

INTERVENÇÃO DO ESTADO NA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

STATE INTERVENTION IN THE SOCIAL FUNCTION OF PROPERTY

INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA PROPIEDAD

Amanda Oliveira Lima¹
Kiara Chaves Araújo²
Sebastião Edilson Rodrigues Gomes³

RESUMO: O presente artigo almeja uma breve síntese sobre as principais modalidades de restrições por parte do Estado ao direito individual à propriedade privada. Com este objetivo em mente, intentamos buscar referencial teórico nos grandes autores e doutrinadores do Direito Administrativo em consonância com o direito à propriedade e sua função social, previstos na Constituição Federal de 1988. A consequência desta perquirição foi um conciso relato sobre as modalidades gerais de intervenção estatal, suas diferenças, a fundamentação para tal, e os desígnios pretendidos pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) enquanto instrumento de intervenção.

Palavras-chave: Intervenção estatal. Propriedade privada. Função social.

ABSTRACT: This article aims at a summary of the main modalities of restrictions by the State on the individual right to private property. With this objective in mind, we intend to look for theoretical references in the great authors and scholars of Administrative Law in line with the Property Right and its social function, foreseen in the Federal Constitution of 1988. The consequence of this inquiry was a concise report on the general modalities of state intervention, their differences, the reasons for such, and the purposes intended by the City Statute (Law nº 10.257/2001) as intervention instrument.

Keywords: State intervention. Private propriety. Social function.

RESUMEN: Este artículo tiene como objetivo una breve síntesis de las principales modalidades de restricciones por parte del Estado al derecho individual de propiedad privada. Con este objetivo en mente, pretendemos buscar referencias teóricas en los grandes autores y estudiosos del derecho administrativo en línea con el derecho a la propiedad y su función social, previstos en la Constitución Federal de 1988. La consecuencia de esta investigación fue un informe conciso sobre las modalidades generales de intervención estatal, sus diferencias, las razones para ello y los propósitos previstos por el Estatuto de la Ciudad (Ley Nº 10.257/2001) como instrumento de intervención.

Palabras clave: Intervención estatal. Propiedad privada. Función social.

¹Graduanda em Direito pelo Centro Universitário São Lucas -RO.

²Graduanda em Direito pelo Centro Universitário São Lucas -RO.

³Professor Titular do Curso de Direito do Centro Universitário São Lucas -RO, Mestre em Direito do Estado. Especialista em Direito de Família. Bacharel em Direito. Licenciado em Pedagogia. Advogado.

INTRODUÇÃO

A intervenção do Estado na função social da propriedade é um tema central no direito e na política contemporâneos. De acordo com Carvalho (2017), a função social da propriedade implica que o proprietário deve usar sua propriedade de maneira que atenda às necessidades da sociedade e promova o bem-estar comum, não apenas seus interesses pessoais. Isso significa que a propriedade privada não é um direito absoluto, mas sim um direito que deve ser exercido dentro dos limites estabelecidos pelo Estado para garantir que a propriedade seja usada de maneira justa e equilibrada.

Segundo Souza (2015), a intervenção do Estado na função social da propriedade se dá por meio de diversas medidas, como a desapropriação por interesse social, a limitação administrativa e a imposição de sanções por infração à legislação ambiental. Essas medidas visam a garantir o uso adequado da propriedade, que deve ser compatível com o bem-estar da sociedade e com a proteção do meio ambiente.

Como observa Ferrari (2017), a Constituição Federal de 1988 prevê que "a propriedade atenderá a sua função social", o que implica que o Estado tem a responsabilidade de intervir quando necessário para garantir o cumprimento da função social da propriedade. Isso pode incluir restrições ao uso da propriedade, desde que essas restrições sejam razoáveis e justificáveis, e tenham como objetivo garantir o bem-estar social.

Portanto, a intervenção do Estado na função social da propriedade é uma importante ferramenta para equilibrar os interesses individuais e coletivos e promover a justiça social.

1. Fundamentos do direito à propriedade e sua função social

A Constituição Federal do Brasil de 1988 tem como uma de suas características a natureza social, reconhece e assegura o direito individual à propriedade privada, compreendendo "os poderes de usar, gozar e dispor da coisa, de modo absoluto, exclusivo e perpétuo" (DI PIETRO, 2019), todavia, não podendo estes poderes serem ilimitados, restringe e condiciona-o ao atendimento da função social da propriedade, desta forma, determinando ou autorizando diferentes possibilidades de intervenção na propriedade privada (ALEXANDRINO et. al., 2017).

BRASIL. Constituição, 1988.

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à **propriedade**, nos termos seguintes:

[...]

XXII - é garantido o **direito de propriedade**;

XXIII - a propriedade atenderá a sua **função social**;

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

XXV - no caso de iminente perigo público, a autoridade competente **poderá usar de propriedade particular**, assegurada ao proprietário indenização ulterior, se houver dano.

[...]

Art. 182. [...]

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às **exigências fundamentais de ordenação da cidade** expressas no plano diretor.

[...]

Art. 185. São **insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária**:

I - a pequena e média propriedade rural, assim definida em lei, desde que seu proprietário não possua outra;

II - a propriedade produtiva.

Parágrafo único. A lei garantirá tratamento especial à propriedade produtiva e fixará normas para o cumprimento dos requisitos relativos à sua função social.

Art. 186. A **função social** é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

I - aproveitamento racional e adequado;

II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;

III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;

IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

[...]

Art. 243. As **propriedades rurais e urbanas** de qualquer região do País onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas ou a exploração de trabalho escravo na forma da lei **serão expropriadas e destinadas à reforma agrária e a programas de habitação popular**, sem qualquer indenização ao proprietário e sem prejuízo de outras sanções previstas em lei, observado, no que couber, o disposto no art. 5º.

