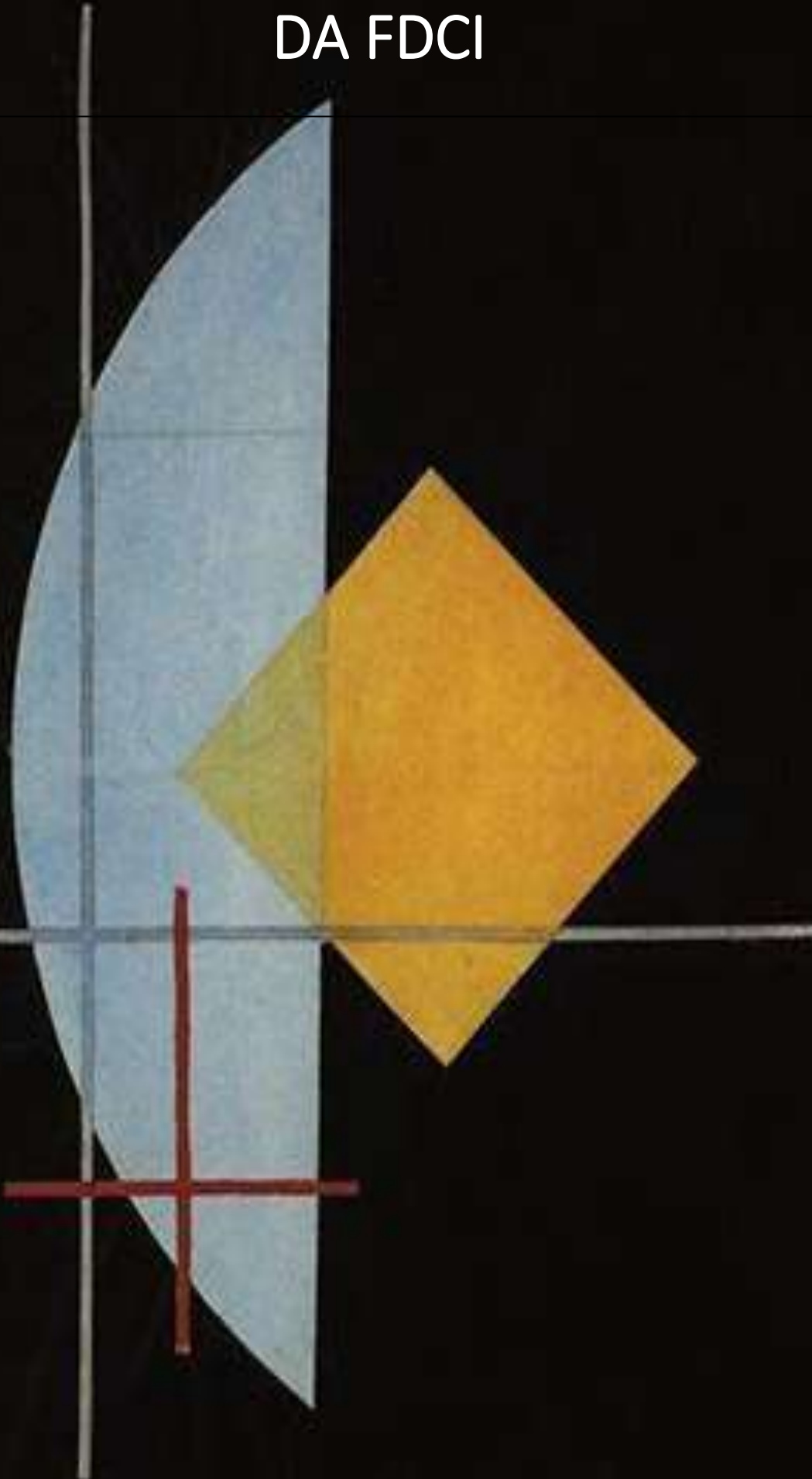


1º SALÃO DO CONHECIMENTO DA FDCI



CADERNOS INTERDISCIPLINARES SOBRE
DIREITO

Paola Yazegy Perim
Tauã Lima Verdán Rangel
(Organizadores)

CADERNOS INTERDISCIPLINARES SOBRE DIREITO

*1º Salão do Conhecimento da FDCI:
Ensino, Pesquisa & Curricularização da Extensão
(Volume Especial nº. 1)*



Cadernos Interdisciplinares sobre Direito

1º Salão do Conhecimento da FDCI: Ensino, Pesquisa & Curricularização da Extensão

© Dos Organizadores - 2025

Editoração e capa: Tauã Lima Verdán Rangel

Imagem da capa: László Moholy-Nagy

Revisão técnica e ortográfica: os autores

Livro publicado em: 07/07/2025

Conselho Editorial (Editora Edições e Publicações):

Ana Angelica de Paula Ferrazi (UNESP)

Ana Flávia Ferreira de Melo (UFG)

Amanda Leal Barros de Melo (UFPB)

Danielle Teixeira Tavares Monteiro (PUC Minas)

Karoline Alves Leite (UFAM)

Leopoldo Costa Junior (UnB)

Marcos Andrade Alves dos Santos (UFRN)

Priscilla Barbosa de Oliveira Melo (UEFS)

Esta obra é uma produção independente. A exatidão das informações, opiniões e conceitos emitidos, bem como da procedência das tabelas, quadros, mapas e fotografias é de exclusiva responsabilidade do(s) autor(es).

Editora Edições e Publicações

Tel.: (14) 99705-8979

Sítio eletrônico: <https://www.editoraep.com>

Redes sociais:

Instagram: https://www.instagram.com/editora_ep/

Facebook: <https://www.facebook.com/edicoespublicacoes>

E-mail: editoraep2022@gmail.com

CIP – Brasil – Catalogação na Publicação

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

P444

Perim, Paola Yazegy / Rangel, Tauã Lima Verdán. Cadernos interdisciplinares sobre direito: 1º Salão do Conhecimento da FDCI: Ensino, Pesquisa & Curricularização da Extensão (Volume Especial nº. 1) – 1ª ed – Ourinhos/SP. Editora Edições & Publicações (E&P), 2025.

419 p.: il.

ISBN: 978-65-5057-129-0

1. Direito

LIVRO BRASILEIRO. I Título II Ensino III Pesquisa

FORMATO: E-BOOK (PDF)

CDD 340

ORGANIZADORES

PAOLA YAZEGY PERIM

Mestranda em Educação pela Universidade Estácio de Sá. É especialista em Direito Público pela Universidade Gama Filho e em Gestão Escolar com Habilitação em Administração pela Faculdade Multivix, além de graduada em Direito pela Faculdade de Castelo. Atua como docente na Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI). No Centro Estadual de Educação Técnica Emílio Nemer (CEET), exerce as funções de Coordenadora de Estágio e do Turno Vespertino. Também integra a Growup, Incubadora de Atividades Empreendedoras do CEET Emílio Nemer. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3243755491831513>

TAUÃ LIMA VERDAN RANGEL

Pós-Doutorando vinculado ao Programa de Estágio Pós-Doutoral (PEPD) da Universidade Estadual do Norte Fluminense, em desenvolvimento junto ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais, com enfoque na Agenda 2030 da ONU (Edital PROPPG 04.2024), na área de concentração “Fome Zero, Saúde & Bem-Estar”. Pós-Doutor em Sociologia Política da Universidade Estadual do Norte Fluminense. Mestre e Doutor em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade Federal Fluminense. Professor Universitário, Pesquisador e Autor, pela Editora Iole, da coleção “Escritos Jurídicos” sobre o Projeto de Florença (2023), sobre o Acesso à Justiça (2023), sobre os Juizados Especiais (2023), sobre o Pós-Pandemia (2023), sobre Emergências Sociais (2022), sobre Justiça Social (2022), sobre Liberdade Familiar (2022), em tempos de Pandemia (2022), sobre Vulnerabilidade (2022), sobre Sexualidade (2021), sobre Direitos Humanos (2021), sobre Meio Ambiente (2021), sobre Segurança Alimentar (2021) e em Tempos de Covid-19 (2020). Autor, pela Editora Pimenta Cultural, da coleção “Direito em Emergência” (v. 1, 2 e 3) (2020, 2021 e 2022). Autor dos livros: Segurança Alimentar e Nutricional na Região Sudeste (Editora Bonecker, 2019); e Fome: Segurança Alimentar e Nutricional em pauta (Editora Appris, 2018). Organizador principal, pela Editora Schreiber, dos livros “Questões raciais: educação, perspectivas, diálogos e desafios”, “Relações étnico-raciais: reflexões, temas de emergência e educação”, “Educação e abordagens étnico-raciais: interdisciplinaridades em diálogo”, “20 anos da Lei nº 10.639/03 e 15 anos da Lei nº 11.45/08: avanços, conquistas e desafios” e “Abordagens étnico-raciais: necropolítica, raça e interdisciplinaridades”. Correio Eletrônico: taua_verdan2@hotmail.com. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8802878793841195>

COMISSÃO CIENTÍFICA & AVALIADORA

ANA CLARA LAZARO SCHWAN

Advogada (OAB-ES). Bacharela em Direito pela Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI).

CRISTIANO TESSINARI MODESTO

Mestre em Direito Econômico pela UNIG - Universidade Iguazu (2003). Pós-Graduado em Direito do Trabalho e Processo do trabalho pela UNISC - Universidade Santa Cruz do Sul (2011). Pós-Graduado em Direito Civil e Processo Civil pela Universidade Gama Filho (1998). Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (1994). Sócio/advogado da sociedade de advogados Modesto e Ciciliotti - Advogados, que atua nas áreas consultiva e contenciosa trabalhista, sindical patronal, contratos, médico, cível, empresarial e consumidor desde 1995. Membro da Comissão de Ensino Jurídico da Ordem dos Advogados do Brasil - Seção do Espírito Santo, no período de junho/2023 até julho/2024. Conselheiro da Subseção da OAB/Cachoeiro de Itapemirim nos períodos de 2001/2003 e 2004/2006. Subprocurador do Município de Cachoeiro de Itapemirim no período de 2005/2008. Procurador-Adjunto do Município de Cachoeiro de Itapemirim no período de 2009-2010. Consultor Interno do Município de Cachoeiro de Itapemirim no período de 2010/2011. Procurador Geral Legislativo da Câmara Municipal de Itapemirim de dezembro/2015 até janeiro/2017. Professor da graduação nas disciplinas Processo Civil, Direito do Consumidor, Processo do Trabalho e Prática Jurídica Civil no período de 2001 até a atualidade. Coordenador do Curso de Direito da Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim no período de 2005 até 2020. Vice-Diretor da Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim no período de 2017 até 2020. Coordenador Adjunto do Curso de Direito da Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim no período de 2021 até a atualidade. Avaliador de Cursos de Direito "ad hoc" do INEP/MEC desde 2010.

DÉBORA MONTEIRO SOROLDANI

Possui graduação em Direito pela FEVIT (2023), especialização em A Moderna Educação: Metodologias, Tendências e Foco no Aluno pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (2024) e ensino médio pela EEEFM Sirena Rezende Fonseca (2012). Tem experiência na área de Direito.

EDNEA ZANDONADI BRAMBILA CARLETTI

Possui Mestrado em Ciência da Informação pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas (2006), Especialização em Informática na Educação pelo IFES, Curso de Extensão em "Sociedade, Tecnologia e Poder" pela Universidade Estadual de Campinas e Graduação em Pedagogia pela Faculdade de Filosofia Ciências e Letras de Alegre (1999). Tem

experiência na área de Educação, com ênfase em Ciência e Tecnologia, atuando principalmente nos seguintes temas: Ciência e Tecnologia, Ciência da Informação, Metodologia da Pesquisa Científica, Tecnologias educacionais, Qualidade, Biblioteca Pública e Território. Foi coordenadora de Pesquisa e Extensão na Faculdade Multivix Cachoeiro de Itapemirim de 2015 à 2021. Foi professor titular do Instituto de Ensino Superior do Espírito Santo - Multivix Cachoeiro de Itapemirim e Multivix Castelo de 2006 a 2022. Atualmente é Procuradora Institucional e Coordenadora do Curso de Direito da Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim.

FLÁVIA GONÇALVES VIEIRA

Especialista em Direito e Processo Constitucional. Especialista em Direito Público. Graduada em Direito pela Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (2015). Graduada em Administração pela Faculdade de Ciências Contábeis e Administrativas de Cachoeiro de Itapemirim (1999). Pós-graduanda em Direito Médico e da Saúde. Atualmente é Secretária Acadêmica do curso de Direito da FDCI - Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim.

FRANCISCO RIBEIRO

Advogado. Procurador do Município de Cachoeiro de Itapemirim-ES. Mestre em Direito. Professor e Vice-diretor da Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim.

LORENA BORSOI AGRIZZI

Doutoranda e Mestra em Cognição e Linguagem pela Universidade Estadual do Norte Fluminense - UENF. Especialista em Docência do Ensino Superior pelo Centro Universitário São Camilo, em Direito Empresarial e em Direito Ambiental e Sustentabilidade pela Universidade Candido Mendes - UCAM. Graduada em Direito pela Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim - FDCI. Graduada em Letras - Língua Portuguesa pelo Instituto Federal do Espírito Santo - IFES. Atua como professora pesquisadora. Exerceu, pelo período de dois anos a função de âncora nos programas de iniciação científica PROVIC e PIBIC. Na oportunidade, participou da criação do Núcleo de Estudo e Pesquisa em Direito, Política e Sociedade - NUEPED. Também do Laboratório de Criminologia e Direitos (Ações afirmativas, Educação em Direitos Humanos e Minorias, Direito Penal, Estado Democrático e Bem Jurídico, Sistema de Justiça, Processo e Justiça Consensual) - LCDH, do Laboratório de Direito público, Processo e Litígios Estruturais (Direitos Fundamentais e Inclusão Social. Jurisdição Constitucional e Ativismo Judicial no STF. Saúde Mental no Trabalho, Atenção Básica e Litígios estruturais) - LDIPPLE e do Laboratório de Relações Privadas, Mediação e Tecnologia (Direito da Tecnologia e Inovação. Mediação e relações familiares) - LRPMT, todos pelo curso de Direito dos Institutos Superiores de Ensino do Censa - ISECENSA. Na UCAM, entre 2019 e 2024, lecionou Métodos e Técnicas de Estudos e Planejamento de carreiras (disciplina interdisciplinar, disponível aos alunos inscritos na modalidade EaD). Entre 2020 e 2023, foi professora responsável pela disciplina de Metodologia da Pesquisa Jurídica nos cursos de graduação em Direito. Na mesma instituição, entre 2021 e 2024, atuou como membro da equipe multidisciplinar EaD. Entre 2023 e 2024, atuou como professora de Direito Digital nos cursos EaD. Atualmente, é professora responsável pelas disciplinas Direito Digital, Redação Jurídica Instrumental na Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim - FDCI. É

afiliada Associação Brasileira de Mulheres de Carreira Jurídica (ABMCJ), no Espírito Santo. Atual Presidente do Conselho Curador da Fundação Educacional Vale do Itapemirim - FEVIT, reeleita para a gestão 2025/2028. Em 2022, no Centro Universitário Salesiano de São Paulo - UNISAL, lecionou a disciplina Comunicação Jurídica, na especialização em Direito Trabalhista e Previdenciário. No ano seguinte, no curso preparatório para o ENADE da Faculdade Metropolitana São Carlos - FAMESC, lecionou a disciplina Código de Defesa do Consumidor - CDC.

NILTON COSTA FILHO

Graduado em Letras - Licenciatura - Português pelo Instituto Federal do Espírito Santo (2025). Especialista em Educação e Direitos Humanos pela Universidade Federal do Espírito Santo (2023). Mestre em Planejamento Regional e Gestão de Cidades pela Universidade Cândido Mendes - Campos (2016). Especialista em Direito Civil e Processo Civil pelo Centro Universitário de Volta Redonda (2010). Especialista em Educação, Governança e Direito Ambiental pela Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Alegre (2009). Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (2004). Advogado, Professor de Direito e de Letras - Português, com atuação nas áreas de Educação e Direito.

PAOLA YAZEGY PERIM

Mestranda em Educação pela Universidade Estácio de Sá. É especialista em Direito Público pela Universidade Gama Filho e em Gestão Escolar com Habilitação em Administração pela Faculdade Multivix, além de graduada em Direito pela Faculdade de Castelo. Atua como docente na Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI). No Centro Estadual de Educação Técnica Emílio Nemer (CEET), exerce as funções de Coordenadora de Estágio e do Turno Vespertino. Também integra a Growup, Incubadora de Atividades Empreendedoras do CEET Emílio Nemer. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3243755491831513>

RACHEL PEREIRA DIAS CALEGÁRIO

Advogada. Biblioterapeuta. Conciliadora e Mediadora Extrajudicial certificada pelo CNJ (Conselho Nacional de Justiça). Pesquisadora do Laboratório de Política Comportamento e Mídia da Fundação São Paulo (PUC-SP / Fundação São Paulo). Professora (Metodologia Científica e Filosofia da Religião). Pedagoga. Analista de Sistemas. Pós-Graduada em Direito Civil, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais - PUC/Minas (2020), Especialista em Educação Profissional e Tecnológica pelo IFES/ES, Especialista em Psicopedagogia Clínica e Institucional pela São Camilo ES, Especialista em Informática Educativa pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC/MG), Graduada em Direito, pela Faculdade Multivix (2019), em Sistemas de Informação pelo Centro Universitário São Camilo (2005) e graduação em Pedagogia pelo Centro Universitário São Camilo (2001). Tem experiência na área de Direito com ênfase em Direito Civil e Métodos Alternativos de Resolução de Conflitos (Mediação, Conciliação e Arbitragem). Educação, com ênfase em Tecnologia Educacional. Teologia, com ênfase em Teologia e Literatura. Atuou também como professora de Filosofia e Coordenadora Pedagógica Colégio Jesus Cristo Rei (2001 - 2014). Trabalhou coordenando cursos PRONATEC pelo Sistema FINDES, através do SESI/SENAI (2013 - 2015).

SARA SIMONATO TOSATO

Mestra em Direito Privado pela UNIFLU/RJ; Especialista em Direito Privado pelo Instituto Metodista Izabela Hendrix/MG; Graduada em Direito pela Faculdade de Direito de Campos/RJ; Professora do Centro Universitário São Camilo; Advogada.

TAUÃ LIMA VERDAN RANGEL

Pós-Doutorando vinculado ao Programa de Estágio Pós-Doutoral (PEPD) da Universidade Estadual do Norte Fluminense, em desenvolvimento junto ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais, com enfoque na Agenda 2030 da ONU (Edital PROPPG 04.2024), na área de concentração “Fome Zero, Saúde & Bem-Estar”. Pós-Doutor em Sociologia Política da Universidade Estadual do Norte Fluminense. Mestre e Doutor em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade Federal Fluminense. Professor Universitário, Pesquisador e Autor, pela Editora Iole, da coleção “Escritos Jurídicos” sobre o Projeto de Florença (2023), sobre o Acesso à Justiça (2023), sobre os Juizados Especiais (2023), sobre o Pós-Pandemia (2023), sobre Emergências Sociais (2022), sobre Justiça Social (2022), sobre Liberdade Familiar (2022), em tempos de Pandemia (2022), sobre Vulnerabilidade (2022), sobre Sexualidade (2021), sobre Direitos Humanos (2021), sobre Meio Ambiente (2021), sobre Segurança Alimentar (2021) e em Tempos de Covid-19 (2020). Autor, pela Editora Pimenta Cultural, da coleção “Direito em Emergência” (v. 1, 2 e 3) (2020, 2021 e 2022). Autor dos livros: Segurança Alimentar e Nutricional na Região Sudeste (Editora Bonecker, 2019); e Fome: Segurança Alimentar e Nutricional em pauta (Editora Appris, 2018). Organizador principal, pela Editora Schreiber, dos livros “Questões raciais: educação, perspectivas, diálogos e desafios”, “Relações étnico-raciais: reflexões, temas de emergência e educação”, “Educação e abordagens étnico-raciais: interdisciplinaridades em diálogo”, “20 anos da Lei nº 10.639/03 e 15 anos da Lei nº 11.45/08: avanços, conquistas e desafios” e “Abordagens étnico-raciais: necropolítica, raça e interdisciplinaridades”. Correio Eletrônico: taua_verdan2@hotmail.com. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8802878793841195>

TICIANO YAZEGY PERIM

É professor universitário, diretor da Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI) e diretor-geral da Fundação Educacional Vale do Itapemirim (FEVIT). Advogado e mediador judicial, possui mestrado em Direito e Sociologia pela Universidade Federal Fluminense (UFF), especialização em Direito Público com ênfase em Direito Constitucional pela Universidade Cândido Mendes (UCAM) e graduação em Direito pela Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI). Tem ampla experiência na docência e na gestão do ensino superior, bem como na área de Direito Público. Atuou como Procurador-Geral do Município de Castelo (ES) e possui expertise na organização de eventos acadêmicos e na realização de palestras.

SUMÁRIO

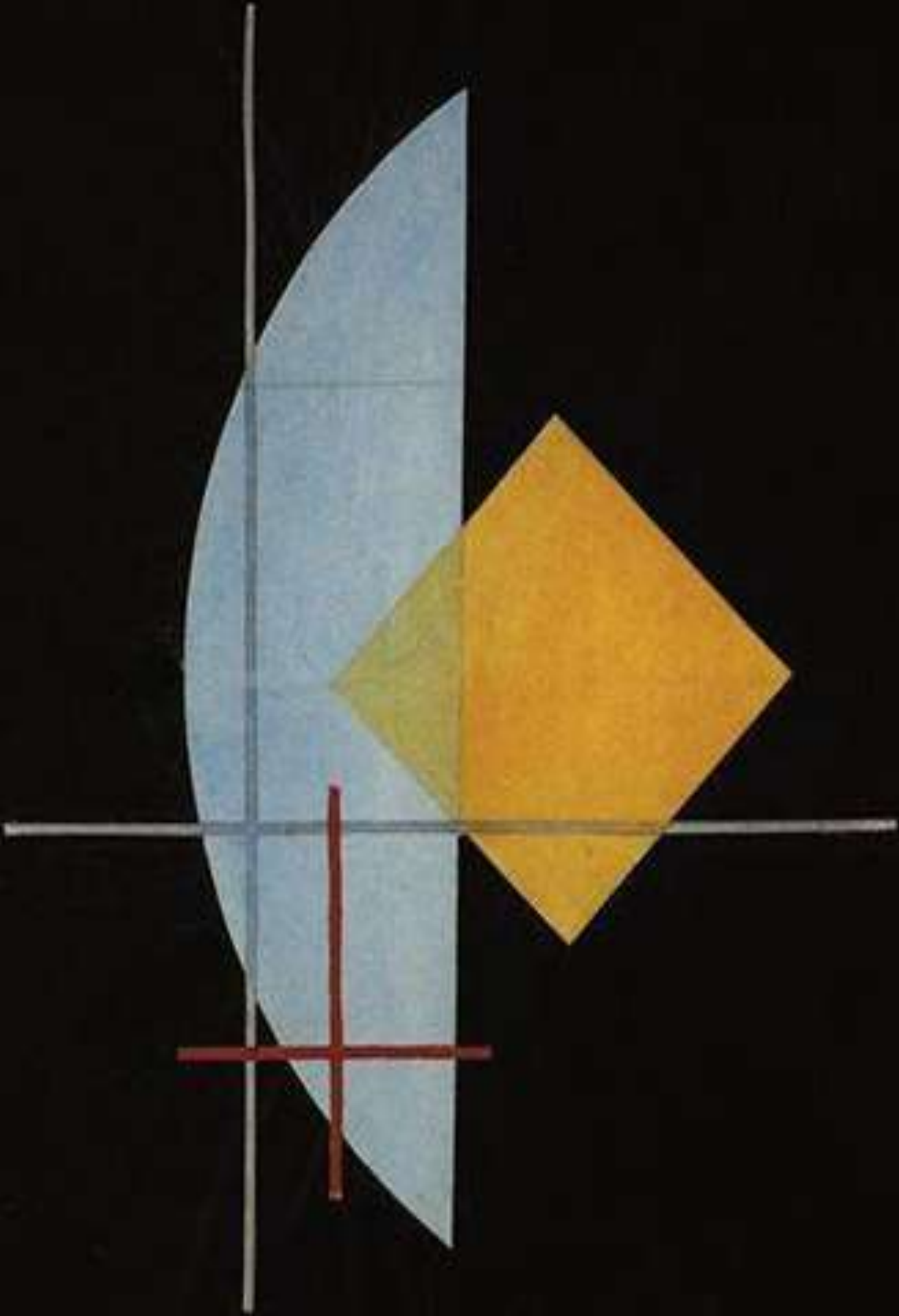
Apresentação	15
Ticiano Yazegy Perim & Ednéa Zandonadi Brambila Carletti	
Prefácio (ou algumas reflexões sobre a importância da Pesquisa e da Extensão na Formação Superior)	17
Tauã Lima Verdán Rangel & Paola Yazegy Perim	
Produções Científicas	30
A supremacia do interesse público como fundamento da intervenção do Estado na propriedade privada	31
Fernanda Abreu Ramos Figueira, Cecília Moulais Altoé, Paola Yazegy Perim & Tauã Lima Verdán Rangel	
As limitações administrativas urbanísticas como forma de intervenção do Estado na propriedade privada	41
Andreia Xavier Mozer, Mariane de Oliveira Sampaio, Paola Yazegy Perim & Tauã Lima Verdán Rangel	
A ocupação temporária como forma de intervenção do Estado na propriedade privada	50
Ayla Sardi Dorigo, Maria Eduarda França Pizzim, Paola Yazegy Perim & Tauã Lima Verdán Rangel	
O tombamento como mecanismo de preservação do patrimônio cultural à luz do princípio da supremacia do interesse público: uma análise à luz do Decreto-Lei nº. 25/1937	60
Beatriz Vieira Coelho Ardisson, Maéli Sobreira Bravo Pereira, Paola Yazegy Perim & Tauã Lima Verdán Rangel	
Destombamento do patrimônio cultural? Reflexões sobre a possibilidade de tal modalidade à luz da supremacia do interesse público	70
Marya Eduarda Maciel Pirovani Vimercatti, Vinicius Bellucio Louzada, Paola Yazegy Perim & Tauã Lima Verdán Rangel	

A constituição de servidão administrativa como forma de intervenção do Estado na propriedade privada.....	81
Giovanna Esposti Nicolau, Nalanda Almeida Andrade Peruzini, Paola Yazegy Perim & Tauã Lima Verdán Rangel	
A servidão administrativa-ambiental à luz da Lei nº. 6.938/1981: reflexões e caracterização do instituto	92
Nina Rosa Freitas Santos, Paola Yazegy Perim & Tauã Lima Verdán Rangel	
A servidão administrativa de passagem de energia elétrica: comentários sobre os requisitos legais exigidos	102
Eliana Valdivino da Silva Cardoso, Elisabeth Santos Alves Sena, Paola Yazegy Perim & Tauã Lima Verdán Rangel	
O instituto da desapropriação como forma de intervenção do Estado na propriedade privada.....	117
Lara Lougon Moulin Misse Paraiso, Dalmo Costa Beber, Paola Yazegy Perim & Tauã Lima Verdán Rangel	
Desapropriação por cultivo de drogas: um exame sobre a hipótese constitucional do art. 243/CF	127
Gabriel Ferreira Veríssimo, João Gabriel Leite França Dias da Silva, Paola Yazegy Perim & Tauã Lima Verdán Rangel	
A desapropriação constitucional em decorrência da exploração de mão de obra escrava.....	135
Ana Beatriz Destefani Rocha, Ana Elisa Machado dos Anjos, Paola Yazegy Perim & Tauã Lima Verdán Rangel	
A constitucionalização do direito das coisas: a função social da propriedade como paradigma jurídico	144
Maria Eduarda Marques Costa, Mariana Mota da Silva Dias, Paola Yazegy Perim & Tauã Lima Verdán Rangel	
O instituto da desapropriação judicial indireta em análise: reflexões sobre a maximização da função social da propriedade.....	151
Ana Clara Píanes Duarte, Débora Ávila Vieira, Paola Yazegy Perim & Tauã Lima Verdán Rangel	
O instituto da descoberta em caracterização à luz da Teoria dos Direitos Reais	162
Thaynara Laurindo Silva, Ana Francisca Vicente Pereira Barreto, Paola Yazegy Perim & Tauã Lima Verdán Rangel	

A usucapião especial urbana coletiva como instrumento de promoção da função social da propriedade	169
Lucas Lima Barbosa, Rafael César Fonseca de Moraes, Paola Yazegy Perim & Tauã Lima Verdan Rangel	
A usucapião por abandono de lar como mecanismo de salvaguarda do cônjuge/companheiro abandonado: extensões sobre a função social da propriedade para o âmbito doméstico	185
Felipe de Souza Rodrigues, Maicon Fontes, Paola Yazegy Perim & Tauã Lima Verdan Rangel	
A usucapião constitucional <i>pro labore</i> em delimitação: discussões a partir da Carta Magna de 1988	196
Fernanda dos Santos Stafanato, Laíza Quintino Sacramento Oliveira, Paola Yazegy Perim & Tauã Lima Verdan Rangel	
O direito real de laje? Reflexões sobre o reconhecimento jurídico da laje enquanto direito de superfície	208
Amanda Dutra Marques, Jhenifer Machado Martins, Paola Yazegy Perim & Tauã Lima Verdan Rangel	
O direito real de superfície enquanto espécie inovadora na Codificação Civil de 2002.....	217
Isabella Sobreira Peres, Lorena Hoffmann Rodrigues, Paola Yazegy Perim & Tauã Lima Verdan Rangel	
O direito real de habitação em favor do cônjuge supérstite	228
Júlia Rangel Schiavo, Maércio Tonelli Coelho, Paola Yazegy Perim & Tauã Lima Verdan Rangel	
A concessão do direito real de uso como mecanismo de regularização fundiária e promoção da função social da propriedade	240
Mariana Santos Coelho, Eduardo Junior Nicácio de Almeida, Paola Yazegy Perim & Tauã Lima Verdan Rangel	
O poder de polícia administrativa na conformação da propriedade privada: uma análise sobre o direito às calçadas e aos passeios públicos	251
Álex Senhorelo Thomaz, Pedro Correa Dan, Paola Yazegy Perim & Tauã Lima Verdan Rangel	

O princípio da proteção do entorno do bem tombado como desdobramento da preservação cultural: em pauta, o caso da Igreja de Nosso Senhor dos Passos em Cachoeiro de Itapemirim- ES	260
Ana Elisa Gomes de Brito, César Nogueira Bruno, Paola Yazegy Perim & Tauã Lima Verdan Rangel	
O diálogo entre tombamento, cultura e cidade: uma análise do cenário urbanístico do Município de Muqui-ES	272
Gustavo Rovetta Carlos, Amanda Maria Brito Oliveira Pinto, Paola Yazegy Perim & Tauã Lima Verdan Rangel	
Outorga onerosa do direito de construir enquanto instrumento da promoção da função social da cidade	287
Kaylane Coimbra Gomes, Maria Eduarda Leal Alves, Paola Yazegy Perim & Tauã Lima Verdan Rangel	
Anotações ao direito real de superfície previsto no Estatuto das Cidades	298
Jaiani Benevides Archanjo, Julia dos Santos Leal da Silva, Paola Yazegy Perim & Tauã Lima Verdan Rangel	
Proteção legal e deterioração fática: uma análise sobre a degradação dos casarios na cidade de Cachoeiro de Itapemirim-ES	307
Ana Clara Pope Altoé, Maria Eduarda Marques Neves, Paola Yazegy Perim & Tauã Lima Verdan Rangel	
A história na cidade e a cidade na história: uma análise do tombamento da Estação Ferroviária do Bairro Guandu em Cachoeiro de Itapemirim, Espírito Santo	324
Cristiano Silveira Rodrigues, Paola Yazegy Perim & Tauã Lima Verdan Rangel	
Educação patrimonial e proteção cultural: para além de tomar, assegurar uma função educativa aos bens tombados.....	334
Júlia Zumerle Intringes, Paola Yazegy Perim & Tauã Lima Verdan Rangel	
A história na cidade: uma análise do tombamento da Casa da Memória em Cachoeiro de Itapemirim-ES.....	343
João Medeiros Magalhães Cunha, Rafael Mendonça Meloni, Paola Yazegy Perim & Tauã Lima Verdan Rangel	
Uma análise do tombamento do Palácio Bernardino Monteiro em Cachoeiro de Itapemirim-ES	354
Eduardo Teixeira Sales, Pedro de Oliveira Valory Duarte, Paola Yazegy Perim & Tauã Lima Verdan Rangel	

O instituto do parcelamento do solo e a promoção da função social da cidade: uma análise à luz da Lei nº 10.257/01	366
Ana Carolina de Souza Coelho, Brendha Albani Pessoa, Paola Yazegy Perim & Tauã Lima Verdán Rangel	
Registros do evento.....	379



APRESENTAÇÃO

APRESENTAÇÃO

Com o tema “Ensino, Pesquisa & Curricularização da Extensão”, foi realizado, no dia 17 de junho de 2026, o 1º Salão de Conhecimento da FDCI. A proposta idealizada pelos professores Espa. Paola Yazegy Perim e Dr. Tauã Lima Verdán Rangel, com o apoio da Coordenação de Curso e da Direção, e envolveu os alunos do 5º período, a partir dos diálogos e dos atravessamentos entre as disciplinas de Direito Administrativo II e Direito Civil IV (Direito das Coisas), mas também com foco interdisciplinar e dialógico, congregando temáticas inerentes ao Direito Constitucional, Direito Ambiental, Direito Urbanístico e Direito do Patrimônio Cultural.

