



Fernando Ferreira Baltar Neto
Ronny Charles Lopes de Torres

Direito Administrativo

16^a
edição

revista,
atualizada
e ampliada

2026

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

Intervenção estatal na propriedade

Ronny Charles

1. INTRODUÇÃO

Para entender adequadamente o tema, é importante perceber que as mudanças de paradigma que afetaram o Estado, modificaram também sua relação com a propriedade privada. Conforme ensina Raquel Carvalho, se (como resultado de uma repulsa aos excessos praticados no **Estado absolutista**), durante o **Estado liberal** burguês, o direito de propriedade foi enaltecido, tido como absoluto, tal caráter não restou incólume à passagem para o **Estado Social**, que sedimentou a ideia de que a propriedade deve se submeter a uma função social (não possuindo mais seu caráter exclusivo e absoluto, em favor do proprietário).

Tal concepção perdura até hoje, mantendo-se a compreensão de que a propriedade se submete a uma função social, elemento que a define. Nada obstante, convém observar que a concepção de um **Estado Democrático de Direito** impede que o direito de propriedade seja relativizado pelo Estado arbitrariamente, em virtude de finalidades ilegítimas.

Isso tudo exige a leitura atual de algumas normas que regulam as modalidades de intervenção, compatibilizando-as à Constituição, com o mote de evitar atitudes estatais arbitrárias e ilegítimas. Diante de eventual ilegalidade, desvio de finalidade ou mesmo desproporcionalidade do ato administrativo que resulte na restrição ou supressão ao direito de propriedade, pela intervenção estatal, justifica-se o socorro à tutela judicial.

2. MODALIDADES

Quando intervém na propriedade, o Estado atinge algumas de suas características principais, como o caráter **absoluto**, a **exclusividade** ou a **perpetuidade**. O ordenamento prevê várias modalidades de intervenção, que afetam o direito de propriedade em aspectos específicos, seja restringindo-o (**intervenção restritiva**), seja suprimindo-o (**intervenção supressiva**), como se dá com a desapropriação.

A doutrina destaca as seguintes modalidades:

- **Limitação administrativa;**
- **Servidão administrativa;**
- **Ocupação temporária;**
- **Requisição administrativa;**
- **Tombamento;**
- **Desapropriação.**

2.1. Limitação administrativa

A **limitação administrativa** é a modalidade de intervenção que gera restrições gerais e abstratas, atingindo o **caráter absoluto** do direito de propriedade. Ela se dá pelo exercício do Poder de Polícia, materializando-se através da restrição à prerrogativa de disposição do bem, pelo proprietário, em razão de interesse público legítimo.

Deve-se perceber que ela não afeta o caráter exclusividade, mas apenas o caráter absoluto da propriedade, através de obrigações genéricas de fazer, de não fazer ou suportar. Podemos citar, como exemplo, as limitações para edificações de prédios (não construir acima de determinada altura) ou a exigência de atendimento a medidas de segurança.

► **Atenção!**

A exigência de promoção do adequado aproveitamento de solo urbano, descrita pela Constituição ao tratar da Política urbana (§4º do artigo 182), é uma hipótese de limitação administrativa, cujo desrespeito pode gerar, entre outras coisas, outra modalidade de intervenção, a desapropriação.

Conforme lembra Raquel Carvalho, as limitações administrativas se sujeitam aos limites da **reserva legal**, recaindo a competência, para impô-las, sobre o ente da federação a quem o constituinte atribuiu prerrogativa para legislar sobre a matéria.

Sendo **genérica e abstrata**, têm-se entendido que, em regra, a limitação administrativa não gera direito à indenização. Caso a limitação administrativa acabe por prejudicar totalmente a utilização da propriedade, será necessário pagamento de indenização, pois, neste caso, ter-se-á uma desapropriação indireta.

Segundo o STJ, a indenização pela limitação administrativa ao direito de edificar, advinda da criação de *área non aedificandi*, somente é devida se imposta sobre imóvel urbano e desde que fique demonstrado o prejuízo causado ao proprietário da área (RE 1.213.098-SC).

► Atenção!

É indevido o direito à indenização se o imóvel for adquirido após o implemento da limitação administrativa, porque se supõe que as restrições de uso e gozo da propriedade já foram consideradas na fixação do preço.

► Como esse assunto foi cobrado em concurso?

