



UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
FACULDADE DE DIREITO PROFESSOR JACY DE ASSIS

Giovana Sopranzetti Alves

Expropriação Confisco:
Análise da espécie e de seus efeitos no plano fático

UBERLÂNDIA – MG

Junho/2019

Giovana Sopranzetti Alves

Expropriação Confisco:

Análise da espécie e de seus efeitos no plano fático

Projeto de Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado na Faculdade de Direito da UFU
como requisito básico para conclusão do curso
de Direito.

Orientador: Professor Luiz Carlos Figueira de
Melo

UBERLÂNDIA-MG

Junho/201

GIOVANA SOPRANZETTI ALVES

EXPROPRIAÇÃO CONFISCO:

Análise da espécie e de seus efeitos no campo fático

Trabalho de conclusão de curso apresentado à Faculdade de Direito Professor Jacy de Assis, da Universidade Federal de Uberlândia, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito.

Banca examinadora:

Professor Luiz Carlos Figueira de Melo

Examinador

Uberlândia, _____.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, a Deus que me levantou, me fortaleceu e me guiou durante todo o curso de Direito.

À Universidade Federal de Uberlândia e à Faculdade de Direito Professor Jacy de Assis pelo auxílio estudantil, ocasionando a graça de frequentar o curso de Graduação em Direito.

A todos os colegas e amigos que me auxiliaram em toda a caminhada, bem como aos familiares que foram minha estrutura e base durante os anos de faculdade.

À minha amiga, colega de turma desde o princípio, parceira de vida Ana Cecília Alves Silva, que me reergueu diversas vezes, me auxiliou nos estudos e me incentivou durante toda a graduação.

Agradeço ao meu marido Thiago Martins Batista, por todo o apoio, incentivo e luta compartilhado junto.

Agradeço, ainda, à minha mãe Raquel Sopranzetti, ao meu irmão Marcelo Sopranzetti Alves e a minha prima Jordanna Sopranzetti Araújo, pois estiveram comigo na turbulência, foram meu refúgio e estrutura.

A todos os professores, que contribuíram para o meu aprendizado, moldaram-me e capacitaram-me para o mercado de trabalho. Em especial, ao professor orientador Luiz Carlos Figueira que auxiliou e ofereceu o suporte necessário para a realização deste trabalho.

SOPRANZETTI ALVES G. **Expropriação Confisco: Análise da espécie e de seus efeitos no campo fático**. 2019. 40 p. Trabalho de Conclusão de Curso – Curso de Graduação em Direito, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, MG.

RESUMO

De forma geral, o presente trabalho objetiva analisar a expropriação confisco. Primeiramente, analisará a intervenção do Estado na Propriedade e suas espécies, sendo que, posteriormente, analisará a desapropriação e suas modalidades. Após haverá uma análise sobre a expropriação confisco, analisando sua definição, sua incidência no campo prático, bem como analisando suas jurisprudências. Assim, objetiva-se analisar de forma ampla a espécie, dispondo sobre eventuais divergência da norma constitucional com a prática da expropriação.

Palavras-chave: Desapropriação, Expropriação Confisco, Intervenção do Estado na propriedade, indenização.

SOPRANZETTI ALVES, G., Confiscation expropriation: Analysis of the species and its effects in the phatic field. 2019. 40 p. Undergraduate Thesis - Law Degree Course, Federal University of Uberlândia, Uberlândia, MG.

ABSTRACT

In general, the present work aims to analyze the confiscation expropriation. First, it will examine the State's intervention in the Property and its species, and subsequently it will analyze the expropriation and its modalities. Afterwards there will be an analysis on confiscation expropriation, analyzing its definition, the incidence in the practical field, as well as analyzing its jurisprudence. Therefore, it aims to analyze the species in a broad way, providing for possible divergence of the constitutional norm with the practice of expropriation.

Keywords: Expropriation, Confiscation Expropriation, State's intervention in property, indemnity.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
1. INTERVENÇÃO DO ESTADO NA PROPRIEDADE	3
1.1. VISÃO HISTÓRICA	3
1.2. DA PROPRIEDADE	4
1.3. DA INTERVENÇÃO DO ESTADO E A PROPRIEDADE PRIVADA	8
1.4. LIMITAÇÕES ADMINISTRATIVAS	11
1.5. OCUPAÇÃO TEMPORÁRIA	13
1.6. REQUISICÃO ADMINISTRATIVA	14
1.7. SERVIDÃO ADMINISTRATIVA	16
1.8. TOMBAMENTO	17
2. DESAPROPRIAÇÃO	20
2.1. HISTÓRIA	20
2.2. DA DESAPROPRIAÇÃO	21
2.4. DA DESAPROPRIAÇÃO RURAL	26
2.5. DESAPROPRIAÇÃO POR ZONA	27
3. EXPROPRIAÇÃO CONFISCO	30
3.1. SANÇÃO ADMINISTRATIVA	30
3.2. DO CONFISCO	30
3.3. EFEITOS DA EXPROPRIAÇÃO CONFISCO	33
CONCLUSÃO	39
REFERÊNCIAS	41

INTRODUÇÃO

Certo é que, embora o titular da propriedade possa gozar, usufruir e dispor sobre o bem, este direito não é absoluto. Isto porque, em algumas hipóteses o Estado intervém na propriedade privada, devido ao interesse social, aliado a inexistência do cumprimento da função social da propriedade e a comprovação de real necessidade pública.

Assim, torna-se evidente que o Estado intervém na propriedade particular em alguns casos, sendo sabido que, como na maior parte da desapropriação, este tem que indenizar o particular.

Contudo, tem-se que na expropriação, diferentemente das demais hipóteses de Intervenção do Estado na Propriedade Privada, o Poder Pública não indeniza o particular, pois este instituto se trata de meio penalizador administrativo.

Em suma, a presente monografia objetiva trazer a tona uma análise sobre a desapropriação, com enfoque na expropriação confisco, dispondo e analisando a intervenção do Estado na propriedade, a desapropriação *lato sensu*, e, por fim, o instituto da expropriação confisco.

A partir desses objetivos, o artigo, para uma melhor didática, inicia-se no primeiro capítulo abordando todas as formas de Intervenção do Estado na Propriedade Privada e suas peculiaridades.

Posteriormente, abrangendo de forma específica, analisará todos os tópicos da Desapropriação, inclusive abordando o seu campo histórico.

E, afunilando o sistema, abordaremos de forma sistemática e clara a Expropriação Confisco, objeto principal do presente trabalho.

A Expropriação Confisco está disposta no artigo 246 da Constituição Federal, que, no geral, prescreve que aquelas propriedades que forem encontradas cultura ilegais de plantas psicotrópicas ou a exploração do trabalho escravo serão expropriadas e destinadas à reforma agrária e programas habitacionais, sem qualquer indenização ao proprietário e sem

prejuízo de outras sanções previsto em lei.

Assim, percebe-se que foi adotada uma análise dedutiva, visto que propõe a pesquisa do panorama geral, e logo depois, parte para uma análise do panorama particular, objeto do estudo.

1. INTERVENÇÃO DO ESTADO NA PROPRIEDADE

1.1. Visão Histórica

A Intervenção do Estado na propriedade advém da evolução do Estado na sociedade moderna. Certo é que o Estado na modernidade não se limita apenas na manutenção da paz interna e da paz externa, possuindo, sobretudo, a missão de proteger e concretizar as aspirações da sociedade¹.

Em verdade, o Estado do século XIX não possuía esta preocupação, visto que na época, o Estado garantia ampla liberdade para o particular, sem se preocupar com os abismos sociais que ocasionavam pela sua inobservância.

Contudo, logicamente, este Estado polícia não obteve êxito em sua manutenção com as mudanças de ordem política, econômica e social².

Assim, nasceu o Estado-Bem-Estar, o qual se caracteriza pelo emprego de sua supremacia em prol de sanar ou amenizar as desigualdades sociais inerentes a toda sociedade.

Desse modo, o Estado saiu de sua inércia total e passou gradualmente a se comportar como protetor das garantias fundamentais, passando a observar atentamente a sociedade, de forma coletiva, diferentemente de outrora, que definia apenas como particulares em sua própria individualidade.

Certo é que o referido Estado não apresenta integralmente pontos positivos em sua aplicação, possuindo pontos negativos também. Contudo, não há dúvidas de que o Estado-Bem-Estar é o melhor já aplicado, justamente por se preocupar com as diferentes classes e suas agravantes.

A Intervenção do Estado na propriedade poderá ser definida quanto a extensão como limitativa, sendo aquela que recai sobre determinada parcela do direito, bem como poderá recair sobre extensão de intervenção expropriatória, qual seja, atingindo todo o direito da propriedade³.

¹ FILHO, José dos Santos Carvalho Filho. Manual de Direito Administrativo. 24 ed. – Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, pág. 588.