As pesquisas foram desenvolvidas durante todo o semestre e refletiu o projeto de curricularização de extensão. Desde o ano de 2018, o Ministério da Educação, por meio da Resolução CNE nº 7, estabeleceu a curricularização da extensão como elemento integrante do processo formacional dos acadêmicos do Ensino Superior, em diálogo com a pesquisa e com o ensino. Neste sentido, a idealização do 1º Salão do Conhecimento da FDCI teve por escopo apresentar para a Comunidade Acadêmica e para a Comunidade em geral os produtos das pesquisas e das atividades empreendidas pelos discentes durante todo o decurso do semestre.

Na primeira etapa de execução, foram estabelecidos temas que refletissem demandas cotidianas da comunidade em que a FDCI se encontra inserida. Assim, as pesquisas buscaram tratar de questões vinculadas aos direitos de propriedade, à proteção do patrimônio cultural e à intervenção do Estado na propriedade privada. As pesquisas construídas sob a forma de produção científico-acadêmica redundaram em resumos expandidos que comporão um livro a ser disponibilizado de modo gratuito a toda Comunidade, de modo a perenizar os esforços intelectuais de todos os alunos envolvidos.

No segundo momento, os discentes, sob o formato de pôster, apresentaram os resultados à Comunidade, de modo a difundir as percepções, os desafios e as proposições identificadas durante toda a curricularização da extensão. Os avaliadores convidados para avaliação dos trabalhos desenvolvidos reuniram docentes da FDCI, egressos e profissionais do Direito. O 1º Salão do Conhecimento da FDCI é mais do que um espaço científico! Trata-se de um instrumento que aprimora capacidades, habilidades e competências pensadas na formação dos discentes, bem como reafirma a responsabilidade social da FDCI.

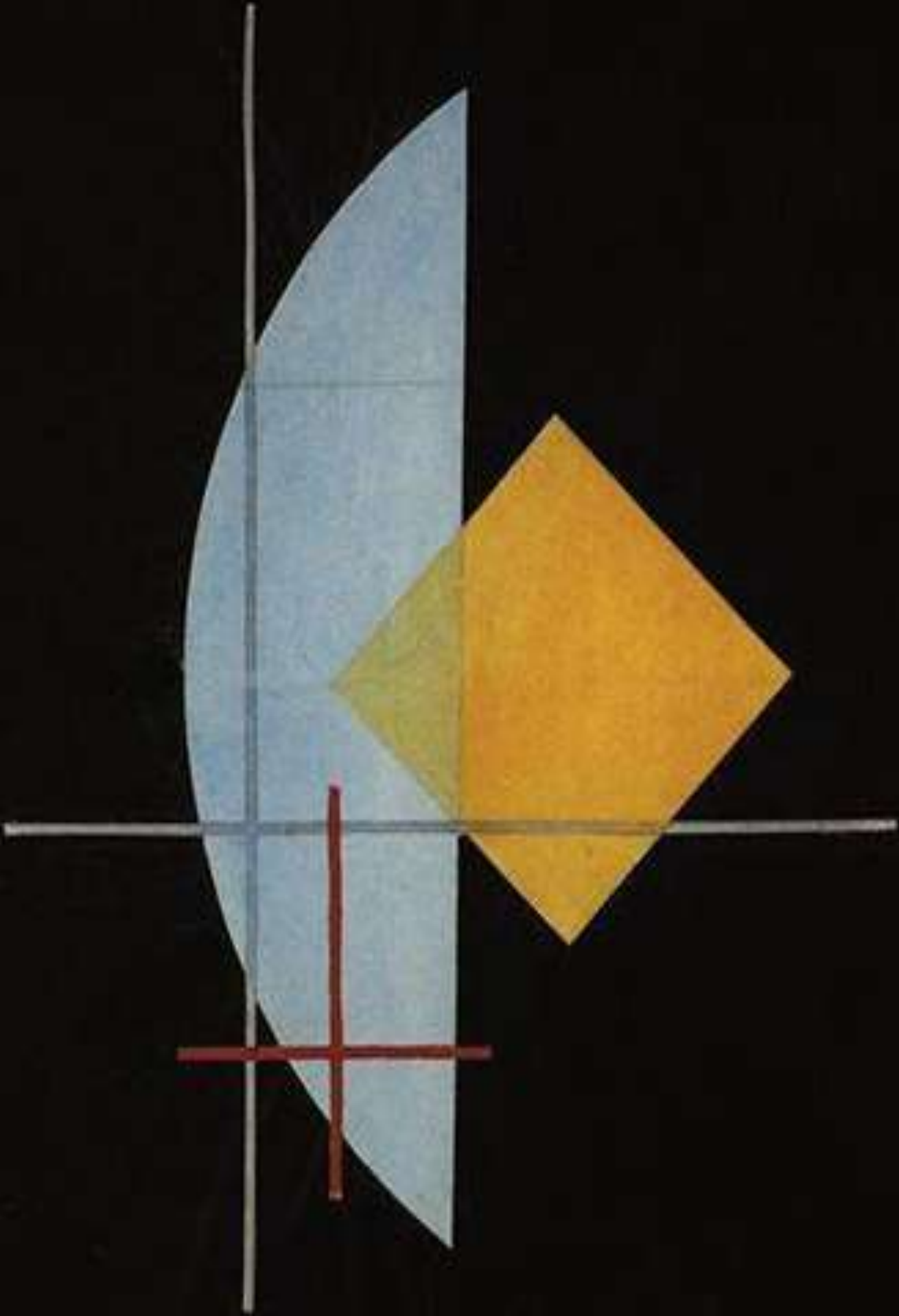
Pensar em Ensino Jurídico, no contexto da FDCI, é pensar em tradição e excelência, refletidos em 60 anos de existência, tal como assimilar as tendências contemporâneas de uma formação diferenciadora, emancipadora e crítica, capaz de conferir protagonismo aos atores envolvidos.

Prof. Me. Ticiano Yazegy Perim

Diretor da FDCI

Profa. Ma. Ednea Zandonadi Brambila Carletti

Coordenadora de Curso



PREFÁCIO

PREFÁCIO

(OU ALGUMAS REFLEXÕES SOBRE A IMPORTÂNCIA DA PESQUISA E DA EXTENSÃO NA FORMAÇÃO SUPERIOR)

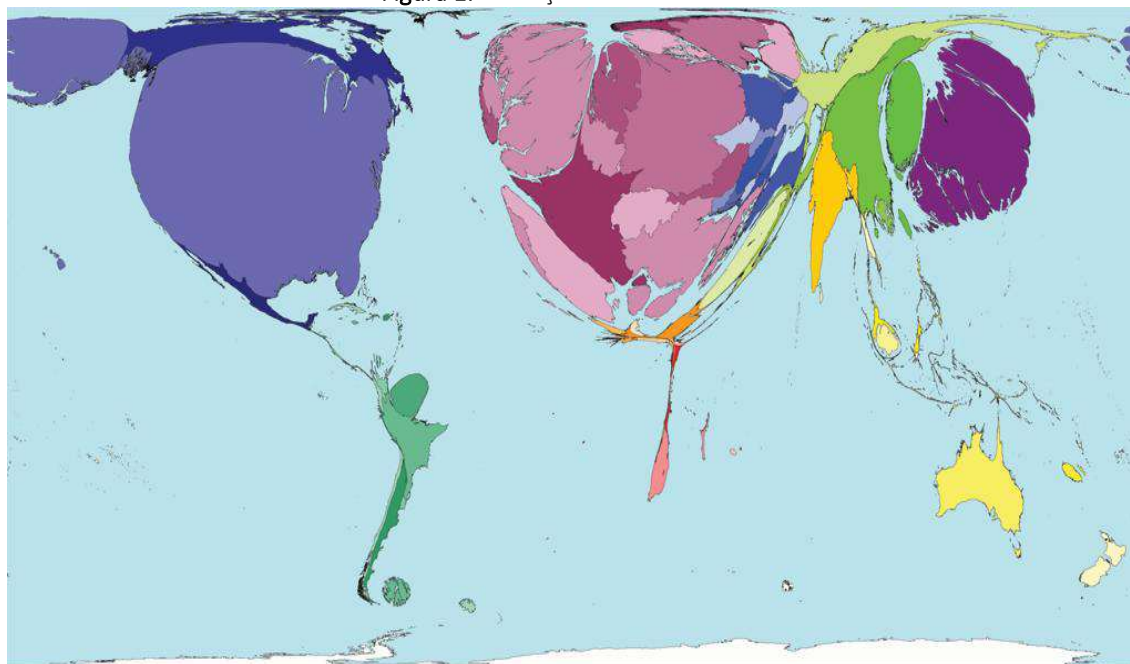
Nas últimas décadas, denota-se uma verdadeira e importante reformulação do processo de ensino-aprendizagem no Ensino Superior, o que implica na concepção da Academia como um espaço em que se opera a convergência da tríade Ensino, Pesquisa e Extensão. Tal aspecto, no campo do Direito, reverbera com maior intensidade, notadamente em decorrência da necessidade de fortalecimento da tecnologia e inovação, os quais são responsáveis por exigir um novo perfil profissional.

Assim sendo, a educação essencialmente bancária, concebida até as últimas décadas do século passado, já não encontra assento no perfil formacional esperado. Aliás, prova disso é observável das Resoluções CNE/CES nº. 5 e 7, ambas de 2018, e nº 2, de 2021, que estabelecem um perfil discente alinhado com perspectivas emancipadoras e crítico-reflexivas. Não apenas. As demandas mais contemporâneas e que envolvem o Ensino, a Pesquisa e a Extensão passam a reclamar uma formação que ultrapasse o padrão compartimentado e isolado dos componentes curriculares. Por via de consequência, reclama-se uma formação mais sólida, assentada no diálogo com contornos interdisciplinares, multidisciplinares e em constante diálogo com os mais diversos campos do conhecimento.

Ademais, nesta premissa, não se pode olvidar que tal proposta, de igual modo, caminha para uma interconexão entre a Academia, por meio de seus docentes e discentes, com a comunidade e circunvizinhança em que aquela se insere. Sem embargos, passa-se a pensar em um perfil formacional que também seja sensível com questões próprias e que se manifestam no contexto social, econômico, ambiental e humanístico em que a Academia se

insere. No cenário envolvendo a produção científica mundial, duas realidades bem distintas devem ser colocadas em destaque, a saber: realidade macro (mundial) e realidade micro (nacional).

Figura 1. Produção Científica Global.



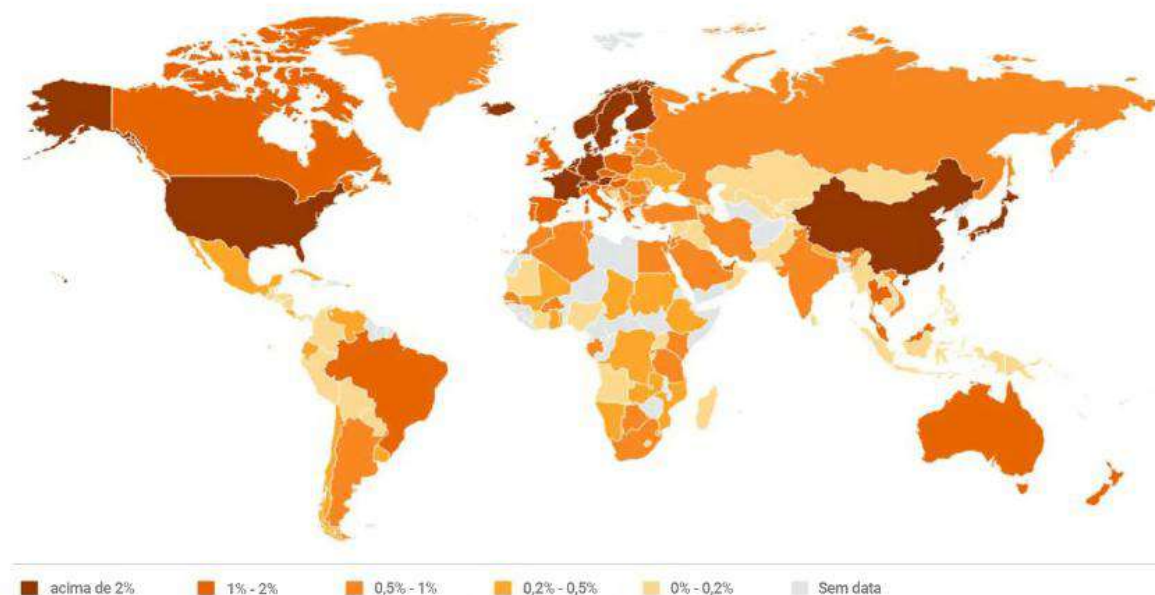
Disponível em: http://blog.drall.com.br/wp-content/uploads/2015/07/mapa_producao_cientifica.png. Acesso em 07 mai. 2024.

A primeira repousa na premissa que a produção científica global, conforme se infere da figura 1, está concentrada nos países ditos “desenvolvidos” e alguns subdesenvolvidos, a exemplo da Índia e da China. Ora, denota-se, a partir de uma realidade macro e tendo por base o mapa 01, que o Brasil desempenha papel tímido na produção científica, destacando-se pouco em tal cenário.

Por sua vez, inclusive, a partir da figura 2, verifica-se, no contexto global, considerando o ano de 2018, os investimentos dos Estados no campo da pesquisa científica, proporcionalmente comparado ao produto interno bruto (PIB) de cada país. Neste passo, o Brasil, de acordo com a Unesco, direciona cerca de 1% a 2% do PIB para gastos brutos com pesquisa e desenvolvimento.

Figura 2. Gastos brutos com pesquisa e desenvolvimento (GERD), proporcionalmente ao PIB de cada país (em 2018).

Gastos brutos com pesquisa e desenvolvimento (GERD); proporcionalmente ao PIB de cada país (em 2018)



Disponível em: <https://jornal.usp.br/universidade/politicas-cientificas/dados-mostram-que-ciencia-brasileira-e-resiliente-mas-esta-no-limite/>. Acesso em 07 mai. 2024.

Herton Escobar, por sua vez, chama a atenção para o seguinte panorama estrutural:

De um ponto de vista mais amplo, segundo os dados apresentados no relatório, o investimento total em atividades de pesquisa científica e desenvolvimento tecnológico (P&D) no País, proporcionalmente ao seu produto interno bruto (PIB), aumentou de 1,08% em 2007 para 1,34%, em 2015, depois caiu para 1,26%, em 2017. Hoje estima-se que esteja em torno de 1% (ou menos); bem abaixo do nível de países desenvolvidos, como os Estados Unidos e Alemanha (que se aproximam de 3%), e da China (2,2%), que se consagra no relatório da Unesco como a nova grande potência do setor. Os números do gigante asiático são impressionantes. Entre 2008 e 2018, a China aumentou em 225% seu gasto bruto com pesquisa e desenvolvimento (GERD, na sigla em inglês), quase empatando com os Estados Unidos no top do ranking de países que mais investem nessa atividade — mesmo em momentos de crise ou recessão econômica (Escobar, 2021, n.p.).

Uma segunda realidade, peculiar à formação do Ensino Superior, atina à concentração nas Instituições Públicas (Federais e Estaduais) de parte expressiva da

produção nacional. Logo, materializa laborioso e hercúleo trabalho o desenvolvimento de tal temática nas Instituições Privadas de Ensino Superior, notadamente por ser de conhecimento que tal eixo formativo não é obrigatório naquelas que se encontram na condição de “Faculdade”.

Há que se pontuar que, diante da crise do modelo jurídico-normativo dominante e da racionalidade formal, se vislumbra a necessidade de uma nova concepção paradigmática no âmbito da cultura jurídica. Com efeito, os fenômenos sociais não podem mais ser estudados sob a égide acabada da dogmática jurídica. A diversidade dos fenômenos impõe alternativas de construção de conhecimento jurídico através de um estudo metodológico conceitual.

A necessidade de reivindicação de uma remodelagem dos cursos jurídicos aparece num momento de consciência “da crise dos paradigmas que produzem o conhecimento científico e da necessidade de sua superação, preenchendo a lacuna apresentada através da flexibilização, intercâmbio e articulação entre os pesquisadores e os saberes por eles produzidos” (Bitencourt, 1998, p. 76. Neste sentido, ainda, cuida colacionar:

Nesse sentido, é flagrante o envelhecimento do ensino jurídico dado o status estacionário em que se encontram seus paradigmas teóricos e a sua incapacidade de compreender a heterogeneidade dos novos conflitos sociais, bem como sua dificuldade em entender a complexidade técnica das novas normas, as demandas e expectativas da sociedade e a emergência de novas fontes do Direito em razão da transnacionalização das relações jurídicas (Kokol; Meneghetti, 2010, p. 5.332).

É notória que a pesquisa em Ciências Humanas e Ciências Sociais Aplicadas cresceu significativamente quanto à sua qualidade, atingiu patamares internacionais, isso devido ao sistema de implantação da Pós-Graduação. Todavia, a pesquisa em Direito não obteve o mesmo êxito e seu crescimento apenas se deu quanto ao aspecto quantitativo. Aliás, ao analisar a figura 3, denota-se que a pesquisa empreendida no campo do Direito sequer figura entre os dez primeiros *clusters* da produção científica, quando analisado o período de 2015 a 2020. Neste sentido:

Figura 3. Os 10 maiores *clusters* da rede de produção científica brasileira, segundo o número de artigos (2015-2020).



Os 10 maiores *clusters* da rede da produção científica brasileira, segundo o número de artigos (2015-2020)²³

Disponível em: <https://jornal.usp.br/universidade/politicas-cientificas/dados-mostram-que-ciencia-brasileira-e-resiliente-mas-esta-no-limite/>. Acesso em 07 mai. 2024.

Aliás, em consonância com Herton Escobar:

Essa produção é medida, principalmente, pelo número de trabalhos científicos publicados em revistas internacionais, que vem aumentando linearmente há muitos anos no Brasil (e no mundo). Apesar de todas as dificuldades, o País se mantém como o 13º maior produtor de conhecimento científico no mundo, com participação em 372 mil trabalhos publicados internacionalmente no período 2015-2020, segundo um relatório recente do Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE), organização social vinculada ao MCTI. Isso equivale a 3% da produção científica mundial acumulada no período. Os principais temas abordados

pela ciência brasileira nesses últimos cinco anos, segundo o relatório, foram educação, biodiversidade, nanopartículas, pecuária e agricultura (Escobar, 2021, n.p.).

Marcos Nobre (2003, p. 4) atribui esse fator à hipótese de que o relativo atraso se deu pelo fato da junção de dois elementos: o isolamento em relação a outras disciplinas das Ciências Humanas e Ciências Sociais Aplicadas e uma peculiar confusão entre prática profissional e pesquisa acadêmica. Alexandre Veronese e Roberto Fragale Filho (2004, p. 53) levantam outra questão: “Será que a área de Direito possui outras especificidades e, por causa delas, seu desenvolvimento e prática são distintos daqueles realizados nas demais disciplinas das ciências humanas?”. Diante desses apontamentos cumpre ressaltar os argumentos ponderados pelos autores para que se possa refletir sobre a pesquisa em direito e se é capaz de ajudar a restaurar o ensino jurídico no Brasil.

Vale lembrar que o texto apresenta outro conceito para a docência, rompendo com a ideia de mera transmissão professoral de conteúdo e optando pelo conceito de professor-pesquisador, ou seja, o que alimenta o seu ensino com a investigação e a pesquisa para Marcos Nobre (2003, p. 07) a pesquisa em Direito não acompanhou o mesmo patamar internacional o qual alcançou as ciências humanas, devido ao isolamento do ensino jurídico. A ausência de rigor científico para a realização de pesquisas é vista com maus olhos pelos cientistas sociais, e os teóricos do Direito não se acostumaram a apreciar as questões alheias às jurídicas em suas pesquisas e ambos os lados, na visão do autor, saem perdendo.

Ora, é imprescindível o desenvolvimento de um novo modelo jurídico, cujas características epistemológicas sejam concebidas a partir de uma nova racionalidade e de uma nova ética, através de sujeitos estimulados ao debate jurídico e à reformulação do objeto cognoscitivo do Direito. Os novos interesses dos sujeitos compreendem uma visão transdisciplinar da realidade social. A problemática produzida pelo novo contexto social exige a superação da concepção tradicional do ensino jurídico, o que possibilita o (re)pensar das regras que compõem o ordenamento normativo e a vida social.

É nessa nova perspectiva paradigmática de construção do conhecimento em Direito que a pesquisa contribui para a formação do ensino jurídico, vez que amplia as atividades de ensino-aprendizagem, possibilitando reflexões e novas investigações sobre o objeto em estudo, o que resulta na efetiva elaboração de um processo criativo. A pesquisa é, sobretudo, uma criação.

O exercício da pesquisa reflete a busca de produção de novos conhecimentos através da adoção de uma metodologia eficiente e adequada. Entende-se que o processo de ruptura e afirmação de paradigmas delineados por formas autônomas de vida heterogênea e modalidades alternativas de regulação social conduz à busca de novos parâmetros de sociedade. A pesquisa abre a visão sobre a crise do Direito, vez que rompe a

[...] “praxis tecnicista” impulsionando os operadores do direito para uma investigação crítica e consciente que irá romper a estrutura do pensamento híbrido. Em verdade, trata-se de trabalho crítico que visa afastar as ideologias retrógradas. Neste contexto, “a pesquisa se insere na articulação do ensino do Direito enquanto exigência de identificar parâmetros para a compreensão da legitimidade epistemológica de novos conceitos e de ampliação crítica de novas categorias em condições de organizar uma prática docente na qual a disponibilidade dos artefatos científicos operacionais e de hipóteses de trabalho não venham a funcionar como substitutivos de uma visão global dos fenômenos pesquisados, ao risco de condicionar todo o procedimento de investigação e de predeterminar os seus resultados” (Sousa Júnior, 1996, p. 94).

A escolha de um novo paradigma pressupõe mudanças, adoção de estratégias viáveis e operacionalizáveis que possam proporcionar uma Ciência Jurídica adequada à modernidade. O desafio que se instala, em relação ao ensino-aprendizagem, é a escolha do método capaz de captar essa realidade em movimento e repleta de informações. Cumpre ressaltar que o exaurimento do atual paradigma da Ciência Jurídica Tradicional descortina lenta e progressivamente o horizonte para a construção de um novo modelo de uma sociedade mais aberta, pluralista e multicultural. O Direito como ciência deve ser analisado

pelo estudioso da metodologia científica a partir de sua teoria de conhecimento e da relação dessa produção teórica com a sociedade.

Logo, a cientificidade do Direito é inegável, tendo em vista a sua capacidade de (re)construir os fatos a partir de seus procedimentos formais. No plano jurídico reconhecem-se várias metodologias de pesquisas. Essas são voltadas exclusivamente para a solução de problemas práticos, relativos à interpretação e aplicação das normas de direito aos casos particulares. A epistemologia contemporânea encarregou-se de desmistificar a ideia de ciência como equivalente à ideia de descrição. Atualmente, o papel do cientista não é passivo, mas essencialmente ativo no processo de conhecimento. É dele que nascem as hipóteses, as teorias que buscam compreender e explicar os fatos da realidade, além das possibilidades de intervenção nessa mesma realidade.

Hodiernamente, a pesquisa ocupa lugar de destaque nos cursos jurídicos, vez que qualifica a formação profissional dos estudantes de direito, tendo estes amparo nos programas de iniciação científica. A pesquisa jurídica no Brasil tem se limitado em grande parte à pesquisa sociojurídica, embora, tenha havido um considerável crescimento, após 1996, na pesquisa institucional nas áreas do Direito Internacional, Direito Público e Teoria do Direito.

A propósito, o que caracteriza a atividade de pesquisa nas Ciências em geral, inclusive na Ciência Jurídica é o seu caráter de inovação, em razão da busca de uma nova abordagem sobre um fenômeno ou da constituição de novos objetos. Nessa esteira, a pesquisa diferencia-se de outras atividades similares, tais como: o levantamento bibliográfico ou de jurisprudência, embora essas constituam parte integrante da pesquisa jurídica.

A pesquisa é uma atividade racional e sistemática que exige o planejamento de todas as ações desenvolvidas ao longo de seu processo de autoconstrução. É um procedimento prático de produção de conhecimento. Em complemento, nos dizeres de Bittar (2001), é a pesquisa que faculta a preservação de recursos, a reserva de dados, a descoberta de informações, a crítica social e política, tendo-se por consequência a politização da sociedade, bem como o aumento da qualidade de ensino e a dispersão de informações pela

sociedade, a pluralização de saberes, a autonomia nacional, o fortalecimento do pensamento e da identidade cultural, a resolução de problemas técnicos e práticos humanos, a eliminação da alienação do espírito (Bittar, 2001).

Mister ressaltar que a pesquisa interdisciplinar, considerada um modelo global de cientificidade, enquanto modo de conhecer, promove uma aproximação epistemológica capaz de aglutinar múltiplas concepções, articulando os mais diversos pontos de integração dos fenômenos da vida social. O processo de pluralidade de conhecimento restaura o saber-pensar. Ora, nenhuma forma de conhecimento é, em si mesma, racional; só a configuração de todas elas é racional e é, pois necessário dialogar com outras formas de conhecimento, deixando-se penetrar por elas.