No concurso para Juiz de Direito – TJ/BA (CESPE/2019), com a seguinte ementa: *“O Estado, no exercício do poder de polícia, pode restringir o uso da propriedade particular por meio de obrigações de caráter geral, com base na segurança, na salubridade, na estética, ou em outro fim público, o que, em regra, não é indenizável. Essa forma de exercício do poder de polícia pelo Estado corresponde a”* foi considerada correta a seguinte assertiva: d) *uma limitação administrativa.*

No concurso para Procurador do Ministério Público de Contas – TCE/RO (CESPE/2019), com a seguinte ementa: *“De acordo com o STJ, a indenização pela limitação administrativa ao direito de edificar, advinda da criação de área non aedificandi, somente é devida na hipótese de”* foi considerada correta a seguinte assertiva: e) *a limitação ser imposta sobre imóvel urbano, desde que fique demonstrado o prejuízo causado ao proprietário da área.*

No concurso para Juiz do TJ/DFT (CESPE/2015), foi considerada ERRADA a seguinte assertiva: *“As limitações administrativas são medidas fundamentadas no poder de polícia do Estado, incidem sobre bens individualizados discriminados em ato administrativo e geram obrigações para o proprietário de cada um desses bens”.*

No concurso para Procurador do Estado da Bahia (Fundatec/2015), foi considerada ERRADA a seguinte assertiva: *“As limitações administrativas são restrições à propriedade de caráter geral que, como regra, geram o dever de indenizar o proprietário”.*

2.2. Servidão administrativa

Conforme explica José dos Santos Carvalho Filho, **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 público (ex.: colocação de postes de energia; passagem de oleoduto ou caminho; placas de sinalização).

O autor lembra que, embora possuam o mesmo núcleo, a servidão administrativa se diferencia da servidão de direito privado, tendo em vista o influxo de direito público em relação à primeira.

A servidão possui caráter específico, incidindo sobre coisas determinadas, e atinge parcial e concretamente o direito de propriedade. Ela incide sobre o **caráter exclusivo** da propriedade.

Nela se estabelece uma relação jurídica entre a coisa serviente e a coisa dominante. **Coisa serviente** é a propriedade que possui o encargo real de suportar a servidão administrativa, enquanto a **coisa dominante** é o serviço público concreto ou o bem afetado a uma utilidade pública.

Tem-se entendido que a servidão administrativa pode gerar direito à **indenização**, mas, apenas, quando demonstrada a ocorrência de dano. Segundo o STJ, nas hipóteses em que ficar demonstrado que a servidão de passagem abrange área superior àquela prevista na escritura pública, impõe-se o dever de indenizar, sob pena de violação do princípio do justo preço (REsp 1.359.575/RS).

► **Atenção!**

Não incide imposto de renda sobre os valores indenizatórios recebidos pelo particular, em razão de servidão administrativa instituída pelo Poder Público.

Conforme a doutrina da Prof^a Maria Sylvia Zanella di Pietro, ela pode se extinguir nas seguintes hipóteses:

- a) perda da coisa gravada;
- b) desafetação da coisa dominante;
- c) incorporação do imóvel serviente ao patrimônio público;
- d) transformação da coisa que a torne incompatível com seu destino.

Raquel Carvalho e Juarez Freitas explicam, ainda, que a servidão administrativa, por sua natureza de direito real de titularidade do Poder Público, é insuscetível de prescrição.

Conforme a doutrina, a servidão pode ser constituída das seguintes formas:

Por ação judicial	Por acordo	Diretamente por lei
de constituição de servidão (art. 40 do Decreto-Lei nº 3.365/40)	entre as partes, após ato declaratório de utilidade pública;	independentemente de qualquer ato administrativo unilateral ou bilateral.

Convém registrar a posição de Raquel Carvalho, ao defender que, não obstante eventual disposição legal, a servidão administrativa depende de procedimento administrativo prévio, que culmina no ato específico que restringe a exclusividade do direito de propriedade.

► **Como esse assunto foi cobrado em concurso?**

No concurso para *Titular de Serviços de Notas e de Registro – TJ/SC* (IESSES/2019), com a seguinte ementa: “A passagem de redes transmissão elétrica ou implantação de oleodutos em pequena parcela de propriedade privada, encerra a intervenção do Estado na propriedade na seguinte modalidade” foi considerada correta a seguinte assertiva: b) *Servidão Administrativa*.

No concurso para Outorga de Delegação de Serviços Notariais e Registros – TJ/RS (VUNESP/2019), com a seguinte ementa: “A respeito da intervenção do Estado na propriedade” foi considerada correta a seguinte assertiva: a) A servidão administrativa pode não precisar da existência de um prédio dominante, pois a restrição imposta ao prédio serviente pode se fundar exclusivamente pela necessidade de serviços de utilidade pública.

No concurso para o cargo de Juiz de Direito Substituto – AM (CESPE/2016), com a seguinte ementa: “Acerca da servidão administrativa, assinale a opção correta.” Foi considerada correta a seguinte alternativa: “C) A servidão administrativa, direito real público que autoriza o poder público a usar a propriedade imóvel para a execução de obras e serviços de interesse coletivo, pode incidir tanto sobre bem privado quanto público”

► Atenção!