(grifos nossos)

A limitação ocorre porque além da coexistência de outros direitos alheios, ainda há a possibilidade de interesses públicos maiores, e o Poder Público deve tutelar ambos, mesmo que gere prejuízos individuais (DI PIETRO, 2019). Os interesses coletivos representam o direito da maioria e, desta forma, quando em conflito com interesses individuais, estes acabam cedendo àqueles, em aplicação ao direito da maioria, que é, por conseguinte, a base do regime democrático e do Direito Civil moderno, sendo esta necessidade de proteção do Estado aos interesses da comunidade o fundamento da intervenção na propriedade privada (MEIRELLES; FILHO, 2016).

De acordo com Hely Lopes Meirelles (2016), o Poder Público impõe normas e limites para o uso e gozo dos bens e riquezas particulares 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.

Historicamente, a propriedade está vinculada ao movimento de repúdio ao sistema feudal, sobretudo no confronto de ideias entre Thomas Hobbes e John Locke na aurora do Estado Moderno. Da concepção individualista da propriedade houve um avanço para a concepção do bem-estar social com ascensão no século XX.

Dessa forma, atualmente prevalece o princípio da função social da propriedade, que autoriza não apenas a imposição de obrigações de não fazer, como também as de deixar fazer e, hoje, pela Constituição, a obrigação de fazer (DI PIETRO, 2016). Esse princípio afirma que a propriedade tem uma função social de modo que o seu proprietário a explore e a mantenha dando-lhe utilidade, concorrendo para o bem comum.

A Constituição, mesmo proporcionando tal direito, o condiciona à observância de regras constitucionais e demais normativos municipais, asseverando a função social da propriedade, e não sendo esta, adequadamente atendida, são conferidas aos municípios poderes suficientes de intervenção na propriedade particular.

Importa destacar dois itens, primeiro que interesse social não é interesse da Administração Pública, e sim da coletividade administrada, por isso os bens expropriados por interesse social, na maioria das vezes, são repassados a terceiros particulares que possam dar um melhor aproveitamento ou utilização da propriedade em prol da comunidade (MEIRELLES; FILHO, 2016); segundo que o artigo 5º, inciso XXIII da CF, dispõe uma norma genérica, e o legislador constituinte respaldou também outras formas de intervenção à propriedade que não estão determinadas explicitamente na Constituição, desde que sejam observados demais direitos e garantias fundamentais e o princípio do devido processo legal.

O Código Civil (2002) reforça essa norma constitucional:

BRASIL. Código Civil, 2002.

Art. 1.228. 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.

§ 1º **O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados**, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.

(grifo nosso)

Alexandrino et. al. (2017) desenvolve a ideia de que a Administração Pública como um todo, o Estado, considerando todos os entes integrantes da Federação, dispõe de um arcabouço de instrumentos jurídicos – que limitam ou condicionam o exercício do direito à propriedade –, que podem ser utilizados para o fiel cumprimento do seu dever constitucional de assegurar que a propriedade cumpra sua função social, estando inseridos em duas categorias, intervenção restritiva ou intervenção supressiva.

1.Modalidades gerais de intervenção estatal

Carvalho (2017) classifica os meios de intervenção do Estado na propriedade privada em dois tipos, intervenção restritiva e intervenção supressiva, que então serão diversificadas em modalidades de intervenção à propriedade, cada uma delas atingindo o exercício do direito à propriedade de forma mais ou menos intensa, variando desde o apoderamento de bens e serviços particulares através da desapropriação ou da requisição administrativa até as medidas mais abrangidas da servidão administrativa, da limitação administrativa e da ocupação temporária, contudo, todas têm o objetivo de satisfazer o primado do interesse público (MEIRELLES; FILHO, 2016).

A Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, denominada Estatuto da Cidade, regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelecendo diretrizes gerais da política urbana, e disciplinou, ao lado dessas formas tradicionais de intervenção, introduzindo outras modalidades específicas de intervenção do Poder Público dos municípios na propriedade privada, dando maior poder aos municípios para intervir na propriedade urbana (ALEXANDRINO, 2017).

A intervenção restritiva implica em uma limitação ou restrição ao exercício dos poderes intrínsecos ao uso, fruição e disposição da propriedade, não retirando-a de seu legítimo dono.

A intervenção supressiva considera não somente uma restrição ou condicionamento do direito ao uso da propriedade, o Estado, ou quem a lei autorizar, pode privar de forma coercitiva a propriedade de terceiro, configurando uma perda real da propriedade, que via de regra é transferida ao poder público.

3.1 Intervenção Restritiva

3.1.1 Servidão Administrativa

De início, para conceituar a servidão administrativa, é necessário mencionar que a mesma ostenta a qualidade de intervenção restritiva de direito real de natureza pública. A servidão pública recairá sempre sobre bens imóveis determinados e, necessariamente, deve ser

registrada no Cartório de Registro de Imóveis, para que produza o efeito de publicidade erga omnes.

Segundo Meirelles (2005), trata-se de um 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 a devida indenização dos prejuízos efetivamente suportados pelo proprietário. A servidão administrativa é uma medida necessária para conciliar o interesse público com o direito de propriedade, permitindo a realização de obras e serviços essenciais para a sociedade, ainda que em propriedades particulares. Nesse mesmo ponto de vista, ela é uma restrição imposta pelo poder público a bens privados, determinando que o proprietário do imóvel suporte a utilização do mesmo pelo Estado, o qual deverá usar a propriedade visando atender ao interesse público.

Pode-se inferir, dessa forma, que a servidão afeta o caráter exclusivo da propriedade, uma vez que impõe ao proprietário o dever de suportar a utilização de seu imóvel pelo ente estatal, independentemente de sua anuência.

Exemplo clássico de servidão administrativa, é a utilização de parcela de uma propriedade particular para instalação de postes de energia elétrica, a fim de que este serviço essencial seja regularmente prestado à vizinhança.

Matheus Carvalho (2017) leciona que,

Assim como a limitação administrativa, a servidão decorre do poder de polícia do Estado que, por seu turno, se baseia no princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado, sujeitando o direito de propriedade dos cidadãos ao cumprimento de sua função social.

