



ISSN: 2230-9926

Available online at <http://www.journalijdr.com>

# IJDR

International Journal of Development Research

Vol. 14, Issue, 03, pp. 65113-65117, March, 2024

<https://doi.org/10.37118/ijdr.27938.03.2024>



RESEARCH ARTICLE

OPEN ACCESS

## A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E AS FORMAS DE INTERVENÇÃO DO ESTADO

Antônio Ferreira do Norte Neto\*<sup>1</sup>, Sarah Marques Barbosa<sup>2</sup>, Antônio Ferreira do Norte Filho<sup>3</sup>,  
Naira Neila Batista de Oliveira Norte<sup>4</sup>

<sup>1</sup>Acadêmico de Direito Finalista – Faculdade Santa Teresa (FST) – Manaus, Amazonas, Brasil; <sup>2</sup>Especialista em Direito Público – Centro Universitário do Norte (Uninorte/Laureate) – Manaus, Amazonas, Brasil; <sup>3</sup>Professor Doutor – Faculdade Santa Teresa (FST) – Manaus, Amazonas, Brasil, <sup>4</sup>Professora Doutora – Universidade do Estado do Amazonas (UEA) – Manaus, Amazonas, Brasil

### ARTICLE INFO

#### Article History:

Received 18<sup>th</sup> January, 2024

Received in revised form

29<sup>th</sup> January, 2024

Accepted 24<sup>th</sup> February, 2024

Published online 27<sup>th</sup> March, 2024

#### Key Words:

Propriedade, Função social, Intervenções estatais, Direitos coletivos.

#### \*Corresponding author:

Antônio Ferreira do Norte Neto

### ABSTRACT

O presente artigo busca analisar a origem da propriedade no ordenamento jurídico enquanto direito absoluto/exclusivo e perpétuo, sendo oponível contra tudo e contra todos, eficácia *erga omnes*. O direito de propriedade, antes fundamentado apenas no direito privado, passa a ser positivado nas constituições federais de diversos países, não sendo mais tratado como um direito absoluto e sim relativizado pelas necessidades da sociedade. A constitucionalização do direito de propriedade tem sua tutela vinculada a obediência ao princípio da função social. Consequentemente, passa a ser admissível ao Estado realizar intervenções na propriedade quando não observadas às exigências, sejam elas positivas ou negativas, em relação à função social.

Copyright©2024, Antônio Ferreira do Norte Neto et al. This is an open access article distributed under the Creative Commons Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

Citation: Antônio Ferreira do Norte Neto, Sarah Marques Barbosa, Antônio Ferreira do Norte Filho, Naira Neila Batista de Oliveira Norte. 2024. "A função social da propriedade e as formas de intervenção do Estado". *International Journal of Development Research*, 14, (03), 65113-65117.

## INTRODUCTION

O Estado, como responsável pela ordem econômica e social, é detentor de direitos e deveres em relação à vida de seus governados. Por meio do poder de polícia, estabelece restrições e limitações à atuação dos particulares. Exemplo de tal atributo são as intervenções estatais no direito da propriedade privada. O direito à propriedade privada é apresentado na Constituição Federal de 1988 como uma garantia fundamental e, também como um dos princípios que rege a ordem econômica e financeira de nosso país. Ressalta-se, todavia, que a Carta Magna, além de proteger, impõe uma função social a ser obedecida pelo proprietário particular. Com base no princípio da função social e da necessidade e utilidade pública, o Estado é autorizado a utilizar do poder de império para impor tais restrições à propriedade e, quando necessário, até ir além, como ocorre nas situações que ensejam a desapropriação, ou seja, o proprietário perde o domínio da propriedade para o Poder Público. Portanto, o presente trabalho tem como objetivo a análise e explanação dos conceitos relativos à propriedade e a sua função social, abordando a atuação e legitimação do Estado e as respectivas modalidades de intervenções consagradas no direito administrativo. Por fim, demonstrando a comunicabilidade entre os direitos público e privado, cabendo ao Estado proteger o direito individual sem olvidar a tutela do bem comum.