Conforme discutido pelo STF, durante a ADI 6482/DF, ao tratar sobre a Lei Geral de Antenas e Direito de Passagem, a Lei federal, para garantir a universalização e a prestação eficiente dos serviços de telecomunicações, pode impedir a cobrança de preço público pelo uso das faixas de domínio. Diante dessa premissa, o STF entendeu como constitucional a regra prevista no artigo 12 da Lei nº 13.116/2015, segundo o qual “não será exigida contraprestação em razão do direito de passagem em vias públicas, em faixas de domínio e em outros bens públicos de uso comum do povo, ainda que esses bens ou instalações sejam explorados por meio de concessão ou outra forma de delegação, excetuadas aquelas cujos contratos decorram de licitações anteriores à data de promulgação desta Lei.”

2.3. Ocupação temporária

A **ocupação temporária** é uma modalidade de intervenção do Estado que restringe o **caráter exclusivo** da propriedade, nos casos de necessidade pública.

Há previsão do instituto no artigo 36 do Decreto-lei 3.365/41 (*É permitida a ocupação temporária, que será indenizada, afinal, por ação própria, de terrenos não edificadas, vizinhos às obras e necessários à sua realização*). A doutrina firmou o entendimento de que a ocupação, nesses casos, atinge, apenas, **bens imóveis**.

Contudo, consta também remissão à ocupação no artigo 139 da Lei nº 14.133/2021. O dispositivo estabelece, como consequência da rescisão causada pelo não cumprimento das obrigações contratuais, a “ocupação e utilização do local, instalações, equipamentos, material e pessoal empregados na execução do contrato, necessários à sua continuidade”. Nesse caso, o legislador previu a ocupação de bens imóveis e de bens móveis. Não obstante, em regra geral, a doutrina tem entendido que a ocupação incide apenas sobre bens imóveis.

A ocupação temporária é gratuita e transitória, contudo, quando causar dano, pode gerar direito à indenização.

► **Atenção!**

É indevida a equiparação da hipótese de desapropriação indireta, em que há transferência definitiva e irreversível da propriedade, com a de pretensão indenizatória por danos decorrentes de ocupação temporária do imóvel pelo poder público, na qual a prescrição é quinquenal (Neste sentido: REsp 1.190.271/RS, DJe 11/04/2018).

Uma diferença elementar entre a **ocupação temporária** e a **requisição administrativa** decorre do fato de que a segunda pressupõe iminente perigo público, enquanto a ocupação temporária pressupõe apenas o interesse público, dando-se, via de regra, em imóvel.

► **Atenção!**

O próprio texto constitucional prevê hipótese de “ocupação e uso temporário de bens e serviços públicos, na hipótese de calamidade pública,” pela União, uma vez declarado estado de Defesa (CF, § 1º do art. 136). Nesse caso, parte relevante da doutrina tem entendido que, em virtude do estado de “perigo público” envolvido, configurar-se-ia uma hipótese de “requisição administrativa” e não de ocupação temporária.

► **Como esse assunto foi cobrado em concurso?**

No concurso para Promotor de Justiça – MPE/PI (CESPE/2019), com a seguinte ementa: *“Na hipótese de rescisão unilateral de contrato administrativo, a administração pública poderá promover a apropriação provisória dos bens e do serviço vinculado ao objeto do contrato para evitar a interrupção de sua execução. Essa medida representa uma cláusula exorbitante que se materializa em intervenção do Estado na propriedade privada na modalidade denominada”* foi considerada correta a seguinte assertiva: c) ocupação temporária.

No concurso para Juiz do TJ/DFT (CESPE/2015), foi considerada ERRADA a seguinte assertiva: *“A ocupação temporária é a utilização transitória pelo Estado de bens imóveis de propriedade particular para fins de interesse público, uso que não suscita direito a indenização ante a efemeridade da limitação do uso do bem”*.

2.4. Requisição administrativa

A requisição administrativa é uma modalidade de intervenção do Estado na propriedade privada, um ato administrativo unilateral consistente na aquisição de bens, móveis ou imóveis, ou de serviços pertencentes ao particular para atendimento de uma necessidade pública urgente. Sua aplicação para serviços, em nossa opinião, é excepcional, não podendo impor prestação obrigatória que afronte a liberdade do indivíduo e a dignidade da pessoa humana.

Segundo lição da ilustre Professora Raquel Carvalho, **requisição administrativa** é um ato administrativo unilateral e autoexecutório que consiste na utilização de

bens ou de serviços particulares pela Administração, para atender necessidades coletivas em tempo de guerra ou em caso de perigo público iminente, mediante pagamento de indenização *a posteriori* (ex.: Requisição de um bem imóvel, para fins de atendimento a uma situação de calamidade).