² Ibid, pág. 588.

³ FIGUEIREDO, Diogo de. **Curso de Direito Administrativo**. 16º ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2014, pág. 505.

Ainda, tem-se que a intervenção geral é gratuita, sendo, pois relevante dizer que a sua utilização não acarreta ônus para a Administração superveniente.

Contudo, por outro lado, a intervenção concreta é onerosa, cabendo a Administração, neste caso, indenizar o proprietário titular da propriedade fruto do interesse social da Administração.

O disposto guarda relação direta com a justiça distributiva, pois ninguém deve arcar, de forma isolada, com o ônus de determinado direito que será usufruído pela coletividade de forma unanime, através da ação do Poder Público⁴.

Ainda, diferencia a intervenção permanente com a intervenção provisória, sendo que a intervenção permanente é a regra, e a transitória é a exceção⁵.

A Intervenção apenas poderá ser imposta pelo Estado, sendo assim uma função indelegável. Contudo, algumas intervenções, considerando o seu caráter e a sua própria natureza, são delegáveis, como por exemplo, a execução de obra.

A maioria dos institutos da intervenção é executória, com exceção de alguns institutos, como por exemplo, a servidão administrativa e a servidão. Estas últimas, para ocorrerem a sua execução deve haver processo judicial, no caso de lide com o proprietário da área de interesse social pela Administração Pública.

Por fim, de certa forma, o grande dilema desta forma de Estado é o embate entre o particular e o Estado, já que este, primando pelo interesse público, bem como pelo bem da sociedade, atinge alguns interesses do indivíduo particular, mitigando-o, para que possa concretizar, assim, executar o seu objetivo pretendido⁶.

1.2. Da Propriedade

⁴ FIGUEIREDO, Diogo de. **Curso de Direito Administrativo**. 16º ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2014, pág. 505.

⁵ FIGUEIREDO, Diogo de. **Curso de Direito Administrativo**. 16º ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2014, pág. 505.

FILHO, José dos Santos Carvalho Filho. **Manual de Direito Administrativo**. 24 ed. – Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, pág. 588.

A propriedade é o direito real de maior relevância, devido a sua necessária função. Esta sofreu de forma direta influência dos movimentos sociais, sendo certo que, a propriedade, passou do caráter individual para o caráter social⁷.

Ora, fica claro que a Revolução Francesa, em sua defesa da liberdade e da igualdade, defendia a intervenção mínima do Estado nos dilemas individuais.

O segundo marco foi à flexibilização que obrigou o Estado a fim de sobreviver ao socialismo. Esta modificou profundamente o conceito de propriedade que passou a integrar a intrinsecamente a sua função social. A propriedade passou a compatibilizar os interesses públicos, mitigando seu caráter egoístico⁸.

A partir da promulgação da Constituição de 1988, a propriedade passou a possuir um caráter social, com um dever de cumprir a sua função social, que é fator de legitimação da propriedade em si⁹.

Contudo, não é certo afirmar que houve uma socialização da propriedade, mas sim, afirmar que houve uma socialização de sua finalidade. Tem-se que a propriedade é um direito individual e exclusivo dos poderes do proprietário.

Ainda, a propriedade ostenta um caráter existencial, já que a sua existência está intimamente ligada aos direitos fundamentais do indivíduo e aos direitos humanos.

A propriedade trata-se de um direito individual, ou liberdade pública, ou até mesmo direito de 1º dimensão. É a atividade pública que limita os excessos por parte do Estado. O direito a propriedade corresponde, ainda, um dever do Estado de assegurar o mínimo existencial, possibilitando que cada indivíduo possua a mínima possibilidade de possuir uma propriedade¹⁰.

⁷ CARNACCHIONI, Daniel Eduardo. **Curso de Direito Civil- Direito Reais**. 1º ed. São Paulo: Editora Thomson Reuters, Revista dos Tribunais, 2014, capítulo 3. E-book.

⁸ COELHO, Fábio Ulhoa. **Curso de Direito Civil**. 7º ed. São Paulo: Editora Thomson Reuters, Revista dos Tribunais, 2016, 5º parte, capítulo 43. E-book.

⁹ CARNACCHIONI, Daniel Eduardo. **Curso de Direito Civil- Direito Reais**. 1º ed. São Paulo: Editora Thomson Reuters, Revista dos Tribunais, 2014, capítulo 3. E-book.

¹⁰ JUNIOR, Flávio Martins Alves Nunes. **Curso de Direito Constitucional**. 2º ed. São Paulo: Editora Thomson Reuters, Revista dos Tribunais, 2018, capítulo 14. E-book.

A Constituição, no momento que fixou os parâmetros da propriedade, a qual deve estar de acordo com sua função social, prescreveu que não se pode aniquilar os direitos público, difusos e coletivos em razão da propriedade, bem como não podem aniquilar a propriedade em razão de todos os referidos direitos¹¹.

Assim, é imposto ao proprietário direito e deveres advindos da lei, devendo, ainda, adequar a propriedade a uma função social. Esta função social passa a integrar o conteúdo do direito, condicionando sua legitimidade, conforme disposto pelo artigo 5º, XXIII, da Constituição Federal de 1988. Vejamos:

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:

XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;

Já quanto a função social da propriedade, a sua definição pode ser extraída de alguns artigos, como exemplo o artigo 182, §2º, da Constituição Federal. Vejamos:

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. (Regulamento) (Vide Lei nº 13.311, de 11 de julho de 2016)

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

Logo, fica claro que a propriedade atende sua função social quando cumpre as exigências do plano diretor da Cidade. Este plano é obrigatório em

¹¹ COELHO, Fábio Ulhoa. **Curso de Direito Civil**. 7º ed. São Paulo: Editora Thomson Reuters, Revista dos Tribunais, 2016, 5º parte, capítulo 43. E-book.

todas as cidades que possuem população superior a 20 (vinte) mil habitantes, bem como sua finalidade é dispor sobre programas de expansão e desenvolvimento urbano.

Ainda, a função social da propriedade não está adstrita apenas a propriedades urbanas, pois da mesma forma sucede-se em relação à propriedade rural. Vejamos o artigo 184, da Constituição Federal:

Art. 184. Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei.

Assim, tem-se que a propriedade deixa de ser mero poder do indivíduo para se tornar poder/dever, visto que o particular deve gerir sua propriedade tendo como parâmetro a coletividade. O código Civil prescreve de forma clara a necessidade da função social da propriedade, conforme o artigo 1228, do referido diploma legal. Vejamos:

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.

Por fim, tem-se que a propriedade é um direito subjetivo, em que faculta a proprietário usar, gozar, dispor, reivindicar, exercendo certo poder sobre esta.

Contudo, este direito subjetivo encontra-se de certa forma condicionado aos deveres inerente a ele ¹².

Logo, tem-se que a função social passa a integrar o conceito de propriedade. Não é possível, também, dissociar a função social das limitações externas referentes à propriedade.

De certa forma não tem como separar a função social da propriedade, pois ela está intrinsecamente ligada ao conceito de propriedade, bem como a sua estrutura e conteúdo.

Em suma, mesmo que o direito civil não tenha definido a propriedade, esta é consubstanciada em um direito subjetivo complexo, o qual possui patamar de direito real, constitucional, possibilitando ao proprietário exercer o direito de uso, gozo disposição e reivindicação. Estas faculdades devem estar pautadas no cumprimento de deveres negativos e positivos, que legitimam a propriedade, visto que cumpre a sua função social¹³.

1.3. Da intervenção do Estado e a propriedade privada

O direito do proprietário de gozar, usar e dispor de sua propriedade é um direito constitucional. Contudo, nos casos que há interesse público, o Estado pode intervir na propriedade, demonstrando que este direito constitucional não é absoluto, ao analisar o instituto de forma extensivamente¹⁴.

Contudo, há também outro requisito para que haja a intervenção do Estado na propriedade. É de suma importância que se observa a função social da propriedade privada, bem como que haja necessidade pública devidamente comprovada¹⁵.

Ora, seria simplista dizer que o Estado poderá intervir apenas quando haja interesse público, sendo certo que este instituto abrange várias justificativas e entendimentos.

¹² CARNACCHIONI, Daniel Eduardo. **Curso de Direito Civil- Direito Reais**. 1º ed. São Paulo: Editora Thomson Reuters, Revista dos Tribunais, 2014, capítulo 3. E-book.

¹³ CARNACCHIONI, Daniel Eduardo. **Curso de Direito Civil- Direito Reais**. 1º ed. São Paulo: Editora Thomson Reuters, Revista dos Tribunais, 2014, capítulo 3. E-book.

¹⁴ BARTINE, Caio; SPITZCOVSKY, Celso. **Direito Administrativo- Coleção Elementos do Direito**. - 3º ed. São Paulo: Editora José do Campo Carvalho, pág. Revista dos Tribunais, 2016, cap. 2. E-book.