Nesse sentido, o art. 40, do Decreto-Lei nº 3365, de 1941, regulamenta a servidão dispondo que o expropriante poderá constituir servidões, mediante indenização na forma desta lei. Da mesma forma, o art. 18, inciso XII, da Lei nº 8.987, de 1995, define a possibilidade da instituição de servidões pelo concessionário de serviços públicos, após a efetivação da declaração de interesse público pelo ente estatal.

Ainda, é cediço que, diante da instituição de servidão administrativa, caso a medida enseje prejuízo ao proprietário, será devida a indenização prévia.

Por fim, Alexandre de Moraes (2021), a servidão administrativa é uma forma de intervenção estatal na propriedade privada que busca atender ao interesse público. Ela pode ser instituída por meio de lei ou por acordo entre o proprietário e a administração pública, e deve ser devidamente indenizada.

Noutro giro, no que tange à constituição e extinção da servidão administrativa, parte da doutrina admite a servidão decorrente de lei, diretamente, não havendo a necessidade de edição de ato administrativo constitutivo. Cita-se como exemplo, a servidão imposta a bens imóveis vizinhos a bens tombados, os quais não podem impedir a visão ou acesso ao bem dominante.

Ocorre que, nesses casos, a servidão administrativa tem todas as características inerentes a uma limitação administrativa, haja vista o caráter de generalidade e a incidência sobre o caráter absoluto do bem constricto, não se configurando, de fato, uma servidão. Neste sentido, inclusive, José dos Santos Carvalho Filho (2020) define que,

Não consideramos legítima a forma de instituição de servidões administrativas através de lei, como o fazem alguns autores. As servidões são instituídas sobre propriedades determinadas, o que não ocorre com a lei, que estabelece o direito de uso sobre propriedades indeterminadas.

Além da possibilidade de instituição discutível através de lei específica, a servidão pode ser instituída mediante acordo com o particular. Com efeito, registra-se que a servidão deve ser procedida mediante a expedição de um ato declaratório, no qual o poder público informa o interesse público na utilização do bem e posterior execução, mediante o pagamento da indenização, estipulada por meio de perícia. Caso o particular concorde com o valor ofertado pelo ente público, a servidão será instituída extrajudicialmente, mediante acordo.

Caso o particular não concorde com o valor, a servidão será instituída mediante sentença judicial, onde será determinado o pagamento do valor indenizatório justo e prévio à utilização do bem pelo Estado, após procedida a perícia.

Não obstante seu caráter de perpetuidade, a servidão administrativa pode ser extinta, se presentes algumas das causas extintivas apontadas pela doutrina. Com efeito, extingue-se a servidão quando não há mais interesse público, pelo desaparecimento do bem ou pela aquisição do bem pelo Poder Público, entre outras situações.

2.1.2 Requisição Administrativa

A requisição é intervenção restritiva do Estado na propriedade privada que visa a solucionar situações de iminente perigo, mediante a utilização de bens privados pelo ente estatal, enquanto durar a situação de risco. Trata-se, deste modo, de aplicação do princípio da função social da propriedade, regulamentado no art. 5º, inciso XXIII, da CF/88, submetendo os bens privados à utilização do Estado em caso de necessidade pública.

Assim dispõe o texto constitucional, em seu art. 5º, inciso XXV, que “no caso de iminente perigo público, a autoridade competente poderá usar de propriedade particular, assegurado ao proprietário indenização ulterior, se houver dano.”

Cita-se como exemplo, situação de enchente na qual muitas famílias ficaram desabrigadas, sendo necessário ao Poder Público a requisição de um galpão inutilizado de um particular com a intenção de assentar as famílias afetadas pela enchente até solução definitiva.

Por se tratar de situação de perigo ou guerra declarada, aponta-se pela aplicação do art. 22, inciso III, da Carta Magna, no que tange à competência legislativa, sendo esta atribuída privativamente à União.

A requisição goza de atributo de autoexecutoriedade, podendo ser determinada pelo poder público, independentemente da concordância do particular ou de decisão judicial. Nesse sentido leciona Maria Sylvia Zanella di Pietro (2019), “a requisição caracteriza-se por ser procedimento unilateral e auto executório, pois independe da aquiescência do particular e da intervenção do Poder Judiciário”.

Por fim, para que seja admitida a requisição, se faz necessário o pagamento de indenização, posterior à execução do ato e desde que tenha sido comprovada a existência de danos ao bem objeto da restrição.

No que tange ao objeto, o entendimento da doutrina e jurisprudência acerca da requisição administrativa vem sendo amplo, admitindo-se a possibilidade de a medida recair sobre bens móveis e imóveis, havendo a possibilidade inclusive da requisição de serviços.

3.1.3 Ocupação Temporária

Ocupação temporária é a forma de limitação do Estado à propriedade privada que se caracteriza pela utilização transitória, gratuita ou remunerada, de imóvel de propriedade particular, para fins de interesse público (DI PIETRO, 2019).

O jurista Hely Lopes Meirelles (2016) afirma que este fundamento é uma prerrogativa para o executor de serviços públicos utilizar transitoriamente um terreno pertencente ao particular, para depositar os equipamentos e materiais destinados à realização de obras e serviços públicos. Além disso, também se aplica no caso de ocupação temporária o uso de escolas, clubes e outros estabelecimentos privados por ocasião das eleições; aqui a intervenção visa propiciar a execução do serviço público eleitoral (CARVALHO FILHO, 2020).

A ocupação temporária pode se dar de diversas formas, e cada uma delas prevê uma ideia diferente quanto a sua indenização. Uma ocupação vinculada a um processo de desapropriação gera um caráter indenizatório, como previsto no Decreto-Lei que dispõe sobre desapropriações.

BRASIL. Decreto-Lei nº 3.365 de 1941.