A adoção da pesquisa interdisciplinar permeia uma cultura inquietante capaz de transformar em práticas rotineiras os sinais teóricos exteriorizados das ações humanas projetadas no mundo. A distinção que se opera entre o sentido e o significado dessas práticas presume um deslocamento da visão cognoscente, vez que incorpora a totalidade de múltiplos conhecimentos.

A pesquisa jurídica possui suas características próprias de acordo com a singularidade do saber jurídico. A pesquisa jurídica pode ser classificada em pesquisa epistemológica e pesquisa operatória. A pesquisa epistemológica, inicialmente, se destinaria à investigação do próprio objeto da ciência jurídica, questionando-se sobre sua identidade e seus fundamentos científicos ou valorativos e, num segundo momento, à interrogação da própria atividade investigativa dos juristas. Já a pesquisa operatória abrange não só as disciplinas que tratam dos fenômenos sociais relacionados ao direito, mas igualmente as disciplinas que abordam o direito como um conjunto de instrumentos e técnicas. Esta pesquisa objetiva a produção de conhecimentos sobre Direito e a transformar esses conhecimentos em saberes práticos.

A pesquisa jurídica tende, na atualidade, com a mudança de paradigma imposta pela globalização, cada vez mais à pesquisa multidisciplinar e coletiva, o que implica o intercâmbio de pesquisadores de várias áreas do conhecimento, dispostos em redes cada

vez mais globais. Em síntese, sobrealça reconhecer a importância da pesquisa no ensino jurídico, bem como nas atividades profissionais dos operadores do Direito, porquanto nenhuma atividade racional do sistema de produção do conhecimento em Direito se encerra em si mesmo.

A pesquisa como um marco teórico referencial deve ser estimulada em todos os cursos jurídicos, porquanto representa a aquisição, nas relações de ensino/aprendizagem. Por fim, entende-se que a pesquisa, mormente a interdisciplinar, representa o liame necessário para o enriquecimento e o aprimoramento nas relações ensino/aprendizagem no âmbito do discurso jurídico, face às lacunas existentes nas relações interpessoais da sociedade contemporânea.

Nesse sentido, entende-se que a pesquisa jurídica nos cursos de graduação e extensão deve ser cada vez mais incentivada, objetivando a aquisição de novos conhecimentos em razão do surgimento de novos modelos de paradigmas resultantes da globalização. A pesquisa é um instrumento que permite introduzir os discentes de graduação na pesquisa científica, sendo um instrumento de apoio teórico e metodológico à realização de um projeto que contribua na formação profissional do aluno.

Tem a finalidade de despertar vocação científica e incentivar talentos potenciais entre discentes de graduação universitária, mediante participação em projeto de pesquisa, orientados por pesquisador qualificado. Repete-se que a pesquisa é o elemento despertador de uma nova percepção do Direito, fomentando a construção a partir do pensamento crítico. De acordo com as diversas concepções de ciência e com a questão da criatividade diante dos métodos científicos, é comum o pesquisador se deparar com uma pluralidade de formas de se fazer a pesquisa. Ora, compreendida como capacidade de elaboração própria, a pesquisa está assentada em uma multiplicidade de horizontes no contexto científico. Ao lado disso, cuida pontuar, ainda, que a pesquisa é, também, um estudo pessoal, pois carrega em si marcas, inferências e atitudes investigativas de quem a faz. É um estudo delineado pelo rigor que é compreendido de diversas formas no cenário científico.

Salta aos olhos que a pesquisa é responsável por aproximar o Direito das demais ciências e da realidade, porquanto fomenta a compreensão dos fenômenos sociais em sua plenitude. O discente do curso de Direito deve desenvolver a consciência de que a pesquisa não traz benefício para si próprio, indo além, eis que estabelece deveres a serem cumpridos com a sociedade e com a justiça. Desta feita, o discente do curso de Direito deve ser estimulado a pensar criticamente, a questionar as leis e a confrontá-las com os acontecimentos produzidos pela realidade.

Há que se reconhecer, portanto, que o estabelecimento da pesquisa como um dos pilares imprescindíveis para a formação dos discentes, em centro universitário, se apresenta dotado de peculiar relevância, porquanto rompe as tradicionais barreiras da ministração de conhecimento essencialmente teórico. Gize-se, neste aspecto, que a descrição de institutos e a exploração de aportes doutrinários teóricos, por parte do Direito, colocam em constante debate a necessidade de uma “contemporaneização” da Ciência Jurídica, permitindo ao discente, agora na condição de pesquisador, o desenvolvimento de uma visão crítica, desatrelada de conceitos pré-estabelecidos e de uma margem exclusivamente teórica, encontrando na pesquisa um novo prisma analítico.

Prof. Dr. Tauã Lima Verdán Rangel

Pós-Doutor em Sociologia Política (UENF).

Doutor e Mestre em Ciências Jurídicas e Sociais (UFF).

Professor Universitário (FDCI) e Líder do Grupo de Pesquisa

“Faces & Interfaces do Direito”.

Profa. Espa. Paola Yazegy Perim

Mestranda em Educação (Universidade Estácio de Sá).

Especialista em Direito Público (Universidade Gama Filho)

Especialista em Gestão Escolar com Habilitação em

Administração (Faculdade Multivix)

Professora Universitária (FDCI)

REFERÊNCIAS

BITTAR, Eduardo Carlos Bianca. **Metodologia da Pesquisa Jurídica**. São Paulo: Saraiva, 2001.

BITENCOURT, Cezar Roberto. **Crime & Sociedade**. Curitiba: Juruá, 1998.

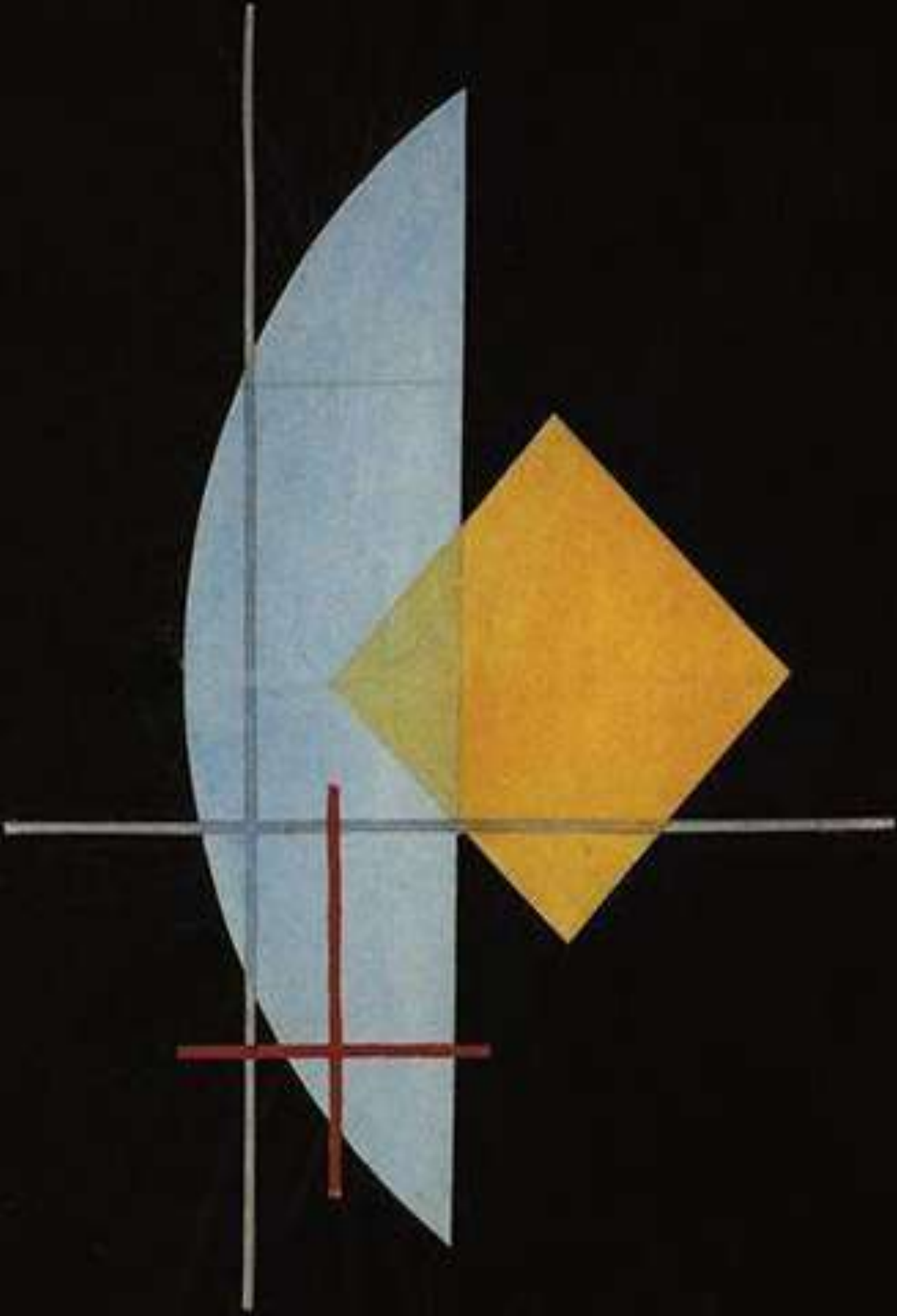
ESCOBAR, Herton. Dados mostram que Ciência Brasileira é resiliente, mas está no limite. *In: Jornal da USP*, São Paulo, 11 jun. 2021. Disponível em: <https://jornal.usp.br/universidade/politicas-cientificas/dados-mostram-que-ciencia-brasileira-e-resiliente-mas-esta-no-limite/>. Acesso em 07 mai. 2024.

FRAGALE FILHO, Roberto. VERONESE, Alexandre. A Pesquisa em Direito: diagnóstico e perspectiva. **Revista Brasileira de Pós Graduação (CAPES)**, v.1, n.2, p. 53-70, nov. 2004. Brasília: CAPES, 2004.

KOKOL, Awdrey Frederico; MENEGHETTI, Rosa Gitana Krob. A contribuição da pesquisa no Direito para o ensino jurídico no Brasil. *In: XIX Encontro Nacional do CONPEDI, Anais...*, Fortaleza, 09-11 jun. 2010, p. 5.530-5.546. Disponível em: <http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/fortaleza/4126.pdf>. Acesso em jun. 2025.

NOBRE, Marcos. **Apontamentos sobre a pesquisa em Direito no Brasil**. Novos Estudos Cebrap. São Paulo, jul. 2003. Disponível em: <http://www.direitogv.com.br>. Acesso jun. 2025.

SOUSA JÚNIOR, José Geraldo. **Ensino Jurídico: Pesquisa e Interdisciplinaridade**, Ensino Jurídico: Novas Diretrizes Curriculares. Brasília: Conselho Federal da OAB, 1996.



PRODUÇÕES CIENTÍFICAS

A SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO COMO FUNDAMENTO DA INTERVENÇÃO DO ESTADO NA PROPRIEDADE PRIVADA

Fernanda Abreu Ramos Figueira¹

Cecília Moulais Altoé²

Paola Yazegy Perim³

Tauã Lima Verdán Rangel⁴

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A propriedade privada é um direito fundamental garantido pela Constituição Brasileira de 1988. Contudo, o Texto Constitucional estabelece em seu artigo 5º, inciso XXIII, que a propriedade deve atender à sua função social, ou seja, deve ser utilizada de maneira que beneficie a coletividade e não apenas seu proprietário. Este princípio é uma ferramenta crucial para equilibrar os direitos individuais à propriedade com as necessidades e interesses coletivos, estabelecendo uma limitação ao poder absoluto sobre a posse e uso do bem. A

¹ Graduanda do Curso de Direito da Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI). E-mail: nanda.arf@hotmail.com;

² Graduanda do Curso de Direito da Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI). E-mail: ceciliaaltoe13m@gmail.com;

³ Professora Orientadora. Mestranda em Educação pela Universidade Estácio de Sá. É especialista em Direito Público pela Universidade Gama Filho e em Gestão Escolar com Habilitação em Administração pela Faculdade Multivix, além de graduada em Direito pela Faculdade de Castelo. Atua como docente na Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI). No Centro Estadual de Educação Técnica Emílio Nemer (CEET), exerce as funções de Coordenadora de Estágio e do Turno Vespertino. Também integra a Growup, Incubadora de Atividades Empreendedoras do CEET Emílio Nemer. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3243755491831513>

⁴ Professor Orientador. Estudos Pós-Doutorais em Sociologia Política pela Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF). Doutorado e mestrado em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Líder do Grupo de Pesquisa “Fases e Interfaces do Direito: Sociedade, Cultura e Interdisciplinaridade no Direito”, vinculado à Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI) Professor Universitário, Pesquisador e Articulista. Correio Eletrônico: taua_verdan2@hotmail.com. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8802878793841195>

função social da propriedade está diretamente relacionada ao bem-estar da sociedade, contemplando aspectos como a função ecológica, a função urbana e a função econômica, que garantem o uso sustentável e responsável dos recursos.

A supremacia do interesse público surge como fundamento essencial para justificar a intervenção do Estado na propriedade privada, principalmente quando o uso da propriedade particular comprometer o interesse coletivo ou o bem comum. O Estado pode, então, intervir por meio de instrumentos como a desapropriação, o tombamento, a função social da propriedade urbana e rural, entre outros, com o objetivo de promover a justiça social, garantir o desenvolvimento urbano ordenado, proteger o meio ambiente e assegurar condições dignas de vida para a população. Destarte, a função social da propriedade é um elemento fundamental para assegurar que a posse privada esteja sempre alinhada ao progresso e ao bem-estar coletivo, respeitando a supremacia do interesse público sobre o interesse privado

METODOLOGIA

A metodologia empregada na construção do presente pauta-se na utilização do método científico dedutivo. Ainda, no que se refere à abordagem, trata-se de uma pesquisa qualitativa; quanto à natureza, a proposta da pesquisa foi básica, quanto aos objetivos, é uma pesquisa exploratória. Como técnicas de pesquisa, optou-se pela adoção da revisão de literatura sob o formato sistemático, acompanhado de revisão bibliográfica. O critério de seleção do material empregado pautou-se em um viés de aproximação com a temática estabelecida. As plataformas de pesquisa utilizadas foram o *Google Acadêmico*, o *Scielo* e o *Scopus*.

DESENVOLVIMENTO

A ideia de propriedade surgiu pela primeira vez, segundo Caio Mário da Silva Pereira:

A raiz histórica do nosso instituto da propriedade vai-se prender no Direito Romano, onde foi ela individual desde os primeiros monumentos. Dotada de caráter místico nos primeiros tempos. Mesclada de determinações políticas. Somente o cidadão romano podia adquirir a propriedade; somente o solo romano podia ser seu objeto, uma vez que a dominação nacionalizava a terra conquistada. E a técnica da aquisição – *mancipatio* –, um cerimonial tipicamente romano, restringia o fenômeno e limitava o domínio *exiurequiritium*. Mais tarde estendeu-se o *iuscommercii* aos estrangeiros, ampliou-se a suscetibilidade da aquisição ao solo itálico, e depois além deste; e a par daquela modalidade aquisitiva hermética, surgiram novos usos e os juristas elaboraram novas técnicas: *traditio*, *in iurecessio*. (Pereira, 2004. p.82).

A propriedade privada, enquanto direito fundamental, está prevista no artigo 5º da Constituição Federal de 1988, assegurando em seu inciso XXII que "é garantido o direito de propriedade", enquanto o inciso XXIII complementa ao estabelecer que a propriedade deve atender à sua função social, o que implica em certas limitações, com o objetivo de equilibrar os interesses individuais com os coletivos. Conforme o artigo 186 da Constituição Federal, ao tratar a respeito da função social da propriedade, a Magna Carta determina que o uso da propriedade atenda ao bem-estar da coletividade e não apenas ao interesse exclusivo do proprietário (Brasil, 1988).

O Código Civil dispõe sobre atributos da propriedade, que refletem a liberdade do proprietário em exercer os seus direitos de forma plena, desde que em concordância com a lei. Isto está explícito no artigo 1.228, em seu *caput*: "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" (Brasil, 2002).

O Código Civil de 2002 não adota explicitamente uma concepção de propriedade, mas estabelece em seu artigo 1228 a função social da propriedade, afastando-se da abordagem individualista e absoluta que predominava no código anterior:

§ 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 (Brasil, 2002).

Isso reflete a preocupação do legislador em fortalecer a função social que a propriedade deve cumprir, de modo que a noção de função social da propriedade trazida no texto constitucional reflete uma mudança paradigmática, em que o uso da propriedade deve contribuir para a justiça social e para a promoção de um desenvolvimento sustentável. O princípio da supremacia do interesse público sobre o privado nesse contexto é, portanto, bastante claro ao determinar que quando há um conflito de interesses entre particulares e o coletivo, os interesses públicos devem ser sobrelevados, pois sua posição privilegiada frente aos particulares tem a finalidade de atender as necessidades sociais, salientando, porém, que “não existem interesses públicos presumidos ou ilimitados” (Furtado, 2013, p. 77).

Segundo o doutrinador José Afonso da Silva (2014, p. 285), "sobre toda propriedade particular pesa uma hipoteca social", ou seja, a função social da propriedade não implica na negação do direito de propriedade, mas sim na sua limitação, de modo que essa interpretação indica que a função social é uma das condições para legitimar a propriedade, e não um mero acessório que pode ser ignorado. O Estado, portanto, tem a prerrogativa de intervir quando o uso da propriedade particular não atender plenamente sua devida função social, agindo sempre dentro dos limites da razoabilidade e proporcionalidade, garantindo e respeitando os direitos fundamentais do indivíduo.

A propriedade, antes considerada direito subjetivo absoluto, ressurge na contemporaneidade sob uma nova concepção, aliando a função social às suas faculdades inerentes de usar, gozar e dispor, logo, “não mais existe a propriedade concebida como direito individual absoluto, exclusivo e oponível a todos, como expressão de soberania localizada, sem contemplação do interesse social ou coletivo” (Lobo, 2023, p. 44).

O direito de propriedade, no entanto, não é outorgado ou reconhecido em razão da função social, mas deve ser aplicado de acordo com esta, que exerce o papel de princípio justificativo para os direitos do proprietário enquanto titular da propriedade. “Todo esse

conjunto, no entanto, acaba traçando o perfil atual do direito de propriedade no direito brasileiro, que deixou de apresentar as características de direito absoluto e ilimitado, para se transformar em um direito de finalidade social”, conforme aduz Gonçalves (2024, p. 62).

RESULTADOS E DISCUSSÃO

A relação entre o interesse público e a propriedade privada é uma das questões centrais no direito constitucional contemporâneo. No Brasil, o princípio da supremacia do interesse público, que justifica a intervenção do Estado na propriedade privada, está intimamente ligado ao conceito de função social da propriedade e encontra respaldo na Constituição Federal de 1988, especialmente em seu artigo 5º, inciso XXIII, que determina que "a propriedade atenderá a sua função social" (Brasil, 1988).

A Constituição consagra a proteção da propriedade privada, mas também estabelece limites para seu exercício, corroborando a ideia de que a propriedade não é um direito absoluto e incondicionado, mas sim um direito que deve atender a uma função social, sendo, portanto, uma premissa fundamental que orienta a atuação do Estado, de modo que a supremacia do interesse público pode ser vista como um reflexo da necessidade de equilíbrio entre direitos individuais e coletivos, justificando a intervenção do Estado na propriedade privada quando o interesse público se sobrepõe.

Segundo o doutrinador Carlos Roberto Gonçalves, “nessa consonância, o conceito de propriedade, embora não aberto, há de ser necessariamente dinâmico. Deve-se reconhecer, nesse passo, que a garantia constitucional da propriedade está submetida a um intenso processo de relativização, sendo interpretada, fundamentalmente, de acordo com parâmetros fixados pela legislação ordinária” (Gonçalves, 2024, p. 193).

Esse princípio constitucional é expresso de diversas maneiras, seja por meio da regulação econômica, seja por intervenções diretas no domínio da propriedade, como a expropriação. A função social da propriedade tem um caráter dinâmico, adaptando-se às necessidades sociais, econômicas e ambientais de cada época. Com isso, a propriedade

privada se submete às exigências do bem-estar coletivo, não podendo ser utilizada de maneira que contrarie os princípios de justiça social, desenvolvimento sustentável e ordem pública. Nesse sentido, o atual Código Civil dispõe que:

[...] 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” (art. 1.228, § 1º); e que “são defesos os atos que não trazem ao proprietário qualquer comodidade, ou utilidade, e sejam animados pela intenção de prejudicar outrem” (§ 2º)(Brasil, 2002).

Dentre as várias formas de intervenção do Estado na propriedade privada, a regulação econômica e ambiental são exemplos clássicos dessa intervenção, com criação de leis que limitam o uso da propriedade em prol de objetivos coletivos, como a preservação ambiental, a função social da moradia e o ordenamento urbano. O Estado, por meio de políticas públicas, pode estabelecer normas que disciplinam a destinação da propriedade privada, assegurando que ela seja usada de maneira que atenda às necessidades da coletividade. Vale ressaltar que “no ordenamento jurídico brasileiro toda limitação ao direito de propriedade que não esteja prevista na lei como direito real tem natureza obrigacional, uma vez que as partes não podem criar direitos reais” (Gonçalves, 2025, p. 191).

Em outros casos, a intervenção se dá por meio de medidas mais drásticas, como a expropriação, que pode ocorrer em razão de interesse social ou utilidade pública. A expropriação é prevista pela Constituição, sendo um instrumento jurídico que permite ao Estado tomar a propriedade privada, mediante uma compensação financeira para a realização de projetos que atendam as necessidades da coletividade, como nos casos de construção de rodovias e hospitais, ou para a preservação ambiental em áreas de preservação permanente. Entretanto, em seu conceito de desapropriação, Celso Antônio Bandeira de Mello lembra que nem sempre a indenização será em dinheiro:

[...] desapropriação é o procedimento através do qual o Poder Público compulsoriamente despoja alguém de uma propriedade e a adquire, mediante indenização, fundado em um interesse público. Trata-se, portanto, de um sacrifício de direito imposto ao desapropriado. À luz do Direito Positivo brasileiro, desapropriação se define como o procedimento através do qual o Poder Público, fundado em necessidade pública, utilidade pública ou interesse social, compulsoriamente despoja alguém de um bem certo, normalmente adquirindo-o para si, em caráter originário, mediante indenização prévia, justa e pagável em dinheiro, salvo no caso de certos imóveis urbanos ou rurais, em que, por estar em desacordo com a função social legalmente caracterizada para eles, a indenização far-se-á em títulos da dívida pública, resgatáveis em parcelas anuais e sucessivas, preservado seu valor real (Mello, 2009, p. 881).

O Supremo Tribunal Federal (STF) tem se posicionado reiteradamente sobre o alcance da intervenção estatal na propriedade privada, reconhecendo a supremacia do interesse público sobre os interesses individuais quando necessário. Em diversos julgados, o STF tem reafirmado que a função social da propriedade é um princípio constitucional essencial que impõe restrições ao uso da propriedade, desde que isso não infrinja o direito do proprietário de receber uma justa compensação. No entanto, os tribunais também têm buscado equilibrar os direitos individuais com o interesse público, a fim de evitar abusos por parte do Estado.

A jurisprudência indica que a intervenção deve ser justificada por razões de ordem pública, econômica ou ambiental e que o proprietário deve ser informado de maneira clara sobre as razões que justificam a intervenção. Além disso, a compensação pela expropriação deve ser justa e adequada, conforme previsto na Constituição, garantindo ao proprietário uma reparação econômica digna. Para Celso Antônio Bandeira de Mello, indenização justa:

Indenização justa, prevista no art. 5º, XXIV da Constituição, é aquela que corresponde real e efetivamente ao valor do bem expropriado, ou seja, aquela cuja importância deixe o expropriado absolutamente indene, sem prejuízo algum em seu patrimônio. Indenização justa é a que se consubstancia em importância que habilita o proprietário a adquirir outro bem perfeitamente equivalente e o exime de qualquer detrimento (Mello, 2009, p. 877).

Em casos de intervenção por meio de regulamentos urbanos, a jurisprudência enfatiza a necessidade de que as medidas do Estado sejam razoáveis e proporcionais, respeitando o direito do proprietário ao uso e gozo de sua propriedade, sem que isso contrarie o interesse público, para tanto, essa intervenção deve ser cuidadosamente equilibrada. Atualmente, vigora o entendimento de que a indenização deve abranger, inclusive, os direitos imateriais, como o fundo de comércio nos casos em que este existir. Sobre este aspecto, Mello também leciona:

Com efeito, quando o fundo de comércio for do proprietário, o valor dele computa-se na indenização a ser paga na desapropriação. Deveras, no caso, ele integrará o valor do bem. Como a indenização ao expropriado há de ser justa, terá necessariamente de cobri-lo, sem o quê lhe causaria desgaste patrimonial (Mello, 2009, p. 880).

No entanto, essa intervenção deve ser cuidadosamente equilibrada, uma vez que o exercício dessa supremacia do interesse público, embora legítimo e constitucionalmente respaldado, pode gerar controvérsias, principalmente em situações em que há um desequilíbrio entre os benefícios coletivos e os custos impostos ao proprietário, visto que a expropriação ou as restrições ao uso da propriedade podem gerar insegurança jurídica, o que pode desestimular investimentos e afetar a economia em algumas regiões.

Por outro lado, para assegurar que a intervenção do Estado seja eficiente e promova uma distribuição mais justa de recursos, a Constituição Federal, em seu artigo primeiro, inciso III, garante que a dignidade da pessoa humana é um dos pilares do Estado brasileiro, detalhando esse princípio ao consagrar direitos como liberdade, igualdade, segurança, propriedade e a proteção do domicílio, assegurando que os danos extrapatrimoniais sejam passíveis de indenização, incluindo aqueles que atingem o aspecto afetivo do patrimônio moral, que se refere ao valor que se tem por pessoas e coisas. O Texto Constitucional garante também, que o Estado é responsável por indenizar os danos que provoca, mesmo que estes resultem de atos legais e tenham apenas uma dimensão moral, e que esta indenização deve compreender uma justa compensação (Brasil, 1988).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A concepção da supremacia do interesse público é um dos pilares fundamentais do Direito Constitucional brasileiro, especialmente no que se refere à atuação do Estado na regulamentação das relações jurídicas. Em situações de conflito entre o interesse individual e o interesse coletivo, o interesse público deve prevalecer, por conseguinte, esse conceito se materializa em diversas normas que atribuem ao Estado a responsabilidade de assegurar o bem-estar social e o desenvolvimento econômico.

A propriedade privada, embora protegida pela Constituição, não é um direito absoluto, devendo sempre ser exercida em consonância com a demanda coletiva e visando garantir que a propriedade atenda à função social. A supremacia do interesse público, portanto, ao lado da intervenção estatal na propriedade, caracteriza um equilíbrio entre a proteção dos direitos individuais e a busca pelo bem comum, refletindo a missão constitucional de promover uma sociedade mais justa e igualitária.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição [1988]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 05 de outubro de 1988. Brasília-DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Lei nº 10.402, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em mar. 2025.

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de Direito Administrativo**. 4 ed. Belo Horizonte: Forum, 2013. p. 77.

GONÇALVES, Carlos R. **Direito Civil Brasileiro - Direito das Coisas**. v. 5. 20 ed. Rio de Janeiro: Saraiva, 2024.

LOBO, Paulo. **Direito Civil: Direito das Coisas**. v. 4. 8. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2023.

Cadernos Interdisciplinares sobre Direito

1º Salão do Conhecimento da FDCI: Ensino, Pesquisa & Curricularização da Extensão

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 30 ed. São Paulo: Ed. Malheiros, 2009.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de Direito Civil**. 18. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

AS LIMITAÇÕES ADMINISTRATIVAS URBANÍSTICAS COMO FORMA DE INTERVENÇÃO DO ESTADO NA PROPRIEDADE PRIVADA

Andreia Xavier Mozer¹
Mariane de Oliveira Sampaio²
Paola Yazegy Perim³
Tauã Lima Verdán Rangel⁴

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O presente resumo tem como principal finalidade tratar do surgimento do bem-estar social e a evolução para o Estado Contemporâneo, a atuação do Estado tornou-se mais proativa e presente. O poder e a autoridade do Estado passaram a ser empregados para a prestação de serviços essenciais, com o objetivo de garantir a proteção da sociedade como um todo. Para que essa proteção fosse efetivada, tornou-se necessário que o Estado interviesse nas relações privadas.

¹ Graduanda do Curso de Direito da Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI). E-mail: mosampaio@tjes.jus.br;

² Graduanda do Curso de Direito da Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI). E-mail: xavier.mozer@hotmail.com;

³ Professora Orientadora. Mestranda em Educação pela Universidade Estácio de Sá. É especialista em Direito Público pela Universidade Gama Filho e em Gestão Escolar com Habilitação em Administração pela Faculdade Multivix, além de graduada em Direito pela Faculdade de Castelo. Atua como docente na Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI). No Centro Estadual de Educação Técnica Emílio Nemer (CEET), exerce as funções de Coordenadora de Estágio e do Turno Vespertino. Também integra a Growup, Incubadora de Atividades Empreendedoras do CEET Emílio Nemer. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3243755491831513>

⁴ Professor Orientador. Estudos Pós-Doutorais em Sociologia Política pela Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF). Doutorado e mestrado em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Líder do Grupo de Pesquisa “Fases e Interfaces do Direito: Sociedade, Cultura e Interdisciplinaridade no Direito”, vinculado à Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI) Professor Universitário, Pesquisador e Articulista. Correio Eletrônico: taua_verdan2@hotmail.com. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8802878793841195>

Depreende-se, portanto, que a intervenção do Estado na propriedade privada é um tema de grande relevância no Direito Administrativo, pois envolve questões centrais como a proteção da coletividade, a indenização dos proprietários afetados e a relação entre os direitos individuais e o interesse público. Essa intervenção surgiu da necessidade de o Poder Público interferir nas relações privadas, visando a supremacia do interesse público sobre o direito de propriedade individual.