¹⁵ Ibid, on-line.

Em suma, a intervenção do Estado na propriedade seria, sobretudo, a conciliação do interesse da coletividade e a função social da propriedade privada, unidos ambos em apenas uma finalidade.

Cabe ao Estado atuar como fiscalizador desta função social. Entretanto, não é correto afirmar que toda intervenção do Estado na propriedade é fruto da inexistência do cumprimento da função social da propriedade¹⁶.

Não se confunde esta intervenção do Estado na propriedade com a intervenção do Estado na economia, pois este último, o Estado alcança os processos de criação, de transformação, circulação, distribuição e de consumo de riquezas, a fim de limitar as e condicionar de acordo com a ordem econômica¹⁷.

Assim prescreve o artigo 170, da Constituição Federal. Vejamos:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

- I - soberania nacional;
- II - propriedade privada;
- III - função social da propriedade;
- IV - livre concorrência;
- V - defesa do consumidor;
- VI - defesa do meio ambiente;
- VII - redução das desigualdades regionais e sociais;
- VIII - busca do pleno emprego;
- IX - tratamento favorecido para as empresas brasileiras de capital nacional de pequeno porte.

Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.

¹⁶ MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 8º ed. São Paulo: Editora Saraiva Jur, 2018, pág. 993.

¹⁷ FIGUEIREDO, Diogo de. **Curso de Direito Administrativo**. 16º ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2014, pág. 500.

Assim, fica clara a distinção entre a Intervenção do Estado na economia e a Intervenção do Estado na propriedade privada. Ao ler o texto constitucional fica claro o caráter econômico e direcionador, a fim de relacionar-se com a economia vigente.

A Intervenção do Estado na propriedade, de certa forma, possui um caráter instrumental, constituindo um arsenal de meios jurídicos, de modo que o Estado atua de forma administrativa sobre propriedades privadas, sendo aplicado sempre que possui qualquer interesse administrativo finalístico ¹⁸.

Logicamente, esta intervenção estatal deve estar pautada nos limites disposto pela constituição, em observância ao princípio da legalidade, pois caso não se pautar nos limites disposto pela constituição, englobando também as leis infraconstitucionais, a intervenção estatal seria ilegal.

A intervenção estatal poderá possuir natureza jurídica procedimento administrativo interventivo, ocasião em que ocorre a conversão do bem expropriado em propriedade pública. Bem como a intervenção estatal poderá possuir natureza jurídica de ato administrativo geral e unilateral interventivo, em que a intervenção ocorre a partir de atos administrativos gerais e até mesmo específicos ¹⁹.

Ainda, podemos destacar o ato administrativo individual e unilateral interventivo, os quais também são caracterizados por atos individuais e unilaterais. Por fim, há o ato administrativo interventivo, o qual ocorre devido a um acontecimento material administrativo ²⁰.

Importante dispor que a autointervenção da propriedade é possível, haja vista que o Estado pode delimitar e cumprir a função social das propriedades de domínios públicos.

Tem-se a autointervenção própria, a qual ocorre quando o próprio Estado limita a função social de seu próprio território estatal. E, ainda, possui a autointervenção imprópria, em que o bem público, objeto da intervenção,

¹⁸ FIGUEIREDO, Diogo de. **Curso de Direito Administrativo**. 16º ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2014, pág. 501.

¹⁹ MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 8º ed. São Paulo: Editora Saraiva Jur, 2018, pág. 994.

²⁰ MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 8º ed. São Paulo: Editora Saraiva Jur, 2018 MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 8º ed. São Paulo: Editora Saraiva Jur, 2018, pág. 995.

constitui propriedade diversa do Estado fiscalizador, ou seja, a propriedade fiscalizada situa-se em outro Estado ²¹.

Salienta-se que está disposto na Constituição Federal, em seu artigo 182, §2, que o Estado poderá forçar que a propriedade cumpra sua função social, nas hipóteses em que esta não esteja sendo exercida. Vejamos:

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. (Regulamento) (Vide Lei nº 13.311, de 11 de julho de 2016)

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

Em suma, o que define a caracterização da Intervenção do Estado na propriedade é o seu aspecto estático, sendo esta como a relação que se estabelece entre o bem e seu proprietário.

A fim de esclarecimentos finais, a Intervenção Econômica possui aspecto dinâmico, sendo aquela relação do homem com a sua atividade de arrendamento devido ao trabalho humano²².

Adiante veremos as principais formas de intervenção do Estado na propriedade.

1.4. Limitações Administrativas

As Limitações Administrativas são determinações de caráter geral e impessoal. Estas são impostas pelo Poder Públicas, sendo próprias do dever

²¹ MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 8º ed. São Paulo: Editora Saraiva Jur, 2018, pág. 995.

²² FIGUEIREDO, Diogo de. **Curso de Direito Administrativo**. 16º ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2014, pág. 501.

de polícia, podendo ser uma obrigação de fazer ou não fazer, com o intuito claro de atendimentos aos fins sociais desejados²³.

Frisa-se que as limitações Administrativas devem ser gerais e para propriedades indeterminadas. Caso ocorra o contrário, isto é, estas limitações sejam dirigidas a propriedades determinadas e específicas, ocorre o instituto chamado de desapropriação ou servidão. Nestes casos, deve haver a justa indenização, como veremos mais adiante.

A limitação está disposta no artigo art. 5.º, XXIII, sendo prescrito de forma ampla e regulado por lei reguladora de exercício ou de garantia individual. Esta modalidade poder ser entendida como intervenção estatal da atividade do particular²⁴. Vejamos o referido diploma legal:

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:

XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;

A limitação disposta neste capítulo pode recair sobre todos os bens do indivíduo, os quais atentem contra ao bem-estar social, ao sossego público do meio ambiente, da segurança, entre outros, bem como pode recair sobre atividade dos particulares. Logo, observa-se que a limitação não esta adstrita apenas aos bens imóveis²⁵.

Por fim, importante dispor que estas limitações, em geral, advêm de mandados legislativos, possuindo caráter definitivo, bem como não possuem caráter indenizatório. Um exemplo é à limitação da altura do prédio no perímetro urbano, em observância ao direito da coletividade.

²³ BARTINE, Caio; SPITZCOVSKY, Celso. **Direito Administrativo- Coleção Elementos do Direito**. - 3º ed. São Paulo: Editora Thomson Reuters Revista dos Tribunais, 2016, cap. 2. E-book.

²⁴ FIGUEIREDO, Diogo de. **Curso de Direito Administrativo**. 16º ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2014, pág. 509.

²⁵ BARTINE, Caio; SPITZCOVSKY, Celso. **Direito Administrativo- Coleção Elementos do Direito**. - 3º ed. São Paulo: Editora José do Campo Carvalho, pág. Revista dos Tribunais, 2016, cap. 2. E-book.

1.5. Ocupação Temporária

A Ocupação Temporária consiste na utilização temporária de bens dos particulares, servindo como suporte para a realização de obras e serviços públicos que são realizados pelo Poder Público.

Diferentemente da Limitação Administrativa, a qual recai sobre todos bens ou atividade do particular, a ocupação temporária recai sobre bens imóveis, sendo ainda transitória, outro ponto que se diferencia da Limitação Administrativa.

Esta modalidade atinge apenas o direito de uso da propriedade, sendo pois uma intervenção gratuita, pois, a princípio, a intenção é não causar prejuízo ao proprietário do bem²⁶.

A ocupação Temporária é transitória, pois caso a obra pública ou serviço público seja concluso, inexistirá justificativa para utilizar o bem imóvel privado do particular escolhido.

A ocupação Temporária está prevista no artigo 36 do Decreto- Lei 3.365/1941. Vejamos:

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.

Ainda, a Constituição faz menção direta da modalidade nos artigos 5º, XXV, e no artigo 136, §1º, II. Vejamos:

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:
XXV - no caso de iminente perigo público, a autoridade competente poderá usar de propriedade particular,

²⁶ FIGUEIREDO, Diogo de. **Curso de Direito Administrativo**. 16º ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2014, pág. 507.

assegurada ao proprietário indenização ulterior, se houver dano; (grifo nosso)

e,

Art. 136. O Presidente da República pode, ouvidos o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional, **decretar estado de defesa para preservar ou prontamente restabelecer**, em locais restritos e determinados, a ordem pública ou a paz social ameaçadas por grave e iminente instabilidade institucional ou atingidas por calamidades de grandes proporções na natureza.