A requisição é uma medida auto executória, temporária e precária. É auto executória, pois independe de qualquer autorização prévia do Poder Judiciário – havendo a manifestação volitiva do Estado em apropriar-se do bem, o ato é então consumado. É temporária e precária, vez que, tão logo sanada a necessidade e o interesse público, o bem ou serviço é reestabelecido ao particular. A requisição ocorre, portanto, no exercício da supremacia do interesse público perante os particulares.

O fundamento dessa modalidade de intervenção estatal é a **urgência** do uso de determinado bem móvel ou imóvel. Ela se diferencia da desapropriação, porque objetiva o uso do bem, e não a sua propriedade. Dirley da Cunha Jr. aponta outras diferenças: “A desapropriação, para se efetivar, depende de acordo ou ação judicial; a requisição é autoexecutória. A desapropriação exige prévia e justa indenização; a requisição pode ser indenizada *a posteriori* ou mesmo não comportar indenização. A desapropriação alcança sempre bens; a requisição pode alcançar bens e serviços”.

Depreendem-se da conceituação desse instituto as seguintes características: a) ato unilateral do Estado; b) pode envolver bens quanto de serviços; c) deve ser utilizada em prol de interesse da coletividade; d) em situação de guerra ou de iminente perigo público; e) o particular faz jus a indenização na hipótese da existência de dano.

► **Atenção!**

A doutrina tem entendido que, nos casos de requisição de bem móvel consumível (que se exaure com a utilização) não haverá desapropriação, sendo a indenização devida, apenas, posteriormente.

Indagação interessante relaciona-se à possibilidade de requisição administrativa sobre bens públicos. É possível a requisição de bens públicos municipais, por parte da União? Sobre o assunto, o STF, no MS 25.295-DF, decidiu pela **“inadmissibilidade da requisição de bens municipais pela União em situação de normalidade institucional, sem a decretação de Estado de Defesa ou Estado de Sítio”**. Foi suscitada a existência de ofensa à autonomia municipal e ao pacto federativo, havendo a ressalva do ministro presidente e do relator quanto à **admissibilidade, em tese, da requisição, pela União, de bens e serviços municipais para o atendimento a situações de comprovada calamidade e perigo públicos**.

Mais recentemente, o STF entendeu que a requisição administrativa “para atendimento de necessidades coletivas, urgentes e transitórias, decorrentes de situações de perigo iminente, de calamidade pública ou de irrupção de epidemias” – prevista na Lei Orgânica do Sistema Único de Saúde (Lei 8.080/1990) – não recai sobre bens e/ou serviços públicos de outro ente federativo, aplicando-se

apenas nas relações entre Poder Público e patrimônio privado (STF ADI 4857/DF, Julg. 20/06/2022). Em sentido semelhante, no julgamento da ADI 3454, o STF firmou o entendimento de que “constitui ofensa ao princípio federativo a requisição administrativa de bens ou serviços por uma unidade federativa a outra”.

Em edições anteriores desta obra, já defendíamos este entendimento. A requisição administrativa de bens públicos apenas é admissível quando fundamentada no atendimento ao interesse público emergencial e não em uma pretensa superioridade do ente público requisitante. Tal percepção afasta a legitimidade constitucional do uso dessa prerrogativa quando o ente público proprietário do bem requisitado já está utilizando-o ou pretende utilizá-lo para enfrentamento de similar perigo público urgente.

Mesmo que se admitisse a requisição de bens públicos, ela encontraria limite e fundamento no interesse público que a legitima, o qual, sob a perspectiva da atuação administrativa, também está legitimado pela competência estabelecida pelo constituinte a determinada unidade federativa. Quando os dois entes públicos possuem competência e objetivam enfrentar a situação de emergência pública, é inconstitucional a adoção da requisição administrativa por um, em detrimento do outro.

Conforme destacado pelo Ministro Alexandre de Moraes, em seu voto durante o julgamento da ADI 3454, pelo STF, a interferência da União sobre bens e serviços dos entes subnacionais foi admitida pelo constituinte apenas nas excepcionais hipóteses de intervenção federal e estado de sítio, sendo descabida a interpretação que a permita em cenário de normalidade institucional, mesmo no contexto extraordinário de pandemia de covid-19. Nesta feita, a possibilidade de requisição pela União de bens públicos afetados ao desempenho de competências dos entes federativos diversos subverte a própria repartição constitucional de competências administrativas, em desfavor da autonomia e equilíbrio do pacto federativo; sendo, portanto, flagrantemente inconstitucional.

