse modo, todos os Entes federativos podem declarar a utilidade pública ou o interesse social. Entretanto, a desapropriação por interesse social para fins de **reforma agrária** é privativa da **União**. Quanto à desapropriação de imóveis urbanos não aproveitados de forma adequada (art. 182, CF), a competência é exclusiva do **município**.

A competência **executória**, que se refere à atribuição para promover efetivamente a desapropriação, providenciando todas as medidas e exercendo as atividades que culminarão na transferência da propriedade, é mais ampla, alcançando, além das entidades da Administração Direta e Indireta, os agentes delegados do Poder Público, como os concessionários e permissionários.

Assim, além da União, dos estados, do Distrito Federal, dos municípios e das entidades da Administração Indireta desses entes políticos (autarquias, fundações públicas, sociedades de economia mista e empresas públicas), também as empresas que executam serviços públicos por meio de concessão ou permissão podem **executar** a desapropriação, figurando no processo com todas as prerrogativas, direitos, obrigações, deveres e respectivos ônus, inclusive o relativo ao pagamento da indenização.

Para as pessoas que exercem funções delegadas do Poder Público, entretanto a competência é condicionada, visto que só podem propor ação de desapropriação se estiverem expressamente autorizadas em lei ou contrato (Decreto-Lei nº 3.365/41, art. 3º).

7.7. Sujeitos ativos da desapropriação

Entes políticos “superiores”⁴ podem desapropriar bens de outros Entes da Federação, **desde que haja autorização legislativa**. Desse modo, a União pode desapropriar bens dos estados, do Distrito Federal e dos municípios; os estados podem desapropriar bens dos municípios; os bens da União não são passíveis de expropriação; os municípios e o Distrito Federal não têm poder de desapropriar os bens das demais entidades federativas. A exigência de autorização legislativa foi inserida no DL 3365/41, pela Lei nº 14.620/23. Também fixou que será **dispensada a autorização legislativa** quando a desapropriação for realizada mediante **acordo** entre os entes federativos, no qual serão fixadas as respectivas responsabilidades financeiras quanto ao pagamento das indenizações correspondentes.

Da mesma forma, há vedação em relação a estados e municípios, uns perante os outros. Por exemplo: um estado não pode desapropriar bens de outros estados; o estado não pode desapropriar bem de município situado em estado diverso; tampouco podem os municípios desapropriar bens de outros municípios.

Não é admissível também, em razão da sistemática apresentada, que entidades políticas “inferiores” desapropriem bens de entidades administrativas vinculadas aos Entes políticos “superiores”, mesmo que algumas dessas entidades administrativas ostentem natureza de pessoa de direito privado, a exemplo das empresas públicas e sociedades de economia mista.⁵

Esse é o entendimento que a jurisprudência tem acolhido. O STJ já decidiu que município não poderia desapropriar área de sociedade de economia mista em que a União possuía participação majoritária, sob pena de desrespeito à estruturação hierárquica do Estado.⁶

7.8. Sujeitos passivos da desapropriação

O sujeito passivo da desapropriação é a pessoa que terá o bem expropriado. Pode ser uma pessoa física ou jurídica, pública ou privada.

O art. 2º, § 2º, do Decreto-Lei nº 3.365/41 prevê que os bens do domínio dos estados, municípios, Distrito Federal e territórios poderão ser desapropriados pela União, e os dos municípios pelos estados, mas, em qualquer caso, ao ato deverá preceder autorização legislativa. Nesse sentido, a Lei n. 14.620/2023, que alterou o Decreto n. 3.365/41, também estabelece que se será dispensada a autorização legislativa a que se refere o § 2º quando a desapropriação for realizada mediante acordo entre os entes federativos, no qual serão fixadas as respectivas responsabilidades financeiras quanto ao pagamento das indenizações correspondentes.

Percebe-se que os Entes federativos menores não detêm competência para desapropriar bens de outros Entes federativos.