§ 1º O decreto que instituir o estado de defesa determinará o tempo de sua duração, especificará as áreas a serem abrangidas e indicará, nos termos e limites da lei, as medidas coercitivas a vigorarem, dentre as seguintes:

I - restrições aos direitos de:

- a) reunião, ainda que exercida no seio das associações;
- b) sigilo de correspondência;
- c) sigilo de comunicação telegráfica e telefônica;

II - ocupação e uso temporário de bens e serviços públicos, na hipótese de calamidade pública, respondendo a União pelos danos e custos decorrentes. (grifo nosso)

Nesta modalidade, o particular terá direito a indenização apenas quando o bem sofrer danos, os quais devem ser comprovados. Ainda, a Ocupação Temporária transfere de modo transitório a posse para o ente público, em observância ao interesse público²⁷.

Um exemplo clássico é a utilização do terreno contíguo, uma propriedade privada particular, a fim de guardar objetos maquinários que são utilizados pelo Poder Público em obra pública próxima.

1.6. Requisição Administrativa

²⁷ BARTINE, Caio; SPITZCOVSKY, Celso. **Direito Administrativo- Coleção Elementos do Direito.** - 3º ed. São Paulo: Editora José do Campo Carvalho, pág. Revista dos Tribunais, 2016, cap. 2. E-book.

Quanto a Requisição Administrativa, pode-se defini-la como a intervenção estatal na propriedade privada quando houver situação de perigo eminente, sendo estas situações de caráter urgentes e relevantes.

Importante ressaltar que diferente dos outros institutos, esta intervenção estatal pode realizar-se através da requisição civil ou militar. Esta última se caracteriza nos casos em que se objetiva manter a soberania nacional, sendo utilizada tanto em casos de problemáticas externas quanto internas. Já a primeira, se caracteriza nos casos em que se busca evitar maiores danos a população, como nos casos de enchentes, catástrofes, entre outros²⁸.

Do mesmo modo que a Ocupação Temporária, neste instituto, poderá haver indenização desde que comprovado o dano pelo particular. Se este não for comprovado, não haverá a mínima indenização.

Outra semelhança entre os dois institutos, a saber, Requisição Administrativa e Ocupação Temporária, é que tão logo desapareça a causa que incidiu na utilização destes, deverá cessar a utilização da propriedade privada do particular²⁹.

A requisição transfere a posse da propriedade de forma transitória e compulsória, ou seja, não há possibilidade do particular recusar a transferir a posse de sua propriedade. Esta intervenção do Estado na propriedade está prevista no artigo 5º, XXV, da Constituição Federal de 1988. Vejamos:

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:

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

²⁸ BARTINE, Caio; SPITZCOVSKY, Celso. **Direito Administrativo- Coleção Elementos do Direito**. - 3º ed. São Paulo: Editora José do Campo Carvalho, pág. Revista dos Tribunais, 2016, cap. 2. E-book.

²⁹ BARTINE, Caio; SPITZCOVSKY, Celso. **Direito Administrativo- Coleção Elementos do Direito**. - 3º ed. São Paulo: Editora José do Campo Carvalho, pág. Revista dos Tribunais, 2016, cap. 2. E-book.

Logo, vejamos que este instituto está previsto na Constituição Federal de forma taxativo, sendo clara a sua utilização compulsória pelo Poder Público. A requisição administrativa também está disposta no Código Civil, em seu artigo 1.228, § 3, em que versa sobre perigo eminente. Vejamos:

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.

§ 3 ° 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.

As requisições podem ser civis ou militares, variando de acordo com a autoridade que as exprimem, bem como de acordo com a sua natureza. Contudo, uma coisa é certa: A requisição sempre será utilizada em caráter emergencial e excepcional.

Ainda, as requisições não estão adstritas a requisições de bens, podendo ser utilizadas quando referirem a serviços. Nesta hipótese, o Estado determina que terceiros realizem determinados serviços relacionados a determinados bens, sendo necessário para atender alguma emergência em relação à natureza do referido bem³⁰.

1.7. Servidão Administrativa

Esta forma de Intervenção Estatal na Propriedade constitui ônus real no bem imóvel do particular, com a finalidade de assegurar a realização e conservação de obras e serviços públicos³¹.

Desta forma, fica claro que esta intervenção é onerosa e traz limitações quanto ao uso da propriedade.

³⁰ FIGUEIREDO, Diogo de. **Curso de Direito Administrativo**. 16º ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2014, pág. 508.

³¹ BARTINE, Caio; SPITZCOVSKY, Celso. **Direito Administrativo- Coleção Elementos do Direito**. - 3º ed. São Paulo: Editora José do Campo Carvalho, pág. Revista dos Tribunais, 2016, cap. 2. E-book.

A Servidão Administrativa está disposta no artigo 40 do Decreto-lei 3365/1941. Vejamos:

Art. 40. O expropriante poderá constituir servidões, mediante indenização na forma desta lei.

Será instituída a Servidão Administrativa através de acordo administrativo de ambas as partes, ou até mesmo através de sentença judicial transitada e julgada³².

Quanto à indenização, esta será devida quando o particular comprovar que a Servidão Administrativa lhe infringiu algum dano ou até mesmo meros prejuízos.

Em tese, esta intervenção possui caráter permanente sobre o bem gravado pela servidão, contudo, em alguns casos, a intervenção estatal, sobre o instituto da Servidão Administrativa, pode vir a desaparecer. São os casos em que não há mais interesse público para realizar tal instituto ou quando desaparece, de certa forma, o bem gravado pela servidão³³.

Um exemplo típico da utilização da Servidão Administrativa é a placa de trânsito fixada na parede da residência.

1.8. Tombamento

É a Intervenção do Estado na propriedade que possui uma característica própria diferente das demais modalidades, qual seja, ocorre quando o Poder Público visa proteger determinado bem seja pelo valor histórico, cultural, artístico, científico, arqueológico e turístico, visando conservar a memória e aspectos culturais do passado, conforme o artigo 1º, do Decreto-Lei 25/1937. Vejamos:

³² BARTINE, Caio; SPITZCOVSKY, Celso. **Direito Administrativo- Coleção Elementos do Direito.** - 3º ed. São Paulo: Editora José do Campo Carvalho, pág. Revista dos Tribunais, 2016, cap. 2. E-book.

³³ BARTINE, Caio; SPITZCOVSKY, Celso. **Direito Administrativo- Coleção Elementos do Direito.** - 3º ed. São Paulo: Editora José do Campo Carvalho, pág. Revista dos Tribunais, 2016, cap. 2. E-book.

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.

No Tombamento, o Estado restringe o uso do bem, com a clara intenção de preservar o próprio bem restrito³⁴.

Ainda, vale salientar, que do mesmo modo que a Limitações Administrativas, o Tombamento pode recair tanto nos bens imóveis quanto nos bens móveis³⁵.

A forma que será realizada o Tombamento poderá ser voluntária ou compulsória. Se houver instaurado processo administrativo o tombamento será provisório. Assim, após o devido processamento do feito, caso seja constatada a real necessidade de preservar o bem, pelas razões já dispostas neste subcapítulo, o tombamento possuída caráter definitivo. Após, o Poder Público inscreverá o bem no livro de registro de bens tombados.

No Tombamento, não há indenização ao particular, isto porque não há como aferir danos neste instituto. A indenização, entretanto, ocorrerá apenas quando o particular comprovar que não possui meios financeiros para manter o bem conservado³⁶.

Esta espécie de Intervenção do Estado na Propriedade possui diversos efeitos, quais seja, a vedação do particular em realizar qualquer espécie de intervenção na propriedade sem a devida autorização do Poder Público, podendo ser tanto quanto em questão de pintura, tanto quando a demolição ou restauração.

³⁴ BARTINE, Caio; SPITZCOVSKY, Celso. **Direito Administrativo- Coleção Elementos do Direito**. - 3º ed. São Paulo: Editora José do Campo Carvalho, pág. Revista dos Tribunais, 2016, cap. 2. E-book.

³⁵ BARTINE, Caio; SPITZCOVSKY, Celso. **Direito Administrativo- Coleção Elementos do Direito**. - 3º ed. São Paulo: Editora José do Campo Carvalho, pág. Revista dos Tribunais, 2016, cap. 2. E-book.

³⁶ BARTINE, Caio; SPITZCOVSKY, Celso. **Direito Administrativo- Coleção Elementos do Direito**. - 3º ed. São Paulo: Editora José do Campo Carvalho, pág. Revista dos Tribunais, 2016, cap. 2. E-book.

Ainda, o Poder Público possuirá direito de preferência nos casos de alienação do bem tombado. Neste caso, se não for observado este direito, o Poder Público pode sequestrar o bem, bem como penalizar o contrato de alienação na quantia de 20% (vinte por cento) deste³⁷.

Por fim, e não menos importante, poderá o proprietário realizar gravação de ônus real sem qualquer impedimento por parte do Poder Público.

³⁷ BARTINE, Caio; SPITZCOVSKY, Celso. **Direito Administrativo- Coleção Elementos do Direito.** - 3º ed. São Paulo: Editora José do Campo Carvalho, pág. Revista dos Tribunais, 2016, cap. 2. E-book.