## MATERIALS AND METHODS

A metodologia referente a este trabalho se apresenta, quanto à natureza como uma pesquisa básica, posto ter por objetivo contribuir com novos conhecimentos e consequentes reflexões para o avanço da ciência. Quanto aos objetivos, apresenta pesquisa classificada como exploratória e descritiva, pois tem como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, visando torná-lo mais explícito ou construir hipóteses. Pode envolver levantamento bibliográfico, entrevistas com pessoas que tiveram experiências práticas com o problema pesquisado e análise de exemplos que estimulem a compreensão (Gil, 2002; Heerd & Leonel, 2006). Quanto à abordagem, consiste numa pesquisa qualitativa posto buscar um aprofundamento da compreensão da relação do tema estudado, ou seja, o vínculo primordial entre o universo objetivo e a subjetividade do sujeito. Para a efetivação do presente estudo, foi realizada pesquisa bibliográfica, sendo, ao longo do estudo, apresentados entendimentos doutrinários e jurisprudenciais especializados na matéria, seguindo-se à necessária reflexão acerca do tema.

## RESULTS AND DISCUSSIONS

O direito de propriedade e seu conceito sofreram, com o passar do tempo enorme mudança, evoluindo de um prisma meramente

individualista, no qual abrangia apenas os bens móveis e imóveis, para um social. Surge aqui o dever da função social da propriedade e a obediência a que cada qual se destina. Com a evolução do Estado e do próprio Direito, a doutrina buscou uma forma de definir o direito de propriedade e sua natureza por meio da formulação de teorias relativas ao tema, conforme se verifica. A primeira teoria corresponde aos seguidores do direito natural, que assevera ser a propriedade um direito intrínseco ao próprio homem. Darcy Bessone lembra: o homem se tornou possuidor antes que se elaborassem normas coativas e se estruturasse a ordem pública (Rizzardo, 2009). A teoria individualista ou da personalidade defende ser a propriedade dinâmica, estando sempre em um constante estado de utilização por seu proprietário. Para o direito romano, era o chamado *affectio*, extensão da personalidade do proprietário, que matinha o direito de propriedade. Nele o proprietário se “afeiçoava” ao bem, pois era apenas seu, como parte de sua própria personalidade. Contudo, no novo panorama capitalista, tal teoria não encontra fundamento devido à desigual distribuição de riquezas. Assim, apenas uma minoria de proprietários pode “afeiçoar-se” à propriedade. No âmbito da teoria positivista defendida, dentre outros, por Montesquieu, Hobbes e Benjamin Constant, a lei constitui a fonte criadora da propriedade posto possuir poderes tanto para modificá-la como, ainda, para extingui-la em casos de interesse de ordem político-econômica, a fim de atender o bem comum. Encontra grande oposição dos naturalistas por não conseguir explicar como as civilizações primitivas já possuíam um conceito de propriedade privada sem que houvesse a criação das normas legais.

Com efeito, na concepção da doutrina individualista, a propriedade surge na história de forma coletiva, visto não haver necessidade para o homem primitivo da acumulação de riquezas. Mais adiante assume um caráter familiar e econômico para depois originar um caráter individualista. Para os doutrinadores e filósofos positivistas, a formação do Estado teria originado a propriedade privada propriamente dita. No entendimento da teoria naturalista, corrente majoritária, a propriedade é inerente ao homem, existindo pelo simples fato de o homem existir. No contexto do Direito Civil brasileiro, durante o Estado liberal, o direito público e o privado encontravam-se em lados opostos no ordenamento jurídico. Ao primeiro cabia apenas regulamentação das normas pertinentes ao Estado, sua estrutura e funcionamento; e, ao segundo, de disciplinar as relações jurídicas entre os cidadãos e o mundo econômico, em que propriedade era reconhecida ainda como um direito absoluto e exclusivo. As normas estatais tutelavam os direitos individuais e a liberdade econômica, sem, contudo, interferir na vida de seus governados. Com o surgimento do Estado Social o direito civil transpõe a barreira criada pelo Estado Liberal, a dicotomia existente entre o direito público subjetivo e o direito civil subjetivo é modificada pela nova realidade social. No estudo da propriedade começam a surgir novas teorias influenciadas pelo direito comparado. O Código Civil Brasileiro de 1916 conceituava a propriedade como um direito individual e absoluto em total discórdância com a Constituição Federal de 1988, uma vez que foi promulgado ainda na vigência da Constituição Federal de 1891, a qual garantia a propriedade em toda a sua plenitude. Com a reforma do Código Civil, pela Lei nº 10.406/2002, o legislador relativizou o conceito de propriedade a uma concepção social e funcional, ambas consagradas em nossa Constituição Federal de 1988 e, assim, adequando-se à nova realidade mundial. O novo código a tutela como absoluta, exclusiva, perpétua e elástica, todavia tem seus atributos restringidos ao interesse social.