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

Além desta, outra norma que dispõe sobre a possibilidade de utilização de terrenos particulares é a Lei nº 3.924, de 1961, que diz em seu artigo 13, parágrafo único:

Art. 13. A União, bem como os Estados e Municípios mediante autorização federal, poderão proceder a escavações e pesquisas, no interesse da arqueologia e da pré-história em terrenos de propriedade particular, com exceção das áreas muradas que envolvem construções domiciliares.

Parágrafo único. À falta de acôrdo amigável com o proprietário da área onde situar-se a jazida, será esta declarada de utilidade pública e autorizada a sua ocupação pelo período necessário à execução dos estudos, nos termos do art. 36 do Decreto-lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941.

Por fim, parafraseando a colocação de José dos Santos Carvalho Filho (2020), caso não exista a vinculação de desapropriação, em regra não há o dever indenizatório, a menos que haja prejuízos para o proprietário.

No âmbito da instituição e da extinção das ocupações, assim como as formas, é necessária uma distinção dos contextos em que a ocupação está inserida. Vinculada à desapropriação, entende-se que é indispensável ato formal de instituição, seja por decreto específico do Chefe do Executivo. Já no caso da desvinculação, a atividade é auto executória e dispensa ato formal. A extinção da ocupação dá-se com a conclusão da obra ou serviço pelo Poder Público, extinguindo a causa que lhe deu origem, extingue-se o efeito da ocupação (CARVALHO FILHO, 2020).

Cabe ressaltar que existe um grande debate doutrinário a respeito deste tema, em especial à natureza jurídica da ocupação. Maria Sylvia Zanella di Pietro (2019) em seu capítulo sobre Restrições do Estado sobre a Propriedade Privada, explana a seguinte divergência: “Eurico Sodré (1955:205) afirma que ela ‘é uma verdadeira servidão administrativa, imposta por lei, a prazo certo, mediante pagamento’. Para outros, ela se apresenta como desapropriação temporária de uso (cf. Pontes de Miranda, 1956, v. 14:154).”

Por mais que existem semelhanças, a ocupação temporária possui características próprias que divergem das demais. As limitações administrativas, por exemplo, diferem das ocupações por afetar o caráter absoluto do direito de propriedade; e a desapropriação temporária de uso, implica em uma perda de propriedade pelo particular (DI PIETRO, 2019).

3.1.4 Limitação Administrativa

Tem-se em primeiro lugar, como conceito de Limitação Administrativa, a excelente definição de José do Santos Carvalho Filho (2020), muito difundida entre os juristas:

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

Em análise, pode-se notar alguns pontos acerca desse conceito. De início, percebe-se que, ao falar de determinações gerais, o autor nos diz que as legislações das quais tratarem de Limitação Administrativas serão de conteúdo abstrato, dirigido a limitar o uso de propriedades indeterminadas. É importante que se entenda esse ponto, pois frequentemente essa modalidade de intervenção do Estado é confundida com Servidão Administrativa na aplicação a casos concretos (DI PIETRO, 2019). Porém, como já explicado neste artigo, as servidões incidem sobre propriedades determinadas, descaracterizando assim uma Limitações Administrativas.

Seguindo, vê-se que essa modalidade de intervenção, ao limitar o uso da propriedade, gera ao proprietário obrigações, sendo elas positivas (fazer), negativas (não fazer) e permissivas (deixar fazer), para assim garantir o atendimento da função social da propriedade, o qual é fruto do interesse coletivo sobre o interesse particular, fundamento básico desse tipo de intervenção (CARVALHO FILHO, 2020).

Com efeito, pode-se destacar então que as Limitações Administrativas tem como outro grande fundamento o poder de polícia. Maria Sylvia Zanella di Pietro (2019), por exemplo, coloca esse fundamento explícito em seu conceito. Tal fundamento também pode ser extraído indiretamente do conceito apresentado por Carvalho Filho, pois, para que o Poder Público possa impor limitações ao uso de propriedades, fazendo jus a supremacia do interesse público, é necessário que se invoque o poder de polícia para que o Estado aja verticalmente acima do particular, fazendo assim o interesse da coletividade se sobressair ao individual.

As limitações administrativas não são modalidades que esgotam direitos, pelo contrário, são inerentes ao próprio direito à propriedade ou, nos dizeres de Carvalho Filho (2020), “o próprio direito de propriedade tem sua dimensão jurídica condicionada pelas várias limitações impostas no ordenamento jurídico” ou ainda Bandeira de Mello citado por Di Pietro (2019) ao dizer que as limitações constituem o “perfil do direito”.

Para elucidar, como um exemplo de limitação administrativas, as Leis que impõe aos proprietários de imóveis a limpeza de seu terreno, ou as que impõe a sua adequação a medidas de segurança contra incêndios, por exemplo, sendo essas obrigações positivas. Além dessas, há

também as limitações de gabarito de prédio que colocam limites no número de pavimentos que se pode construir, gerando assim uma limitação de obrigação negativa (CARVALHO FILHO, 2020). Como exemplo de limitações de obrigação permissiva, tem-se então as que impõe ao proprietário o dever de suportar que a vigilância sanitária fiscalize sua propriedade ou atividade particular.

Esta modalidade em questão pode ser instituída tanto por atos legislativos, na confecção da lei, ou atos administrativos (decretos, portarias, etc.), este último, porém, não inova apenas regulamenta ou especifica as limitações já existentes em lei, conforme ilustra Hely Lopes Meirelles (2016):

Constituem matéria privativa de lei as limitações que versarem as denominadas "reservas da lei", isto é, assuntos que só por lei possam ser regidos; poderão ser impostas por regulamento (decreto) quando consistirem em especificação de matéria já constante, genericamente, de lei ou que, por sua natureza, for de alçada de regulamento autônomo.

Faz-se importante destacar que as Limitações Administrativas podem incidir-se em qualquer espécie de bens, bem como em atividades particulares, como coloca Meirelles (2016) em sua conceituação. A exemplo de limitação na atividade particular, as leis que obrigam o proprietário de um restaurante a suportar fiscalização de vigilância sanitária na sua cozinha, ou seja, nesse caso, a limitação não incide na propriedade e sim na sua atividade exercida.