► **Como esse assunto foi cobrado em concurso?**

No concurso para Procurador do Estado (CESPE/PGE/RR/2023), em questão sobre a Lei nº 14.133/2021, foi considerada ERRADA a seguinte assertiva: “Segundo entendimento jurisprudencial do STF, a requisição de bens e serviços de um ente federativo por outro não ofende o princípio federativo”.

2.5. Tombamento

A notável jurista Raquel Carvalho conceitua o tombamento como “um procedimento administrativo pelo qual o Poder Público reconhece o valor histórico, arqueológico, cultural, turístico, científico ou paisagístico de coisas ou locais que devam ser preservados, com a sua inscrição em livro próprio e submissão a um regime jurídico especial”.

Tal procedimento possui **natureza jurídica** de ato vinculado, constitutivo de obrigações para o proprietário, para o poder público e para toda a comunidade.

2.5.1. Objeto

O **tombamento** é uma modalidade de intervenção que gera restrição estatal à propriedade, com o objetivo de proteção ao patrimônio cultural brasileiro. A incumbência de promover e proteger tal patrimônio, por meio de instrumentos como o tombamento, encontra-se registrada no § 1º do artigo 216 da CF.

Vale frisar que o **patrimônio cultural brasileiro** é constituído por 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, como: as formas de expressão; os modos de criar, fazer e viver; as criações científicas, artísticas e tecnológicas; os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.

Podem ser **objeto de tombamento**, bens de qualquer natureza (móveis e imóveis, materiais e imateriais, públicos e privados), desde que tenham **valor histórico ou artístico**. De acordo com o Decreto Lei nº 25/37, o **patrimônio histórico e artístico** nacional se constitui no conjunto dos bens móveis e imóveis existentes no país e cuja conservação seja de interesse público, quer por sua vinculação a fatos memoráveis da história do Brasil, quer por seu excepcional valor arqueológico ou etnográfico, bibliográfico ou artístico.

► **Atenção!**

Não há restrição legal à realização de tombamento de bens públicos por outros entes públicos. Assim, é possível tombamento de bens públicos estaduais e Municipais, pela União, ou o tombamento de bens federais, por Município ou Estado.

► **Como esse assunto foi cobrado em concurso?**

No concurso para Promotor de Justiça do Ministério Público do Maranhão (2025), organizado pela banca AOCF, foi considerada CORRETA a seguinte assertiva: “Segundo entendimento do STF, é possível a um determinado Estado da federação realizar tombamento de bem da União.”

No concurso para Juiz do TJ/DFT (CESPE/2015), foi considerada ERRADA a seguinte assertiva: “O tombamento somente poderá ter como objeto bens imóveis e pode incidir sobre imóveis públicos ou privados”.

2.5.2. Espécies

A doutrina indica várias espécies de tombamento, de acordo com critérios específicos. Podemos apontar as seguintes espécies:

Quanto à constituição	De ofício	Bens públicos pertencentes à União, Estados e Municípios. O tombamento se fará de ofício, sendo notificada a entidade proprietária, para que se produzam os efeitos necessários.
	Voluntário	Bens privados. O tombamento se dá por requerimento do proprietário ou por sua concordância com o Poder Público.
	Compulsório	Bens privados. O tombamento se dá mediante processo, após recusa do proprietário.
Quanto à eficácia	Provisório	Após a notificação (medida precária e acautelatória de preservação do bem até a conclusão dos pareceres técnicos e da inscrição deste no livro de tomo).
	Definitivo	Após a inscrição no livro de tomo.
Quanto aos destinatários	Geral	Incide sobre todos os bens de um determinado conjunto. Pode-se citar, por exemplo, o tombamento de uma cidade. Nesse caso, não é necessária a intimação individual de cada um dos proprietários cujo imóvel estejam abrangidos pelo tombamento.
	Individual	Incide especificamente sobre um bem.

► **Como esse assunto foi cobrado em concurso?**

No concurso para Notários e Oficiais de Registro – T1/DFT (CESPE/2019), com a seguinte ementa: “Em se tratando de bens de propriedade particular integrantes do patrimônio histórico e artístico nacional, o Decreto-lei n.º 25/1937 prevê que o tombamento definitivo deve ser transcrito” foi considerada correta a seguinte assertiva: d) no registro de imóveis, devendo ser averbado ao lado da transcrição do domínio.

No concurso para Delegado de Polícia – PC/ES (INST. ACESSO/2019), com a seguinte ementa: “No ordenamento jurídico brasileiro, existem circunstâncias que limitam o exercício do direito de propriedade. Nessa perspectiva, em conformidade com o que prescreve o Decreto-Lei 25, de 30 de novembro de 1937, que organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional,” foi considerada correta a seguinte assertiva: c) o tombamento definitivo de bens imóveis de particulares, para ser considerado definitivo e ter plenos efeitos perante terceiros, deverá ser transcrito em registro imobiliário e devidamente averbado.