O direito de propriedade está disposto no novo Código Civil Brasileiro quanto aos direitos reais, prescreve:

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.

§ 2º São defesos os atos que não trazem ao proprietário qualquer comodidade, ou utilidade, e sejam animados pela intenção de prejudicar outrem.

§ 3º O proprietário pode ser privado da coisa, nos casos de desapropriação, por necessidade ou utilidade pública ou interesse social, bem como no de requisição, em caso de perigo público iminente.

A norma dos parágrafos 1º e 2º do aludido artigo expõe com clareza a funcionalização da propriedade privada, impondo não apenas deveres negativos e positivos, mas também criando limites ao direito daquela. De acordo com Silvio Rodrigues, cabe ao proprietário o dever de adaptar-se ao interesse social, caso não o faça, estaremos diante do abuso de direito. O tema do parágrafo 3º do artigo será abordado mais adiante neste trabalho. Por ora, iremos apenas explaná-lo de forma sucinta. Trata-se do próprio direito de intervenção estatal, o qual nos mostra a limitação do caráter absoluto da propriedade, pois se essa fosse ilimitada, o proprietário apenas a perderia por um ato de manifestação de vontade, como, por exemplo, pela venda, renúncia ou doação do bem. A função social da propriedade, no âmbito jurídico, surge no início do século XX, sob o entendimento de que as leis e os códigos não devem ser insensíveis às mudanças sociais, logo, a propriedade não pode ser entendida como um direito absoluto e perpétuo diante da nova sistemática jurídica relativa aos direitos coletivos, ressaltando-se a importância do proprietário em cumprir uma função social em sua propriedade, seja ela de cultivar a terra ou de não permitir a ruína de seu imóvel, cabendo, pois, ao Estado protegê-la apenas quando respeitado tal princípio (Duguit, 1912).

O princípio da função social comporta alicerce na teoria do abuso de direito, a qual pregava o uso moderado do direito de propriedade. Passa-se, então, a distinguir a função pessoal da função social desta. Entretanto, foi doutrina católica, nas várias encíclicas papais, quem mais disseminou a importância da função social da propriedade. O Papa João XXIII, na encíclica *Master et Magistra* (1961), orientava: “... O direito à propriedade privada é intrinsecamente inerente a função social”. De igual modo, o Papa Paulo IV na encíclica *Populorum Progressio*, (1979), assim dispõe: “... A propriedade não constitui um direito incondicional e absoluto. Não há qualquer razão para reservar-se ao uso exclusivo o que supera à própria necessidade, quando aos demais falta o necessário. Em uma palavra: o direito à propriedade não deve jamais exercitar-se em detrimento da utilidade comum. O princípio da função social comporta alicerce na teoria do abuso de direito, a qual pregava o uso moderado do direito de propriedade. Passa-se, então, a distinguir a função pessoal da função social da propriedade. A doutrina, com o intuito conceituar a expressão em comento, examinou as palavras função e social separadamente. No direito administrativo a palavra função apresenta uma definição precisa, na qual Celso Antonio Bandeira de Mello leciona existir quando alguém está investido no dever de satisfazer dadas finalidades em prol do interesse de outrem, necessitando, para tanto, manejar os poderes requeridos para supri-los (Arimatéia, 2003).

No direito de propriedade a satisfação do interesse de outrem corresponde à satisfação pessoal do proprietário, devendo este respeitar o fim da propriedade estabelecido pelas normas constitucional e civil. A Administração Pública deverá intervir na propriedade inútil, que não atende aos interesses sociais, impondo o estímulo ao cultivo da terra, a habitação ou a conservação do bem. No âmbito supralegal brasileiro, a constitucionalização da propriedade privada e a obediência a sua função social surge em meio à transição do Estado individualista para o Estado do Bem-Estar Social. No Brasil, podemos vislumbrá-lo, ainda que de forma tênue, nas constituições anteriores à Constituição Federal de 1988. A primeira menção expressa referente ao direito de propriedade aparece na Constituição de 1934, desde que não exercido contra o interesse social ou coletivo, conforme se verifica:

Art. 113 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à

liberdade, à subsistência, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

XVII- É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar. A desapropriação por necessidade ou utilidade pública far-se-á nos termos da lei, mediante prévia e justa indenização. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, poderão as autoridades competentes usar da propriedade particular até onde o bem público o exija, ressalvado o direito à indenização ulterior.