MATERIAL E MÉTODOS

A metodologia empregada na construção do presente pauta-se na utilização do método científico dedutivo. Ainda, no que se refere à abordagem, trata-se de uma pesquisa qualitativa; quanto à natureza, a proposta da pesquisa foi básica, quanto aos objetivos, é uma pesquisa exploratória. Como técnicas de pesquisa, optou-se pela adoção da revisão de literatura sob o formato sistemático, acompanhado de revisão bibliográfica. O critério de seleção do material empregado pautou-se em um viés de aproximação com a temática estabelecida. As plataformas de pesquisa utilizadas foram o *Google Acadêmico*, o *Scielo* e o *Scopus*.

DESENVOLVIMENTO

De acordo com Meirelles (2009), a intervenção na propriedade é uma ação do Poder Público com o objetivo de garantir o interesse coletivo, que pode levar à remoção da propriedade de um particular ou à restrição de seu direito de forma temporária ou permanente. Araújo (2010) complementa afirmando que o Estado pode restringir ou até extinguir o direito de propriedade, sempre com base no interesse público, que se manifesta através do Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Privado.

A intervenção estatal relativiza o direito de propriedade, que antes era considerado um direito absoluto. Segundo Di Pietro (2025), a propriedade é o direito individual que

assegura a seu titular uma série de poderes cujo conteúdo constitui objeto do direito civil; compreende os poderes de usar, gozar e dispor da coisa, de modo absoluto, exclusivo e perpétuo. Não podem, no entanto, esses poderes ser exercidos ilimitadamente, porque coexistem com direitos alheios, de igual natureza, e porque existem interesses públicos maiores, cuja tutela incumbe ao Poder Público exercer, ainda que em prejuízo de interesses individuais.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 5º, inciso XXII, garante o direito à propriedade, mas determina que ela deve cumprir sua função social. O conceito de função social da propriedade é fundamental para entender a intervenção estatal. De acordo com Carvalho Filho (2024),

[...] a intervenção, como é óbvio, revela um poder jurídico do Estado, calcado em sua própria soberania. É verdadeiro poder de império (*ius imperii*), a ele devendo sujeição os particulares. Sem dúvida, as necessidades individuais e gerais, como bem afirma Gabino Fraga, se satisfazem pela ação do Estado e dos particulares, e, sempre que se amplia a ação relativa a uma dessas necessidades, o efeito recai necessariamente sobre a outra (Carvalho Filho, 2024, p.659).

Esse princípio é reforçado no artigo 170 da Constituição, que estabelece a função social como um dos princípios da ordem econômica. O conceito de bem-estar social, conforme expõe Hely Lopes Meirelles (2009), se confunde com a ideia de função social da propriedade, pois o Estado atua para assegurar as necessidades da coletividade, atendendo aos princípios da justiça social e do desenvolvimento nacional, senão veja:

O bem-estar social é o bem comum, o bem do povo em geral, expresso sob todas as formas de satisfação das necessidades comunitárias. Nele se incluem as exigências materiais e espirituais dos indivíduos coletivamente considerados; são as necessidades vitais da comunidade, dos grupos, das classes que compõem a sociedade. O bem-estar social é o escopo da justiça social a que se refere nossa Constituição (art. 170) e só pode ser alcançado através do desenvolvimento nacional." (Meirelles, 2009, p. 605)

Na intenção de garantir o chamado bem-estar social o Poder Público pode intervir na propriedade privada e no poder econômico, desde que tal intervenção se atente as normas e princípios do Direito Administrativo, dentre eles, principalmente o da legalidade e o da supremacia do interesse público sobre o particular. (Meirelles, 2009)

A intervenção estatal na propriedade privada pode ocorrer de diversas formas, sendo classificadas principalmente em duas categorias: restritivas e supressivas. A intervenção restritiva limita o direito do proprietário, mas não o aniquila, impondo-lhe obrigações de fazer, não fazer ou deixar de fazer. Já a intervenção supressiva, como a desapropriação, retira definitivamente o bem do particular, transferindo a propriedade para o Poder Público. As intervenções restritivas envolvem limitações ao uso da propriedade, sem transferir sua posse para o Estado. Alguns exemplos incluem:

Limitações Administrativas: São restrições impostas de forma geral e im pessoal a todos os proprietários de bens em determinada área. Exemplos incluem o recuo obrigatório de construções, altura máxima das edificações e normas ambientais que proíbem atividades como o desmatamento em áreas de preservação.

Servidão Administrativa: Trata-se de um direito real sobre a propriedade privada que permite ao Estado usar a propriedade para a execução de serviços públicos. O proprietário tem direito à indenização se houver danos reais, conforme o entendimento do Superior Tribunal de Justiça (STJ).

Requisição Administrativa: O Estado pode requisitar bens móveis ou imóveis em situações de perigo iminente, como durante calamidades públicas. A requisição é temporária e pode ser acompanhada de indenização, conforme o artigo 5º, XXV, da Constituição.

Ocupação Temporária: O Estado pode utilizar temporariamente um imóvel particular para apoio na execução de obras públicas. Nesse caso, a indenização é sempre devida, independentemente de danos ao imóvel (Perim, 2025).

A intervenção supressiva envolve a expropriação de um bem, como é o caso da **desapropriação**, que transfere a propriedade para o Estado, geralmente com a devida indenização. A desapropriação pode ser motivada por razões de interesse público, como a construção de infraestrutura ou a implementação de políticas públicas (Perim, 2025).

Uma das formas de intervenção do Estado na propriedade privada é o **tombamento**, que visa a proteção de bens de valor histórico, cultural, artístico ou paisagístico. O tombamento impõe restrições ao uso e à modificação desses bens, para preservar seu valor para a sociedade. A Constituição Federal, em seu artigo 216, e o Decreto-Lei nº. 25/1937 regulamentam o tombamento, que pode recair sobre bens móveis ou imóveis. O tombamento não transfere a propriedade, mas limita o uso da propriedade pelo particular, impedindo alterações no bem sem a devida autorização do poder público. A indenização ao proprietário só será devida se houver ônus excessivo, ou seja, quando as restrições impostas ao uso do bem causarem um prejuízo desproporcional ao proprietário (Perim, 2025).

RESULTADOS E DISCUSSÃO

A intervenção do Estado na propriedade privada é uma necessidade imposta pelo interesse coletivo e pelo bem-estar social, princípios fundamentais do Direito Administrativo. A Constituição Federal de 1988, ao reconhecer o direito à propriedade, estabelece que esse direito deve cumprir sua função social, vinculando-o aos interesses da coletividade. A intervenção do Estado pode ocorrer de forma restritiva, quando há limitações ao uso da propriedade, ou de forma supressiva, quando há a perda da propriedade, como no caso da desapropriação (Perim, 2025).

A evolução histórica do conceito de propriedade reflete as transformações nas relações entre o indivíduo e o Estado, com destaque para o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, que norteia as intervenções estatais. Embora a intervenção possa gerar prejuízos aos proprietários, o ordenamento jurídico brasileiro assegura que, em muitos casos, haverá a indenização, especialmente nas intervenções mais severas, como a desapropriação e a ocupação temporária (Perim, 2025).

Portanto, a intervenção do Estado na propriedade privada, embora restritiva em alguns casos, é uma ferramenta necessária para garantir a justiça social, o desenvolvimento econômico e o atendimento às necessidades coletivas. A legislação brasileira, ao mesmo

tempo em que protege o direito de propriedade, também impõe limites claros para que o uso da propriedade esteja em conformidade com os objetivos da sociedade, sem prejudicar o equilíbrio entre os direitos individuais e os interesses públicos (Perim, 2025).

A limitação administrativa é uma forma de intervenção do Estado na propriedade privada, classificada como intervenção restritiva, ou seja, não retira a propriedade do particular, mas impõe limites ao seu uso. Essa forma de intervenção decorre do poder de polícia da Administração Pública e tem como finalidade garantir o interesse público, especialmente nas áreas de segurança, saúde, urbanismo e meio ambiente (Perim, 2025).

De forma conceitual, limitação administrativa pode ser definida como:

As limitações administrativas impõem obrigações de caráter geral a proprietários indeterminados, em benefício do interesse geral, afetando o caráter absoluto do direito de propriedade, ou seja, o atributo pelo qual o titular tem o poder de usar, gozar e dispor da coisa da maneira que melhor lhe aprouver. (Di Pietro, 2025, p. 143).

As características principais da limitação administrativa compreendem: i. legalidade: Só podem ser estabelecidas com base em normas legais ou atos administrativos válidos; ii. generalidade: Aplicam-se a todos que se enquadram em determinada situação, sem pessoalidade; iii. unilateralidade: São impostas de ofício pela Administração, sem necessidade de acordo com o proprietário; iv. finalidade pública: Visam proteger interesses coletivos como saúde, segurança e urbanismo; e v. não indenizáveis (regra geral): Por serem de interesse público e aplicadas de forma geral, não geram indenização, exceto quando impuserem ônus excessivo ou causarem dano específico e anormal.

Como exemplos das limitações administrativas, pode-se mencionar: altura máxima de edificações próximas a áreas de segurança aeroportuária; restrições ambientais, como o impedimento de construção em áreas de preservação permanente; recuo obrigatório de construções em áreas urbanas; limitações estéticas em imóveis tombados ou localizados em áreas históricas; zoneamento urbano que define usos permitidos do solo; obrigação de manutenção de calçadas e muros em boas condições para segurança pública.

Além das previsões teóricas e doutrinárias, a jurisprudência também tem consolidado o entendimento de que as limitações administrativas são legítimas expressões do poder de polícia do Estado, desde que respeitados os princípios da legalidade, razoabilidade e finalidade pública. Um exemplo notório é o caso julgado pelo Tribunal Regional Federal da 2ª Região (TRF2), que analisou a validade de restrições urbanísticas impostas na área do Jardim Botânico, no Rio de Janeiro, visando à proteção da paisagem do Cristo Redentor, considerada patrimônio nacional (Brasil. Tribunal Regional Federal da 2ª Região, 2007).

No referido julgado, o TRF2 entendeu que as normas que limitavam a altura das edificações na região não configuravam desapropriação, mas sim legítima limitação administrativa, uma vez que foram impostas de forma geral, impessoal e em defesa do interesse público. Conforme trecho da decisão:

As limitações urbanísticas, notadamente as impostas em áreas de relevante interesse cultural e paisagístico, são formas legítimas de intervenção do Poder Público, fundadas no princípio da função social da propriedade. Não configuram desapropriação, tampouco ensejam indenização, salvo comprovado prejuízo individualizado e anormal. (Brasil. Tribunal Regional Federal da 2ª Região. Acórdão proferido na Apelação Cível nº 2005.51.01.518744-5. Relator: Desembargador Federal Messod Azulay Neto, Julgado em 24 out. 2007)

Esse julgado reafirma a supremacia do interesse público e a função social da propriedade como fundamentos para as limitações administrativas, especialmente em áreas de proteção histórica e paisagística. (Brasil. Tribunal Regional Federal da 2ª Região, 2007).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A intervenção do Estado na propriedade privada é uma questão complexa que envolve um delicado equilíbrio entre o direito individual à propriedade e as necessidades da coletividade. A Constituição de 1988 e as doutrinas de autores como Meirelles, Araújo, Di

Pietro e Carvalho Filho demonstram que, embora o direito à propriedade seja garantido, ele está condicionado a atender à sua função social, sendo passível de limitações e intervenções do Estado para o bem-estar social.

A compreensão das modalidades de intervenção, como as limitações administrativas, servidão administrativa, requisição, ocupação temporária, desapropriação e tombamento, é fundamental para entender a atuação do Estado na propriedade privada e a busca pelo equilíbrio entre os direitos individuais e as necessidades da sociedade. A intervenção estatal, seja ela restritiva ou supressiva, deve sempre ser exercida de forma legal e proporcional, respeitando os direitos dos proprietários e priorizando o interesse público.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Edmir Netto de. **Curso de Direito Administrativo**. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

BRASIL. **Tribunal Regional Federal da 2ª Região**. Acórdão proferido na Apelação Cível nº 2005.51.01.518744-5. Relator: Desembargador Federal Messod Azulay Neto. Julgado em 24 out. 2007. Disponível em: <https://www10.trf2.jus.br>. Acesso em: 5 abr. 2025.

CARVALHO FILHO, José Dos Santos - **Manual de Direito Administrativo**. 22 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 22 ed. São Paulo: Atlas, 2025.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2024.

NOGUEIRA, Thiago Fuster; FERREIRA, Francisco Rafael. Intervenção do Estado na propriedade privada. **Revista UNAR**, v. 5, n. 1, 2012. Disponível em: https://revistaunar.com.br/juridica/documentos/vol5_n1_2013/intervencaodoestado.pdf. Acesso em abr. 2025.

PERIM, Paola Yazegy. **Intervenção do Estado na Propriedade:** Apostila utilizada para a disciplina de Direito Administrativo. Cachoeiro de Itapemirim: Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim, 2025.

A OCUPAÇÃO TEMPORÁRIA COMO FORMA DE INTERVENÇÃO DO ESTADO NA PROPRIEDADE PRIVADA

Ayla Sardi Dorigo¹
Maria Eduarda França Pizzim²
Paola Yazegy Perim³
Tauã Lima Verdán Rangel⁴

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A intervenção do Estado na propriedade privada é uma prática legítima e necessária para garantir que o uso dos bens particulares esteja alinhado ao interesse coletivo. No Brasil, essa atuação ocorre de diversas formas, seja por meio da imposição de restrições, da desapropriação ou de medidas temporárias, como a ocupação de imóveis para viabilizar obras públicas. Essas intervenções refletem a evolução do conceito de propriedade, que deixou de ser um direito absoluto para se submeter a normas que garantem sua função

¹ Graduanda do Curso de Direito da Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI). E-mail: aylasdorigo@hotmail.com;

² Graduanda do Curso de Direito da Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI). E-mail: mariaeduardafrancapizzim@gmail.com;

³ Professora Orientadora. Mestranda em Educação pela Universidade Estácio de Sá. É especialista em Direito Público pela Universidade Gama Filho e em Gestão Escolar com Habilitação em Administração pela Faculdade Multivix, além de graduada em Direito pela Faculdade de Castelo. Atua como docente na Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI). No Centro Estadual de Educação Técnica Emílio Nemer (CEET), exerce as funções de Coordenadora de Estágio e do Turno Vespertino. Também integra a Growup, Incubadora de Atividades Empreendedoras do CEET Emílio Nemer. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3243755491831513>

⁴ Professor Orientador. Estudos Pós-Doutorais em Sociologia Política pela Universidade Estadual do Norte Fluminense (UNF). Doutorado e mestrado em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Líder do Grupo de Pesquisa “FACES e Interfaces do Direito: Sociedade, Cultura e Interdisciplinaridade no Direito”, vinculado à Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI) Professor Universitário, Pesquisador e Articulista. Correio Eletrônico: taua_verdan2@hotmail.com. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8802878793841195>

social. Assim sendo, o Poder Público tem a responsabilidade de equilibrar o direito do proprietário com as demandas urbanísticas e sociais, promovendo, para tanto, o desenvolvimento sustentável e a organização do espaço urbano.

Entre as formas de intervenção estatal, a ocupação temporária se destaca como um instrumento que permite ao Estado utilizar, de forma provisória, imóveis privados para a realização de obras públicas. Essa medida não transfere definitivamente a titularidade do bem, mas possibilita sua utilização pelo tempo necessário para a execução dos projetos. Dessa forma, a ocupação temporária se insere no contexto mais amplo da função social da propriedade, assegurando que bens privados possam contribuir para melhorias estruturais sem comprometer os direitos fundamentais de seus proprietários.

MATERIAL E MÉTODOS

A metodologia empregada na construção do presente pauta-se na utilização do método científico dedutivo. Ainda, no que se refere à abordagem, trata-se de uma pesquisa qualitativa; quanto à natureza, a proposta da pesquisa foi básica, quanto aos objetivos, é uma pesquisa exploratória. Como técnicas de pesquisa, optou-se pela adoção da revisão de literatura sob o formato sistemático, acompanhado de revisão bibliográfica. O critério de seleção do material empregado pautou-se em um viés de aproximação com a temática estabelecida. As plataformas de pesquisa utilizadas foram o *Google Acadêmico*, o *Scielo* e o *Scopus*.

DESENVOLVIMENTO

O conceito de interesse público surgiu quando o Estado ampliou sua atuação para reduzir desigualdades sociais, indo além do simples fornecimento de segurança e justiça para fornecer mais serviços essenciais ao desenvolvimento individual. Segundo Trigueiro

(2024, p. 07), esse movimento respondeu à demanda da sociedade por maior intervenção estatal para corrigir as injustiças geradas pelo liberalismo. Como consequência disso, Berwing (2024, p. 62) acrescenta, ainda, que “a necessidade de efetivamente atender ao interesse público levou o Estado a ampliar suas atividades, passando até mesmo a intervir na vida econômica e no direito à propriedade”.

Dito isso, a partir de determinado momento da evolução estatal, foi necessário que o Estado tomasse medidas para garantir o bem comum, o que deu início ao princípio da supremacia do interesse público, o qual estabelece que o interesse da coletividade deve prevalecer sobre interesses individuais quando houver conflito entre eles. Nas palavras de Zanella Di Pietro:

Em nome do primado do interesse público, inúmeras transformações ocorreram: houve uma ampliação das atividades assumidas pelo Estado para atender às necessidades coletivas, com a consequente ampliação do próprio conceito de serviço público. O mesmo ocorreu com o poder de polícia do Estado, que deixou de impor obrigações apenas negativas (não fazer) visando resguardar a ordem pública, e passou a impor obrigações positivas, além de ampliar o seu campo de atuação, que passou a abranger, além da ordem pública, também a ordem econômica e social. Surgem, no plano constitucional, novos preceitos que revelam a interferência crescente do Estado na vida econômica e no direito de propriedade. (Pietro, 2025, p. 82)

Portanto, pode-se dizer que o princípio da supremacia do interesse público serve de fundamento e vincula a Administração Pública em todas as suas decisões, as quais devem lembrar que os interesses públicos têm supremacia sobre os individuais (Pietro, 2025, p. 81). Diante da importância de tal princípio para o arcabouço jurídico, a Constituição Federal de 1988 prenuncia a supremacia do interesse público durante a maioria de seus artigos, até mesmo quando se trata de direitos voltados ao indivíduo. Nas palavras de Trigueiro:

A Constituição Federal de 1988 é farta de regulamentação dos institutos fundados no princípio do interesse público, mesmo no capítulo dos direitos

fundamentais do homem. É o caso do princípio da função social da propriedade, previsto em seu inciso XXII do artigo 5º, servindo de fundamento para desapropriações de caráter sancionatório (artigos 182 e 184), o qual convive, pacificamente, com os princípios da propriedade privada, da livre concorrência. (Trigueiro, 2024, p. 07).

Conforme explicitado pela doutrina acima, a supremacia do interesse público é, muitas vezes, fundamento para a intervenção do Estado na propriedade, uma vez que o Poder Público pode intervir nos direitos individuais para promover o bem-estar social. Dessa forma, a intervenção do Estado na propriedade privada ocorre quando o Poder Público impõe restrições ou modifica o direito de propriedades privadas para atender o interesse coletivo. É o que se extrai do ensinamento de Berwing, que explica como o direito de propriedade é afetado no âmbito da supremacia pública:

Na relação do Estado com o cidadão, direito de propriedade é o âmbito no qual, atualmente, mais transparece a face de autoridade da administração pública, principalmente devido à evolução do direito de propriedade no último século, perdendo sua característica de conotação absoluta perante terceiros. (Berwing, 2024, p. 368)

Nesses casos, a intervenção do Estado na propriedade refere-se à imposição de restrições ou medidas sobre bens privados para garantir que seu uso esteja alinhado com o bem-estar coletivo e os princípios da função social. Explica Berwing (2019, p. 368) que “quando uma limitação é imposta em razão do direito de vizinhança tem seu fundamento no Direito Privado. Quando é imposta em prol da coletividade, seu fundamento está no Direito Público. É o caso da limitação estatal na propriedade”.

Dessa forma, percebe-se que é legítima a intervenção do Estado na propriedade privada, quando feita no sentido de buscar atender aos interesses da coletividade em detrimento do interesse privado. Conforme Maciel (2023, p. 453) “a intervenção do Estado na propriedade privada, portanto, tem como fundamento a necessidade de cumprimento da função social da propriedade ou a prevalência do interesse público sobre o privado”. De

acordo com a exposição de Andrade (2019, p. 465), somente em 1934, a Constituição apresentou o tema do direito à propriedade sob o título da ordem econômica e social, o que foi o prenúncio da função social da propriedade no direito brasileiro.

A função social da propriedade consiste na obrigação de que o direito de propriedade atenda a interesses coletivos e difusos, sendo exercido conforme suas finalidades econômicas, sociais e ambientais, sem caráter absoluto. Segundo Saleme (2022, p. 166), “a consequência direta da sua consignação nos dispositivos da ordem econômica é impingir na propriedade restrições e limitações em prol dos interesses difusos e coletivos”.

Quando a propriedade privada não cumpre sua função social, o Estado pode impor diversas limitações e sanções para garantir que o bem atenda ao interesse coletivo. Nesse aspecto, a Constituição Federal estabelece que o imóvel urbano cumpre sua função social quando atende às exigências estabelecidas no plano diretor, conforme se verifica na redação do art. 182, § 2º: “§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor”. (Brasil, 1988).

Quando um imóvel urbano não cumpre sua função social, ou seja, não atende às diretrizes do plano diretor municipal, ele pode ser submetido a sanções progressivas pelo poder público, conforme determina a Constituição Federal de 1988. O artigo 182, §4º estabelece que o município pode impor ao proprietário a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização compulsória do imóvel. Caso essa exigência não seja cumprida, poderá ser aplicado o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo no tempo, tornando a posse do imóvel cada vez mais onerosa. Se, mesmo assim, o imóvel permanecer sem atender à sua função social, o município poderá realizar sua desapropriação, com pagamento em títulos da dívida pública, resgatáveis em até 10 anos (Brasil, 1988).

Portanto, a intervenção do Estado na propriedade privada, além de garantir a função social do imóvel, pode ocorrer para viabilizar ações voltadas ao interesse coletivo. Segundo Pietro (2025, p. 46), “a propriedade tem uma função social de modo que ou o seu proprietário a explora e a mantém dando-lhe utilidade, concorrendo para o bem comum,

ou ela não se justifica”. Isto é, para que a propriedade cumpra sua função social, é necessário que ela seja utilizada de maneira produtiva, atendendo às necessidades da sociedade, e que obedeça aos princípios de conformidade com a legislação urbanística, ambiental e de ordenação territorial.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

A ocupação temporária é um mecanismo pelo qual o Estado pode utilizar, de forma provisória, imóveis particulares para viabilizar a realização de obras ou serviços de interesse público. Tal forma de intervenção do estado na propriedade se diferencia dos demais pela sua transitoriedade, utilização estatal do imóvel e manutenção da propriedade por seu dono originário, conforme aponta Araújo:

A natureza da ocupação temporária aproxima-se da servidão administrativa, dela diferindo por sua transitoriedade, o que não exime essa medida da possibilidade de acarretar a obrigação de indenizar o particular por tal uso. Também não se confunde com as limitações (*stricto sensu*), pois a ocupação temporária pressupõe a utilização do imóvel por terceiro (o Estado) e a limitação relaciona-se ao exercício de poderes pelo próprio dono; também afasta-se da desapropriação (embora a ocupação possa ocorrer em decorrência desta), que pressupõe a perda da propriedade. (Araújo, 2018, p. 1176)

Fernanda Marinela (2019, p. 863) ainda acrescenta que por mais que a ocupação temporária possa ser confundida com a requisição, a distinção essencial entre os dois institutos encontra-se na finalidade da requisição, que “depende da presença de um iminente perigo, enquanto no caso da ocupação temporária, o objetivo é apoiar a realização de obras”. A regulamentação da ocupação temporária encontra-se prevista no Decreto-Lei nº 3.365/1941 (Lei Geral de Desapropriações), mais especificamente no artigo 36, *in verbis*: “é permitida a ocupação temporária, que será indenizada, afinal, por ação própria, de terrenos não edificados, vizinhos às obras e necessários à sua realização” (Brasil, 1941).

Portanto, pode-se perceber a partir do diploma legal que a ocupação temporária está condicionada a determinadas situações fáticas, as quais Marinela (2019, p. 861) pontua como sendo: a) realização de obra pública em área objeto de desapropriação; b) necessidade de ocupação de terrenos vizinhos; c) inexistência de edificação no terreno ocupado; d) obrigatoriedade de indenização; e) prestação de caução prévia, quando for exigida. Dessa forma, a ocupação temporária é uma forma de intervenção estatal na propriedade que resulta na transferência obrigatória e provisória da posse do imóvel. Nas palavras de Spitzcovsky (2022, p. 405), essa intervenção “surge como meio de intervenção na propriedade que implica a transferência compulsória e temporária da posse, incidindo, como regra geral, sobre terrenos não edificados”.

A natureza jurídica da ocupação temporária ainda é motivo de discussão doutrinária. Conforme Marinela (2019, p. 861), “para alguns autores, a natureza jurídica é de servidão administrativa; para outros, a questão é vista como desapropriação temporária de uso”. Porém, Di Pietro (2025, p. 151) e demais autores concordam no entendimento majoritário de que “embora apresente certa semelhança com alguns desses institutos, a ocupação temporária tem características próprias, não se identificando com qualquer deles”.

Mazza (2023, p. 307) ensina que “o exemplo mais comum é a ocupação temporária de imóvel privado para obras relacionadas à realização de desapropriação”. Todavia, Marinella (2019, p. 862) aponta uma segunda hipótese de utilização do instituto da ocupação temporária em casos de suspeita de parque arqueológico ou jazidas de minério, em que não fazia sentido a Administração Pública desapropriar determinada área sem a certeza de um resultado positivo nas buscas. Nesse sentido, explica Marinela que:

Hoje o Poder Público utiliza a ocupação temporária para a realização de escavações e pesquisas arqueológicas, para a pesquisa e lavra de petróleo e para investigar a existência de jazidas ou de minério, possibilidade prevista na Lei n. 1.962/61. (Marinela, 2019, p. 862)

Betti (2024, p. 505) ainda acrescenta que “será caso de ocupação temporária o uso de clubes e escolas por ocasião das eleições”. A ocupação pode ocorrer sem nenhuma formalidade, a não ser quando estiver vinculado a uma desapropriação. Nas palavras de Mazza (2023, p. 307) “a instituição pode ocorrer mediante ato formal, na hipótese de apoio à desapropriação, ou pela simples ocupação material dispensando formalidade, nas situações desvinculadas de desapropriação”.

Ocupação provisória ou temporária é a modalidade de intervenção do Estado na propriedade de bens particulares em apoio à realização de obras públicas ou à prestação de serviços públicos, mediante utilização discricionária, autoexecutável, remunerada ou gratuita e transitória. Pode ter como objeto bem móvel ou imóvel. Não tem natureza real. (Mazza, 2023, p. 307)

Em apertada síntese Maciel (2023, p. 469) explica que “a ocupação temporária é a intervenção branda por meio da qual o Estado ocupa, por prazo determinado e em situação de normalidade, a propriedade privada para execução de obra pública ou a prestação de serviços públicos”. Também está previsto no Decreto-Lei nº 3.365/1941 que o proprietário do imóvel ocupado pode exigir caução do poder público e tem direito à indenização ao término da obra, caso haja danos ou prejuízos decorrentes da ocupação. Portanto, “em regra não há o dever de indenizar, sendo forma gratuita de intervenção, exceto quanto à hipótese do art. 36 do Decreto-Lei n. 3.365/41” (Marinela, 2019, p. 861).

O valor da indenização deve ser apurado com base em critérios objetivos, levando em consideração laudos técnicos que avaliem os danos causados. Caso haja discordância entre o proprietário e o poder público quanto ao montante devido, o ressarcimento pode ser pleiteado judicialmente, garantindo que o particular não seja prejudicado pelo uso temporário de seu imóvel. Em sede de jurisprudência⁵, pode-se verificar que é utilizada a prova pericial a solução de controvérsia relativa à indenização decorrente de ocupação

⁵ (TJ-MG - AC: 10000222491037001 MG, Relator.: Magid Nauef Láuar (JD Convocado), Data de Julgamento: 28/02/2023, Câmaras Cíveis / 7ª CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 06/03/2023)

temporária e servidão administrativa, a fim de demonstrar se, de fato, ocorreu prejuízo ao proprietário (*an debeatur*) e, em caso positivo, qual seria o seu montante (*quantum debeatur*).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A ocupação temporária revela-se como uma forma legítima e necessária de intervenção do Estado na propriedade privada, quando voltada à concretização de obras ou serviços de interesse coletivo. Seu caráter transitório, aliado à preservação da titularidade do bem pelo particular, diferencia esse instituto de outras modalidades mais gravosas, como a desapropriação, reforçando o equilíbrio entre o poder público e os direitos individuais. Ainda assim, o ordenamento jurídico assegura ao proprietário garantias como a possibilidade de exigir caução prévia e o direito à indenização por eventuais danos, reafirmando o compromisso do Estado com a justiça e a legalidade em suas intervenções.