2.5.3. Efeitos

O Decreto-Lei nº 25/37 aponta vários **efeitos** decorrentes do tombamento, vejamos alguns deles:

Efeitos
Proibição à destruição, demolição ou mutilação
Exigência de autorização para reparo, pintura ou restauração
Imposição de servidão administrativa para imóveis vizinhos
Vigilância pública sobre o bem (livre inspeção)
Tutela pública para a conservação e reparação (proprietário hipossuficiente)

Segundo o STJ, tombamento tem por efeito (i) acarretar a afetação do bem ao patrimônio histórico, artístico e natural, com a consequente declaração de um conjunto de ônus de interesse público; (ii) instituir obrigações concretas para o proprietário e para o Estado e (iii) abrir para a Administração Pública e para a coletividade – depositárias do bem – a possibilidade de exigirem o cumprimento desses deveres, incluindo a restauração do status quo ante, sobre regime de responsabilidade objetiva (STJ. REsp 1.584.614/CE, DJe 07/11/2018).

O ato de tombamento geral não precisa individualizar os bens abarcados pelo tombamento, podendo estender-se às restrições à totalidade dos imóveis pertencentes à área tombada.

A tutela pública para conservação e reparação impõe que, existindo hipossuficiência por parte do proprietário, este tem a obrigação de notificar o Poder Público, que deverá se incumbir da reparação e conservação, sob pena de permitir ao proprietário que solicite o cancelamento do tombamento.

Por outro lado, na hipótese de construção realizada, mesmo sem prévia autorização, inexistindo ofensa à harmonia estética de conjunto arquitetônico tombado, não há falar em demolição de construção acrescida (STJ. RE 1.527.252-BA).

► **Atenção!**

O tombamento exige procedimento administrativo prévio e **pode gerar direito à indenização**, quando causar dano ao proprietário. Importante salientar, a indenização, embora possível, não é decorrência necessária do tombamento.

Outrossim, importante ressaltar que o artigo 22 do Decreto-Lei nº 25, de 1937, o qual previa "direito de preferência" para os entes públicos, em face da alienação onerosa de bens tombados, foi revogado pelo artigo 1.072 do CPC (Lei nº 13.105/2015).

Por outro lado, o CPC estabelece, em seus artigos 889 e 892, que a União o Estado e o Município devem ser cientificados, previamente, da alienação judicial de bem tombado. No leilão judicial do bem tombado, a União, os Estados e os Municípios terão, nessa ordem, o direito de preferência na arrematação, em igualdade de oferta.

► **Como esse assunto foi cobrado em concurso?**

No concurso para Promotor de Justiça – MPE/SP (MPE-SP/2019), foi considerada incorreta a seguinte assertiva: a) *Por se tratar de direito público de natureza real sobre um imóvel particular, para que este sirva ao uso geral como uma extensão ou dependência do domínio público, afetando, assim, o caráter de exclusividade da propriedade, o tombamento sempre será indenizável.*

No concurso para o cargo de Procurador do Estado – MT (FCC/2016), com a seguinte ementa: “O tombamento, regido no âmbito federal pelo Decreto-lei nº 25/37, é uma das formas admitidas pelo direito brasileiro de intervenção na propriedade. A propósito de tal instituto...” Foi considerada correta a seguinte alternativa: “(C) não mais subsiste no direito vigente o direito de preferência, previsto no texto original do Decreto-lei nº 25/37 e estatuído em favor da União, dos Estados e Municípios.”

2.6. Desapropriação

A **desapropriação** é uma modalidade de intervenção estatal na propriedade que se dá de forma radical, pois ela afeta o direito de propriedade em sua substância. Com a desapropriação, suprime-se o direito de propriedade do particular. A desapropriação é, portanto, uma forma de **intervenção supressiva**.

2.6.1. Introdução

Conforme lições de Hely Lopes Meirelles, a **desapropriação** é a transferência compulsória da propriedade particular ou pública (de entidade inferior para a superior) para o Poder Público ou para seus delegados, por utilidade pública ou necessidade pública ou, ainda, por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro, salvo exceções constitucionais.

A Constituição registra, no título de direitos e garantias fundamentais (art. 5º, XXIV), 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 nesta Constituição. Tais casos (**ressalvas**), em que se admitem o não pagamento de indenização prévia e em dinheiro, são as situações de **desapropriação-sanção**, como na desapropriação confisco (expropriação), na desapropriação por descumprimento da função social da propriedade urbana e na desapropriação, por interesse social, para fins de reforma agrária.