A Constituição de 1967, modificada pela Emenda Constitucional nº 1 de 1969, introduziu no seu texto a função social da propriedade como um dos princípios da ordem econômica e social, porém teve sua aplicação restrita à desapropriação para fins de reforma agrária. A evolução do tema culminara sua consagração na Constituição Federal de 1988 como um dos direitos e garantias individuais fundamentais e como um dos princípios norteadores da ordem econômica e financeira. É certo também que a abrangência, sobretudo no universo legislativo, do reflexo do princípio da função social será determinada pelo estágio de exigência da própria sociedade (e este varia no tempo e no espaço), porque a fórmula consagrada na Constituição é suficientemente lata para admitir uma interpretação variada e construtiva (Sundfeld, 2019). Além de conferir um caráter público ao direito individual, a função social visa erradicar as desigualdades existentes na sociedade, a fim de proporcionar uma vida digna a todas na sociedade. O texto constitucional diferenciou a atuação do aludido princípio na propriedade urbana e rural, especificando os parâmetros para cada um. Assim, a propriedade urbana terá sua função social atendida quando obedecer às diretrizes impostas pelo plano diretor da cidade (art. 182, §2º). A propriedade rural deverá atender a vários requisitos previstos em lei, como, por exemplo, o aproveitamento racional e adequado, utilização apropriada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente (art. 186). A função social da propriedade não se confunde com as limitações ao direito de propriedade previstas na Carta Magna. A primeira corresponde à estrutura do próprio direito, enquanto a segunda compreende ao exercício do direito pelo proprietário.

No que tange à intervenção estatal, ao Estado são conferidos atributos inerentes a sua soberania com a finalidade de fazê-lo exercer seu domínio sobre a sociedade, e é mediante eles autorizado a intervir diretamente na vida de seu povo. O chamado poder de polícia é um dos poderes advindos da soberania, o qual permite ao Poder Público impor, e até mesmo coibir, alguns direitos individuais a fim de resguardar o interesse social, com fundamentação jurídica na supremacia geral, que estabelece a relação de submissão dos governados para com o Estado e o dever deste de proteger aqueles. Assim, a supremacia geral constitui fundamento jurídico do poder de polícia (Di Pietro, 2009), bem como necessidade de conformação das normas que restringem a liberdade e a propriedade com vistas à realização do interesse público (Pires, 2006). A Constituição Federal, enquanto norma supralégitima, determina a competência para a imposição das limitações administrativas. Cabe a cada ente federativo atuar de forma a atender satisfatoriamente às necessidades sociais mediante a promulgação de normas específicas a respeito do tema, obedecendo sempre aos limites constitucionais. É possível se vislumbrar a possibilidade da delegação do direito de intervenção entre os entes federativos, sendo, contudo, impraticável que os atos administrativos sejam delegados a particulares, salvo excepcionalmente, sendo apenas os atos materiais passíveis de serem praticados por delegação ou por meio de simples contrato de prestação por aqueles (Mello, 2008). As limitações estatais são fundamentadas pelo princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, no qual o Estado age com a finalidade de garantir a estabilidade da ordem social, proporcionando aos indivíduos condições de segurança e tranquilidade. A intervenção estatal se divide metodologicamente em duas espécies: a restritiva e a supressiva. Na primeira, estão o tombamento, a ocupação temporária, a requisição, a servidão e limitação administrativas. Nelas, o Estado restringe e condiciona o uso da propriedade sem retirá-la de seu

proprietário. Na segunda, há apenas a expropriação, no qual o Poder Público, em decorrência do princípio da supremacia do interesse público apropria-se da propriedade privada por meio do instituto da desapropriação.