Além disso, a regulamentação legal da ocupação temporária e sua aplicação prática demonstram a importância do princípio da função social da propriedade como fundamento para limitar o exercício individual em benefício do bem comum. A atuação estatal, nesse sentido, é pautada pela supremacia do interesse público, mas deve sempre respeitar os limites constitucionais e legais, resguardando os direitos fundamentais dos cidadãos e assegurando a justa compensação pelos encargos que lhes forem impostos.

Por fim, pode-se concluir que a ocupação temporária, ao mesmo tempo em que serve como instrumento eficaz para a realização de finalidades públicas, também representa a expressão concreta do equilíbrio necessário entre propriedade privada e interesse social. Quando conduzida dentro dos parâmetros legais e com o devido respeito aos direitos dos proprietários, essa forma de intervenção contribui para a materialização de um Estado Democrático de Direito mais justo, eficiente e comprometido com o desenvolvimento coletivo.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Gustavo Henrique Baptista. A intervenção do Estado na propriedade privada e o papel do município. **Revista Estudos Institucionais**, v. 5, n. 2, p. 464-485, mai.-ago. 2019.

Disponível em:

<https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/download/395/377/1564>. Acesso em: 06 mar. 2025.

ARAÚJO, Edmir Netto de. **Curso de direito administrativo**. 8. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2018.

BERWIG, Aldemir. **Direito Administrativo**. Ijuí: Editora Unijuí, 2019.

BETTI, Bruno. **Manual de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

BRASIL. Constituição [1988]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 05 de outubro de 1988. Brasília-DF: Senado Federal, 1988

BRASIL. **Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941**. Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3365.htm. Acesso em abr. 2025.

MACIEL, Igor M. **Manual de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2023.

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 13. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella D. **Direito Administrativo**. 38. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025.

SALEME, Edson R. **Direito Constitucional**. 5. ed. Barueri: Manole, 2022.

SPITZCOVSKY, Celso. **Direito Administrativo**. 5. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2022.

TRIGUEIRO, Marcelo da Cruz; SANTOS, Rubens José dos. A supremacia do interesse público versus a sua integração harmônica com o direito privado e com os direitos-garantias-princípios fundamentais inseridos na Constituição brasileira. **Revista EJEJ**, Belo Horizonte, a. 3, n. 4, jan.-jun. 2024. Disponível em: <https://revistaejef.tjmg.jus.br/index.php/revista-ejef/article/view/52/48>. Acesso em: 13 mar 2025.

O TOMBAMENTO COMO MECANISMO DE PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL À LUZ DO PRINCÍPIO DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO: UMA ANÁLISE À LUZ DO DECRETO-LEI Nº. 25/1937

Beatriz Vieira Coelho Ardisson¹

Maéli Sobreira Bravo Pereira²

Paola Yazegy Perim³

Tauã Lima Verdán Rangel⁴

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A supremacia do interesse público é um princípio basilar do Direito Administrativo, orientando a atuação estatal na proteção do bem coletivo em face dos interesses individuais. No contexto da preservação do patrimônio cultural, esse princípio se manifesta

¹ Graduanda do Curso de Direito da Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI). E-mail: bvieiracoelhoardisson4@gmail.com;

² Graduanda do Curso de Direito da Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI). E-mail: masobrape10@gmail.com;

³ Professora Orientadora. Mestranda em Educação pela Universidade Estácio de Sá. É especialista em Direito Público pela Universidade Gama Filho e em Gestão Escolar com Habilitação em Administração pela Faculdade Multivix, além de graduada em Direito pela Faculdade de Castelo. Atua como docente na Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI). No Centro Estadual de Educação Técnica Emílio Nemer (CEET), exerce as funções de Coordenadora de Estágio e do Turno Vespertino. Também integra a Growup, Incubadora de Atividades Empreendedoras do CEET Emílio Nemer. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3243755491831513>

⁴ Professor Orientador. Estudos Pós-Doutorais em Sociologia Política pela Universidade Estadual do Norte Fluminense (UNEF). Doutorado e mestrado em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Líder do Grupo de Pesquisa “Fases e Interfaces do Direito: Sociedade, Cultura e Interdisciplinaridade no Direito”, vinculado à Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI) Professor Universitário, Pesquisador e Articulista. Correio Eletrônico: taua_verdan2@hotmail.com. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8802878793841195>

por meio de instrumentos jurídicos que asseguram a conservação de bens históricos, artísticos e paisagísticos em benefício da sociedade.

O tombamento, nesse sentido, surge como um dos mecanismos para a concretização dessa proteção, ao impor restrições ao direito de propriedade para evitar a degradação ou descaracterização de bens de valor histórico e cultural. Regulamentado pelo Decreto-Lei nº 25/1937, esse instituto estabelece diretrizes para a preservação de bens móveis e imóveis, públicos ou privados, considerados essenciais para a identidade nacional. A análise desse mecanismo permite compreender como a supremacia do interesse público se materializa na preservação do patrimônio cultural, garantindo que sua tutela seja exercida de maneira proporcional e fundamentada nos preceitos constitucionais.

MATERIAL E MÉTODOS

A metodologia empregada na construção do presente pauta-se na utilização do método científico dedutivo. Ainda, no que se refere à abordagem, trata-se de uma pesquisa qualitativa; quanto à natureza, a proposta da pesquisa foi básica, quanto aos objetivos, é uma pesquisa exploratória. Como técnicas de pesquisa, optou-se pela adoção da revisão de literatura sob o formato sistemático, acompanhado de revisão bibliográfica. O critério de seleção do material empregado pautou-se em um viés de aproximação com a temática estabelecida. As plataformas de pesquisa utilizadas foram o *Google Acadêmico*, o *Scielo* e o *Scopus*.

DESENVOLVIMENTO

A supremacia do interesse público é um princípio fundamental do Direito Administrativo que estabelece que os interesses da coletividade devem prevalecer sobre os interesses individuais. Este princípio é essencial para a promoção do bem-estar social e a

proteção dos direitos fundamentais. Como afirma Hachem (2022, p. 30), “o princípio da supremacia do interesse público é essencial para a construção de um Estado social que atenda às necessidades da coletividade”. Essa posição se torna ainda mais relevante em contextos em que a preservação do patrimônio cultural é necessária, uma vez que tais bens são considerados parte integrante da identidade coletiva de uma sociedade.

A Constituição Federal de 1988 promoveu uma profunda transformação no Direito Administrativo ao consolidar o chamado Estado Constitucional de Direito, no qual todas as normas jurídicas passaram a estar subordinadas aos princípios e diretrizes constitucionais. Conforme Gomes (2021, p. 370), esse movimento fortaleceu a vinculação da Administração Pública aos direitos e garantias fundamentais, exigindo que sua atuação estivesse direcionada à concretização dos interesses da coletividade.

Nesse contexto, o princípio da supremacia do interesse público, tradicionalmente utilizado para justificar a preponderância das prerrogativas estatais sobre os direitos individuais, passou a ser reinterpretado à luz dos valores constitucionais, especialmente da dignidade da pessoa humana e da proporcionalidade. Assim, a Administração Pública assumiu um papel voltado para a realização dos direitos fundamentais, tornando-se mais responsável perante o cidadão e reforçando sua função de servir ao interesse coletivo dentro dos limites estabelecidos pela Constituição (Gomes, 2021, p. 370).

A partir daí, a manifestação da supremacia do interesse público passou a ocorrer em diversas esferas, incluindo saúde, educação e, de maneira particular, na proteção do patrimônio cultural. Nas palavras de Gomes (2021, p. 369), a supremacia do interesse público “é compreendida como justificativa do próprio fim do Estado, na perspectiva do bem comum, da vontade da geral ou do interesse majoritário”.

Além disso, a supremacia do interesse público implica a possibilidade de restrições aos direitos de propriedade. O Estado pode limitar o uso de bens particulares quando tal limitação se justifica pela proteção do patrimônio cultural. Nesse aspecto, a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 5º, inciso XXII, assegura o direito à propriedade, mas também

estabelece que essa propriedade deve cumprir a sua função social (Brasil, 1988). Essa dualidade evidencia a necessidade de um equilíbrio entre os direitos individuais e as demandas coletivas.

Assim, a intervenção do Estado em questões patrimoniais também visa garantir que os bens culturais sejam preservados para as futuras gerações, refletindo a necessidade de salvaguardar a identidade cultural e histórica de uma nação. Nesse sentido, é o artigo 216 da Constituição Federal, que define patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial (Brasil, 1988). Assim, a atuação estatal se justifica não apenas pela proteção de bens materiais, mas também pela preservação de valores imateriais que são específicos para a memória coletiva.

A relação entre a intervenção estatal e a supremacia do interesse público torna-se evidente, em especial quando a análise recai sobre a figura típica do tombamento, ao considerar a necessidade de proteger bens que possuam valor histórico e cultural. Conforme Berwing (2019, p. 370), “o tombamento é uma restrição imposta ao direito de propriedade, instituto do Direito Administrativo”.

A Constituição Federal de 1988 estabelece que o Poder Público, em colaboração com a comunidade, deve preservar o patrimônio cultural brasileiro por meio de instrumentos como inventário, registro, vigilância, tombamento e desapropriação (CF, art. 216, § 1º). O tombamento, nesse contexto, é um mecanismo de proteção que impõe restrições parciais ao direito de propriedade, diferenciando-se da desapropriação, que ocorre quando há restrição total ao exercício dos direitos do proprietário. Nas palavras de Berwing, o tombamento

Consiste em ato administrativo pelo qual o poder público declara o valor arqueológico, etnográfico, histórico, artístico, paisagístico ou arquitetônico dos bens que devem ser preservados. Decorre de previsão consitucional que estabelece a competência da administração pública para efetuar-la, de acordo com peculiaridades do exercício do poder de polícia. (Berwing, 2019, p. 370)

Maria Sylvia Zanella di Pietro (2025, p. 155), por sua vez, explica que “o tombamento pode atingir bens de qualquer natureza: móveis ou imóveis, materiais ou imateriais, públicos ou privados”. Além disso, também ressalta que o tombamento pode ser classificado de diversas formas, de acordo com o caso concreto. Quanto à constituição, o tombamento pode ser de ofício, voluntário ou compulsório; quanto à eficácia, pode ser provisório ou definitivo; e quanto aos destinatários, pode ser geral ou individual.

Nesse aspecto, o Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937, dispõe sobre a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional e regulamenta o instituto do tombamento no Brasil. Nos termos do § 2º de tal Decreto, são sujeitos a tombamento “os monumentos naturais, bem como os sítios e paisagens que importem conservar e proteger pela feição notável com que tenham sido dotados pela natureza ou agenciados pela indústria humana”.

Dessa forma, percebe-se que a supremacia do interesse público, especialmente no que tange à preservação do patrimônio cultural, representa um equilíbrio necessário entre os direitos individuais e as demandas coletivas. O tombamento, como instrumento de tutela do patrimônio histórico e artístico, reflete essa conciliação ao impor restrições proporcionais ao direito de propriedade sem inviabilizá-lo completamente, conforme se extrai dos ensinamentos de Pietro (2025, p. 159).

A Constituição Federal de 1988 e o Decreto-Lei nº 25/37 reforçam essa proteção, garantindo que bens culturais, sejam eles materiais ou imateriais, sejam preservados para as futuras gerações (Brasil, 1988). Assim, a atuação estatal nesta seara não se configura como mera imposição, mas como um mecanismo essencial para a salvaguarda da identidade cultural e histórica da sociedade, assegurando que o patrimônio coletivo permaneça acessível e protegido dentro dos limites constitucionais.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

O tombamento é “um instrumento autônomo de intervenção na propriedade instituído com a finalidade de preservação histórica, cultural, arqueológica, artística, turística ou paisagística do próprio bem tombado” (Mazza, 2023, p. 305). Ao contrário da servidão, o tombamento, assim como outros instrumentos de intervenção na propriedade, possui natureza de direito pessoal. Quanto às espécies, o tombamento varia de acordo com a titularidade do bem tombado, quanto à abrangência, quanto ao nível de proteção, quando à esfera de competência (municipal, estadual ou federal). No aspecto da titularidade do bem, Mazza (2023, p. 305) explica que “tombamento pode recair sobre bens móveis ou imóveis, públicos ou privados, cuja conservação seja de interesse da coletividade”.

Quanto à abrangência, admite-se tombamento geral e individual. Mazza (2023, p. 305) explica que o “tombamento geral é aquele fundamentado em norma abstrata e que recai sobre quantidade indeterminada de bens. [...] Tombamento total recai sobre o bem inteiro”. Além disso, também se diferencia o nível de proteção, pois denomina-se tombamento definitivo o efetivado ao final do processo administrativo instaurado com tal finalidade, exigindo posterior transcrição no registro de imóvel. Já o tombamento provisório constitui medida cautelar no processo administrativo visando resguardar o resultado útil do rito.

Conforme Tomasevicius Filho (2004, p. 233), “modernamente, o tombamento se estende não só aos monumentos e obras históricas e artísticas. Também compreende os recursos naturais, uma vez que se entende que ambos constituem o espaço em que o ser humano vive”. É o que afirma o § 2º do Decreto-Lei 25/1937, que equipara monumentos naturais, bem como os sítios e paisagens que importe conservar e proteger aos bens de patrimônio histórico e artístico os monumentos naturais.

Além disso, através de uma detida análise do Decreto-Lei 25/1937 percebe-se que entre os bens passíveis de tombamento, também, incluem-se os bens móveis, que

compreendem obras de arte, documentos históricos, livros raros, mobiliário antigo e objetos arqueológicos ou etnográficos de importância cultural. Esses itens são protegidos para evitar sua dispersão ou deterioração, assegurando sua permanência no patrimônio nacional. (Brasil, 1937)

Além dos bens móveis, o tombamento também pode incidir sobre bens imóveis, abrangendo edificações históricas, monumentos, ruínas arqueológicas e conjuntos urbanos de relevância arquitetônica e cultural. Igrejas, palácios, teatros e fazendas antigas são exemplos de construções frequentemente tombadas, com o objetivo de resguardar sua integridade e autenticidade. O Decreto-Lei nº 25/1937 prevê a proteção desses bens por meio de restrições ao uso, alterações ou demolições que possam comprometer seu valor histórico e artístico. (Brasil, 1937)

Conforme o artigo 6º do Decreto-Lei nº 25/1937, o tombamento voluntário ocorre quando o proprietário solicita ou concorda com o tombamento de seu bem. Por outro lado, o tombamento compulsório, previsto no artigo 7º do mesmo decreto-lei, acontece quando o proprietário não consente com a medida, levando o Poder Público a impor o tombamento por meio da instauração de um procedimento administrativo. Já o tombamento de ofício aplica-se exclusivamente a bens públicos, sendo realizado automaticamente. (Brasil, 1937)

Betti (2024, p. 510) acrescenta que sobre o tombamento de bens públicos, o Superior Tribunal de Justiça - STJ reconhece a possibilidade de os municípios tombarem bens pertencentes à União e aos estados. O Supremo Tribunal Federal – STF acompanha esse entendimento, admitindo que entes federativos menores possam tomar bens pertencentes a entes maiores. É válido também citar que não são suscetíveis de tombamento os bens as obras de origem estrangeira: 1) que pertençam às representações diplomáticas ou consulares acreditadas no País; 2) que adornem quaisquer veículos pertencentes a empresas estrangeiras, as quais façam carreira no País; 3) que estejam vinculadas a processos sucessórios por morte ou por ausência de estrangeiros e que continuem sujeitas à lei pessoal do proprietário; 4) que pertençam a casas de comércio de

objetos históricos ou artísticos; 5) que sejam trazidas para exposições comemorativas, educativas ou -comerciais; 6) que sejam importadas por empresas estrangeiras expressamente para adorno dos respectivos estabelecimentos, conforme artigo 3º do decreto em voga. (Brasil, 1937)

O tombamento impõe diversas restrições ao proprietário do bem, limitando suas faculdades de uso, fruição e disposição. De acordo com o Decreto-Lei nº 25/1937, os bens tombados ficam sujeitos à fiscalização permanente do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), não podendo o proprietário criar obstáculos à inspeção, sob pena de multa (art. 20). (Brasil, 1937)

Além disso, a retirada do bem do país é proibida, salvo autorização específica, sendo que, em caso de descumprimento, o bem poderá ser sequestrado pela União ou pelo Estado onde se encontrar, conforme disposição do art. 15. O proprietário também deve registrar qualquer transferência do bem e informar sua mudança para outra localidade (art. 13, §2º). Além disso, não pode demolir, mutilar ou modificar o bem sem prévia autorização do IPHAN, sob pena de multa correspondente a 50% do dano causado. Além disso:

O proprietário de coisa tombada, que não dispuser de recursos para proceder às obras de conservação e reparação que a mesma requerer, levará ao conhecimento do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional a necessidade das mencionadas obras, sob pena de multa correspondente ao dobro da importância em que for avaliado o dano sofrido pela mesma coisa. (Betti, 2024, p. 511)

O Poder Público também está sujeito a restrições quando se trata de bens tombados. Os bens pertencentes à União, Estados ou Municípios são inalienáveis, podendo ser transferidos apenas entre essas entidades (art. 11). Além disso, se houver necessidade de obras de conservação e o proprietário não puder custeá-las, o IPHAN deve executá-las às expensas da União dentro do prazo de seis meses ou providenciar a desapropriação do bem

(art. 19, §1º). Caso autoridades públicas violem as normas de proteção ao patrimônio, serão pessoalmente responsabilizadas e multadas (art. 17, parágrafo único). (Brasil, 1937)

Em relação aos vizinhos do bem tombado, o tombamento pode impor limitações ao direito de construir e utilizar seus imóveis. O art. 18 do Decreto-Lei nº 25/1937 estabelece a criação de uma servidão em favor do bem tombado, proibindo que, sem autorização prévia do IPHAN, sejam realizadas construções que impeçam ou reduzam sua visibilidade, além da proibição de colocação de anúncios ou cartazes que possam prejudicar sua estética. Caso essas normas sejam desrespeitadas, o infrator poderá ser multado e obrigado a demolir a obra ou retirar o objeto. Dessa forma, o tombamento, previsto no Decreto-Lei nº 25/1937, é um instrumento essencial para a preservação da memória e da identidade nacional, assegurando que bens de inestimável valor sejam mantidos para apreciação e estudo das futuras gerações.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A supremacia do interesse público desempenha um papel essencial na preservação do patrimônio cultural, justificando a imposição de restrições ao direito de propriedade por meio do tombamento. Esse instituto, disciplinado pelo Decreto-Lei nº 25/1937, busca equilibrar os interesses individuais com a necessidade coletiva de conservar bens de valor histórico, artístico e paisagístico. A Constituição Federal de 1988 reforça essa diretriz ao atribuir ao Poder Público a responsabilidade de proteger o patrimônio cultural, assegurando que a memória e a identidade nacional sejam resguardadas para as futuras gerações.

Nesse sentido, o tombamento não se configura como uma simples limitação ao direito de propriedade, mas como um mecanismo fundamental para garantir que bens culturais permaneçam acessíveis e protegidos. Assim, a tutela do patrimônio cultural, quando realizada de maneira equilibrada, contribui para o fortalecimento da identidade coletiva e para a valorização da história e da cultura de uma sociedade.

REFERÊNCIAS

BERWIG, Aldemir. **Direito Administrativo**. Ijuí: Editora Unijuí, 2019.

BETTI, Bruno. **Manual de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 05 de outubro de 1988. Brasília-DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 17 mar 2025.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937**. Organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0025.htm. Acesso em: 26 mar. 2025

GOMES, Karla Fernandez. O declínio da supremacia do interesse público sobre o particular com a constitucionalização do direito administrativo. **Revista Controle: Doutrinas e Artigos**, Fortaleza, v. 19, n. 2, p. 366-389, 2021. Disponível em <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8100090>. Acesso em: 21 mar. 2025.

HACHEM, Daniel Wunder. **Princípio constitucional da supremacia do interesse público**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 13. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2023.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella D. **Direito Administrativo**. 38. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025.

RIBEIRO, Senyff de Souza; DUARTE JÚNIOR, Ricardo César Ferreira. **O instituto do tombamento e sua afetação ao direito de propriedade: análise jurídica**. Natal: Centro Universitário do Rio Grande do Norte – UNI-RN, 2024. Disponível em: <http://repositorio.unirn.edu.br/jspui/handle/123456789/968>. Acesso em: 24 mar. 2025

TOMASEVICIUS FILHO, Eduardo. O tombamento no direito administrativo e internacional. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 41, n. 163, p. 231-248, jul.-set. 2004. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/991/R163-16.pdf?sequence=4&isAllowed=y>. Acesso em: 25 mar. 2025

DESTOMBAMENTO DO PATRIMÔNIO CULTURAL? REFLEXÕES SOBRE A POSSIBILIDADE DE TAL MODALIDADE À LUZ DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO

Marya Edwarda Maciel Pirovani Vimercatti¹

Vinicius Bellucio Louzada²

Paola Yazegy Perim³

Tauã Lima Verdán Rangel⁴

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O texto aborda a evolução do Direito, destacando a supremacia do interesse público sobre os direitos individuais, especialmente no contexto da propriedade. A função social da propriedade é central, e a Constituição Brasileira de 1988 estabelece que a propriedade deve beneficiar a sociedade, como na preservação do patrimônio cultural e ambiental. O tombamento é um procedimento legal para proteger bens culturais e históricos, podendo

¹ Graduanda do Curso de Direito da Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI). E-mail: mariaedwardamaciel@gmail.com;

² Graduanda do Curso de Direito da Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI). E-mail: belluciolouzada@gmail.com;

³ Professora Orientadora. Mestranda em Educação pela Universidade Estácio de Sá. É especialista em Direito Público pela Universidade Gama Filho e em Gestão Escolar com Habilitação em Administração pela Faculdade Multivix, além de graduada em Direito pela Faculdade de Castelo. Atua como docente na Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI). No Centro Estadual de Educação Técnica Emílio Nemer (CEET), exerce as funções de Coordenadora de Estágio e do Turno Vespertino. Também integra a Growup, Incubadora de Atividades Empreendedoras do CEET Emílio Nemer. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3243755491831513>

⁴ Professor Orientador. Estudos Pós-Doutorais em Sociologia Política pela Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF). Doutorado e mestrado em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Líder do Grupo de Pesquisa “Fases e Interfaces do Direito: Sociedade, Cultura e Interdisciplinaridade no Direito”, vinculado à Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI) Professor Universitário, Pesquisador e Articulista. Correio Eletrônico: taua_verdan2@hotmail.com. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8802878793841195>

ser voluntário ou compulsório. O destombamento, por sua vez, retira essa proteção, permitindo maior flexibilidade no uso do bem, mas só deve ocorrer em casos excepcionais. O Estado tem o papel de garantir a preservação do patrimônio, equilibrando os interesses individuais e coletivos, e a intervenção pública é essencial para proteger bens que representam a memória e a identidade de uma sociedade.

O texto discute a evolução do conceito de Direito, desde suas raízes nas sociedades primitivas até o desenvolvimento de sistemas jurídicos mais elaborados. Enfatiza o princípio da supremacia do interesse público, que fundamenta a intervenção do Estado na propriedade privada quando for necessário para o bem-estar coletivo, como na conservação de patrimônios históricos, culturais e ambientais. A Constituição Brasileira de 1988, ao estabelecer a função social da propriedade, reflete essa ideia, permitindo que o Estado atue para assegurar que a propriedade beneficie a sociedade. O tombamento é apresentado como um processo legal para preservar bens de valor cultural e histórico, destacando a importância de proteger o patrimônio e a necessidade de maior conscientização sobre sua conservação.

METODOLOGIA

A metodologia empregada na construção do presente pauta-se na utilização do método científico dedutivo. Ainda, no que se refere à abordagem, trata-se de uma pesquisa qualitativa; quanto à natureza, a proposta da pesquisa foi básica, quanto aos objetivos, é uma pesquisa exploratória. Como técnicas de pesquisa, optou-se pela adoção da revisão de literatura sob o formato sistemático, acompanhado de revisão bibliográfica. O critério de seleção do material empregado pautou-se em um viés de aproximação com a temática estabelecida. As plataformas de pesquisa utilizadas foram o *Google Acadêmico*, o *Scielo* e o *Scopus*.

DESENVOLVIMENTO

A concepção jurídico-histórica é o começo, formação e o modo como se vê, hoje, o Direito. Assim, nessa evolução, houve transformações em sua ideia, decorrente de fatores como cultura, formas de governo e evolução da humanidade. O Direito começou a se formar em sociedades primitivas, com regras simples para regular comportamentos básicos, como a resolução de conflitos ou a proteção da propriedade. Com o decorrer do tempo, o Direito se sofisticou, passando de sistemas informais para sistemas mais estruturados e codificados (Silva, 2016).

Com o surgimento desses sistemas mais estruturados e codificados, especialmente com o desenvolvimento das democracias e dos direitos fundamentais, o Direito passou a reconhecer cada vez mais a necessidade de equilibrar os direitos individuais com o interesse público. Apesar desses direitos, que foram conquistados individualmente, a supremacia do interesse público permanece um princípio central, o qual confere preferência ao interesse da sociedade sobre o interesse privado. No Brasil, por exemplo, a Constituição de 1988 traz a funcionalidade social da propriedade e a ideia de que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é um interesse público fundamental (Pinto, 2008).

Assim como para proteger o centro histórico de uma cidade, em que existem construções com um padrão a ser preservado, o interesse público obriga os proprietários a manterem a arquitetura de suas casas, mantendo os aspectos históricos de sua época sobrepondo o interesse privado dos proprietários dos imóveis. Ora, tais medidas apresentam como escopo garantir que a identidade cultural, a memória histórica e a estética da cidade sejam protegidas para as gerações futuras, o que mantém pontos turísticos que possam ser explorados comercialmente pela comunidade que depende dessas infraestruturas para atrair seus clientes (Gabardo, 2007).

Portanto o princípio da supremacia do interesse público atua como um princípio fundamental que justifica a intervenção do Estado em diversas áreas da vida social, garantindo, por via de consequência, que as necessidades e o bem-estar coletivo

prevaleçam sobre os interesses individuais, especialmente quando há um impacto significativo na sociedade como um todo. Esse princípio garante que o Estado pode limitar, regular ou até mesmo intervir em direitos privados quando isso for necessário para a proteção de valores coletivos essenciais à qualidade de vida e ao funcionamento harmonioso da sociedade (Gabardo, 2007).

O direito à propriedade, apesar de fundamental, não é absoluto e deve ser exercido de maneira que beneficie o conjunto da sociedade, o que decorre do reconhecimento constitucional da função social e não apenas do interesse individual do proprietário. Neste sentido, inclusive, assenta o art. 5º da Constituição Federal que diz, em seu inciso XXIII, “a propriedade atenderá a sua função social” (Brasil, 1988). Isto é, a propriedade precisa estar concorrente a uma função social em que tenha uma relação benéfica com a sociedade como a preservação de um patrimônio cultural, preservação do ambiente, preservação da arquitetura da cidade e paisagismo (tamanho dos prédios). Com isso pode-se tirar a conclusão de que a propriedade necessita de uma função social, se não o estado pode intervir e fazer com que tenha (Silva, 2018, p. 114; Brasil, 1988).

Por mais que a propriedade privada seja protegida pela Constituição de 1988, o Estado, a depender da hipótese legal autorizadora, precisará interferir para atender ao interesse da coletividade. Tal cenário deflagra a atuação denominada como “intervenção do Estado na propriedade privada”. Contudo, o Estado deve sempre respeitar os princípios da razoabilidade e proporcionalidade, o que significa agir de forma equilibrada, coerente e adequada de acordo com os princípios e os critérios autorizadores. Tais pilares norteiam a Administração Pública para que não fuja do seu embasamento principal. Todavia, a intervenção estatal é necessária em casos em que a propriedade não esteja tendo uma utilidade pública (Leite, 2020).

O princípio da supremacia do Poder Público sobre o particular reflete a ideia de que, em situações de conflito, o interesse coletivo ou público deve prevalecer sobre os interesses privados. Esse princípio é uma característica central do Estado Democrático de Direito e justifica muitas das intervenções estatais, como a regulamentação de direitos individuais, a

imposição de restrições à propriedade privada e a criação de normas que atendem ao bem-estar coletivo. No entanto, isso não significa que o Poder Público sempre prevalecerá de maneira absoluta sobre os direitos dos indivíduos. A supremacia do interesse público implica que, em casos em que o interesse coletivo está em jogo, como na proteção da saúde pública, da segurança ou do meio ambiente, o Estado tem o dever-poder de intervir e limitar o exercício de certos direitos privados (Trilhante, [s.d.]).