2. DESAPROPRIAÇÃO

2.1. História

Adotado como marco teórico, José Carlos de Moraes Sales³⁸ disserta sobre a desapropriação através do viés da doutrina e da jurisprudência e inicia sua obra relatando os primórdios da utilização da desapropriação.

Assim, extrai-se da obra que, obviamente, os romanos foram os primeiros povos que tiveram contato com a desapropriação, mesmo que esta não seja conhecida como o é hoje. Ora, os romanos entabularam diversas obras, observando o interesse social, sendo bem provável que estes se confrontaram com o instituto da desapropriação³⁹.

Na Idade Média, os senhores feudais possuíam total dominância sobre os bens dos vassalos, bem como ocorriam as usurpações de terras dos súditos, sem qualquer indenização. Do mesmo modo, sucedeu-se na Renascença dos Tempos Modernos, não ocorrendo sequer alguma modificação razoável em relação à propriedade em si.

Contudo, este cenário começou a mudar a partir da Revolução Francesa, ocasião em que foi promulgada a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão. Este diploma legal prescreveu que a propriedade se tornaria inviolável e sagrada. Ainda, destaca-se a imposição de prévia e justa indenização, bem como apenas na hipótese de extrema necessidade pública⁴⁰.

No Brasil, o Decreto de 21 de maio de 1821 foi o primeiro diploma a dispor sobre a desapropriação, o qual se destaca a forte influência das delimitações francesas sobre o tema.

Posteriormente, a Constituição Política do Império do Brasil de 25 de março de 1824 prescreveu que “é garantido o direito de propriedade em toda sua plenitude. Se o bem público, legalmente verificado, exigir o uso e emprego

³⁸ José Carlos de Moraes Sales é um renomado doutrinador do Direito Administrativo, bem como já foi desembargador do Tribunal de Justiça de São Paulo, procurador de São Paulo e professor assistente da Faculdade Paulina de Direito da PUC.

³⁹ SALLES, José Carlos de Moraes Salles. **A desapropriação à luz da doutrina e da Jurisprudência**. 5º ed. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006, pág. 66.

⁴⁰ Ibid, pág. 69.

da propriedade do cidadão, será ele previamente indenizado do valor dela. A lei marcará os casos em que terá lugar esta única exceção e dará regras para se determinar a indenização”.

Apenas posteriormente seria utilizada a necessidade ou utilidade pública como pressuposto para desapropriar a propriedade. A necessidade era analisada pelo Judiciário e a utilidade era analisada pelo Corpo Legislativo

2.2. Da Desapropriação

A princípio, mister definir que o Estado atua de duas formas na propriedade privada, sendo a restritiva, aquelas em que o Poder Público limita faculdades do particular, e possui a forma supressiva, em que o Estado transfere toda a propriedade do indivíduo para ele, ocasionando, conseqüentemente, a perda da propriedade e posse para o indivíduo ⁴¹.

Assim, fica clara a divergência que se instala entre o particular e o Estado na sua atuação supressiva. Vale frisar que esta forma supressiva nada mais é que a Desapropriação, tema tratado neste capítulo.

Não resta dúvida que a desapropriação é um instituto administrativo e possui seus limites traçados pela Constituição Federal, possuindo, sobretudo, caráter de natureza política, administrativa, econômica e social.

Geralmente, a desapropriação ocorre em virtude da utilidade pública ou interesse social, com o pagamento para o particular de certa indenização.

A natureza jurídica da desapropriação é de direito administrativo, possuindo, ainda, caráter judicial. De certa forma, é essencial que os atos do procedimento sejam formalizados, pois estes podem ocorrer seja pela iniciativa do indivíduo quanto pela iniciativa do Estado ⁴².

O procedimento da Desapropriação consuma-se, geralmente, em duas fases distintas, sendo o primeiro a administrativa, na qual o Estado manifesta seu interesse em um determinado bem, iniciando as medidas pertinentes, bem

⁴¹ FILHO, José dos Santos Carvalho Filho. **Manual de Direito Administrativo**. 24 ed. – Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2011, pág. 619.

⁴² FILHO, José dos Santos Carvalho Filho. **Manual de Direito Administrativo**. 24 ed. – Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2011, pág. 620.

como a segunda fase, a qual ocorre quando o proprietário não concorda com o interesse do Estado, ocasionando um litígio que será resolvido na fase judicial.

Em alguns casos, o procedimento da Desapropriação poderá esgotar-se na primeira fase, pois o particular poderá entrar em um acordo com o Estado, de forma que não seria necessária a instauração de processo judicial.

Ainda, a desapropriação apenas será licita quando preencher os requisitos para a sua instauração, quais sejam, a utilidade pública que engloba o interesse social e a necessidade pública.

A utilidade pública ocorre quando há a transferência do bem do particular para o Estado em razão de conveniência administrativa. Quanto a necessidade pública, esta ocorre quando instala-se uma situação emergencial, sendo, pois, assim, a desapropriação a única forma viável final ⁴³.

De certa forma, a necessidade pública se encontra implantada dentro da utilidade pública, pois, obviamente, tudo que é necessário para o Poder Público é também útil para este. Contudo, não é certo afirmar que a utilidade pública esta inserida na necessidade pública, pois o bem pode ser útil para o Estado e não ser necessário.

Por fim, o interesse social ocorre nas hipóteses em que visa atingir a função social da propriedade. Neste caso, o Estado age no intuito de igualar as desigualdades entre os particulares, de modo que esta seja mitigada.

O objeto da desapropriação é qualquer bem móvel ou imóvel, conforme o artigo 2º do Decreto Lei nº 3.365/41. Assim, por analogia, se enquadra as ações, cotas ou direito referente ao capital de pessoa jurídica ⁴⁴.

Contudo, importante destacar que em algumas hipóteses a desapropriação se torna impossível de se concretizar, podendo ser devido à impossibilidade material ou impossibilidade jurídica.

As impossibilidades jurídicas podem ser classificadas como aqueles casos em que a própria lei determina que o bem não possa ser desapropriado. Como exemplo, podemos citar a propriedade produtiva, já que no artigo 185, II, da Constituição Federal, veda a sua desapropriação para fins de reforma agrária.

⁴³ FILHO, José dos Santos Carvalho Filho. **Manual de Direito Administrativo**. 24 ed. – Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2011, pág. 621.

⁴⁴ FILHO, José dos Santos Carvalho Filho. **Manual de Direito Administrativo**. 24 ed. – Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2011, pág. 623.

Ainda, podem-se incluir os casos de impossibilidade de desapropriação de um Estado no território de outro Estado, pois viola a autonomia e autoridade referente a ambos⁴⁵.

Já a impossibilidade material ocorre nos casos em que o bem não pode ser desapropriado em virtude de sua própria natureza intrínseca. Um exemplo é a moeda corrente, pois esta é o meio em que ocorrem as indenizações. Ainda, a pessoa física ou jurídica pode se enquadrar nesta hipótese, assim como os direitos personalíssimos⁴⁶.

A desapropriação poderá ser considerada como forma originária de aquisição, pois apenas a vontade do Estado é suficiente para consumar a transferência da propriedade. Assim, é correto afirmar que assim que ocorre a desapropriação nasce um novo ciclo, que poderá desencadear futuras transferências em seu histórico.

Assim, ocorrem alguns efeitos decorrentes desse novo ciclo iniciado devido à aquisição originária advinda da desapropriação. Um deste efeito é na óbvia irreversibilidade do direito de transferência após ser consumada, mesmo que o indivíduo que recebeu a indenização não seja o proprietário do bem⁴⁷.

Pois bem, certo é que com a desapropriação consideram-se extinto os direitos reais de terceiro sobre a coisa, conforme o artigo 31, da lei geral expropriatória.

Importante observar que a competência para legislar sobre a desapropriação é somente da União Federal, nos casos de desapropriação para fins de reforma agrária, conforme este disposto no artigo 22, II, da Constituição Federal. Contudo, o referido artigo autoriza o Estado legislar nos casos em que lei complementar dispusesse sobre o feito.

Assim, se a desapropriação for para interesses sociais, diverso da reforma agrária, quaisquer pessoas federativas terão capacidade para expropriar e, por conseguinte, para realizar a desapropriação.

A diferença básica entre os dois institutos ora analisados, consiste na forma de indenização, pois enquanto a desapropriação consiste no pagamento

⁴⁵ FILHO, José dos Santos Carvalho Filho. **Manual de Direito Administrativo**. 24 ed. – Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2011, pág. 623.

⁴⁶ FILHO, José dos Santos Carvalho Filho. **Manual de Direito Administrativo**. 24 ed. – Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2011, pág. 623.

⁴⁷ FILHO, José dos Santos Carvalho Filho. **Manual de Direito Administrativo**. 24 ed. – Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2011, pág. 627.

da indenização com título de dívida agrária, e a desapropriação por interesse social é paga em dinheiro, sendo justa e prévia ⁴⁸.