Em suma, todas as limitações impostas pelo Estado deverão sempre estar em consonância com o princípio da proporcionalidade, devendo constituir medidas adequadas, necessárias e proporcionais. O tombamento é uma das formas de restrição do Estado ao direito de propriedade, o qual deve ser utilizado como exceção, pois seu objetivo é resguardar bens móveis e imóveis que possuam vinculação a fatos memoráveis da história do Brasil. Atualmente, a Constituição Federal ampliou seu rol, incluindo, além do patrimônio histórico, o paisagístico, o artístico, o paleontológico, o ecológico e o científico. Consiste no ato administrativo emanado de autoridade competente, que visa a relacionar, registrar e preservar as coisas móveis, imóveis, corpóreas e incorpóreas de valor histórico, artístico, paisagístico, turístico, cultural, científico, paleontológico e ecológico do país (Arimatá, 2003). A fundamentação jurídica do tombamento se consolida em três vertentes: a política que se traduz na necessidade que o país tem de manter conservada sua memória nacional, a constitucional que se encontra consubstanciada no artigo 216, § 1º, da Constituição Federal de 1988, o qual define caber ao Poder Público, juntamente com a comunidade, a proteção e a promoção do patrimônio cultural brasileiro por meio do tombamento como também por outras formas de acatamento e preservação e a legal que se encontra presente do Decreto-Lei nº 25/1937, referente à organização da proteção do patrimônio histórico e artístico nacional.

A Administração Pública, por meio do instituto do tombamento, restringe apenas os poderes de gozo, uso e disposição do bem tombado do proprietário, sem retirar-lhe o domínio. Este pode ter como objeto qualquer coisa móvel, imóvel, corpórea ou incorpórea que possua valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.

Tem-se, então, três espécies de tombamento: de ofício, voluntário e compulsório. Os artigos 5º e 7º, do Decreto-Lei nº 25/1937, definem as primeiras duas espécies, respectivamente, *in verbis*:

Art. 5º O tombamento dos bens pertencentes à União, aos Estados e aos Municípios se fará de ofício, por ordem do diretor do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, mas deverá ser notificado à entidade a quem pertencer, ou sob cuja guarda estiver a coisa tombada, afim de produzir os necessários efeitos.

Art. 7º Proceder-se-á ao tombamento voluntário sempre que o proprietário o pedir e a coisa se revestir dos requisitos necessários para constituir parte integrante do patrimônio histórico e artístico nacional, a juízo do Conselho Consultivo do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, ou sempre que o mesmo proprietário anuir, por escrito, à notificação, que se lhe fizer, para a inscrição da coisa em qualquer dos Livros do Tombo.

A espécie compulsória irá ocorrer quando houver oposição do proprietário após recebida a notificação da Administração Pública. Nesse caso, depois de apresentada a impugnação, deverá o órgão público interessado ser instado a se manifestar. O procedimento será remetido ao Conselho do Patrimônio Histórico ou ao Conselho do órgão interessado no tombamento. A decisão proferida poderá ter caráter provisório ou definitivo. Com a concretização da decisão de tombamento, haverá deveres a serem cumpridos, tanto pelo órgão público interessado como pelo proprietário. Caberá ao primeiro, nos casos de bens imóveis, averbá-lo conforme prescrito no Decreto-lei nº 25/1937 e na Lei nº 6.015/73, enquanto o proprietário estará coibido de destruir, demolir, reparar, restaurar ou pintar o imóvel sem a anuência do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan). A respeito da indenização, a legislação vigente é omissa, não dispondo sobre a sua incidência nesse instituto. O tombamento não é confisco. O tombamento só dispensa a indenização quando não impede a utilização do bem segundo sua destinação natural, nem acarreta o seu esvaziamento econômico (Meirelles, 2014). Destarte, quando a restrição ocorrer em seu grau máximo, estar-se-á diante de

uma desapropriação, parcial ou total, que ensejará a indenização do bem. A ocupação temporária se caracterizará quando em caso de necessidade de prestação de um serviço ou de alguma atividade em espaços vizinhos ao local no qual o serviço público esteja sendo prestado. Consiste na utilização por parte do Estado da propriedade particular, com ou sem indenização, durante o período limitado, por motivos de utilidade ou necessidade pública (Cretella Júnior, 1994). Trata-se de uma intervenção restritiva do Estado que impede o uso do bem imóvel por seu proprietário (Arimatá, 2003). Como normalmente recai sobre imóveis sem quaisquer benfeitorias prediais, não é cabível indenização ao proprietário, salvo se este demonstrar o uso econômico do seu bem. Como exemplo, temos os casos em que a Administração Pública, ao executar os serviços de manutenção de estradas, ruas e caminhos, utiliza-se de áreas particulares para estacionar as máquinas. Se a ocupação temporária ocasionar danos à propriedade privada desocupada, deverá haver indenização dos danos causados. A ocupação temporária pode ser de duas formas: para a prestação de um serviço público de urgência ou para realização de obras de interesse público. Importante realçar que não há caráter de urgência para a ocorrência da obra pública, contudo deverá sempre atender ao princípio da necessidade, não possibilitando a mera discricionariedade para o administrador público em determinar a sua realização. O prazo da restrição deverá sempre obedecer ao princípio da razoabilidade, não podendo prolongar-se de forma indefinida. No caso da ocupação temporária para a prestação de serviço público de urgência, o prazo é aquele inadiável, devendo ser executado assim que verificada a necessidade pública. A requisição administrativa, por sua vez, consiste na forma de intervenção empregada pela Administração Pública sobre bens móveis, imóveis e serviços particulares quando houver situação de perigo público iminente. Tem como características ser sempre um ato administrativo transitório e autoexecutável, sendo realizada com ou sem indenização posterior.