839

Em regra, os doutrinadores entendem que não cabe indenização em limitações administrativas, justamente por essas serem inerentes ao próprio direito, não causando assim danos a esses, apenas o limitando. Além do mais, essa modalidade de intervenção, como já mencionado, é regida por leis genéricas sem definir proprietários determinados, não ferindo assim direitos subjetivos. Trata-se, na verdade, de sacrifícios gerais em favor do bem-estar social (CARVALHO FILHO, 2020).

Não obstante, o STJ, 2^o Turma, ao julgar um AgRg no REsp 1317806-MG, em 06/11/2012, reconheceu que quando houver uma redução do valor econômico da propriedade, derivada de uma limitação administrativa, excepcionalmente, poderá haver sim direito a indenização para o proprietário, por meio de uma ação de direito pessoal. Sendo ainda definido prazo prescricional de 5 anos.

Conforme julgado do Supremo Tribunal de Justiça:

2. A jurisprudência do STJ pacificou-se no sentido da responsabilização do Estado na indenização decorrente de limitação administrativa, desde que preenchidos certos requisitos; dentre eles, que a aquisição do imóvel tenha se dado antes da ocorrência da restrição administrativa. (STJ. AR 2075/PR. Rel. Min. Denize Arruda. 1^a Seção, julgado em 27/05/2009).

Cabe ressaltar que para ser possível a solicitação de indenização em face de limitações administrativas, é necessário que a incidência das tais limitações tenha ocorrido após a aquisição da propriedade.

3.1.5 Tombamento

3.1.5.1 Conceito e fundamentos

O tombamento pode ser definido como a intervenção do Estado na propriedade privada com o intuito de proteger patrimônio histórico-cultural ou artístico-cultural, o que é de interesse público, assim entende a maioria dos doutrinadores. Esta modalidade, por sua vez, está prevista diretamente na nossa Constituição, conforme art. 216:

BRASIL. Constituição Federal de 1988:

Art. 216 [...]

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

Consoante, temos o Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937, conhecido como “Lei do tombamento”, o qual organizará a questão da proteção do patrimônio histórico e artístico nacional mediante tombamento, tema esse que é definido da seguinte forma, já no primeiro artigo deste Decreto-lei:

BRASIL. Decreto-Lei nº 25/37:

Art. 1º Constitue o patrimônio histórico e artístico nacional o 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.

Dessa forma, vemos que o tombamento pode incidir-se sobre bens móveis e imóveis, podendo também ser materiais, imateriais, privados e até mesmo público (DI PIETRO, 2019). Excluem-se de patrimônio histórico artísticos, logo, esgotando as possibilidades de tombamento nesses casos, nos termos do mesmo Decreto-lei, as obras de origem estrangeira:

BRASIL. Decreto-Lei nº 25/37

Art. 3º [..]

- 1) que pertençam às representações diplomáticas ou consulares acreditadas no país;
- 2) que adornem quaisquer veículos pertencentes a empresas estrangeiras, que façam carreira no país;
- 3) que se incluam entre os bens referidos no art. 10 da Introdução do Código Civil, e que continuem sujeitas à lei pessoal do proprietário;
- 4) que pertençam a casas de comércio de objetos históricos ou artísticos;
- 5) que sejam trazidas para exposições comemorativas, educativas ou comerciais;

6) que sejam importadas por empresas estrangeiras expressamente para adorno dos respectivos estabelecimentos.

Cabe ressaltar que as hipóteses 4 e 5 da citação acima terão de possuir guia de licença para o livre trânsito da obra, fornecido pelo Serviço ao Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN), como foi denominado inicialmente, mas que hoje é conhecido como Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), autarquia federal vinculada ao Ministério da Cultura responsável pela proteção e promoção dos bens culturais do País, instituída pelo Decreto nº 99.492, de 3 de setembro de 1990, conforme autorização contida na Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990.

Apesar de o Decreto-Lei nº 25, de 1937 tratar apenas da União na proteção do patrimônio histórico e artístico, entende-se mediante o art. 23, inciso III da nossa Constituição Federal (BRASIL, 1988), que também compete aos Estados, ao Distrito Federal, bem como aos Municípios “proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológico”. Já para legislar sobre essas questões, a mesma constituição, em seu art. 24, inciso VII, confere à União, ao Distrito Federal e aos Estados a competência concorrente nesse sentido.

Nessa perspectiva, Maria Sylvia Zanella di Pietro (2019) afirma que a União se limitará a confeccionar legislações de caráter geral, não excluindo a competência suplementar do Estado. Na inexistência de lei geral, o Estado terá plena competência legislativa para atender as necessidades, nos termos do § 3º, artigo 24 da Constituição. Di Pietro (2019) ainda leciona a respeito da competência dos municípios que se limita apenas à proteção dos patrimônios histórico-culturais, à luz das legislações estaduais e federais, não cabendo a este, portanto, legislar sobre o tema.

Ao intervir na propriedade privada visando o tombamento de determinado patrimônio cultural, o Estado busca preservar a memória nacional, um aspecto histórico do país, trata-se na verdade da cultura de todo um povo, que pode ser alvo de estudos arqueológicos ou sociológicos, na busca do entendimento dos fenômenos sociais, políticos e econômicos existentes hoje (CARVALHO FILHO, 2020).

Nos termos do art. 4º do Decreto-Lei nº 25, de 1937:

BRASIL. Decreto-Lei nº 25/37

Art. 4º O Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional possuirá quatro Livros do Tombo, nos quais serão inscritas as obras a que se refere o art. 1º desta lei, a saber:

- 1) no Livro do Tombo Arqueológico, Etnográfico e Paisagístico, as coisas pertencentes às categorias de arte arqueológica, etnográfica, ameríndia e popular, e bem assim as mencionadas no § 2º do citado art. 1º.
- 2) no Livro do Tombo Histórico, as coisas de interesse histórico e as obras de arte histórica;
- 3) no Livro do Tombo das Belas Artes, as coisas de arte erudita, nacional ou estrangeira;
- 4) no Livro do Tombo das Artes Aplicadas, as obras que se incluírem na categoria das artes aplicadas, nacionais ou estrangeiras.