Ainda, importante frisar que a competência para declarar a utilidade pública de bens imóveis urbanos é do Município, conforme o artigo 30, I; o artigo 182, *caput*, e § 3º, da Constituição Federal.

A regra geral da desapropriação é que o bem expropriado integra o patrimônio das pessoas do Poder Público, sendo que estas realizaram a desapropriação e pagaram a indenização.

Tem-se que a integração ao patrimônio do Poder Público pode ser provisória ou definitiva. A integração será definitiva quando houver integralização do patrimônio ao Poder Público, sendo esta em seu próprio benefício. Um exemplo clássico é a construção de uma estrada.

Já quanto à integração provisória, esta se concretizará quando o bem, apesar de ter sido desapropriado pelo Poder Público, sua utilização será direcionada para terceiro. Um exemplo, para melhor compreensão do tema abordado, é a desapropriação para fins de reforma agrária, ocasião em que o bem fica integralizado no acervo do Poder Público apenas até que se consuma a sua destinação final, qual seja a reforma agrária ⁴⁹.

Ainda, a expropriação deve sempre integralizar primeiro no patrimônio do Poder Público e, após, ao acervo de terceiros. Jamais deve haver o direcionamento direto do bem ao acervo de terceiro, pois é juridicamente inviável.

A desapropriação está prescrita no artigo 5º, XXIV, da Constituição Federal. Vejamos:

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:

⁴⁸ FILHO, José dos Santos Carvalho Filho. **Manual de Direito Administrativo**. 24 ed. – Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2011, pág. 628.

⁴⁹ FILHO, José dos Santos Carvalho Filho. **Manual de Direito Administrativo**. 24 ed. – Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2011, pág. 630.

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;

Além disto, há duas leis importantes no tocante a desapropriação, sendo o Decreto-lei nº 3.365, de 21/06/194, que dispõe sobre a desapropriação por utilidade pública e a Lei nº 4.132, de 10/09/1962, que dispõe sobre a desapropriação por interesse social.

2.3. Da Desapropriação urbanística

Já a desapropriação urbanística sancionatória, esta disposta no artigo art. 182, § 4º, III, da Constituição Federal. Vejamos:

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. (Regulamento) (Vide Lei nº 13.311, de 11 de julho de 2016)

§ 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.

Esta expropriação penaliza o particular urbano, pois este não realizou os ditames expostos no plano diretor municipal. Desse modo, o Poder Público realiza a expropriação do bem para atender as exigências dispostas pelo referido plano diretor municipal ⁵⁰.

2.4. Da Desapropriação rural

A desapropriação rural está disposta no artigo 184 da Constituição Federal, e recai sobre imóveis rurais, a fim de realizar reformar agrárias. Vejamos:

Art. 184. Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei.

§ 1º As benfeitorias úteis e necessárias serão indenizadas em dinheiro.

§ 2º O decreto que declarar o imóvel como de interesse social, para fins de reforma agrária, autoriza a União a propor a ação de desapropriação.

§ 3º Cabe à lei complementar estabelecer procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo judicial de desapropriação.

§ 4º O orçamento fixará anualmente o volume total de títulos da dívida agrária, assim como o montante de recursos para atender ao programa de reforma agrária no exercício.

§ 5º São isentas de impostos federais, estaduais e municipais as operações de transferência de imóveis desapropriados para fins de reforma agrária.

⁵⁰ FILHO, José dos Santos Carvalho Filho. **Manual de Direito Administrativo**. 24 ed. – Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2011, pág. 622.

Esta desapropriação trata de espécie e possui incidência do interesse social, pois ocorre a perda da propriedade quando esta não esta realizando sua função social. Nesta espécie, apenas a União poderá realizar a desapropriação, nos casos em que realizará a reforma agrária, bem como a indenização será paga através de títulos e não em dinheiro espécie⁵¹.

Vale ressaltar que o Estado poderá realizar a desapropriação da propriedade rural. O que não lhe é permitido, é realizar a desapropriação para fins de reforma agrária, pois apenas a União tem competência para isto.

A desapropriação rural é complementada pela Lei 8.629, de 25/02/1993 e pela Lei Complementar nº 76, de 06/07/1993.

2.5. Desapropriação por zona

A desapropriação por zona consiste na desapropriação que abrange áreas próximas as que o Poder Público realiza alguma obra, bem como as áreas que, por ventura, vierem a sofrer valorização da propriedade em decorrência das obras realizadas pelo Poder Público.

Esta desapropriação tem previsão legal no artigo 4º, do Decreto-lei nº 3365/41. Vejamos:

Art. 4º. A desapropriação poderá abranger a área contígua necessária ao desenvolvimento da obra a que se destina, e as zonas que se valorizarem extraordinariamente, em consequência da realização do serviço. Em qualquer caso, a declaração de utilidade pública deverá compreendê-las, mencionando-se quais as indispensáveis à continuação da obra e as que se destinam à revenda.

Parágrafo único. Quando a desapropriação destinar-se à urbanização ou à reurbanização realizada mediante concessão ou parceria público-privada, o edital de licitação poderá prever que a receita decorrente da revenda ou utilização imobiliária integre projeto associado por conta e risco do concessionário,

⁵¹ FILHO, José dos Santos Carvalho Filho. **Manual de Direito Administrativo**. 24 ed. – Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2011, pág. 622.

garantido ao poder concedente no mínimo o ressarcimento dos desembolsos com indenizações, quando estas ficarem sob sua responsabilidade. (Incluído pela Lei nº 12.873, de 2013).

Tem-se que as referidas obras devem ser catalogadas e especificadas, de modo que, quando declarar a utilidade pública, serão indicadas de acordo com a espécie, podendo ser devido à valorização da área ou devido ao desenvolvimento da obra⁵².

Nos casos de valorização extraordinária, o legislador possibilitou a revenda do bem a terceiros, sendo, pois, pelo valor atualizado, ou seja, será vendida pela quantia valorizada.

Assim, percebe-se que neste caso, o bem desapropriado será integralizado provisoriamente ao acervo do expropriante. Logo que se concretize a venda do bem, este passa para o acervo de terceiro de forma permanentemente⁵³.

É de fácil constatação que o expropriante acarreta certo lucro na venda do bem com o valor valorizado, pois a quantia da indenização corresponde ao valor do bem sem a valorização. Este lucro serve como mecanismo de pagamento das despesas decorrentes da obra custeada pelo Poder Público.

Desse modo, não há motivos de cobrança do imposto de melhoria, pois ambos os modos possuem a mesma motivação para a sua concretização.

2.6. Da Desapropriação expropriatória

Por fim, a última espécie de desapropriação está disposta no artigo 243, da Constituição Federal, sendo denominada como desapropriação confiscatória, pois não confere ao particular o direito as indenizações como ocorreram nos casos anteriores⁵⁴. Vejamos:

⁵² FILHO, José dos Santos Carvalho Filho. **Manual de Direito Administrativo**. 24 ed. – Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2011, pág. 630.

⁵³ FILHO, José dos Santos Carvalho Filho. **Manual de Direito Administrativo**. 24 ed. – Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2011, pág. 630.

⁵⁴ FILHO, José dos Santos Carvalho Filho. **Manual de Direito Administrativo**. 24 ed. – Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2011, pág. 623.

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.

Parágrafo único. Todo e qualquer bem de valor econômico apreendido em decorrência do tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins e da exploração de trabalho escravo será confiscado e reverterá a fundo especial com destinação específica, na forma da lei.

Extrai-se do texto que a mesma hipótese de desapropriação é aplicada nos casos de trabalho escravo.

Assim que ocorrer a expropriação, ocorrerá a destinação destas áreas para os assentamentos de colonos, a fim de haver a reforma agrária e implementar programas habitacionais, ocasionando, assim, a utilidade da propriedade e o cumprimento de sua função social.

Todo o processo desse procedimento está disposto na Lei nº 8.257, de 26/11/1991.

3. EXPROPRIAÇÃO CONFISCO

3.1. Sanção Administrativa

A sanção ao infrator deve ser proporcional ao ato infracional cometido, de acordo com a reprovabilidade e a gravidade da infração. Assim, os preceitos normativos não devem impor sanções extremamente graves, de forma que o aplicador destas tenha que limitar e indicar a extensão desta punibilidade⁵⁵.

Ainda, importante verificar que a imposição de punibilidade depende diretamente da culpa do infrator, de modo que, aquele que não influir diretamente no ato cometido não deve se responsabilizar pelo ato. Ora, pune-se porque o indivíduo agiu mal, de forma reprovável no ordenamento jurídico⁵⁶.

Importante destacar a teoria da sanção administrativa, a qual engloba duas categorias, sendo as sanções penais e as sanções administrativas. O direito punitivo, quando incide sobre o campo do direito administrativo, modifica-se em direito administrativo sancionador⁵⁷.