2.6.2. Elementos

Podemos identificar, então, os seguintes elementos, para essa modalidade de intervenção supressiva na propriedade.

a) **Elemento formal.** A desapropriação é um procedimento, sendo exigível a tramitação estabelecida pela legislação.

- b) **Elemento material.** É um instrumento de supressão da propriedade, que gera uma forma originária de aquisição da propriedade, independente da relação jurídica anterior ou de título outrora existente.

► **Atenção!**

Desapropriadas as ações de uma sociedade, o poder desapropriante, imitado na posse, pode exercer, desde logo, todos os direitos inerentes aos respectivos títulos (STF Súmula 476).

- c) **Elemento subjetivo.** O sujeito ativo da desapropriação é o Poder Público ou seus delegados. O sujeito passivo da desapropriação será o proprietário, seja particular ou público.

O Decreto-Lei nº 3.365/41 admite a desapropriação de bem público, ressalvando, contudo, a existência de certa hierarquia entre os entes federativos (União > Estados e DF > Municípios). Nessa lógica, os demais entes podem ter seus bens desapropriados pela União e os Municípios pelos Estados, exigindo-se, em qualquer caso, prévia autorização legislativa.

Embora boa parte da doutrina repita esta regra, disposta pelo Decreto-Lei nº 3.365/41, parece-nos mais acertada a opinião de Raquel Carvalho, que defende a inconstitucionalidade desta regra, por sua incompatibilidade com o equilíbrio e a ausência de hierarquia entre os entes federativos.

► **Como esse assunto foi cobrado em concurso?**

No concurso para juiz Substituto do TJ/SP (VUNESP/2015), com o seguinte enunciado: “Sobre a desapropriação, é correto afirmar que” foi considerada correta a seguinte assertiva: “d) a prática dos atos necessários à desapropriação pode ser exercida por particulares mediante delegação pelo poder público à iniciativa privada”.

- d) **Elemento finalístico.** Necessidade pública, utilidade pública, interesse social ou descumprimento da função social da propriedade, de acordo com a modalidade de desapropriação.
- e) **Elemento condicionante.** Tem-se, como condição constitucional geral, a justa indenização (que, em algumas modalidades, será prévia e em dinheiro, mas não nas desapropriações-sanção). O procedimento específico de cada modalidade apontará elementos condicionantes específicos.

► **Atenção!**

No caso das expropriações (desapropriação-confisco) previstas no artigo 243 da CF (por cultivo ilegal de plantas psicotrópicas, exploração de trabalho escravo e por tráfico ilícito de entorpecentes), não cabe qualquer indenização.

2.6.3. Competência

Podemos indicar duas competências diferentes, a **legislativa** e a **material**.

A **competência legislativa** para tratar sobre desapropriação é privativa da União (art. 22, CF). Contudo, lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre a matéria. Obviamente, tal lei complementar deve ser federal.

A **competência material**, que envolve a prerrogativa de realização da desapropriação (**competência para desapropriar**), dependerá do campo de atuação de cada ente, devendo ser respeitadas as competências materiais estabelecidas pela Constituição. Em algumas modalidades, o ordenamento restringe as pessoas jurídicas aptas a realizar a desapropriação.

Além dos entes políticos, podem desapropriar os concessionários de serviços públicos e os estabelecimentos de caráter público ou que exerçam funções delegadas ou outorgadas pelo poder público, mediante autorização expressa, constante de lei ou contrato.

De acordo com a doutrina, a competência para desapropriar não se confunde com a **competência para declarar** a desapropriação. A declaração de desapropriação do bem deve ser feita pelos **entes políticos** (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), através de Decreto do Chefe do Poder Executivo ou através de lei aprovada pelo parlamento.

É possível que a Lei atribua tal competência (de declarar a desapropriação) a outras entidades, tal como ocorre com a Agência Nacional de Energia Elétrica-ANEEL. Conforme a Lei nº 9.074/95, a ANEEL pode declarar a utilidade pública, para fins de desapropriação ou instituição de servidão administrativa, das áreas necessárias à implantação de instalações de concessionários, permissionários e autorizados de energia elétrica.

2.6.4. Modalidades

Existem várias formas de desapropriação em nosso ordenamento. Didaticamente, convém dividi-las em **desapropriações comuns** (ou ordinárias) e **desapropriações-sanção** (extraordinárias).

Em relação às **desapropriações comuns**, mantém-se o direito, assegurado pela Constituição, de que a indenização, além de justa, seja **prévia** e em **dinheiro**. Nas **desapropriações-sanção**, em que a propriedade não cumpre sua função social, o pagamento pode ser feito em títulos público ou mesmo não existir (expropriação).