Dessa forma, caso tombado, o patrimônio deverá ser registrado no Livro de Tombos, pelo IPHAN, sendo de 4 (quatro) tipos já citados acima.

3.1.5.2 Modalidades de tombamento

O tombamento, em relação às suas modalidades, pode ser classificado quanto à sua constituição ou procedimento, quanto a sua eficácia e ainda quanto aos seus destinatários, conforme explica Di Pietro (2019), consoante com o Decreto-Lei nº 25/37.

Quanto a sua constituição o tombamento pode ser: de ofício, voluntário ou compulsório. O primeiro diz respeito apenas aos bens públicos que eventualmente possam necessitar de tombamento, previsto no art. 5º do mesmo decreto-lei. Nesse caso, qualquer um dos entes (União, Estados e Municípios) pode solicitar de ofício tombamento de determinado bem de domínio público, passando a produzir efeitos a partir da notificação.

No caso do voluntário existem duas hipóteses, a primeira é quando o próprio proprietário identifica que determinado bem seu se constitui como algo a ser protegido mediante tombamento, assim munindo-se dos requisitos necessários para a caracterização do tombamento, o órgão público competente, poderá assim tombá-lo. A segunda hipótese ocorre quando o próprio Poder Público identifica a necessidade de tombamento, notificando o proprietário de tal necessidade e este se impõe favorável à decisão (BRASIL, 1937)

O tombamento compulsório decorre de uma variação da segunda hipótese de tombamento voluntário, nesse caso, ocorrerá quando o proprietário não anuir com a decisão do Poder Público de tomar determinado bem que este possui (CARVALHO FILHO, 2020). Em face disso, o proprietário poderá impugnar o pedido de tombamento, iniciando assim um procedimento administrativo.

Quanto a sua eficácia o tombamento poderá ser provisório ou definitivo. Será provisório quando passar a ter efeitos sobre o bem a partir de sua notificação, será definitivo quando os efeitos incidirem depois do trânsito em julgado, ou seja, depois do ato final do processo.

Ressalta-se que nos dois casos os efeitos sobre a propriedade são os mesmos, mudando apenas a fase em que se encontra o procedimento (DI PIETRO, 2019).

Por fim, quanto aos destinatários, tem-se que pode ser individual quando o tombamento incide sobre um bem determinado ou geral quando incidir-se sobre todos os bens de um determinado bairro ou até mesmo de uma cidade.

3.1.5.3 Procedimento

O tombamento será realizado mediante um processo administrativo, que se encerrará a partir da inscrição do bem no Livro de Tombos. Os procedimentos podem variar de acordo com as modalidades citadas acima, estando previsto no Capítulo II “Do Tombamento” do Decreto-Lei nº 25/37. Di Pietro (2019) nos instrui que independente da modalidade que variar o procedimento, terá de haver manifestação do Instituto de Preservação de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), que é órgão técnico responsável na esfera federal.

Em relação ao tombamento de ofício, o bem a ser tombado será inscrito no Livro de Tombo a partir da notificação do ente público que identificar a necessidade do tombamento ao ente detentor do bem. Conforme julgado do Supremo Tribunal de Justiça (RMS 18952/RJ Rel. Min. Eliana Calmon, DJ 26/04/2005), União, Estados e Municípios podem tomba os bens um dos outros entre si, se julgarem necessário.

Quanto o tombamento for requerido pelo proprietário (voluntário), o bem será inscrito no Livro de Tombos mediante manifestação do órgão competente, reconhecendo os requisitos necessários para patrimônio histórico artístico cultural.

No caso de o proprietário impugnar a notificação do Poder Público, caberá a ele provar a não existência de relação entre o bem a ser tombado e patrimônio histórico ou artístico cultural, sendo dado um prazo de mais quinze dias para esse apresentar suas razões. Em seguida, os autos serão encaminhados ao IPHAN que ficará encarregado, por meio do seu Conselho Consultivo, de proferir a decisão a respeito, em um prazo de 60 (sessenta) dias. Se for acatada a impugnação, o processo será arquivado. Se for recusada, o bem será inscrito no Livro de Tombos, não cabendo contestação do proprietário pela via administrativa.

Após a decisão do conselho, o Ministro da Cultura, nos termos da Lei nº 6.292, de 1975, deverá examinar todo o procedimento, o qual poderá anulá-lo caso perceba ilegalidade, pode cancelar o tombamento se não houver interesse público envolvido, bem como poderá apenas homologar o feito.

Por último, deverá o tombamento, apenas no caso dos bens imóveis, ser registrado no Registro de Imóveis, pelo poder público, este ato, por sua vez, como entende Di Pietro (2019), não faz parte do procedimento, pois os efeitos do tombamento ao proprietário do bem aconteceram mesmo sem o registro. Entende-se que o registro serve apenas para a produção de efeitos a terceiros.

3.2 Intervenção Supressiva

3.2.1 Desapropriação

Conforme assinala Celso Antônio Bandeira de Mello (2015), do ponto de vista teórico, pode-se dizer que desapropriação é o procedimento através do qual o poder Público compulsoriamente despoja alguém de uma propriedade e a adquire, mediante indenização, fundado em um interesse público. Trata-se, portanto, de um sacrifício de direito imposto ao proprietário.

A base constitucional para esse dispositivo está no artigo 5º, inciso XXIV, que diz 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.”

Dessa forma, desapropriação é o procedimento administrativo de direito público, em muitas das vezes acompanhado de uma fase judicial, através do qual o Estado pode retirar coercitivamente a propriedade de terceiro e transferir para si, ou ainda excepcionalmente para outras entidades, alicerçado em razões de utilidade pública, de necessidade pública, ou de interesse social, via de regra com o pagamento de justa e prévia indenização. Segundo Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo (2017),

Trata-se da mais gravosa modalidade de intervenção do Estado na propriedade, porquanto, em vez de simplesmente restringir ou condicionar o seu uso, suprime o domínio de quem o detinha e transfere compulsoriamente o bem para o acervo de outrem.