Assim para analisar o conceito de sanção administrativa, deve-se partir do estudo do direito punitivo, em uma análise comparada.

Logo, de certa forma, a sanção administrativa é entendida como uma medida repressiva, a qual não necessita possuir ação disciplinadora, que é imposta por organismo de administração ativa⁵⁸.

3.2. Do Confisco

Confisco é a supressão punitiva da propriedade do particular para o Estado, sem o pagamento de qualquer indenização ao proprietário. O confisco está disposto no artigo 243 da Constituição Federal. Vejamos.

⁵⁵ FILHO, Marçal Justen. **Curso de Direito Administrativo**. 5º ed. – São Paulo: Thomson Reuters, Editora Revista dos Tribunais, E-book. Capítulo 10.

⁵⁶ Curso de Direito Administrativo, E-book. Capítulo 10.

⁵⁷ Osório, Fábio Medina. **Direito Administrativo Sancionador**. 6º ed. – São Paulo: Thomson Reuters, Editora Revista dos Tribunais, E-book. Parte I, capítulo 2.

⁵⁸ Osório, Fábio Medina. **Direito Administrativo Sancionador**. 6º ed. – São Paulo: Thomson Reuters, Editora Revista dos Tribunais, E-book. Parte I, capítulo 2

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.

Parágrafo único. Todo e qualquer bem de valor econômico apreendido em decorrência do tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins e da exploração de trabalho escravo será confiscado e reverterá a fundo especial com destinação específica, na forma da lei.

Tem-se, logo, que a expropriação confisco recairá sobre duas hipóteses fáticas, sendo a situação de culturas ilegais de plantio de entorpecentes e a existência de trabalho escravo na propriedade. Ainda, torna-se claro, ao analisar o texto, que o proprietário perderá sua propriedade, e nem ao menos receberá qualquer tipo de indenização.

A competência para propor a ação de expropriação é da União, contudo, se esta autorizar, a Administração Indireta poderá realizar a expropriação confiscatória também. É claro a competência da União, pois a lei em nenhum momento citou os Estados, município e Distrito Federal, bem como a lei sempre menciona alguns atos do procedimento diretamente a União⁵⁹.

Os imóveis expropriados serão destinados à reforma agrária e a implementação de programas sociais. Já quanto aos bens móveis, estes terão destinação conforme disposto em lei regulamentar própria⁶⁰.

O procedimento do confisco, expropriação ou desapropriação confiscatória está disposto na Lei nº 8.257/91.

⁵⁹ FILHO, José dos Santos Carvalho Filho. **Manual de Direito Administrativo**. 24 ed. – Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2011, pág. 680.

⁶⁰ MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 8º ed. São Paulo: Editora Saraiva Jur, 2018, pág. 996.

Plantas psicotrópicas podem ser definidas como aquelas elencadas no rol expedido pelo órgão sanitário competente do Ministério da Saúde. Estas plantas possibilitam a extração de substâncias entorpecentes ⁶¹.

Ainda, a cultura destas plantas psicotrópicas pode ser definida como a semeadura, a colheita, o plantio ou até mesmo a preparação da terra.

Se a propriedade, após ser realizado o confisco, bem como após o trânsito em julgado da sentença, não houver sido destinada pelo prazo de 120 (cento e vinte) dias ao objetivo disposto em lei, será incorporada a União, até que as condições necessárias para a sua destinação possa ocorrer. Assim está disposto no artigo 15, da Lei nº 8.257/91, senão vejamos:

Art. 15. Transitada em julgado a sentença expropriatória, o imóvel será incorporado ao patrimônio da União.

Parágrafo único. Se a gleba expropriada nos termos desta lei, após o trânsito em julgado da sentença, não puder ter em cento e vinte dias a destinação prevista no art. 1º, ficará incorporada ao patrimônio da União, reservada, até que sobrevenham as condições necessárias àquela utilização.

Importante destacar, ainda, nesta matéria de expropriação confisco, que o STF entendeu que o proprietário que comprovar que não teve culpa na incidência das hipóteses da expropriação, poderá afastar a pena desta, mesmo que esteja *in vigilando* ou *in elegendo*.

Esta modalidade expropriatória não se aplica aos bens públicos. Desse modo, a União não pode expropriar bens dos Estados, Distrito Federal e dos Municípios.

Ainda, a lei nº 11343/06, a qual versa sobre os entorpecentes, dispõe que os entorpecentes de usos estritamente religiosos- ritualístico, bem como para fins medicinais ou científico, não constituem ilícito penal. Vejamos:

Art. 2º Ficam proibidas, em todo o território nacional, as drogas, bem como o plantio, a cultura, a colheita e a

⁶¹ MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 8º ed. São Paulo: Editora Saraiva Jur, 2018, pág. 996.

exploração de vegetais e substratos dos quais possam ser extraídas ou produzidas drogas, ressalvada a hipótese de autorização legal ou regulamentar, bem como o que estabelece a Convenção de Viena, das Nações Unidas, sobre Substâncias Psicotrópicas, de 1971, a respeito de plantas de uso estritamente ritualístico-religioso.[\[vii\]](#)

Parágrafo único. Pode a União autorizar o plantio, a cultura e a colheita dos vegetais referidos no caput deste artigo, exclusivamente para fins medicinais ou científicos, em local e prazo predeterminados, mediante fiscalização, respeitadas as ressalvas supramencionadas.

Assim, extrai-se do texto, que nos casos prescritos, não se pune o cultivo das plantas psicotrópicas. Sendo assim, de forma analógica, não se deve punir o proprietário que dispuser de cultivo de plantas psicotrópicas, quando este atender aos requisitos disposto no artigo 2º, da Lei nº 11.342/2006.

3.3. Efeitos da Expropriação Confisco

A Expropriação Confisco traz a tona alguns efeitos advindos de sua concretização. Em decorrência destes efeitos, surgem dúvidas quanto a sua aplicação no caso concreto.

Podemos citar, por exemplo, qual será a área expropriada, quando esta haver, por exemplo, plantio de entorpecentes em apenas uma parcela da propriedade?

Para José dos Santos Carvalho Filho, a expropriação deverá englobar toda a extensão da propriedade, mesmo que esta atinja apenas parcela da propriedade.

E de certa forma, o STF entendeu do mesmo modo, afirmando que a expropriação deverá ocorrer na totalidade do imóvel, conforme julgado colacionado a seguir:

EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. EXPROPRIAÇÃO. GLEBAS. CULTURAS ILEGAIS. PLANTAS PSICOTRÓPICAS. ARTIGO 243 DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. INTERPRETAÇÃO DO DIREITO. LINGUAGEM DO DIREITO. LINGUAGEM JURÍDICA. ARTIGO 5º, LIV DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. O CHAMADO PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE. 1. **Gleba, no artigo 243 da Constituição do Brasil, só pode ser entendida como a propriedade na qual sejam localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas. O preceito não se refere áreas em que sejam cultivadas plantas psicotrópicas.** O preceito não refere áreas em que sejam cultivadas plantas psicotrópicas, mas as glebas no seu todo. 2. A gleba expropriada será destinada ao assentamento de colonos, para o cultivo de produtos alimentícios e medicamentosos. 3. A linguagem jurídica corresponde à linguagem natural, de modo que é nesta, linguagem natural, que se há de buscar o significado das palavras e expressões que se compõem naquela. Cada vocábulo nela assume significado no contexto no qual inserido. O sentido de cada palavra há de ser discernido em cada caso. No seu contexto e em face das circunstâncias do caso. Não se pode atribuir à palavra qualquer sentido distinto do que ela tem em estado de dicionário, ainda que não baste a consulta aos dicionários, ignorando-se o contexto no qual ela é usada, para que esse sentido seja em cada caso discernido. A interpretação/aplicação do direito se faz não apenas a partir de elementos colhidos do texto normativo [mundo do dever-ser], mas também a partir de elementos do caso ao qual será ela aplicada, isto é, a partir de dados da realidade [mundo do ser]. 4. O direito, qual ensinou CARLOS MAXIMILIANO, deve ser interpretado —inteligentemente, não de um modo que a ordem legal envolva um absurdo, prescreva inconveniências, vá ter a conclusões inconsistentes ou impossíveis. 5. O entendimento sufragado no acórdão recorrido não pode ser acolhido, conduzindo ao absurdo de expropriar-se 150 m² de terra rural para nesses mesmos 150 m² assentar-se colonos, tendo em

vista o cultivo de produtos alimentícios e medicamentos. 6. Não violação do preceito veiculado pelo artigo 5º, LIV da Constituição do Brasil e do chamado —princípio da proporcionalidade. Ausência de —desvio de poder legislativo. Recurso extraordinário a que se dá provimento. (RE 543.974, Rel. Min. Eros Grau, DJE de 29-05-2009).