4 Utilizamos a expressão **superiores** e **inferiores** em destaque, porque, na verdade, não há uma hierarquia propriamente dita entre os Entes políticos (União, estados, DF e municípios).

5 A impossibilidade por nós apresentada não é pacífica na doutrina. Existem autores que admitem a desapropriação, em qualquer caso, e outros que somente admitem se não resultar em ofensa ao princípio da continuidade dos serviços públicos.

6 RMS 1167/RJ, Rel. Ministro Pedro Aciole, Primeira Turma, julgado em 20.11.1991, DJ 17.02.1992, p. 1.356; REsp 214878/SP, Rel. Ministro Garcia Vieira, Primeira Turma, julgado em 05.10.1999, DJ 17.12.1999, p. 330.

7.9. Bens desapropriáveis

Em regra, a desapropriação pode recair sobre qualquer espécie de bem com conteúdo patrimonial, podendo ser móvel ou imóvel, corpóreo ou incorpóreo. Admite-se que a desapropriação incida sobre: o espaço aéreo; o subsolo; as ações, quotas ou direitos de qualquer sociedade etc.

Assim, qualquer bem pode ser desapropriado, inclusive ações podem ser desapropriadas. É possível que uma sociedade de economia mista seja transformada em empresa pública e a lei que autoriza a transformação da entidade já declare para fins de desapropriação, como de interesse social, as ações de particulares com o pagamento da respectiva indenização, passando todas as ações ao domínio do Poder Público.

Existem, contudo, bens que não podem ser desapropriados, como a moeda corrente do país e os chamados direitos personalíssimos, tais como a honra, a liberdade, a cidadania etc.

Conforme a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, as margens dos rios navegáveis são de domínio público, insuscetíveis de expropriação, e por isso mesmo excluídas de indenização (STF, Súmula 479).

Existem dispositivos legais que excluem determinados bens da desapropriação. Previu a CF (art. 185, II) que a propriedade produtiva não pode ser desapropriada para fins de reforma agrária, não obstante possa ocorrer a desapropriação para outra finalidade.

Também não podem ser desapropriados por um estado bens particulares situados em outro estado. Nesse caso, a impossibilidade de desapropriação decorre não do bem em si, mas sim de sua localidade e legitimidade ativa para a desapropriação.

Quando o imóvel a ser desapropriado caracterizar-se como núcleo urbano informal ocupado predominantemente por população de baixa renda, nos termos do § 2º do art. 9º da Lei nº 13.465/2017, o ente expropriante deverá prever, no planejamento da ação de desapropriação, medidas compensatórias que incluem a realocação de famílias em outra unidade habitacional, a indenização de benfeitorias ou a compensação financeira suficiente para assegurar o restabelecimento da família em outro local, exigindo-se, para este fim, o prévio cadastramento dos ocupantes (Incluído pela Lei nº 14.620, de 2023).

7.10. Destinação dos bens

Os bens objeto de desapropriação integram o patrimônio estatal; essa é a regra.

Em determinadas situações, os bens só integram provisoriamente o patrimônio do Poder Público, na medida em que serão transferidos aos particulares, dependendo da espécie de desapropriação.

Isso é o que ocorre, por exemplo, com a **desapropriação para fins de reforma agrária**, em que os bens são transferidos para os futuros beneficiários da reforma agrária; a desapropriação para abastecimento da população, em que os bens são distribuídos à população; a **desapropriação confiscatória**, pois as glebas rurais serão destinadas à reforma agrária e a programas de habitação popular, como prevê o art. 243 da CF.

Segundo Carvalho Filho, a integração do bem expropriado no patrimônio das pessoas componentes do Poder Público pode ser definitiva ou provisória. Será **definitiva** quando tiver utilização para o próprio Poder Público, ou seja, quando a desapropriação tiver sido processada em seu próprio benefício ou em benefício público. Será **provisória** quando, apesar de o bem ter sido desapropriado pelo Poder Público, este o tiver feito para possibilitar que terceiro o utilize.