Portanto, a intervenção do Estado na propriedade e a supremacia do interesse público são conceitos interligados e essenciais para a manutenção de uma sociedade justa e equilibrada. Embora o direito de propriedade seja protegido pela constituição, ele deve ser exercido em conformidade com o bem-estar da sociedade, garantindo que os interesses individuais não se sobreponham às necessidades da sociedade. A ação do Estado, portanto, é fundamental para assegurar que os direitos sejam exercidos de maneira responsável e que a propriedade cumpra sua função social em benefício de toda a sociedade, tendo em vista o papel econômico, ambiental e cultural da propriedade (Trilhante, [s.d.]).

A concepção do tombamento, é um procedimento legal que visa preservar bens de valor cultural, histórico, ambiental ou arquitetônico, podendo ser aplicado a bens móveis ou imóveis. Embora, a palavra "tombamento" tende a confundir as pessoas, levando-as a acreditar que é "tombar/derrubar", juridicamente falando, o sentido é outro. Conforme informações fornecidas pela Secretaria da Comunicação Social e da Cultura, observa-se que a palavra "tombamento" tem sua origem na língua Portuguesa. Dessa forma, o tombamento se configura como um método de documentação do patrimônio de uma pessoa, que é realizado em registros específicos mantidos por um órgão governamental, o qual é responsável por assegurar a preservação e a proteção desse patrimônio ao longo do tempo. Em outras palavras, documentar algo que é importante para uma comunidade e garantir sua proteção através de leis específicas. (Ragasini, 2020).

As sociedades, ao longo da história, têm buscado preservar seu patrimônio histórico e cultural para valorizar a história local e conservar prédios de relevância histórica. No entanto, há séculos, muitos viam esse patrimônio como um mero vestígio do passado,

desconsiderando sua importância e defendendo a substituição por elementos modernos. Durante a colonização portuguesa no Brasil, essa perspectiva se intensificou, resultando na perda de muitos aspectos da cultura indígena, já que os colonizadores impuseram sua própria cultura e costumes.

Assim sendo, somente a partir da Constituição Federal de 1934, o patrimônio histórico e cultural começou a receber proteção legal, com o Decreto-Lei nº 25/1937 estabelecendo normas para sua preservação e o tombamento, um procedimento administrativo para garantir a conservação. Apesar das legislações existentes, ainda persiste um descaso em relação à conservação do patrimônio, evidenciando a necessidade de maior conscientização e respeito por parte de administradores e cidadãos. (Ponte, 2017)

RESULTADOS E DISCUSSÃO

O tombamento de bens culturais pode ocorrer de duas maneiras principais: de forma voluntária ou compulsória. Além disso, também pode ser realizado de ofício, especialmente quando envolve a União, Estados ou Municípios. No caso do tombamento voluntário, o proprietário do bem manifesta seu interesse em que o bem seja tombado, e o Estado, por sua vez, concorda em proceder com o tombamento, desde que o bem atenda aos critérios estabelecidos para ser reconhecido como parte do patrimônio histórico e artístico nacional. Essa avaliação é feita pelo Conselho Consultivo do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. (Ragasini, 2020)

O tombamento, conforme estabelecido no § 1º do artigo 216 da Constituição Federal, é uma medida que foi promovida pelo Poder Público, junto com a colaboração da comunidade, tendo o objetivo de preservar bens materiais e imateriais que não só representam a identidade, como também a memória dos demais grupos que formam a sociedade brasileira. O tombamento não é somente um ato no qual o Poder Público pode intervir na propriedade privada, mas também, para proteger o patrimônio cultural. Sempre visando a preservação da memória local. O tombamento tem como um procedimento

administrativo que impõe restrições ao uso, gozo e disposição de bens de qualquer natureza, contudo, o intuito de preservar os traços históricos, bem como o valor artístico e cultural desses bens.

O tombamento tem como um procedimento administrativo que impõe restrições ao uso, gozo e disposição de bens de qualquer natureza, contudo, o intuito de preservar os traços históricos, bem como o valor artístico e cultural desses bens (Ragasini, 2020, n.p.)

E o que seria o destombamento? processo de retirada de um "tombamento" ou de uma restrição legal imposta a um bem, constitucionalmente e juridicamente falando o destombamento é a aplicação das normas gerais de proteção ao patrimônio cultural. O ponto central é a não recepção pela Constituição de 1988 de normas anteriores, em especial aquelas relacionadas ao destombamento, mas para ser usado é necessário seguir alguns parâmetros só deve ser utilizado em casos extremos que demandem a retirada de proteção da coisa tombada. O destombamento remove a proteção legal de um bem tombado, permitindo alterações e uso mais flexível, o que pode beneficiar o desenvolvimento urbano, mas também afetar o patrimônio cultural, gerar conflitos e impactos econômicos e ambientais.(Pragmácio; Costa, 2022)

O tombamento pode ser classificado em diferentes modalidades, dependendo da forma como o processo é realizado, se já foi concluído ou não, e o objeto do tombamento. As principais categorias incluem o tombamento voluntário, em que o proprietário do bem solicita ou concorda com o pedido; o tombamento compulsório, que ocorre em nome do interesse público, permitindo que o Estado tomba o bem sem o consentimento do proprietário, por meio de um processo administrativo; o tombamento provisório, que é estabelecido durante o processo de tombamento, após a notificação e antes da inscrição no Livro de Tombo, para proteger o bem de danos; e o tombamento definitivo, que acontece após a conclusão do processo e o registro no Livro de Tombo. Além disso, o tombamento

pode ser geral, abrangendo todos os bens de um bairro ou cidade, ou individual, que se refere a um bem específico. (Fernandes; Costa, 2023)

Tendo em vista que, a modalidade compulsória de tombamento, tem o interesse iniciado pelo poder público, especialmente quando o proprietário se recusa a consentir com a inscrição do bem. De acordo com o artigo 9º do Decreto-Lei n. 25/37, o Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, atualmente, denominado de Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), por meio de seu órgão competente, notificará o proprietário, concedendo um prazo de quinze dias a partir do recebimento da notificação para que ele aceite o tombamento ou, se preferir, apresente suas razões para contestá-lo. Caso não haja impugnação dentro desse prazo, que é considerado fatal, o diretor do Serviço determinará, por meio de um despacho simples, a inscrição do bem no Livro do Tombo. Se uma impugnação for apresentada dentro do prazo estipulado, ela será analisada em um período adicional de quinze dias, e o processo será encaminhado ao Conselho Consultivo do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, que tomará uma decisão em até sessenta dias após o recebimento. Importante ressaltar que essa decisão é irrecorrível. (Ragasini, 2020)

Contudo, a preservação do legado cultural de um povo sempre foi uma preocupação central para a humanidade. Através da ferramenta constitucional do tombamento, assegura-se que as gerações futuras tenham a oportunidade de conhecer e valorizar sua história. Para aqueles que possuem bens tombados ou que estão sobre a mira do interesse do Poder Público para proteção, é fundamental compreender seus direitos e deveres. Embora o descumprimento das restrições impostas pelo tombamento possa resultar em penalidades, como multas e outros prejuízos, é importante notar que essas mesmas restrições podem proporcionar benefícios fiscais e outras vantagens. Portanto, o entendimento claro sobre o processo e suas implicações é essencial para equilibrar as responsabilidades com as possíveis oportunidades oferecidas pela proteção cultural. (Fernandes; Costa, 2023)

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A prática do tombamento de bens culturais é um reflexo do crescente reconhecimento da importância de preservar o patrimônio histórico e cultural de uma sociedade. Essa intervenção estatal busca harmonizar os direitos individuais de propriedade com a necessidade de proteger a memória coletiva e a identidade cultural, elementos fundamentais para que as futuras gerações possam se conectar com a história de um povo. No Brasil, a Constituição de 1988 reforçou a proteção do patrimônio, reconhecendo que a propriedade deve ter uma função social, além de promover a conservação do meio ambiente e dos bens culturais. O tombamento, seja ele voluntário ou compulsório, visa garantir a preservação de bens com valor histórico, artístico e cultural.

Entretanto, o tombamento enfrenta desafios. A implementação do tombamento compulsório, principalmente quando há resistência por parte dos proprietários, pode gerar conflitos e afetar o crescimento das áreas urbanas. O destombamento, que permite modificar as restrições impostas, deve ser utilizado com cautela e em circunstâncias excepcionais, de modo a não comprometer a integridade do patrimônio cultural. É essencial que os processos de tombamento e destombamento sejam conduzidos de maneira justa e com base em normas claras, garantindo que o interesse coletivo seja priorizado sem desrespeitar os direitos dos proprietários. Nesse contexto, o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) desempenha um papel crucial ao assegurar que as regras para o tombamento sejam cumpridas de forma transparente e conforme os princípios constitucionais.

Por fim, é fundamental que tanto o Estado quanto a sociedade compreendam o tombamento como uma ferramenta de valorização e preservação do patrimônio cultural, e não apenas como uma restrição. O entendimento dos benefícios dessa prática, incluindo vantagens fiscais e culturais, é essencial para que as gerações futuras possam usufruir de um legado cultural preservado. Embora o desenvolvimento urbano seja uma prioridade, é preciso encontrar um equilíbrio entre progresso e preservação. Assim sendo, a atuação do

Estado, baseada nos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, é essencial para construir uma sociedade justa e equilibrada, em que a história e a cultura possam ser preservadas sem prejudicar o crescimento urbano.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição [1988]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 05 de outubro de 1988. Brasília-DF: Senado Federal, 1988.

FERNANDES, Lucas; COSTA, Mariana. Um panorama geral do tombamento: características e modalidades. *In: JRC Consultoria Jurídica e Advocacia*, portal eletrônico de informações, 2023. Disponível em: <https://www.joserubenscosta.adv.br/blog/tombamento-caracteristicas-e-modalidades/>. Acesso em abr. 2025.

GABARDO, Emerson. O princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado como fundamento do Direito Administrativo Social. **Revista de Investigação Constitucional**, v. 4, n. 2, mai.-ago. 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rinc/a/FXGmphCrQNsMzNJLLBTfvrK/>. Acesso em abr. 2025.

LEITE, Victor. Intervenção do Estado na propriedade. *In: Jusbrasil*, portal eletrônico de informações, 2020. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/intervencao-do-estado-na-propriedade/846037865>. Acesso em abr. 2025.

PINTO, Oriana Piske de Azevedo Magalhães. Direitos individuais, coletivos e sociais. *In: TJDF*, portal eletrônico de informações, 2008. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/campanhas-e-produtos/artigos-discursos-e-ntrevistas/artigos/2008/direitos-individuais-coletivos-e-sociais-juiza-oriana-piske-de-azevedo-magalhaes-pinto>. Acesso em abr. 2025.

PONTE, Conceição. o tombamento como instrumento da preservação do patrimônio histórico e cultural. *In: Jusbrasil*, portal eletrônico de informações, 2017. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/o-tombamento-como-instrumento-da-preservacao-do-patrimonio-historico-e-cultural/495131824>. Acesso em abr. 2025.

PRAGMÁCIO, Mário; COSTA, Rodrigo Vieira. Cancelando o patrimônio: o destombamento e seus limites. *In: Conjur*, portal eletrônico de informações, 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-fev-18/opiniao-cancelando-patrimonio-destombamento-limites/>. Acesso em abr. 2025.

RAGASINI, Bianca. Tudo o que você precisa saber a respeito do tombamento no direito administrativo. *In*: **Jusbrasil**, portal eletrônico de informações, 2020. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/tudo-o-que-voce-precisa-saber-a-respeito-do-tombamento-no-direito-administrativo/818683277>. Acesso em abr. 2025.

SILVA, Lucas do Monte. Evolução histórica do Direito e desenvolvimento: a função do direito em perspectiva. **Thêmis** - Revista da Escola Superior da Magistratura do Estado do Ceará, Fortaleza, v. 13, 2016. Disponível em: <https://revistathemis.tjce.jus.br/index.php/THEMIS/article/view/501/503>. Acesso em abr. 2025.

TRILHANTE. **Intervenção estatal na propriedade privada**. Disponível em: <https://trilhante.com.br/curso/intervencao-estatal-na-propriedade/aula/intervencao-estatal-na-propriedade-privada-2>. Acesso em abr. 2025.

A CONSTITUIÇÃO DE SERVIDÃO ADMINISTRATIVA COMO FORMA DE INTERVENÇÃO DO ESTADO NA PROPRIEDADE PRIVADA

Giovanna Esposti Nicolau¹
Nalanda Almeida Andrade Peruzini²
Paola Yazegy Perim³
Tauã Lima Verdán Rangel⁴

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A servidão administrativa constitui uma forma de intervenção do Estado na propriedade privada, restringindo determinados usos da propriedade sem, contudo, privar o titular do seu domínio. Essa intervenção ocorre quando há necessidade de implementação de obras e serviços públicos, permitindo ao poder público utilizar, de forma permanente ou temporária, parte de um imóvel privado para atender ao interesse coletivo. Diferente da desapropriação, a servidão administrativa não transfere a propriedade ao Estado, mas

¹ Graduanda do Curso de Direito da Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI). E-mail: giovannaes1204@gmail.com;

² Graduanda do Curso de Direito da Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI). E-mail: nalanda.allmeida@gmail.com;

³ Professora Orientadora. Mestranda em Educação pela Universidade Estácio de Sá. É especialista em Direito Público pela Universidade Gama Filho e em Gestão Escolar com Habilitação em Administração pela Faculdade Multivix, além de graduada em Direito pela Faculdade de Castelo. Atua como docente na Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI). No Centro Estadual de Educação Técnica Emílio Nemer (CEET), exerce as funções de Coordenadora de Estágio e do Turno Vespertino. Também integra a Growup, Incubadora de Atividades Empreendedoras do CEET Emílio Nemer. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3243755491831513>

⁴ Professor Orientador. Estudos Pós-Doutorais em Sociologia Política pela Universidade Estadual do Norte Fluminense (UNEF). Doutorado e mestrado em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Líder do Grupo de Pesquisa “FACES e Interfaces do Direito: Sociedade, Cultura e Interdisciplinaridade no Direito”, vinculado à Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI) Professor Universitário, Pesquisador e Articulista. Correio Eletrônico: taua_verdan2@hotmail.com. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8802878793841195>

impõe ônus ao particular, garantindo-lhe, em contrapartida, o direito à justa indenização nos casos em que houver prejuízo patrimonial. Esse instituto é fundamentado no princípio da supremacia do interesse público sobre o privado e encontra respaldo na legislação brasileira, notadamente no Decreto-Lei nº 3.365/1941, bem como em doutrinas e decisões jurisprudenciais que disciplinam os limites e as garantias desse mecanismo de intervenção estatal.

O estudo da servidão administrativa evidencia seu caráter instrumental para a realização de obras e serviços públicos, ao mesmo tempo em que impõe restrições à propriedade privada. A servidão administrativa representa uma das formas mais brandas de intervenção estatal na propriedade privada, pois mantém o direito de propriedade, limitando-o apenas para fins específicos. Os resultados apontam que a aplicação desse instituto exige um equilíbrio entre a necessidade pública e a proteção dos direitos dos proprietários afetados, sendo fundamental a observância dos princípios constitucionais da proporcionalidade e da razoabilidade para evitar abusos na imposição de restrições.

METODOLOGIA

A metodologia empregada na construção do presente pauta-se na utilização do método científico dedutivo. Ainda, no que se refere à abordagem, trata-se de uma pesquisa qualitativa; quanto à natureza, a proposta da pesquisa foi básica, quanto aos objetivos, é uma pesquisa exploratória. Como técnicas de pesquisa, optou-se pela adoção da revisão de literatura sob o formato sistemático, acompanhado de revisão bibliográfica. O critério de seleção do material empregado pautou-se em um viés de aproximação com a temática estabelecida. As plataformas de pesquisa utilizadas foram o *Google Acadêmico*, o *Scielo* e o *Scopus*.

DESENVOLVIMENTO

A concepção jurídica da supremacia do interesse público é um princípio fundamental que orienta a atuação do Estado e a Administração Pública. Este princípio estabelece que, em situações de conflito entre interesses privados e o bem-estar coletivo, o interesse público deve prevalecer. A ideia é que as ações do governo e das instituições públicas devem sempre buscar o benefício da sociedade como um todo, garantindo que os direitos e necessidades da coletividade sejam priorizados. Como afirma Silva (2020, p. 45), "a supremacia do interesse público é a pedra angular da legitimidade das ações estatais".

Esse princípio se reflete em diversas áreas do Direito, como no direito administrativo, onde a atuação da administração pública deve ser pautada pela eficiência e pela promoção do bem comum. A supremacia do interesse público também é um elemento essencial na elaboração de políticas públicas, que devem ser desenvolvidas com a finalidade de atender às demandas sociais e promover a justiça social. Assim, a Administração Pública é chamada a agir de forma transparente e responsável, sempre considerando o impacto de suas decisões sobre a sociedade, devendo atuar sempre em consonância com o interesse público, cuja supremacia se manifesta nas ações administrativas que visem à consecução do bem comum. (Meirelles, 1997).

Ademais, a supremacia do interesse público é um conceito que se relaciona diretamente com a proteção dos direitos fundamentais. O Estado, ao priorizar o interesse coletivo, deve garantir que os direitos individuais não sejam desrespeitados, mas sim respeitados e promovidos. Isso implica que a atuação estatal deve ser equilibrada, buscando a harmonia entre os interesses privados e o bem-estar da coletividade (Mello, 2013). Por fim, a aplicação do princípio da supremacia do interesse público requer uma constante reflexão sobre os limites da atuação estatal e a necessidade de um controle social efetivo. A sociedade civil deve participar ativamente do processo de tomada de decisões, garantindo que as políticas públicas reflitam verdadeiramente as necessidades e aspirações da

população. Dessa forma, a supremacia do interesse público não é apenas um princípio jurídico, mas um compromisso ético que deve guiar a ação do Estado em todas as suas esferas (Di Pietro, 2019).

Em diálogo com a supremacia do interesse público, tem-se o conceito de função social da propriedade é um princípio fundamental que visa garantir que a propriedade não seja utilizada apenas como um direito individual, mas também como um instrumento de promoção do bem-estar coletivo. Esse princípio está consagrado na Constituição Federal de 1988, que estabelece que a propriedade deve atender à sua função social, ou seja, deve ser utilizada de maneira que beneficie a sociedade e respeite os direitos de todos. A função social da propriedade implica que o proprietário deve considerar não apenas seus interesses pessoais, mas também as consequências de suas ações para a coletividade. (Fernandes, 2020).

A função social da propriedade se manifesta de diversas formas, incluindo a utilização responsável dos recursos naturais, a promoção de habitação digna e a preservação do meio ambiente. Por exemplo, um proprietário de terras agrícolas deve utilizar seu terreno de maneira que não apenas maximize seu lucro, mas que também contribua para a segurança alimentar e o desenvolvimento sustentável da região. Essa perspectiva amplia a visão tradicional da propriedade, que muitas vezes é entendida apenas como um direito absoluto, e a transforma em um compromisso social. Assim, a função social da propriedade se torna um critério para a avaliação da legitimidade do uso da propriedade, promovendo uma relação mais harmoniosa entre o indivíduo e a sociedade (Moreira, 2021).

Além disso, a função social da propriedade está intimamente ligada à ideia de justiça social e à promoção da igualdade. O Estado, ao reconhecer a função social da propriedade, pode intervir para garantir que a propriedade seja utilizada de maneira a atender às necessidades da coletividade, como no caso de políticas de reforma agrária ou de urbanização. Essa intervenção é essencial para corrigir desigualdades históricas e promover o acesso à terra e à moradia digna. A função social da propriedade é um instrumento de

transformação social, que busca garantir que todos tenham acesso aos recursos necessários para uma vida digna (Fernandes, 2008.).

A função social da propriedade exige uma mudança de paradigma na forma como a sociedade enxerga a propriedade privada. É necessário que os proprietários compreendam que seu direito à propriedade está condicionado ao cumprimento de responsabilidades sociais. Essa mudança de mentalidade é fundamental para a construção de uma sociedade mais justa e equitativa, onde a propriedade seja vista não apenas como um bem individual, mas como um bem que deve servir ao interesse coletivo. A promoção da função social da propriedade, portanto, é um passo crucial para a realização de um desenvolvimento sustentável e inclusivo, que respeite os direitos de todos os cidadãos (Saule Júnior, 2014).

Os requisitos para o atendimento da função social da propriedade são fundamentais para garantir que o uso da propriedade privada contribua para o bem-estar coletivo e respeite os direitos da sociedade. Em primeiro lugar, a utilização da propriedade deve ser compatível com a função social, o que implica que o proprietário deve empregar seus bens de maneira que atenda às necessidades da coletividade. Isso significa que a propriedade não pode ser utilizada de forma a causar danos ao meio ambiente ou à saúde pública, e deve, ao contrário, promover o desenvolvimento sustentável e a qualidade de vida (Fernandes, 2005).

Outro requisito importante é a utilização eficiente dos recursos disponíveis. A função social da propriedade não se limita apenas ao uso do espaço físico, mas também envolve a gestão responsável dos recursos naturais e a promoção de práticas que garantam a sustentabilidade. Por exemplo, um proprietário rural deve adotar técnicas agrícolas que preservem o solo e a biodiversidade, evitando a degradação ambiental. Essa eficiência no uso dos recursos é essencial para garantir que a propriedade contribua para a segurança alimentar e o desenvolvimento econômico da região, refletindo a responsabilidade social do proprietário (Rolim, 2013).

Outrossim, a função social da propriedade requer que o proprietário atenda às necessidades habitacionais da população. Em áreas urbanas, isso se traduz na obrigação de

promover o acesso à moradia digna e à infraestrutura básica, como saneamento e transporte. A especulação imobiliária e a manutenção de terrenos ociosos em áreas urbanas são práticas que vão contra a função social da propriedade, pois impedem que a terra seja utilizada para atender às demandas habitacionais da população. A função social da propriedade urbana deve ser entendida como um compromisso com a promoção do direito à cidade (Crawford, 2017).

Outro aspecto relevante é a promoção da justiça social e a redução das desigualdades. A função social da propriedade deve ser um instrumento para corrigir as disparidades sociais e garantir que todos tenham acesso aos recursos necessários para uma vida digna. Isso pode incluir a destinação de áreas para habitação popular, a criação de espaços públicos e a promoção de atividades econômicas que beneficiem a comunidade. A propriedade, portanto, deve ser vista como um bem que deve servir ao interesse coletivo, e não apenas como um ativo financeiro (Andrade, 2014).

A função social da propriedade também implica a necessidade de um controle social efetivo sobre o uso da propriedade. A sociedade deve ter a capacidade de participar das decisões que envolvem a utilização dos bens, garantindo que os interesses coletivos sejam respeitados. Isso pode ser alcançado por meio de mecanismos de participação popular, como audiências públicas e conselhos comunitários, que permitam que a voz da população seja ouvida nas questões que afetam seu cotidiano. A transparência e a responsabilidade na gestão da propriedade são essenciais para que a função social seja efetivamente cumprida.

Em apertada síntese de exposição, os requisitos para o atendimento da função social da propriedade são diversos e interligados, exigindo uma abordagem holística que considere tanto as necessidades individuais quanto as coletivas. Assim sendo, a promoção de uma propriedade que atenda à sua função social é um passo crucial para a construção de uma sociedade mais justa e equitativa, onde os direitos de todos os cidadãos sejam respeitados e promovidos. A função social da propriedade, portanto, deve ser entendida como um compromisso ético e social que orienta a atuação dos proprietários e do Estado em busca do bem comum (Santos; Ferreira, 2024).

RESULTADOS E DISCUSSÕES

A intervenção do Estado na propriedade, por meio da servidão administrativa, é um aspecto relevante na discussão sobre a supremacia do interesse público. A servidão administrativa é uma prerrogativa que o Estado possui de utilizar a propriedade privada para a realização de atividades de interesse público, sem que haja a transferência da propriedade. Essa forma de intervenção é essencial para a execução de obras públicas, a manutenção de serviços essenciais e a proteção do meio ambiente, refletindo a necessidade de equilibrar os interesses individuais com as demandas coletivas. A servidão administrativa permite ao Estado garantir a realização de suas funções sem a necessidade de desapropriação, respeitando, assim, o direito à propriedade (Meirelles, 1997).

A servidão administrativa pode ser estabelecida para diversas finalidades, como a passagem de redes de energia, água, esgoto e telecomunicações, ou ainda para a construção de estradas e ferrovias. Essa intervenção é justificada pela necessidade de atender ao bem-estar da coletividade, permitindo que o Estado implemente políticas públicas que beneficiem a sociedade como um todo. A utilização da servidão administrativa, portanto, é uma manifestação clara da supremacia do interesse público, pois busca garantir que as necessidades coletivas sejam atendidas, mesmo que isso implique na restrição do uso da propriedade privada (Meirelles, 1997).

Entretanto, a imposição de uma servidão administrativa deve ser realizada com cautela e respeito aos direitos dos proprietários. A Constituição e as legislações pertinentes estabelecem que a servidão deve ser instituída mediante a devida compensação ao proprietário, além de respeitar os limites da razoabilidade e da proporcionalidade. Isso significa que o Estado deve agir de forma transparente e justa, garantindo que os direitos dos indivíduos não sejam desrespeitados em nome do interesse público (Silva, 2020).

Além do mais, a servidão administrativa deve ser acompanhada de um controle social efetivo, que permita à população participar das decisões que envolvem a utilização de suas propriedades. A transparência nas ações do Estado e a possibilidade de diálogo entre

o governo e os cidadãos são fundamentais para garantir que a intervenção estatal seja legítima e eficaz. A construção de um espaço de participação social é essencial para que a servidão administrativa não seja vista como uma imposição, mas como uma ferramenta que visa o bem comum, respeitando os direitos individuais e promovendo a justiça social (Silva, 2020).

Todavia, a relação entre a servidão administrativa e a supremacia do interesse público ilustra a complexidade da intervenção estatal na propriedade. O Estado deve sempre buscar um equilíbrio entre a necessidade de atender ao interesse coletivo e a proteção dos direitos dos proprietários. A reflexão contínua sobre essa relação é fundamental para a construção de uma sociedade mais justa, onde a atuação do Estado seja pautada pelo respeito aos direitos individuais e pela promoção do bem-estar da coletividade (Meirelles, 1997).

A servidão administrativa configura-se como uma intervenção estatal que impõe restrições específicas ao direito de propriedade privada, visando atender a necessidades de utilidade pública. Conforme esclarece Di Pietro (2014, p. 158), trata-se de um "direito real de gozo, de natureza pública, instituído sobre imóvel de propriedade alheia, com base em lei, por entidade pública ou por seus delegados, em favor de um serviço público ou de um bem afetado a fim de utilidade pública". Essa imposição limita o uso pleno da propriedade pelo titular, exigindo que este suporte a presença de infraestruturas ou serviços públicos em seu imóvel, sem que isso implique na transferência da titularidade do bem.

Por fim, Moreira Neto (2009, p. 420) complementa ao definir a servidão administrativa como uma "intervenção ordinatória e concreta do Estado na propriedade privada, parcialmente expropriatória, impositiva de ônus real de uso público, onerosa, permanente, não executória e de execução delegável". Essa definição ressalta a natureza permanente e onerosa da servidão, evidenciando que o proprietário é compelido a tolerar o uso de sua propriedade pelo Poder Público para fins que atendam ao interesse coletivo, o que pode resultar em limitações significativas ao exercício dos direitos inerentes à propriedade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante desse contexto, verifica-se que o processo de despejo no Brasil enfrenta desafios que extrapolam a mera aplicação da legislação locatícia, refletindo deficiências estruturais do sistema judiciário e dilemas sociais relevantes. Embora existam mecanismos legais que busquem conferir maior celeridade a essas demandas, sua efetividade depende de uma atuação mais eficiente do Poder Judiciário, do aprimoramento das práticas processuais e da adoção de medidas que reduzam a burocracia na execução das ordens de despejo. A modernização dos meios de comunicação dos atos processuais, a ampliação das alternativas extrajudiciais para solução dos conflitos locatícios e a capacitação dos órgãos responsáveis pela efetivação das decisões judiciais podem contribuir para uma maior agilidade na retomada do imóvel.

Ademais, é necessário um equilíbrio entre os interesses do locador e do locatário, garantindo que o direito de propriedade seja preservado sem desconsiderar a realidade social e econômica dos ocupantes do imóvel. A concessão de prazos razoáveis para a desocupação, aliados a mecanismos eficazes de compensação ao locador, como depósitos judiciais obrigatórios para evitar abusos, podem representar alternativas viáveis para mitigar os impactos da morosidade.

Por fim, a busca por soluções mais eficazes para os processos de despejo passa por uma reforma estrutural no tratamento das ações locatícias, aliada a uma mudança de postura tanto dos tribunais quanto das partes envolvidas. Apenas por meio da conjugação de esforços entre o Poder Judiciário, os legisladores e os próprios agentes do mercado imobiliário será possível reduzir a morosidade e conferir maior segurança jurídica às relações locatícias, garantindo a efetividade dos direitos e o equilíbrio contratual.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Diogo de Calasans Melo. **O princípio da função social da propriedade urbana**. São Paulo: Letras Jurídicas, 2014.

BRASIL. Constituição [1988]. **Constituição da República Federativa do Brasil**.

Promulgada em 05 de outubro de 1988. Brasília-DF: Senado Federal, 1988.

Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 14 mar. 2025.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941**. Dispõe sobre

desapropriações por utilidade pública. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3365.htm. Acesso em 28 mar. 2025.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em 28 mar. 2025.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm. Acesso em: 14 mar. 2025.