Na Constituição Federal de 1988, encontra seu embasamento jurídico no artigo 5º, inciso XXV, no caso de iminente perigo público, a autoridade competente poderá usar de propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior, se houver dano. A requisição pode ser de forma geral ou específica, ou seja, pode recair sobre todas as propriedades ou sobre uma específica. A primeira espécie normalmente ocorre nas situações de guerra, interna ou externa, nos casos em que as propriedades podem ser utilizadas como base de instalações de linhas de abastecimento e apoio logístico. A específica atenderá aos casos de perigo iminente ou atual, devendo a requisição sempre especificar os bens ou serviços em que recairá, nos casos de calamidade, em que a Administração Pública requisita prédios para prestar atendimento médico e outros serviços essenciais à localidade afetada. Tem como efeito a transferência temporária ao Poder Público do uso do bem móvel ou imóvel, e, no caso do serviço, a sua execução ficará subordinada aos ditames da Administração Pública. Como regra geral, haverá o dever de indenizar sempre que for constatada a ocorrência de dano ao patrimônio do particular. A servidão administrativa consiste num direito real público em que ao Estado é permitido o uso e a realização de obras e serviços em propriedade imóvel privada, com a finalidade de atender o interesse coletivo. Vale ressaltar que a servidão, normalmente, incide sobre imóveis privados, mas não há nenhum óbice em relação a sua incidência sobre bens públicos em situações especiais. As servidões administrativas seguem o mesmo princípio da desapropriação, ou seja, a hierarquia federativa. Este princípio impede que um ente político inferior institua servidão sobre imóveis dos entes superiores. Entretanto, o contrário é permitido, ou seja, pode a União instituir servidão em relação a bens estaduais e municipais, desde que exista autorização legislativa para tal (Carvalho Filho, 2013).

O estabelecimento da servidão administrativa pode ocorrer de duas formas: através de acordo entre o proprietário e o Poder Público ou por meio de sentença judicial. Na primeira situação, após a declaração da necessidade pública, o proprietário celebra acordo formal com o Estado por meio de escritura pública, devendo ser o imóvel posteriormente inscrito no Registro de Imóveis para, então, produzir o efeito *erga omnes*. A segunda ocorre quando não há acordo entre as partes, o que resta ao Poder Público intentar ação contra o

proprietário e evidenciar à justiça a utilidade pública, apresentando a emissão do decreto específico da servidão administrativa. A princípio, depois de instituída, a servidão administrativa é permanente. No entanto, fatores supervenientes podem gerar a sua extinção, são eles: o desaparecimento da coisa gravada, a incorporação do bem gravado ao patrimônio da pessoa em favor da qual foi instituída ou quando não houver mais interesse público em mantê-la. Em relação à indenização, seu cabimento estará vinculado à demonstração de prejuízo causado ao proprietário pelo uso do imóvel pelo Poder Público, cabendo àquele o ônus da prova. Ressalta-se, porém, que a indenização nunca poderá ser o equivalente ao valor do imóvel em si, pois a intervenção não produz a perda da propriedade. Nesse sentido, como não há perda do domínio, mas passa ele a ser onerado pela utilização pública, a indenização não pode corresponder ao valor total do bem, mas deve compensar as restrições impostas (Carvalho Filho, 2003).