O Poder Público declara seu interesse na desapropriação e dá início às medidas visando à transferência do bem, ainda na fase administrativa. O procedimento se esgota nessa fase caso haja acordo entre o Poder Público e o proprietário do bem, porém isso é menos comum. Na inexistência de acordo, o procedimento entra na sua fase judicial, com o magistrado decidindo a controvérsia.

A desapropriação tem basicamente dois pressupostos, a utilidade pública ou necessidade pública e o interesse social (ALEXANDRINO; PAULO, 2017). A utilidade pública é

caracterizada em hipóteses nas quais a desapropriação do bem atende a mera conveniência do Poder Público, sem ser indispensável. A desapropriação de um imóvel para a construção de um hospital ou de uma escola seriam exemplos de utilidade pública. Já a necessidade pública decorre de situações de urgência ou de emergência, nas quais a solução exija a desapropriação do bem. Nestes casos faz-se necessária a transferência urgente de bens de terceiros para o Poder Público, ou ainda para entidades por ele indicadas, a fim de que a situação emergencial seja resolvida de forma satisfatória. Alguns exemplos de necessidade pública seriam a expropriação imediata de imóvel para salvaguardar a segurança nacional ou para enfrentar uma situação de calamidade pública.

O pressuposto da desapropriação por interesse social é aquela em que mais se evidencia a importância do preceito segundo o qual a propriedade deve atender à função social. A Constituição Federal de 1988 classifica a desapropriação rural para fins de reforma agrária como de interesse social. Segundo Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo (2017),

Já na década de 60 do século passado, a Lei 4.132/1962, ainda em vigor, deixou averbado que “a desapropriação por interesse social será decretada para promover a justa distribuição da propriedade ou condicionar o seu uso ao bem-estar social”, enumerando, como exemplos de interesse social, dentre outros, a “construção de casas populares” e “o estabelecimento e a manutenção de colônias ou cooperativas de povoamento e trabalho agrícola”.

O procedimento administrativo de desapropriação é composto por duas fases, a declaratória e a executória. Na fase declaratória, o Poder Público manifesta a sua intenção de efetuar a desapropriação; na fase executória, via de regra são adotadas as providências para consumir a transferência do bem para o patrimônio do expropriante.

1.A intervenção do Estado segundo o Estatuto da Cidade

Como mencionado anteriorente , a Lei nº 10.257/2001 regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, tratando-se de propriedade urbana, delimitando o campo de aplicação do princípio da função social à adequação ao Plano Diretor do município, visando assegurar a ocupação e a exploração racional do solo e das construções urbanas. A lei estabeleceu normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental, e, segundo Meirelles e Filho (2016), “[...] possibilitando, após a devida notificação para utilização adequada, a tributação progressiva pelo IPTU e até mesmo a desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública dos imóveis urbanos não edificados, subutilizados ou não utilizados.”

BRASIL. Constituição, 1988.

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo **ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.**

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º **A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.**

§ 3º **As desapropriações de imóveis urbanos** serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

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

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

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

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

(grifos nossos)

4.1 Estatuto da Cidade: instrumento de intervenção

Os quatro principais instrumentos de intervenção na propriedade privada disciplinados no Estatuto da Cidade: parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; aplicação do IPTU progressivo no tempo; desapropriação no Estatuto; e direito de preempção. Os três primeiros são sucessivos e gradativos, sendo medidas estabelecidas em lei para que a ordem seja obedecida caso haja o descumprimento do adequado aproveitamento do solo urbano.

4.1.1 Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios

O proprietário do imóvel será notificado para que no prazo de 1 (um) ano apresente projeto, e a partir de 2 (dois) anos da apresentação do projeto, comece as obras do empreendimento com o objetivo de conferir efetiva função social à propriedade. Os prazos

relacionados não são interrompidos no caso de transmissão do imóvel, seja por ato de inter vivos ou causa mortis, e o novo proprietário se submete a todas as obrigações que foram definidas no ato administrativo.

4.1.2 Aplicação do IPTU progressivo no tempo

Caso a medida anterior não seja suficiente para garantir que a propriedade exerça sua função social, e o proprietário permaneça inerte em face da notificação, o município pode determinar a aplicação de imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo, majorando a alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos, limitada a 15% (quinze por cento), não podendo ultrapassar este percentual. Carvalho (2017) cita ainda que de um ano para o outro, o valor máximo que pode ser acrescido na alíquota é de 100% (cem por cento) do valor anterior, ou seja, gera-se a possibilidade de duplicação anual da alíquota.

4.1.3 Desapropriação no Estatuto da Cidade

Trata-se aqui de um tipo de desapropriação com função sancionatória. A desapropriação-sanção, segundo Medauar (2018), é disposta como o terceiro tipo sucessivo de consequência, nos termos estabelecidos em lei específica do município que regule a área incluída no plano diretor, pelo não aproveitamento adequado do solo urbano ao longo de 5 (cinco) anos. Sendo assim, o pagamento da indenização é realizado em títulos da dívida pública, com prévia aprovação do Senado Federal, sendo resgatados em um prazo de até 10 (dez) anos, considerando-se prestações anuais, iguais e sucessivas, sendo assegurados ainda o valor real da indenização e os juros legais de 6% (seis por cento) ao ano.

A partir da incorporação do imóvel ao patrimônio público, o adequado aproveitamento e exploração racional do solo deve se efetuar no prazo máximo de 5 (cinco) anos, diretamente pelo poder público ou, sob os preceitos do devido processo licitatório, por meio de alienação ou concessão a terceiros (CARVALHO, 2017).