Ainda, o ministro o Ministro Gilmar Mendes, no julgamento do RE 635.336/PE, afirmou que:

O instituto previsto no art. 243 da CF não é verdadeira espécie de desapropriação, mas uma penalidade imposta ao proprietário que praticou a atividade ilícita de cultivar plantas psicotrópicas, sem autorização prévia do órgão sanitário do Ministério da Saúde. Portanto, a expropriação é espécie de confisco constitucional e tem caráter sancionatório.

Observa-se que o julgado dizimou a dúvida acerca da extensão da expropriação confisco, ocasião que era utilizado, ainda, no código legal como “glebas”. Certo é que, mesmo que o texto constitucional tenha-se modificado, o sentido permaneceu o mesmo.

Por outro lado, deve-se levar em consideração o princípio da proporcionalidade, o qual atende a necessidade ou exigibilidade, pois se deve procurar o meio menos agressivo possível, que atenda a finalidade. Assim, considerando as escolhas do Estado, este deve utilizar aquela em que menor traga ônus ao cidadão. Logo, observa-se o meio utilizado para a obtenção do fim⁶².

Logo, trata-se de um sopesamento, em que balanceia os valores do ordenamento jurídico, procurando atingir as interações meios e fins, analisando o fato concreto.

⁶² TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 10º ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2012, pág. 781.

Ora, mesmo que no teor do julgado retro mencionado tenha-se afastado o princípio da proporcionalidade, deve-se leva-lo em consideração, ante a sua carga axiológica e mandados otimizadores.

Ademais, considerando que a expropriação é uma sanção administrativa, e sendo assim, caminha conjuntamente com o direito penal, deve-se levar em consideração não somente o princípio da proporcionalidade como também o princípio da insignificância.

De certa forma, o tratamento para o tráfico de drogas não se deve igualar ao tratamento ao consumo de substâncias psicoativas, pois até mesmo o direito penal estabeleceu distinções significativas entre ambas.

Ainda, outro tópico interessante consiste na natureza da responsabilidade objetiva do proprietário. Esta seria sempre objetiva? Ou poderia se enquadrar na responsabilidade subjetiva?

Primeiramente, é de suma importância analisar o julgado do Supremo Tribunal Federal que versa sobre o assunto, qual seja, o RE 635336. Vejamos:

Recurso extraordinário. 2. Constitucional. Administrativo. Cultivo ilegal de plantas psicotrópicas. Expropriação. Art. 243 da CF/88. Regime de responsabilidade. 3. Emenda Constitucional 81/2014. Inexistência de mudança substancial na responsabilidade do proprietário. 4. Expropriação de caráter sancionatório. Confisco constitucional. Responsabilidade subjetiva, com inversão de ônus da prova. 5. Fixada a tese: **“A expropriação prevista no art. 243 da CF pode ser afastada, desde que o proprietário comprove que não incorreu em culpa, ainda que in vigilando ou in eligendo”**. 6. Responsabilidade subjetiva dos proprietários assentada pelo Tribunal Regional. 7. Negado provimento ao recurso extraordinário. (RE 635336, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 14/12/2016, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-209 DIVULG 14-09-2017 PUBLIC 15-09-2017) (grifo nosso).

Ainda, importante definir os institutos da culpa *in vigilando* ou *in eligendo*.

A culpa *in elegendo* é aquela em que as consequências decorrem devido a uma escolha errada sobre uma determinada pessoa indicada ou sobre o preposto.

Já a culpa *in vigilando* é aquela que resulta devido à inexistência de vigilância sobre o indivíduo que se encontra sob o domínio de guarda ou de responsabilidade no campo fático. E, por fim, a culpa *in custodiendo* é aquela decorre da falta de cuidados na guarda de um animal ou de um objeto ⁶³.

Logo, observa-se que a responsabilidade do proprietário não recairá quando não houver culpa deste, mesmo que seja a culpa *in vigilando* ou a culpa *in custodiendo*.

Contudo, o proprietário deverá comprovar que não teve culpa na incidência dos pressupostos da expropriação confisco.

Indo mais a fundo, de certa forma, o proprietário deveria ser responsabilizado pela culpa *in vigilando*, pois o agente deve responder pela falta de vigilância no imóvel, pois de certa forma, este não se encontra cumprindo o seu papel social perante a sociedade.

Certo é que a expropriação confisco constitui forma mais gravosa da atuação do Estado na propriedade privada, pois não possibilita indenização ao particular, quando este se enquadrar nas hipóteses do artigo 243, da Constituição Federal.

Assim sendo, utilizando o princípio da proporcionalidade e da insignificância, poderíamos levantar o questionamento quanto a referida desapropriação, já que pequena quantidade de cultivo de plantas psicotrópicas, de certa forma, não se equipara a demasiadas plantações do mesmo.

Contudo, igual entendimento não se enquadra nas hipóteses em que o proprietário utiliza trabalho escravo em sua propriedade, pois não se devem ser mitigadas a dignidade da pessoa humana e os princípios fundamentais inerentes a cada indivíduo.

⁶³ GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro**. 12º ed. São Paulo: Editora Saraiva Jur, 2017, pág. 279.

Assim, importante concluir que a expropriação confisco deve ser analisada conforme o caso concreto em análise, a fim de acarretar melhor aplicabilidade da espécie normativa.

CONCLUSÃO

No presente estudo tratou-se de forma genérica da Intervenção do Estado na propriedade. Primeiramente, analisou a visão histórica da Intervenção do Estado na Propriedade.

Em seguida, buscou-se analisar a propriedade sobre a visão do direito civil, dispendo sobre seu conceito, seu conteúdo, bem como dispendo sobre a função social da propriedade, a qual é, de certa forma, intrínseca ao conceito de propriedade.

Posteriormente, buscou-se analisar a Intervenção do Estado na Propriedade de forma especificam ampla e sistemática, observando sua extensão e sua aplicabilidade.

Por fim, quanto a Intervenção do Estado na Propriedade, explanou-se as suas demasiadas modalidades, quais sejam, as limitações administrativas, as ocupações temporárias, as servidões administrativas, os tombamentos.

Em seguida, buscou-se definir a desapropriação em sentido amplo, sendo conceituada a desapropriação urbanística, a desapropriação rural, a desapropriação por zona e a desapropriação confiscatória.

Utilizando como parâmetro o último tópico trabalhado, o presente trabalho iniciou o capítulo da Expropriação Confisco, conceituando-o e delimitando a sua incidência e pressupostos.

Posteriormente, passou-se a uma breve análise da sanção administrativa, sendo, pois, de suma importância a sua conceituação, visto que a expropriação confisco pauta-se na sanção administrativa.

Após, utilizou-se buscar delimitar ainda mais o tema, discutindo-se a cerca do confisco e seus efeitos no campo fático.

Algumas questões foram levantadas, como por exemplo, a inaplicabilidade do principio da proporcionalidade e da insignificância na

aplicação da sanção administrativa e a problemática da expropriação total da propriedade pelo Estado.

Conclui-se que, apesar da Expropriação Confisco já possuir norma específica sobre o tema, faltam maiores delimitações e estudos acerca do tema, observando não somente a legislação isoladamente, mas sim, observado a sua aplicabilidade no campo prático.

REFERÊNCIAS

BARTINE, Caio; SPITZCOVSKY, Celso. **Direito Administrativo- Coleção Elementos do Direito**. - 3º ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016. E-book.

CARNACCHIONI, Daniel Eduardo. **Curso de Direito Civil- Direito Reais**. 1º ed. São Paulo: Editora Thomson Reuters, Revista dos Tribunais, 2014. E-book.

COELHO, Fábio Ulhoa. **Curso de Direito Civil**. 7º ed. São Paulo: Editora Thomson Reuters, Revista dos Tribunais, 2016. E-book.

FIGUEIREDO, Diogo de. **Curso de Direito Administrativo**. 16º ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2014.

FILHO, José dos Santos Carvalho Filho. **Manual de Direito Administrativo**. 24 ed. – Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2011.

FILHO, Marçal Justen. **Curso de Direito Administrativo**. 5º ed. – São Paulo: Thomson Reuters, Editora Revista dos Tribunais, 2018. E-book.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro**. 12º ed. São Paulo: Editora Saraiva Jur, 2017.

JUNIOR, Flávio Martins Alves Nunes. **Curso de Direito Constitucional**. 2º ed. São Paulo: Thomson Reuters, Editora Revista dos Tribunais, 2018. E-book.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 8º ed. São Paulo: Editora Saraiva Jur, 2018.

Osório, Fábio Medina. **Direito Administrativo Sancionador**. 6º ed. – São Paulo: Thomson Reuters, Editora Revista dos Tribunais. E-book.

SALLES, José Carlos de Moraes Salles. **A desapropriação à luz da doutrina e da Jurisprudência**. 5º ed. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006. E-book.

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 10º ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2012.