As limitações administrativas são impostas pelo direito público, por meio de atos legislativos ou administrativos de caráter geral, a fim de assegurar sua supremacia sobre o interesse privado. Elas impõem obrigações positivas, negativas ou permissivas. Conforme Di Pietro (2009), as limitações administrativas são medidas de caráter geral, previstas em lei com fundamento no poder de polícia do Estado, gerando para os proprietários obrigações positivas ou negativas, com o fim de condicionar o exercício do direito de propriedade ao bem-estar social. São medidas com a finalidade de condicionar a propriedade particular a atender sua função social. Exemplos claros são as imposições de natureza urbanística, como a proibição de se construir além de um determinado número de andares em prédio ou a permissão para vistoria em elevadores pela vigilância sanitária. Não é admissível ao particular intentar qualquer tipo de demanda, seja ela administrativa ou judicial, com o intuito de impedir a atuação do Estado em sua propriedade, pois este age por meio do poder de polícia, o qual condiciona os direitos individuais ao bem-estar coletivo. Além disso, não poderá ainda pleitear indenização, visto que não perde os direitos inerentes à sua propriedade, ou seja, permanece com a exclusividade e domínio do bem, mas deve apenas sujeitar-se aos limites estabelecidos pela Administração Pública. A desapropriação é uma das espécies de intervenção estatal mais utilizada atualmente pelo Poder Público que transfere para si a propriedade particular por motivo de interesse social ou utilidade pública, mediante indenização prévia, justa e em dinheiro. Tem como pressupostos para sua legitimação a utilidade pública, a qual inclui a necessidade pública e o interesse social. Assim, quando a transferência da propriedade ocorrer por simples conveniência da Administração restará configurado o interesse social. As situações e emergência caracterizam a necessidade pública. O interesse social está vinculado diretamente ao princípio da função social da propriedade o qual, em caso de inobservância, será permitida ao Poder Público a utilização deste instituto com o objetivo de amenizar as desigualdades coletivas, como nas hipóteses de reforma agrária. A necessidade pública, por seu turno, importa em fato inevitável e inadiável em que a Administração deve interferir na propriedade privada; trata-se, portanto, de uma coisa, corpórea ou incorpórea, capaz de satisfazer alguma necessidade da coletividade, devendo o bem desapropriado cumprir o fim justificador do ato.

A desapropriação por interesse social ocorrerá quando o Estado adquire a propriedade que não está cumprindo sua função social e a transfere, no todo ou em parte, para ser utilizada por de uma parcela da sociedade com a finalidade de garantir a subsistência e diminuir as desigualdades sociais. A Constituição Federal de 1988 estabelece em seus artigos as espécies de desapropriação, as quais se dividem em como comum ou ordinária – artigo 5º, inciso XXIV; urbanística sancionatória - artigo 182, § 4º, inciso III; rural - artigo 184e confiscatória - artigo 243 (Carvalho Filho, 2013). A desapropriação comum ou ordinária é a forma geral e tem como requisitos, a necessidade pública, utilidade pública ou por interesse social, com indenização prévia, justa e em dinheiro. A desapropriação urbanística sancionatória é a espécie expropriatória que visa punir o proprietário do bem por não atender a função social da propriedade adequada ao plano diretor municipal. A Lei Federal nº 10.257 de 2001, Estatuto

daCidade, estabelece, no artigo 8º da desapropriação dos imóveis localizados na área municipal, previstas anteriormente no plano diretor, quando não obedecidas as seguintes medidas: imposição de parcelamento do solo ou edificação compulsória e tributação de IPTU progressivo no tempo. Compete então aos municípios editarem lei específica para a área a ser desapropriada, desde que esta já esteja inclusa no plano diretor da cidade anteriormente apresentado.

A Constituição Federal, no artigo 184, prevê a desapropriação rural para fins de reforma agrária. É uma forma específica de desapropriação por interesse social sobre imóveis rurais que não cumpram sua função social. A competência de tal instituto será exclusiva da União, esta decretará o ato expropriatório quando houver a inobservância dos requisitos elencados no artigo 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.

O artigo 185 da Constituição Federal estabelece que a desapropriação rural não poderá incidir sobre a pequena e média propriedade rural, quando o proprietário não possuir outra, e sobre a propriedade produtiva, conforme definição estabelecida na Lei nº 8.629/93. Dessa forma, a desapropriação incidirá sobre as propriedades rurais improdutivas descumpridoras de sua função social. Por fim, ocorrerá a desapropriação confiscatória, também para fins de reforma agrária e programas de habilitação popular, nos casos em que forem localizadas nas propriedades rurais e urbanas culturas ilegais de plantas psicotrópicas ou a exploração de trabalho escravo. Difere das demais espécies de desapropriação por não assegurar ao expropriado o direito à indenização. Seu processamento respeitará as normas específicas da Lei nº 8.257/91. A indenização na desapropriação constitui um direito fundamental, previsto no artigo 5º, inciso XXIV, da Constituição Federal, e deverá ser prévia, justa e em dinheiro, sob pena de se configurar confisco da propriedade pelo Poder Público.