Podemos apresentar as seguintes modalidades de desapropriação:

		Competência	Indenização
Desapropriações comuns	Por necessidade ou utilidade pública (CF, art. 5º, inciso XXIV)	todos os entes	prévia e em dinheiro
	Por interesse social (CF, art. 5º, inciso XXIV)	todos os entes	prévia e em dinheiro
Desapropriações-sanção	Para reforma urbana (CF, art. 182, §4º)	Município	títulos da dívida pública
	Para fins de reforma agrária (CF, art. 184).	União	títulos da dívida agrária
	Desapropriações-confisco (expropriação - CF, art. 243)	União	não tem

- Desapropriação comum por necessidade ou utilidade pública** (CF, art. 5º, inciso XXIV). Sua aplicação está regulada pelo Decreto-Lei nº 3.365/41, que igualou os conceitos de necessidade e utilidade pública (unindo suas hipóteses sob o conceito de utilidade pública).

Segundo as preciosas lições de Fernanda Marinela, podemos construir o raciocínio de que a **necessidade pública** estaria relacionada às situações inesperadas, emergenciais, problemáticas, em que a desapropriação se apresentasse como uma solução indispensável. Já a **utilidade pública** estaria relacionada a uma situação vantajosa para o interesse coletivo, mas não urgente.

O Decreto-Lei nº 3.365/41 foi alterado pela Lei nº 14.620/2023, merecendo destaque algumas de suas disposições.

Segundo a referida Lei, será exigida autorização legislativa para a desapropriação dos bens de domínio dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal pela União e dos bens de domínio dos Municípios pelos Estados.

Esta autorização legislativa será dispensada quando a desapropriação for realizada mediante acordo entre os entes federativos, com a fixação das respectivas responsabilidades financeiras quanto ao pagamento das indenizações correspondentes.

Poderão promover a desapropriação mediante autorização expressa constante de lei ou contrato:

- I – os concessionários (inclusive aqueles contratados nos termos da Lei de Parceria Público-Privada), permissionários, autorizatários e arrendatários;
- II – as entidades públicas;
- III – as entidades que exerçam funções delegadas do poder público; e
- IV – o contratado pelo poder público para fins de execução de obras e serviços de engenharia sob os regimes de empreitada por preço global, empreitada integral e contratação integrada.

Na hipótese de desapropriação por contratado pelo poder público, o edital deverá prever expressamente:

- I – o responsável por cada fase do procedimento expropriatório;
- II – o orçamento estimado para sua realização;
- III – a distribuição objetiva de riscos entre as partes, incluído o risco pela variação do custo das desapropriações em relação ao orçamento estimado.

A desapropriação poderá abranger a área contígua necessária ao desenvolvimento da obra a que se destina, e as zonas que se valorizarem extraordinariamente, em consequência da realização do serviço. Em qualquer caso, a declaração de utilidade pública deverá compreendê-las, mencionando-se quais as indispensáveis à continuação da obra e as que se destinam à revenda.

Quando a desapropriação executada por terceiros autorizados destinar-se a planos de urbanização, de renovação urbana ou de parcelamento ou reparcelamento do solo previstos no plano diretor, o edital de licitação poderá prever que a receita decorrente da revenda ou da utilização imobiliária integre projeto associado por conta e risco do contratado, garantido ao poder público responsável pela contratação, no mínimo, o ressarcimento dos desembolsos com indenizações, quando essas ficarem sob sua responsabilidade.

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, e seu regulamento, o ente expropriante deverá prever, no planejamento da ação de desapropriação, medidas compensatórias.

A declaração de utilidade pública far-se-á por decreto do Presidente da República, Governador, Interventor ou Prefeito.

Declarada a utilidade pública, ficam as autoridades administrativas do expropriante ou seus representantes autorizados a ingressar nas áreas compreendidas na declaração, inclusive para realizar inspeções e levantamentos de campo, podendo recorrer, em caso de resistência, ao auxílio de força policial. Em caso de dano por excesso ou abuso de poder ou originário das inspeções e levantamentos de campo realizados, cabe indenização por perdas e danos, sem prejuízo da ação penal.

2. **Desapropriação comum por interesse social** (CF, art. 5º, inciso XXIV). Ela poderá ser decretada para promover a justa distribuição da propriedade ou condicionar o seu uso ao bem-estar social. A Lei federal nº 4.132/62 indica as situações consideradas de interesse social.

► **Atenção!**

Os bens desapropriados podem ser objeto de venda ou locação, a quem estiver em condições de dar-lhes a destinação social prevista.

Importante, também, reiterar que as desapropriações comuns exigem indenização prévia e em dinheiro.