4.1.4 Direito de preempção

O direito de preempção é uma faculdade prevista em lei que garante ao titular a preferência na aquisição de determinado bem, em caso de venda a terceiros. Segundo Maria Helena Diniz (2019), o objetivo do direito de preempção é evitar a transferência da propriedade

para terceiros que não sejam de interesse do titular, concedendo-lhe a preferência na aquisição do bem, para que ele não seja obrigado a conviver com pessoas desconhecidas ou indesejadas.

O Estatuto da Cidade em sua Seção VIII dispõe sobre o direito de preempção, e estabelece que o município, através de lei, pode definir certas áreas como sendo de interesse público, gerando uma obrigação específica ao particular que, caso queira alienar sua propriedade, ofereça em caráter de preferência o bem ao ente municipal.

De acordo com Carvalho (2017), o poder público tem o prazo de 30 (trinta) dias, contados a partir da oferta empreendida pelo particular, para se manifestar interessado no bem, caso não o faça ocorre a recusa tácita, na qual presume-se que o município não intenciona adquirir a propriedade.

BRASIL. Lei nº 10.257, 2001.

Art. 25. O direito de preempção confere ao Poder Público municipal preferência para aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares.

§ 1º Lei municipal, baseada no plano diretor, delimitará as áreas em que incidirá o direito de preempção e fixará prazo de vigência, não superior a cinco anos, renovável a partir de um ano após o decurso do prazo inicial de vigência.

Em resumo, de acordo com Maria Helena Diniz (2019), o direito de preempção é uma ferramenta importante para garantir a proteção do proprietário e suas relações com o bem em questão.

CONCLUSÃO

Diante do exposto, e nas palavras de José Afonso da Silva (2016), as limitações ao direito de propriedade consistem nos condicionamentos que atingem os caracteres tradicionais desse direito, pelo que era tido como direito absoluto, exclusivo e perpétuo.

Assim, ao caráter “absoluto” será interferido pelo Estado com a figura do tombamento. O caráter “exclusivo” pela servidão e requisição, e o caráter “perpétuo” pela desapropriação.

Percebe-se a relação entre o direito à propriedade e sua função social, ambos primeiramente consignados na Constituição Federal de 1988, e as possíveis formas de agir que o Estado tem para interceder junto ao interesse público, com suas modalidades gerais e o advento do Estatuto da Cidade enquanto adicional e distinto instrumento de intervenção, bem como suas fundamentações normativas.

Há um relato sucinto, mas deveras abrangente, com o amparo de grandes autores e doutrinadores do campo no Direito, iniciando no entendimento do direito à propriedade, da função social estabelecida na CF/1988, das modalidades gerais que o Estado dispõe para intervir

na propriedade privada, até finalizarmos com o Estatuto da Cidade, que versa sobre normas e diretrizes gerais na execução da política urbana, mas também trouxe como propósito ser mais um instrumento de intervenção.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 25. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2017.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Ação Rescisória nº 0194223-30.2001.3.00.0000 PR 2001/0194223-1**. Rel. Min. Denise Arruda. 1ª Seção, julgado em 27/05/2009. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/6034141/acao-rescisoria-ar-2075-pr-2001-0194223-1/inteiro-teor-12164669?ref=amp>. Acesso em: 5 set. 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Regimental no Recurso Especial nº 1317806 MG 2012/0080818-4**. Rel. Min. Humberto Martins. 2º Turma, julgado em 06/11/2012. Disponível em <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/22750807/agravo-regimental-no-recurso-especial-agrg-no-resp-1317806-mg-2012-0080818-4-stj>. Acesso em: 5 set. 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Ordinário em Mandado de Segurança 18952 RJ 2004/0130728-5**. Rel. Min. Eliana Calmon. 2ª Turma, julgado em 26/04/2005. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/7227124/recurso-ordinario-em-mandado-de-seguranca-rms-18952-rj-2004-0130728-5-stj>. Acesso em: 5 set. 2021.

BRASIL. **Constituição Federal, de 5 de outubro de 1988**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: DOU, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 28 ago. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 99.492, de 3 de setembro de 1990**. Constitui as Fundações Instituto Brasileiro de Arte e Cultura IBAC, Biblioteca Nacional (BN), e a Autarquia Federal Instituto Brasileiro do Patrimônio Cultural IBPC. Brasília: DOU, 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCiVil_03/decreto/1990-1994/D99492.htm. Acesso em: 2 set. 2021.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937**. Organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional. Rio de Janeiro: DOU, 1937. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0025.htm. Acesso em: 16 set. 2021.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941**. Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública. Rio de Janeiro: DOU, 1941. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3365.htm. Acesso em: 9 set. 2021.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília: DOU, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 26 ago. 2021.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Institui o Código Civil. Brasília: DOU, 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm. Acesso em: 26 ago. 2021.

BRASIL. **Lei nº 3.924, de 26 de julho de 1961.** Dispõe sobre os monumentos arqueológicos e pré-históricos. Brasília: DOU, 1961. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/13924.htm. Acesso em: 18 set. 2021.

BRASIL. **Lei nº 6.292, de 15 de dezembro de 1975.** Dispõe sobre o tombamento de bens no Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN). Brasília: DOU, 1975. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/16292.htm. Acesso em: 17 set. 2021.

BRASIL. **Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990.** Dispõe sobre a extinção e dissolução de entidades da administração Pública Federal, e dá outras providências. Brasília: DOU, 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18029cons.htm. Acesso em: 4 set. 2021.

BRASIL. **Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995.** Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Brasília: DOU, 1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18987cons.htm. Acesso em: 18 set. 2021.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo.** 34. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2020.

CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo.** 4. ed. rev. atual. e ampl. Salvador: JusPODIVM, 2017.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 32. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de direito civil brasileiro: direito das coisas.** 33. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno.** 21. ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte - Fórum, 2018.

MEIRELLES, Hely Lopes; FILHO, José Emmanuel Burle. **Direito Administrativo Brasileiro.** 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo.** 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional.** 37. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 39. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.