CRAWFORD, Colin. **A função social da propriedade e o direito à cidade: teoria e prática atual**. Rio de Janeiro: IPEA, 2017. Disponível em:

<https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/7651> Acesso em: 25 mar. 2025.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

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

FERNANDES, Edésio. **Direito à cidade e função social da propriedade**. 2. ed. São Paulo: Editora Pólis, 2020.

FERNANDES, Edésio. **Direito urbanístico e função social da propriedade**. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MOREIRA, José Rubens. **Função social da propriedade e sustentabilidade**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo**. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

ROLIM, Roberto. **Sustentabilidade e função social da propriedade no direito brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

SANTOS, Cibeli Simões; Ferreira, Jussara Borges. **Propriedade Privada e a Função Social Constitucional: O Complexo Equilíbrio entre Meio Ambiente e Agronegócio na Ordem Econômica Brasileira**. Londrina: Editora Thoth, 2024.

SAULE JÚNIOR, Nelson. **Direito à cidade e função social da propriedade**. 2. ed. São Paulo: Instituto Pólis, 2014.

SILVA, José Afonso da. **Direito Constitucional Positivo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2020.

SOUZA, José Fernandes Rodrigues de. Intervenção do Estado na propriedade privada: desapropriação. **Conteúdo Jurídico**, Brasília, 2020. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/artigo/55310/interveno-do-estado-na-propriedade-privada-desapropriao>. Acesso em: 14 mar. 2025.

A SERVIDÃO ADMINISTRATIVA-AMBIENTAL À LUZ DA LEI N.º. 6.938/1981: REFLEXÕES E CARACTERIZAÇÃO DO INSTITUTO

Nina Rosa Freitas Santos¹

Paola Yazegy Perim²

Tauã Lima Verdan Rangel³

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A função social da propriedade, consagrada no ordenamento jurídico brasileiro, representa uma importante limitação ao direito de propriedade privada, exigindo que este seja exercido em conformidade com os interesses coletivos e os princípios constitucionais. O Código Civil, ao tratar do tema, reforça a necessidade de que a propriedade cumpra finalidades econômicas, sociais e ambientais, dialogando diretamente com o princípio da supremacia do interesse público, fundamento basilar do Direito Administrativo. A intervenção do Estado na propriedade privada, portanto, é justificada não como violação de direitos, mas como instrumento legítimo para assegurar o bem-estar social e o

¹ Graduanda do Curso de Direito da Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI). E-mail: ninafasant@gmail.com

² Professora Orientadora. Mestranda em Educação pela Universidade Estácio de Sá. É especialista em Direito Público pela Universidade Gama Filho e em Gestão Escolar com Habilitação em Administração pela Faculdade Multivix, além de graduada em Direito pela Faculdade de Castelo. Atua como docente na Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI). No Centro Estadual de Educação Técnica Emílio Nemer (CEET), exerce as funções de Coordenadora de Estágio e do Turno Vespertino. Também integra a Growup, Incubadora de Atividades Empreendedoras do CEET Emílio Nemer. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3243755491831513>

³ Professor Orientador. Estudos Pós-Doutorais em Sociologia Política pela Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF). Doutorado e mestrado em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Líder do Grupo de Pesquisa “FACES e Interfaces do Direito: Sociedade, Cultura e Interdisciplinaridade no Direito”, vinculado à Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI) Professor Universitário, Pesquisador e Articulista. Correio Eletrônico: taua_verdan2@hotmail.com. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8802878793841195>

desenvolvimento sustentável.

Nesse sentido, as servidões administrativas e ambientais configuram formas específicas de intervenção do Estado sobre a propriedade privada, estabelecendo restrições parciais ao seu uso sem afetar a posse ou a titularidade. Enquanto as servidões administrativas impõem ônus reais voltados à implantação ou manutenção de serviços públicos, podendo ensejar indenização em caso de prejuízo comprovado, a servidão ambiental possui natureza voluntária e visa à conservação dos recursos naturais, como instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente. Ambas refletem a supremacia do interesse público e a função socioambiental da propriedade, sendo reguladas por dispositivos legais que condicionam e orientam seu uso de acordo com os interesses coletivos e o desenvolvimento sustentável.

MATERIAL E MÉTODOS

O presente resumo expandido foi desenvolvido a partir de uma pesquisa teórica baseada na leitura de artigos científicos, livros de autores consagrados e revistas jurídicas de destaque. O objetivo foi entender como o Estado pode intervir na propriedade privada, especialmente por meio da servidão administrativa e da servidão ambiental. Para isso, utilizou-se o método dedutivo, partindo de conceitos gerais do Direito, como a função social da propriedade e a supremacia do interesse público, para analisar os instrumentos legais disponíveis. A pesquisa teve como foco reunir informações confiáveis e bem fundamentadas para contribuir com a compreensão do tema.

DESENVOLVIMENTO

O Código Civil, em seu artigo 1.228, §1º cita:

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 artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas (Brasil, 2002).

Para assegurar o chamado bem-estar social, o Poder Público pode intervir tanto na propriedade privada quanto no poder econômico, desde que essa intervenção esteja em conformidade com as normas e princípios do Direito Administrativo, especialmente os da legalidade e da supremacia do interesse público sobre o privado. (Di Pietro, 2025, p. 152)

A supremacia do interesse público estabelece que, em casos de conflito, o interesse do coletivo deve se sobrepôr ao interesse particular. É um princípio implícito. Marçal Justem Filho (2011), jurista brasileiro, afirma que a supremacia do interesse público significa a sua superioridade sobre os demais interesses existentes em sociedade, afirma também que a indisponibilidade indica a impossibilidade de sacrifício ou transigência quanto ao interesse público, é uma decorrência de sua supremacia.

O professor José Afonso da Silva leciona (2003 *apud* Carvalho Júnior, 2013, p.02) que os princípios da administração serão importantes informadores de conduta e atuação aos agentes públicos, ele diz que a administração pública é, por um lado, destinada a orientar a ação do administrador na prática dos atos administrativos e por outro lado a garantir a boa administração, que se consubstancia na correta gestão dos negócios públicos e no manejo dos recursos públicos no interesse coletivo.

O professor Celso Antonio Bandeira de Mello (2004 *apud* Carvalho Júnior, 2013, p.02), por sua vez, fala sobre reflexos ocasionados pela observância do princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse o interesse privado:

Como expressão dessa supremacia, a Administração, por representar o interesse público, tem a possibilidade, nos termos da lei, de constituir terceiros em obrigações mediante atos unilaterais. Tais atos são imperativos como quaisquer atos de Estado. Demais disso, trazem consigo a decorrente exigibilidade, traduzida na previsão legal de sanções ou providências indiretas que induzam o administrado a acatá-los. Bastas vezes ensejam, ainda, que a própria administração possa, por si mesma, executar a pretensão traduzida no ato, sem necessidade de recorrer

previamente as vias judiciais para obtelas. (Mello, 2004 *apud* Carvalho Júnior, 2013, p.02)

Existem seis tipos de intervenção Estatal, sendo elas, a desapropriação, requisição, limitação administrativa, ocupação, tombamento, e servidão administrativa. Conforme Di Pietro (2025, p. 143) a desapropriação é a tomada compulsória da posse de bem móvel ou imóvel e em alguns casos ocorre uma indenização de maneira prévia e justa, já a requisição é uma intervenção transitória, temporária e que demanda urgência para tomada de atitude do poder público. Com a limitação administrativa, o poder de polícia gera obrigações positivas ou negativas (limitar, fiscalizar, e sancionar) visando o bem estar social. A ocupação trata-se de direito pessoal de uso temporário de propriedade imóvel, e o tombamento se trata de resguardo compulsório de propriedade por questões culturais, artísticas ou históricas.

A servidão administrativa é uma intervenção estatal na propriedade que está diretamente relacionada a supremacia do interesse público. Hely Lopes Meirelles (1997, p. 508), entende que a servidão administrativa é ônus real, de uso imposto pela administração. Para Cirne Lima (1987 *apud* Carvalho Filho, 2011, p.90), à relação jurisdicional que se estrutura ao influxo de uma finalidade cogente, chama-se relação de administração, afirma também que administrar é o oposto de dominar, e diz “na administração, o dever e a finalidade são predominantes; no domínio e a vontade”

A função social da propriedade é um conceito jurídico, que se dá por ser amplo e indeterminado. De acordo com ele, embora a propriedade privada mantenha seu caráter individual, deve ser exercida visando o bem estar da sociedade, em busca de igualdade social. É um princípio fundamental para a estrutura do nosso ordenamento jurídico. Imóveis e terrenos abandonados em áreas urbanas, não cumprem a sua função social, uma vez que esses bens não são utilizados para moradia ou atividades comerciais (Ruy Cirne Lima, 1987 *apud* Carvalho Filho, 2011)

A propriedade só pode ser considerada válida e protegida enquanto cumprir a sua função social. No artigo 186 da Constituição Federal de 1988, é claro os requisitos para

uma propriedade atender a sua função social:

- 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 (Brasil, 1988).

Sobre a função social da propriedade, Hébica Luiza Machado (2008) afirma que o princípio da função social da propriedade impõe que não é , não sendo possível que a propriedade privada, sob o argumento de possuir a dupla natureza de direito fundamental e de elemento da ordem econômica, prepondere, de forma prejudicial, sob os interesses socioambientais.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

As servidões administrativas configuram uma forma de intervenção estatal na propriedade privada, impondo limitações ao seu uso, mas sem afetar a posse. Conforme Spitzcovsky (2022, p. 406) essas restrições se traduzem na imposição de um ônus real destinado à implantação ou manutenção de obras e serviços públicos. Trata-se de limitações específicas, pois incidem apenas sobre determinados bens, o que pode gerar direito à indenização proporcional ao prejuízo causado ao proprietário.

Há, contudo, exceções: a colocação de placas com nomes de ruas em imóveis de esquina, por exemplo, ainda que ocasione desvalorização do bem, não gera direito a indenização. Como sintetiza Spitzcovsky (2022, p. 406), “há casos em que, mesmo havendo prejuízo, não se admite a reparação pecuniária”. Exemplos comuns incluem a instalação forçada de redes de eletricidade, tubulações de água, gás ou petróleo sobre imóveis particulares. Por serem imposições unilaterais que afetam apenas certos imóveis, há possibilidade de compensação financeira, desde que comprovado o dano ao titular do bem.

Segundo Betti (2024, p. 506) esse instituto limita o uso exclusivo da propriedade privada, pois impõe ao proprietário a obrigação de tolerar o uso do bem pelo Estado, ainda que sem o seu consentimento. Trata-se de uma expressão do poder de polícia estatal, refletindo a supremacia do interesse coletivo. A indenização, nesses casos, somente será devida se houver dano efetivo, devendo corresponder à perda ocasionada, e não ao valor integral da propriedade. Contudo, em situações nas quais a servidão causa efeitos similares à desapropriação, o proprietário deve ser integralmente indenizado, como se tivesse perdido o bem. Sobre isso, Betti (2024, p. 506) também esclarece:

A servidão administrativa consiste em um direito real público sobre imóvel alheio, instituído no interesse público, que impõe ao proprietário o dever de suportar o uso de sua propriedade, total ou parcialmente, pelo Poder Público ou por seus delegados, sem transferência da titularidade. Só haverá indenização se houver prejuízo, e esta não corresponderá ao valor total do imóvel, mas ao dano causado pela servidão. Todavia, se a servidão implicar a perda da utilidade do imóvel, deve ser tratada como desapropriação indireta, com a devida indenização. (Betti, 2024, p. 506)

A Lei nº. 6.938/1981 estabelece que a Servidão Ambiental é um instrumento econômico da Política Nacional do Meio Ambiente, onde o proprietário ou possuidor de um imóvel, de forma voluntária, por meio de um órgão público, privado ou termo administrativo firmado perante a um órgão integrante do SISNAMA, pode limitar o uso de sua propriedade ou parte dela, com o objetivo de preservar, conservar ou recuperar recursos ambientais existentes, cumprindo assim a sua função social.

O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado está disposto na Constituição Federal de 1988 em seu artigo 225:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. (Brasil, 1988)

Nesse sentido, o artigo 9º-A, da Lei nº 6.938/81, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências, diz:

9ºA. O proprietário ou possuidor de imóvel, pessoa natural ou jurídica, pode, por instrumento público ou particular ou por termo administrativo firmado perante órgão integrante do Sisnama, limitar o uso de toda a sua propriedade ou de parte dela para preservar, conservar ou recuperar os recursos ambientais existentes, instituindo servidão ambiental. (Brasil, 1981)

Uma vez registrada, a servidão ambiental passa a integrar a realidade jurídica do imóvel, o que significa que, mesmo em caso de venda, doação ou herança, ela permanece vigente enquanto durar o prazo estipulado. Assim, o novo proprietário ou possuidor estará automaticamente vinculado às obrigações assumidas na instituição da servidão. Essa característica está disposta no § 4º do art. 9º-A da mesma lei, que estabelece que a servidão acompanha o imóvel independentemente de mudança de titularidade.(Brasil, 1981)

A legislação ainda prevê que a instituição de servidão ambiental pode gerar incentivos ao proprietário. O Poder Público pode conceder benefícios econômicos ou fiscais, além de reconhecer a servidão como mecanismo de compensação ambiental. O § 5º do art. 9º-A menciona expressamente essa possibilidade ao afirmar que “a servidão ambiental poderá ser utilizada para fins de compensação de reserva legal e como parte de mecanismos de pagamento por serviços ambientais ou outros instrumentos econômicos previstos em lei”. (Brasil, 1981)

Durante a vigência da servidão ambiental, é vedada a realização de atividades que contrariem seus objetivos, como o uso econômico da área para fins agrícolas, industriais ou de exploração de recursos naturais. No entanto, são admitidas práticas compatíveis com a conservação ambiental, tais como o turismo ecológico, pesquisa científica ou educação ambiental. Essa limitação está expressa no § 6º do art. 9º-A, que proíbe qualquer uso que comprometa a finalidade de conservação da área abrangida pela servidão.(Brasil, 1981)

É importante ressaltar que a servidão ambiental não se confunde com a servidão florestal, embora os termos possam parecer semelhantes. Conforme Melo e Melo (2021, p. 05), a principal diferença está no objeto da renúncia feita pelo proprietário rural: na servidão ambiental, ele abre mão dos direitos de uso, exploração e supressão dos recursos naturais da área; já na servidão florestal, a renúncia se limita aos direitos de exploração ou supressão da vegetação nativa.

Conforme Melo e Melo (2021, p. 14), a servidão ambiental é um instrumento de grande importância para a proteção do meio ambiente, pois além de fortalecer a função socioambiental da propriedade, estimula a participação da sociedade na gestão ambiental e complementa outras áreas protegidas, como as reservas legais e as áreas de preservação permanente. Assim, a servidão ambiental se revela uma ferramenta eficaz na construção de um meio ambiente ecologicamente equilibrado, conforme previsto na Constituição Federal.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do que foi exposto, é possível perceber que a intervenção do Estado na propriedade privada, seja por meio da servidão administrativa ou ambiental, encontra fundamento jurídico sólido e está diretamente relacionada à promoção do bem comum e à realização da função social da propriedade. Esses mecanismos não anulam o direito de propriedade, mas o condicionam ao interesse coletivo, especialmente quando se trata de serviços públicos essenciais ou da proteção ao meio ambiente.

A servidão administrativa se destaca por sua natureza impositiva e por ocorrer, muitas vezes, sem o consentimento do proprietário, desde que dentro dos limites legais. Já a servidão ambiental, por sua vez, surge como um instrumento voluntário de proteção ambiental, oferecendo alternativas sustentáveis de uso da terra e permitindo ao proprietário contribuir de forma ativa com a preservação dos recursos naturais. Ambas representam formas legítimas e necessárias de harmonizar os interesses individuais com

os interesses da coletividade.

Por fim, a análise da servidão ambiental evidencia a importância desse instrumento como forma de intervenção estatal na propriedade privada, sempre orientadas pela supremacia do interesse público e pela necessidade de se garantir a função social da propriedade. A servidão administrativa demonstra-se essencial para viabilizar a implantação e manutenção de serviços públicos indispensáveis, enquanto a servidão ambiental consolida-se como um mecanismo estratégico de proteção ambiental e de incentivo à conservação voluntária dos recursos naturais. Ambas reforçam a ideia de que o exercício do direito de propriedade deve estar em consonância com os objetivos maiores da coletividade, especialmente no que se refere à promoção do desenvolvimento sustentável e à proteção do meio ambiente, conforme previsto na Constituição Federal.

REFERÊNCIAS

BETTI, Bruno. **Manual de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 05 de outubro de 1988. Brasília-DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 abr. 2025.

BRASIL. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em: 10 abr. 2025.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 10 abr. 2025.

BRITO, Oziel. Função social da propriedade. *In*: **Jusbrasil**, portal eletrônico de informações, 22 set. 2014. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/funcao-social-da-propriedade/325808939>. Acesso em: 10 abr. 2025

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Supremacia do interesse público e Estado de Direito. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n. 41, jul.-set.

2011. Disponível em:

https://www.mprj.mp.br/documents/20184/2644602/Jose_dos_Santos_Carvalho_Filho.pdf
f. Acesso em: 10 abr. 2025.

CARVALHO JÚNIOR, Natal dos Reis. O princípio jurídico da supremacia do interesse público sobre o privado e sua aplicação na administração pública. **Revista UNIFEG**, Guaxupé, v. 2, n. 2, 2013. Disponível em: <https://www.unifeg.edu.br/revista/artigos-docentes/2013/v2-n2/Natal-dos-Reis-Carvalho-Junior-O-PRINCIPIO-JURIDICO-DA-SUPREMACIA-DO-INTERESSE-PUBLICO-SOBRE-O-PRIVADO-E-SUA-APLICACAO-NA-ADMINISTRACAO-PUBLICA.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2025.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 38. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 23. ed. atual. por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros Editores, 1998. Disponível em: <https://www.kufunda.net/publicdocs/Direito-Administrativo-Completo-Hely-Lopes-Meirelles.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2025.

MELO, Leonara Oliveira; MELO, Gilson Martins de. Uma reflexão acerca da servidão ambiental no Brasil. **Direito em Revista**, Brasília, v. 6, jan.-dez. 2021. Disponível em: https://revistas.icesp.br/index.php/DIR_REV/article/view/2123/1805. Acesso em: 10 abr. 2025.

SPITZCOVSKY, Celso. **Direito Administrativo**. 5. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2022.

A SERVIDÃO ADMINISTRATIVA DE PASSAGEM DE ENERGIA ELÉTRICA: COMENTÁRIOS SOBRE OS REQUISITOS LEGAIS EXIGIDOS

Eliana Valdivino da Silva Cardoso¹

Elisabeth Santos Alves Sena²

Paola Yazegy Perim³

Tauã Lima Verdán Rangel⁴

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O presente estudo tem como objeto a análise da servidão administrativa de passagem de energia elétrica à luz dos princípios constitucionais, em especial a supremacia do interesse público e a função social da propriedade. A investigação parte do entendimento de que o direito de propriedade, embora assegurado constitucionalmente, não possui caráter absoluto, devendo atender a finalidades sociais e coletivas. Nesse sentido, o trabalho aborda, de forma fundamentada, os conceitos jurídicos relacionados à intervenção estatal

¹ Graduanda do Curso de Direito da Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI). E-mail: e.ccardoso.direito2024@gmail.com.

² Graduanda do Curso de Direito da Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI). E-mail: elisabethsalves@gmail.com.

³ Professora Orientadora. Mestranda em Educação pela Universidade Estácio de Sá. É especialista em Direito Público pela Universidade Gama Filho e em Gestão Escolar com Habilitação em Administração pela Faculdade Multivix, além de graduada em Direito pela Faculdade de Castelo. Atua como docente na Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI). No Centro Estadual de Educação Técnica Emílio Nemer (CEET), exerce as funções de Coordenadora de Estágio e do Turno Vespertino. Também integra a Growup, Incubadora de Atividades Empreendedoras do CEET Emílio Nemer. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3243755491831513>

⁴ Professor Orientador. Estudos Pós-Doutorais em Sociologia Política pela Universidade Estadual do Norte Fluminense (UNF). Doutorado e mestrado em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Líder do Grupo de Pesquisa “FACES e Interfaces do Direito: Sociedade, Cultura e Interdisciplinaridade no Direito”, vinculado à Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI) Professor Universitário, Pesquisador e Articulista. Correio Eletrônico: taua_verdan2@hotmail.com. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8802878793841195>

na propriedade, os fundamentos normativos que legitimam tais limitações, bem como os requisitos que caracterizam a efetiva função social do bem imóvel, em consonância com o ordenamento jurídico brasileiro. Ao tratar da servidão administrativa como instrumento de intervenção restritiva, o texto evidencia a importância do equilíbrio entre a garantia da prestação de serviços públicos essenciais, como a energia elétrica, e a proteção dos direitos dos particulares afetados pela imposição desse ônus.

Na parte destinada à análise de resultados e discussão, a pesquisa se debruça sobre aspectos técnicos e jurídicos que envolvem a servidão administrativa de energia elétrica, desde sua conceituação até sua constituição por lei, acordo ou sentença judicial. São destacados os elementos caracterizadores do instituto, os limites da atuação do Poder Público e o papel das concessionárias de energia na gestão e controle das áreas atingidas. Além disso, discute-se com profundidade o cabimento da indenização ao proprietário, levando-se em consideração o prejuízo efetivo e os parâmetros estabelecidos pela legislação e jurisprudência, especialmente no tocante à proporcionalidade do sacrifício imposto ao bem privado. A análise revela que a efetivação da servidão deve observar os princípios da razoabilidade, publicidade e justiça indenizatória, de forma a assegurar não apenas a eficiência da prestação do serviço público, mas também a legitimidade da restrição ao direito de propriedade.

METODOLOGIA

A metodologia empregada na construção do presente pauta-se na utilização do método científico dedutivo. Ainda, no que se refere à abordagem, trata-se de uma pesquisa qualitativa; quanto à natureza, a proposta da pesquisa foi básica, quanto aos objetivos, é uma pesquisa exploratória. Como técnicas de pesquisa, optou-se pela adoção da revisão de literatura sob o formato sistemático, acompanhado de revisão bibliográfica. O critério de seleção do material empregado pautou-se em um viés de aproximação com a temática

estabelecida. As plataformas de pesquisa utilizadas foram o *Google Acadêmico*, o *Scielo* e o *Scopus*.

DESENVOLVIMENTO

O princípio da supremacia do interesse público estabelece que as necessidades coletivas devem prevalecer sobre os interesses individuais, fundamentando diversas ações do Estado no direito administrativo. Essa prerrogativa justifica a intervenções na esfera privada, sempre respeitando os limites constitucionais e garantindo um equilíbrio entre os direitos da coletividade e os direitos fundamentais dos cidadãos.

Segundo Mazza (2020, p. 45), "o princípio do interesse público é um mandamento implícito na Constituição Federal, determinando que o interesse da coletividade deve se sobrepor ao dos particulares". Essa diretriz possibilita ao Estado a utilização de instrumentos como a desapropriação e a servidão administrativa, desde que respeitados os princípios da legalidade, proporcionalidade e razoabilidade.

A doutrina distingue entre interesse público primário, relacionado ao bem-estar da sociedade, e interesse público secundário, vinculado à própria Administração Pública. Conforme Scatolino e Trindade (2016, p. 78), "os interesses públicos primários são aqueles que refletem a vontade da sociedade, enquanto os interesses secundários são aqueles voltados à administração pública enquanto pessoa jurídica". Dessa forma, a aplicação do princípio da supremacia do interesse público deve sempre priorizar o interesse primário, evitando que o Estado utilize essa prerrogativa para fins administrativos dissociados do bem comum.

Embora o interesse coletivo tenda a prevalecer sobre o individual, essa relação exige ponderação, especialmente diante de direitos fundamentais. O princípio da dignidade da pessoa humana e o controle judicial dos atos administrativos atuam como salvaguardas contra abusos estatais. Assim, a supremacia do interesse público deve ser interpretada

conforme os valores constitucionais, assegurando um equilíbrio entre as necessidades do Estado e a proteção dos cidadãos (Alves, 2024).

No contexto da servidão administrativa de passagem de energia elétrica, essa dinâmica se torna evidente. Esse instituto permite que concessionárias utilizem áreas privadas para instalação e manutenção de redes de distribuição, garantindo um serviço essencial. No entanto, essa intervenção deve ser regulada, observando princípios como razoabilidade e justa indenização ao proprietário afetado, conforme prevê a legislação vigente (Oliveira, 2024).

A propriedade privada é um direito fundamental assegurado pela Constituição Federal de 1988 (art. 5º, XXII, e art. 170, II). Contudo, esse direito não é absoluto, devendo atender à sua função social e podendo sofrer restrições impostas pelo Estado para garantir o interesse coletivo. Essa prerrogativa se baseia no princípio da supremacia do interesse público, que permite a limitação de direitos individuais em favor da coletividade (Gonçalves, 2024).

A intervenção estatal na propriedade ocorre por meio de mecanismos legais que compatibilizam os direitos individuais com as demandas públicas. Entre essas formas, destaca-se a servidão administrativa, um ônus imposto sobre imóveis particulares para viabilizar a prestação de serviços essenciais, sem que o proprietário perca a titularidade do bem. A servidão de passagem de energia elétrica é um exemplo clássico, permitindo a instalação e manutenção de redes de transmissão para assegurar a continuidade do fornecimento (Alves, 2024).

Ainda que fundamentada na supremacia do interesse público, essa intervenção precisa ser aplicada com moderação. A imposição de uma servidão administrativa deve respeitar os princípios da proporcionalidade e razoabilidade, garantindo que as restrições à propriedade sejam justificadas e compatíveis com o interesse coletivo. Como regra, a instituição da servidão não gera indenização, salvo quando houver prejuízos concretos ao proprietário, caso em que a compensação deve ser proporcional aos danos sofridos (Araújo, 2018).

Assim, a relação entre a intervenção estatal na propriedade e a supremacia do interesse público demonstra a necessidade de equilíbrio entre a atuação do Estado e a proteção dos direitos individuais. No caso da servidão administrativa de passagem de energia elétrica, a regulação adequada desse instituto garante que a infraestrutura elétrica seja implementada de forma justa e eficiente, preservando tanto a prestação do serviço público essencial quanto os direitos dos proprietários afetados (Rossi, 2024).

A Constituição Federal autoriza o Estado brasileiro a intervir na propriedade privada quando sua função social não é observada (art. 5º, XXIII, CF). Isso significa que o direito de propriedade não pode ser exercido de forma egoísta ou prejudicial à coletividade. O proprietário deve utilizá-la de maneira que contribua para o bem comum, respeitando normas ambientais, urbanísticas e sociais (Betti, 2024).

A função social da propriedade se manifesta de formas diferentes, dependendo do tipo de bem. Assim, a propriedade urbana: Deve cumprir diretrizes do plano diretor municipal, como garantir moradia digna, infraestrutura adequada e evitar o abandono de imóveis, caso contrário, pode ser submetida a sanções como o IPTU progressivo ou desapropriação. Por seu turno, a propriedade rural deve ser produtiva, respeitar a legislação ambiental e os direitos dos trabalhadores. Se não atender a esses critérios, pode ser desapropriada para reforma agrária.

Caso a propriedade não atenda sua função social, segundo José dos Santos Carvalho Filho (2024), pode-se admitir duas formas básicas de intervenção estatal na propriedade privada, são elas: intervenção restritiva; e intervenção supressiva. A intervenção restritiva impõe limitações/restrições ao uso da propriedade sem alterar sua titularidade. A doutrina tradicional considera como modalidades dessa intervenção a servidão administrativa, a requisição, a ocupação temporária, as limitações administrativas e o tombamento. Já a intervenção supressiva é aquela que o Estado, valendo-se de sua supremacia do interesse público, transfere compulsoriamente a propriedade do particular para o Estado, como ocorre na desapropriação.

O ordenamento jurídico prevê esses instrumentos para garantir que o exercício do direito de propriedade cumpra sua finalidade social. Assim, a função social da propriedade não é apenas um princípio constitucional, mas um critério fundamental para assegurar que o direito de propriedade seja exercido de forma equilibrada, respeitando tanto os interesses individuais quanto os coletivos (Di Pietro, 2024).

A função social da propriedade está diretamente relacionada ao cumprimento de sua finalidade pública e coletiva. No contexto da servidão administrativa de passagem de energia elétrica, a propriedade afetada deve permitir a instalação e manutenção da infraestrutura essencial para o fornecimento desse serviço público, garantindo que a coletividade tenha acesso contínuo à energia elétrica (Nohara, 2025).

Os requisitos para o atendimento da função social da propriedade estão previstos na Constituição Federal e na legislação infraconstitucional (leis ordinárias, complementares, decretos, regulamentos etc.). No caso da propriedade rural, o artigo 186 da Constituição estabelece critérios como aproveitamento racional e adequado da terra, utilização sustentável dos recursos naturais, cumprimento das normas trabalhistas e promoção do bem-estar dos trabalhadores. Já a propriedade urbana deve atender às diretrizes do Plano Diretor municipal, conforme o artigo 182 da Constituição e o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), visando ao desenvolvimento sustentável e à ocupação ordenada do solo (Betti, 2024).