## CONCLUSION

O direito à propriedade privada e sua função social, ao longo do tempo, tiveram os seus conceitos construídos no compasso da evolução do Estado e a formação dos direitos coletivos. Com as transformações da sociedade e do próprio Estado, o caráter individualista da propriedade dá espaço à noção de coletividade ao admitir a intervenção estatal no ordenamento econômico da sociedade. Nesse sentido, no decorrer da história, no panorama mundial e perante a teoria do abuso de poder, surgem os primeiros vestígios do princípio da função social da propriedade. Desse modo, as noções de propriedade como absoluta, perpétua e exclusiva passam a ser limitadas pelo princípio da supremacia do interesse público, cabendo ao Estado protegê-la como um direito individual apenas quando respeitada sua função social. Assim, a Constituição Federal de 1988 consagrou o direito à propriedade privada e sua função social como uma das garantias fundamentais e como um dos princípios que regem a economia, conciliando o direito individual a ser protegido quando em consonância com o bem-estar social.

Portanto, conclui-se que o direito de propriedade, no âmbito legal, será bem exercido quando atender o princípio da função social da propriedade, buscando o bem-estar da coletividade, a evolução da sociedade e o fortalecimento da economia como forma de se afastar a possibilidade de intervenção estatal, bem como minimizar as desigualdades sociais.

## REFERENCES

- Arimatá, J. R. 2003. O direito de propriedade – Limitações e Restrições Públicas. São Paulo: Lemos & Cruz.
- Carvalho Filho, J. S. 2013. Manual de direito administrativo. 26. ed. São Paulo: Atlas.
- Constituição da República Federativa do Brasil. 1934. Rio de Janeiro. Senado Federal.
- Constituição da República Federativa do Brasil. 1967. Brasília. Senado Federal.
- Constituição da República Federativa do Brasil. 1998. Brasília. Senado Federal.
- Cretella Júnior, J. 1994. Curso de direito romano. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense.
- Decreto-Lei nº 25. 1937. Organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional. Rio de Janeiro: Diário Oficial da União.
- Di Pietro, M. S. Z. 2009. Direito administrativo. 22. ed. São Paulo: Atlas.
- Duguit, L. 1912. Les Transformations générales du Droit privé depuis le Code Napoléon. Paris: Félix Alcan.
- Gil, A. C. 2002. Como elaborar projetos de pesquisa. São Paulo: Atlas.
- Heerd, M. L., & Leonel, V. 2006. Metodologia Científica e da Pesquisa: livro didático. Palhoça, SC: Unisul Virtual.
- João XXIII, Papa. 19610. Carta Encíclica *Mater et magistra* (Sobre a evolução da questão social à luz da doutrina cristã). São Paulo: Paulinas.
- Lei nº 10.406. 2002. Institui o Código Civil. Brasília: Diário Oficial da União.
- Lei nº 3.071. 1916. Institui o Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro: Diário Oficial da União.
- Lei nº 6.015. 1973. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União.
- Lei nº 8.257. 1991. Dispõe sobre a expropriação das glebas nas quais se localizem culturas ilegais de plantas psicotrópicas e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União.
- Lei nº 8.629. 1993. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. Brasília: Diário Oficial da União.
- Meirelles, H. L. 2014. Direito administrativo brasileiro. 24. ed. São Paulo: Malheiros.
- Mello, C. A. B. 2008. Curso de Direito Administrativo. 25. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros.
- Paulo VI, Papa. 1967. Carta Encíclica *Populorum progressio* (sobre o desenvolvimento dos povos). São Paulo: Paulinas.
- Pires, L. M. F. 2006. Limitações administrativas à liberdade e à propriedade. São Paulo: *Quartier Latin*.
- Rizzardo, A. 2009. Direito das coisas. 4. ed. rev. atual. Rio de Janeiro: Forense.
- Sundfeld, C. A. 2019. Função Social da Propriedade: The Social Role of Property. Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura RDAI, São Paulo: Thomson Reuters.