Quando a propriedade não cumpre sua função social, o Estado pode adotar medidas para garantir que seja utilizada de forma adequada. No caso da servidão administrativa para passagem de energia elétrica, essa função se traduz na compatibilização do direito do proprietário com o interesse coletivo. Para tanto, a legislação exige que a imposição da servidão ocorra de forma proporcional, respeitando os princípios da razoabilidade e da justa indenização, quando necessário (Spitzcovsky, 2022).

Dessa forma, a função social da propriedade, no contexto da servidão administrativa, é atendida quando a restrição imposta ao imóvel é necessária para garantir a continuidade do serviço público essencial, sem que isso represente um ônus excessivo ao proprietário. O

equilíbrio entre a utilização do imóvel para fins públicos e a proteção dos direitos individuais é o ponto central desse instituto, assegurando que o desenvolvimento da infraestrutura elétrica ocorra de forma justa e eficiente (Rangel Neto, 2014).

RESULTADOS E DISCUSSÃO

A servidão administrativa é uma forma de intervenção do Estado na propriedade privada, com a finalidade de viabilizar a execução de serviços públicos ou de utilidade pública. Consiste na imposição de um ônus real sobre determinado bem imóvel particular, sem que haja perda da posse ou da titularidade, restringindo apenas o uso pleno da propriedade afetada. Trata-se de um direito real público sobre coisa alheia, vinculado ao atendimento de necessidades coletivas e à efetivação do princípio da função social da propriedade (Meirelles, 2023).

Essa restrição recai de maneira específica sobre determinados imóveis, de modo unilateral, e visa permitir, por exemplo, a passagem de redes elétricas, dutos de água, gás ou petróleo, bem como a construção de estruturas necessárias à realização e conservação de obras públicas. Diferentemente das limitações administrativas gerais, a servidão atinge apenas certos imóveis, o que, em muitos casos, justifica o pagamento de indenização proporcional ao prejuízo causado (Di Pietro, 2024).

A doutrina aponta como característica da servidão administrativa a manutenção da propriedade com o particular, mas com o dever de suportar o ônus estabelecido legalmente. É importante observar que, mesmo sendo uma imposição estatal legítima, sua aplicação deve respeitar os princípios da legalidade, da proporcionalidade e da razoabilidade, especialmente quando houver impacto direto sobre a valorização ou o uso econômico do bem afetado (Carvalho Filho, 2024).

Vale destacar, como exceção, as hipóteses em que o Poder Público utiliza o imóvel para finalidades não indenizáveis, como a fixação de placas com o nome de ruas em esquinas, ainda que causem desvalorização. Nessas situações, a jurisprudência entende que

não há obrigação de compensação financeira, dada a natureza irrelevante do prejuízo e o interesse público envolvido (Mazza, 2023).

A servidão administrativa encontra amparo jurídico em diversos dispositivos legais. A Constituição Federal, em seu artigo 5º, incisos XXIII e XXIV, estabelece que a propriedade deve atender à sua função social e admite sua limitação por necessidade ou utilidade pública, desde que haja justa e prévia indenização. No âmbito infraconstitucional, o Decreto-Lei nº 3.365/1941, que trata das desapropriações por utilidade pública, prevê em seu artigo 40 a possibilidade de constituição de servidões mediante indenização. Já o Decreto nº 24.643/1934, que regulamenta o Código de Águas, reforça esse entendimento ao prever a reparação dos prejuízos decorrentes da imposição da servidão (Justen Filho, 2025).

Além disso, a Lei de Registros Públicos (Lei nº 6.015/1973), em seus artigos 167 e 168, exige o registro da servidão administrativa no Cartório de Registro de Imóveis para que ela produza efeitos perante terceiros (*erga omnes*). Esses fundamentos garantem a legalidade, publicidade, segurança jurídica e a proteção dos direitos dos proprietários atingidos por esse instituto (Alves, 2024).

A servidão administrativa possui uma série de elementos jurídicos que a distinguem das demais formas de intervenção estatal na propriedade privada. Sua primeira característica essencial é a natureza jurídica de ônus real. Trata-se de uma restrição parcial imposta sobre bem imóvel particular, vinculada à prestação de um serviço público, que acompanha o imóvel mesmo com a mudança de titularidade, sendo, portanto, oponível a terceiros (Araújo, 2018). Além disso, sua finalidade é sempre pública. A servidão administrativa destina-se à execução de obras ou serviços públicos essenciais, como o fornecimento de energia elétrica, o saneamento, o transporte ou qualquer atividade que atenda diretamente ao interesse coletivo. Essa destinação justifica a sua instituição e diferencia a servidão administrativa das limitações administrativas gerais (Campos, 2023).

Outro aspecto relevante é seu caráter unilateral. A servidão pode ser imposta pelo Poder Público independentemente da vontade do proprietário, desde que observados os requisitos legais. Ainda assim, é possível que seja instituída por acordo entre as partes, nos

casos em que há consentimento do titular da propriedade (Rangel Neto, 2014). Diferente da desapropriação, a servidão administrativa não retira a titularidade do bem. O proprietário mantém a posse e a propriedade do imóvel, mas deve respeitar as restrições legais impostas ao seu uso. As limitações variam conforme o tipo de serviço público a ser prestado e a faixa de terreno afetada (Oliveira, 2024).

A servidão pode ser temporária ou permanente, conforme a necessidade do serviço público que lhe dá origem. Por exemplo, a utilização de um imóvel para apoio a obras pode gerar uma servidão temporária, enquanto a instalação de linhas de transmissão de energia elétrica normalmente enseja uma servidão de caráter permanente (Rossi, 2024). A possibilidade de indenização é outro aspecto essencial. A simples existência da servidão não gera, por si só, direito à indenização. No entanto, quando houver prejuízo efetivo, como desvalorização do imóvel, restrição severa ao uso econômico ou impacto direto sobre benfeitorias, a indenização é cabível, nos termos do Decreto-Lei nº 3.365/1941 (Justen Filho, 2025).

A obrigatoriedade de registro também é característica importante. Especialmente nas servidões não aparentes, o registro no Cartório de Registro de Imóveis é exigido pela Lei nº 6.015/1973, garantindo a publicidade do ônus e sua eficácia perante terceiros (Gonçalves, 2024). Por fim, perdura a limitação específica do uso da propriedade. As restrições devem ser compatíveis com a existência da servidão, sendo comum a proibição de construções, plantações de grande porte ou qualquer atividade que possa comprometer a prestação do serviço público.

Essas características asseguram a legalidade e a funcionalidade da servidão administrativa, ao mesmo tempo em que preservam, na medida do possível, os direitos do proprietário afetado. Sua correta aplicação exige a observância rigorosa dos princípios constitucionais da legalidade, proporcionalidade e razoabilidade, de modo a garantir o equilíbrio entre o interesse coletivo e os direitos individuais (Betti, 2024).

A servidão administrativa de passagem de energia elétrica é uma das modalidades mais recorrentes de restrição parcial imposta pelo Estado sobre a propriedade privada, com

vistas à viabilização da infraestrutura elétrica nacional. Trata-se de uma medida indispensável para a instalação e operação de redes de transmissão e distribuição de energia, sendo fundamental para garantir a continuidade do fornecimento à coletividade (Oliveira, 2024).

A instituição dessa servidão pode ocorrer de três formas distintas: por previsão legal, por acordo entre as partes ou por decisão judicial. Quando instituída por lei, a restrição incide sobre áreas previamente delimitadas, como margens de rios navegáveis ou zonas de proteção aeroportuária, sem especificar imóveis determinados, razão pela qual, em regra, não há direito à indenização. Já a servidão estabelecida por acordo resulta de negociação entre a concessionária e o proprietário do imóvel, sendo precedida de declaração de utilidade pública e formalizada mediante contrato que pode prever compensação financeira pelos prejuízos causados. Por fim, na ausência de consenso, o Poder Público pode propor ação judicial para a constituição da servidão, cabendo ao Judiciário autorizar sua instituição e fixar a necessidade de indenização (Spitzcovsky, 2022).

Essa modalidade de servidão impõe ao imóvel restrições específicas de uso, como a proibição de construções, a vedação ao plantio de árvores de grande porte e a limitação de atividades que comprometam a segurança das instalações elétricas. Embora o proprietário mantenha a posse e a titularidade do bem, a área atingida passa a ser compartilhada com o ente público ou a concessionária para fins de interesse coletivo (Horvath, 2011).

Para que produza efeitos perante terceiros, especialmente nas servidões não aparentes, é essencial seu registro no Cartório de Registro de Imóveis, nos termos da Lei nº 6.015/1973. Além disso, a atuação do Poder Público e das concessionárias deve observar os princípios da legalidade, proporcionalidade e razoabilidade, garantindo que as limitações ao direito de propriedade sejam legítimas e adequadas à finalidade pública (Argerich, 2004).

A gestão eficiente das servidões administrativas de passagem de energia elétrica exige das concessionárias o controle sistemático dos imóveis afetados, dos contratos firmados, das licenças e alvarás obtidos e dos processos judiciais relacionados. Esse gerenciamento adequado assegura a continuidade da prestação do serviço público, ao mesmo tempo em que protege os direitos dos particulares atingidos (Maciel, 2023). Dessa

forma, a servidão administrativa de passagem de energia elétrica representa um instrumento jurídico fundamental para o desenvolvimento da infraestrutura energética nacional, conciliando o atendimento ao interesse público com o respeito às garantias constitucionais da propriedade privada (Berwig, 2019).

Além da base legal, a servidão administrativa é amplamente reconhecida pela jurisprudência, com decisões do STJ e dos TRFs reforçando o cabimento de indenização quando houver prejuízo efetivo; a necessidade de respeito à legalidade e ao devido processo; a importância do registro e da delimitação da faixa de servidão (Couto, 2022).

A possibilidade de indenização na servidão administrativa é tema de grande relevância no direito administrativo, especialmente quando envolve restrições ao uso da propriedade privada para a realização de serviços públicos essenciais, como a transmissão de energia elétrica. Por se tratar de uma intervenção que impõe limitações específicas e localizadas, a legislação brasileira admite a compensação ao proprietário sempre que comprovado prejuízo efetivo decorrente da instituição da servidão (Justen Filho, 2025). Trata-se, portanto, de uma indenização de caráter parcial, distinta da desapropriação, que pressupõe a perda integral do bem. Na servidão administrativa, o proprietário mantém a titularidade e a posse, mas sofre limitação no gozo e aproveitamento econômico do imóvel (Rossi, 2024).

O fundamento legal para o cabimento de indenização encontra-se no artigo 40 do Decreto-Lei nº 3.365/1941, que dispõe sobre desapropriações por utilidade pública, bem como no artigo 5º do Decreto nº 35.851/1954, regulamentador do Código de Águas. Ambos os dispositivos reconhecem o direito à justa reparação dos danos sofridos, desde que haja prova concreta dos prejuízos gerados pela restrição imposta à propriedade. Ademais, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça e dos Tribunais Regionais Federais reforça esse entendimento, fixando como parâmetro indenizatório um percentual entre 20% e 30% do valor do domínio pleno do imóvel atingido (Campos, 2023).

A indenização, portanto, não decorre automaticamente da existência da servidão administrativa. Ela depende da demonstração de que a restrição imposta comprometeu

significativamente o valor econômico do imóvel ou impediu seu uso pleno. Entre os prejuízos que justificam a compensação financeira, destacam-se a desvalorização do bem, a impossibilidade de uso produtivo da área afetada, a danificação de benfeitorias ou cultivos e a limitação de atividades compatíveis com a segurança da estrutura pública instalada (Nohara, 2025).

Além disso, é imprescindível o registro da servidão no Cartório de Registro de Imóveis, conforme estabelece a Lei nº 6.015/1973. Esse ato garante publicidade ao ônus real e eficácia perante terceiros, sendo essencial para a validade da servidão, especialmente quando se trata de servidões não aparentes. O registro também serve como marco formal para aferição dos impactos sofridos pelo imóvel, auxiliando na fixação do valor indenizatório (Araújo, 2018).

A função social da propriedade, nesse contexto, atua como parâmetro de equilíbrio entre o interesse público e o direito à indenização. Quando a intervenção compromete de forma excessiva o uso produtivo do bem, deve haver compensação proporcional, de modo a legitimar a restrição e evitar violação ao princípio da dignidade da pessoa humana (Horvath, 2011).

A aplicação do princípio da razoabilidade deve nortear tanto a imposição da servidão quanto a análise sobre a indenização. O Poder Público ou a concessionária responsável deve ponderar os interesses envolvidos, assegurando que o sacrifício imposto ao particular não exceda os limites do justo, sob pena de violação aos direitos fundamentais à propriedade e à dignidade da pessoa humana (Meirelles, 2023).

Portanto, o cabimento da indenização na servidão administrativa de passagem de energia elétrica é medida de justiça e equilíbrio, garantindo que o interesse público não se sobreponha de forma arbitrária aos direitos individuais. A reparação, quando cabível, constitui elemento essencial para a legitimidade da intervenção estatal, harmonizando a função social da propriedade com o dever de promoção do bem coletivo (Alves, 2024).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A servidão administrativa de passagem de energia elétrica constitui um relevante mecanismo jurídico de intervenção estatal na propriedade privada, indispensável à implementação e manutenção da infraestrutura de serviços públicos essenciais. Fundamentada nos princípios da supremacia do interesse público e da função social da propriedade, a servidão se apresenta como medida que busca equilibrar o dever do Estado de promover o bem coletivo com a garantia dos direitos fundamentais do particular.

A análise desenvolvida ao longo deste trabalho permitiu compreender que, embora o Poder Público disponha de prerrogativas para restringir o uso de bens privados em nome do interesse social, essa atuação encontra limites constitucionais e legais. A imposição de servidão deve obedecer aos princípios da legalidade, proporcionalidade e razoabilidade, sendo cabível indenização sempre que houver prejuízo concreto ao proprietário, como determina o Decreto-Lei nº 3.365/1941 e a jurisprudência consolidada dos tribunais superiores.

A abordagem dos aspectos jurídicos da servidão administrativa, sua natureza como ônus real, suas formas de constituição, a necessidade de registro e os critérios para o cabimento de indenização evidenciam que esse instituto exige aplicação técnica e responsável por parte da Administração Pública e das concessionárias de serviço. O respeito às garantias constitucionais e a observância de um processo transparente e justo são elementos essenciais para a efetividade da intervenção estatal e a preservação da legitimidade do sistema jurídico.

Portanto, a servidão administrativa de passagem de energia elétrica deve ser compreendida não apenas como um instrumento a serviço do Estado, mas como uma expressão concreta do dever de compatibilizar o interesse público com os direitos individuais, garantindo o desenvolvimento da infraestrutura nacional sem abrir mão da segurança jurídica e da justiça social.

REFERÊNCIAS

ALVES, Felipe D. **Manual de Direito Administrativo**. 1 ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2024.

ARAÚJO, Edmir Netto de. **Curso de direito administrativo**. 8. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2018.

ARGERICH, Eloisa Nair de A. **Apontamentos de Direito Administrativo**. 4. ed. Ijuí: Editora Unijuí, 2004.

BERWIG, Aldemir. **Direito Administrativo**. Ijuí: Editora Unijuí, 2019.

BETTI, Bruno. **Manual de Direito Administrativo**. 1 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

CAMPOS, Ana C. **Direito Administrativo Facilitado**. 3. ed. Rio de Janeiro: Método, 2023.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 38. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2024.

COUTO, Reinaldo; CAPAGIO, Álvaro do C. **Curso de Direito Administrativo**. 5. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2022.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro- Direito das Coisas**. v. 5. 19 ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2024.

HORVATH, Miriam V. F. **Direito Administrativo**. Barueri: Manole, 2011.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025.

MACIEL, Igor M. **Manual de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2023.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 13. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2023.

MEIRELLES, Dalmo de A. **Direito Administrativo Decifrado**. 2. ed. Rio de Janeiro: Método, 2023.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo**. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

Cadernos Interdisciplinares sobre Direito

1º Salão do Conhecimento da FDCI: Ensino, Pesquisa & Curricularização da Extensão

NOHARA, Irene Patrícia D. **Direito Administrativo**. 14. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2025.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho R. **Curso de Direito Administrativo**. 12. ed. Rio de Janeiro: Método, 2024.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo**. 37. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

ROSSI, Licínia. **Manual de Direito Administrativo**. 10. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2024.

SCATOLINO, Gustavo; TRINDADE, João. **Manual didático de direito administrativo**. 8. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: Juspodivm, 2020.

SPITZCOVSKY, Celso. **Direito Administrativo**. 5. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2022.

O INSTITUTO DA DESAPROPRIAÇÃO COMO FORMA DE INTERVENÇÃO DO ESTADO NA PROPRIEDADE PRIVADA

Lara Lougon Moulin Misse Paraíso¹

Dalmo Costa Beber²

Paola Yazegy Perim³

Tauã Lima Verdán Rangel⁴

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A propriedade privada é um dos pilares fundamentais do Estado Democrático de Direito, constituindo direito individual assegurado constitucionalmente. No entanto, esse direito não é absoluto, devendo atender à sua função social, conforme determina a própria Constituição Federal de 1988. Nesse contexto, emerge a desapropriação como uma das principais formas de intervenção do Estado na esfera patrimonial do particular, legitimada pelo interesse público ou social.

¹ Graduanda do Curso de Direito da Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI). E-mail: laralmmisseparaiso@gmail.com;

² Graduando do Curso de Direito da Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI). E-mail: dalmocostabeber@gmail.com;

³ Professora Orientadora. Mestranda em Educação pela Universidade Estácio de Sá. É especialista em Direito Público pela Universidade Gama Filho e em Gestão Escolar com Habilitação em Administração pela Faculdade Multivix, além de graduada em Direito pela Faculdade de Castelo. Atua como docente na Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI). No Centro Estadual de Educação Técnica Emílio Nemer (CEET), exerce as funções de Coordenadora de Estágio e do Turno Vespertino. Também integra a Growup, Incubadora de Atividades Empreendedoras do CEET Emílio Nemer. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3243755491831513>

⁴ Professor Orientador. Estudos Pós-Doutorais em Sociologia Política pela Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF). Doutorado e mestrado em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Líder do Grupo de Pesquisa “FACES e Interfaces do Direito: Sociedade, Cultura e Interdisciplinaridade no Direito”, vinculado à Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI) Professor Universitário, Pesquisador e Articulista. Correio Eletrônico: taua_verdan2@hotmail.com. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8802878793841195>

Este trabalho tem como finalidade examinar o instituto da desapropriação sob uma perspectiva jurídico-constitucional e administrativa, abordando seus fundamentos legais, suas espécies, os procedimentos exigidos e os desafios enfrentados na sua aplicação prática. Parte-se do pressuposto de que a desapropriação é uma medida excepcional e invasiva, que só deve ocorrer nos moldes da legalidade estrita, assegurando ao expropriado o devido processo legal, o contraditório, a ampla defesa e, sobretudo, a justa e prévia indenização, conforme preceitua o artigo 5º, incisos XXIII e XXIV da Constituição Federal.

O estudo propõe-se a analisar não apenas os dispositivos legais que regulamentam a desapropriação, como o Decreto-Lei nº 3.365/1941 e a Lei nº 4.132/1962, mas também a doutrina e a jurisprudência pátria, com ênfase nos julgados do Supremo Tribunal Federal que consolidam a interpretação constitucional do tema. Além disso, destaca-se a relevância social da desapropriação nas políticas públicas, especialmente nas áreas de reforma agrária, urbanização, mobilidade e infraestrutura, bem como os conflitos decorrentes da fixação do valor indenizatório, que frequentemente geram litígios prolongados entre o Estado e os particulares.

Por meio de revisão bibliográfica e análise normativa, o trabalho pretende demonstrar a importância do equilíbrio entre o poder público de intervir na propriedade e a necessidade de proteção dos direitos fundamentais do cidadão, reforçando a ideia de que o interesse coletivo não pode se sobrepor de forma arbitrária ao direito individual, sob pena de comprometer os princípios constitucionais da legalidade, da dignidade da pessoa humana e da segurança jurídica.

MATERIAL E MÉTODOS

A metodologia empregada na construção do presente pauta-se na utilização do método científico dedutivo. Ainda, no que se refere à abordagem, trata-se de uma pesquisa qualitativa; quanto à natureza, a proposta da pesquisa foi básica, quanto aos objetivos, é uma pesquisa exploratória. Como técnicas de pesquisa, optou-se pela adoção da revisão de

literatura sob o formato sistemático, acompanhado de revisão bibliográfica. O critério de seleção do material empregado pautou-se em um viés de aproximação com a temática estabelecida. As plataformas de pesquisa utilizadas foram o *Google Acadêmico*, o *Scielo* e o *Scopus*.

DESENVOLVIMENTO

Cabe, inicialmente, trazer ao bojo desse desenvolvimento os conceitos e definições do direito de propriedade, que pressupõe o ponto de partida para compreender a abordagem proposta neste trabalho. Assim, o direito de propriedade é para a sociedade que promove um Estado Democrático de Direito, assim como a liberdade democrática para a nossa nação. Indispensável para a segurança jurídica das relações humanas, o direito de propriedade assegura as limitações de direitos e responsabilidades do cidadão comum e do próprio Estado. E regula os meios de intervenção do Estado na propriedade privada. Para Harada (2015) o direito à propriedade é absoluto, exclusivo e irrevogável ao seu proprietário, como se vê:

Pode-se dizer, em primeiro lugar, que o direito de propriedade é **absoluto**, à medida que oponível erga omnes, e apresenta caráter de plenitude. O proprietário dispõe da coisa como bem lhe aprouver, sujeitando-se, apenas, a determinadas limitações impostas no interesse da coletividade, ou decorrentes da coexistência do direito de propriedade dos demais indivíduos.

alí, de- corre do primeiro. Não pode a mesma coisa pertencer com exclusividade e simultaneamente a duas ou mais pessoas. O art. 1.231 do Código Civil agasalha esse caráter exclusivo ao prescrever que “a propriedade presume-se exclusiva e ilimitada até prova em contrário”. Dos dois atributos acima decorre o terceiro: a **irrevogabilidade**. Assim, uma vez adquirida a propriedade, de regra, não pode ser perdida senão pela vontade do proprietário. A propriedade tem, pois, um sentido perpetuo, subsistindo independentemente de exercício, enquanto não sobrevier causa legal extintiva. Com a morte do proprietário transfere-se a propriedade a seus sucessores (Harada, 2015, p. 9). **(Grifei)**

Neste contexto, importante destacar o artigo 1.228 do Código Civil, que assegura ao proprietário a faculdade de usar, gozar, dispor, o direito de reaver a propriedade, dentro do amparo legal, como se vê: “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” (Brasil, 2002). Desta forma, pode-se dizer que o direito de propriedade assegura ao proprietário ter a coisa como sua, podendo usá-la da melhor forma que lhe prover dentro dos limites e prerrogativas legais. Esboçado anteriormente que o direito a propriedade é um pressuposto do Estado Democrático de Direito, a assegurar as garantias e direitos precípuos ao proprietário sobre a propriedade, podendo utilizá-la da forma que lhe aprouver dentro dos ditames legais.

Entretanto, não existe supremacia do particular individual. O direito à propriedade se demonstra não absoluto, ou seja, o interesse individual do particular não se sobrepõe ao interesse público, que por sua vez preza pelo bem-estar da coletividade. Nesse diapasão, o Estado pode retirar a posse e/ou propriedade do particular de determinada coisa (bem jurídico) e tomar para si, em prol de atingir um bem comum em prol da comunidade. Isso através da desapropriação (Mello, 2022) Cabe ressaltar que este instituto da desapropriação segue os protocolos e ditames legais, com devida justificativa e motivação do Estado.

Em corroboração ao entendimento da supremacia do interesse público, inclusive sobre a propriedade privada, passa-se a observar as formas do Estado adentrarem ou intervir sobrepondo ao interesse particular. Podem ser observados alguns tipos de intervenção do Estado na propriedade, sendo eles de caráter frágil provisório e até definitivo em que o bem deixa de pertencer ao particular e passa a pertencer ao Poder Público (Mukai, 2019).

Essa intervenção como assegura Harada (2015), seguirá um dos pressupostos precípuos do bem, o atingimento de sua função social.

Do exposto, é possível concluir que a Constituição Federal inscreveu o princípio da função social para a propriedade em geral; inscreveu a propriedade privada e sua função social como um dos princípios da ordem econômica, fundada na valorização do trabalho e na livre iniciativa, com o

fito de assegurar a todos a existência digna, conforme os ditames da justiça social e definiu o conteúdo desse princípio em relação às propriedades urbana e rural (Silva, 2022, p. 645).

Nota-se ainda que as limitações, regulações e restrições do Poder Público na propriedade privada ocorre em suas variadas esferas de poder, do maior ao menor grau, como por exemplo o plano diretor municipal. Este normativo regula, delimita e estabelece as características, condições, especificações, dentre outras peculiaridades que se permitirá ou não acerca de construções e utilização de solo, em zoneamentos urbanos (Silva, 2022).

Pode-se citar como intervenção do Estado a limitação administrativa, servidão administrativa, requisição administrativa, ocupação temporária, tombamento e desapropriação, que sempre serão precedidas de motivação e justificativa pelo Poder Público, devidamente amparado na legalidade e interesse público (Di Pietro, 2015).

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Desapropriação, segundo Pontes de Miranda (1968, p. 371 *apud* Harada, 2015, p. 9), “é a retirada da propriedade com indenização integral, a que a Constituição de 1967, art. 150, § 2o, 1a parte, exige ser prévia e justa”. Para Hely Lopes Meirelles,

desapropriação ou expropriação é a transferência compulsória da propriedade particular para o Poder Público ou seus delegados, por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização e, ainda, por desatendimento a normas do Plano Diretor (desapropriação-sanção, art. 182, § 4o, III, da CF), neste caso com pagamento em títulos da dívida pública municipal, aprovados pelo Senado Federal (Meirelles, 1994, p. 303 *apud* Harada, 2015, p. 9)

Odete Medauar (1996, p. 379 *apud* Harada, 2015, p. 9), por sua vez, conceitua a desapropriação “como figura jurídica pela qual o poder público, necessitando de um bem para fins de interesse público, retira-o do patrimônio do proprietário, mediante prévia e justa indenização”. Na lição de José Cretella Júnior (1972, p. 23 *apud* Harada, 2015, p.9), a

desapropriação é: “o ato pelo qual o Estado, necessitando de um bem particular, para fins de interesse público, obriga o proprietário a transferir-lhe a propriedade desse bem, mediante prévia e justa indenização”

Há respaldo para concluir a desapropriação é um ato administrativo pelo qual o Estado, baseado no interesse público ou social, retira a propriedade de um particular, compensando-o financeiramente. A supremacia do interesse público encontra respaldo jurídico na Carta Magna, o instituto da desapropriação previsto no artigo 5º, incisos XXIII e XXIV, que estabelece que a transferência compulsória da propriedade ocorre mediante indenização justa, prévia e em dinheiro, salvo nos casos específicos previstos em lei, como se vê:

Art. 5º [...]

XXIII- a propriedade atenderá a sua função social;

XXIV - a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição (Brasil, 1988)

Além da previsão constitucional, a desapropriação é regulamentada pelo Decreto-Lei nº 3.365/1941, que estabelece suas regras gerais, e pela Lei nº 4.132/1962, que trata da desapropriação por interesse social. A desapropriação é, portanto, uma forma de intervenção do Estado na propriedade privada, justificada pela necessidade de atender a interesses coletivos (Mello, 2022).

A desapropriação pode ser classificada em duas modalidades principais: a desapropriação por utilidade pública e a desapropriação por interesse social. A primeira ocorre quando o Estado necessita de um bem para a realização de obras ou serviços públicos, como a construção de estradas, hospitais ou escolas. Já a desapropriação por interesse social está relacionada à promoção de justiça social, como a reforma agrária ou a urbanização de áreas precárias (Justen Filho, 2018).

Conforme preceitua Di Pietro (2015), a desapropriação é um instrumento essencial para a realização de políticas públicas, pois permite ao Estado intervir diretamente na propriedade privada quando necessário para o bem comum. No entanto, a desapropriação deve seguir rigorosamente os procedimentos legais, garantindo ao proprietário o direito à justa indenização.

A justa indenização é um dos pilares da desapropriação, pois visa compensar o proprietário pela perda de seu bem. A Constituição Federal estabelece que a indenização deve ser prévia e em dinheiro, exceto nos casos de desapropriação para fins de reforma agrária, em que a indenização pode ser feita por meio de títulos da dívida pública. A jurisprudência pátria reforça a necessidade de que a indenização seja justa, correspondendo ao valor real do bem, e paga previamente ao expropriado, garantindo a segurança jurídica. Casos emblemáticos julgados pelo STF indicam que a ausência de indenização adequada pode configurar violação ao direito fundamental de propriedade (Moraes, 2021).

A desapropriação, apesar de ser um instrumento legítimo, gera debates sobre os limites da intervenção estatal na propriedade privada. A doutrina e a jurisprudência apontam que, para ser constitucionalmente válida, a desapropriação deve respeitar o princípio do devido processo legal, garantindo o contraditório e a ampla defesa ao proprietário. Além disso, a fixação do valor indenizatório é um dos aspectos mais controversos, pois, muitas vezes, há divergências entre o valor oferecido pelo ente público e o valor real de mercado do bem. Tal fato pode resultar em litígios prolongados, prejudicando tanto o Estado quanto o particular (Di Pietro, 2015)

A análise das decisões judiciais demonstra a necessidade de equilíbrio entre a proteção do direito de propriedade e a concretização do interesse coletivo. A correta aplicação dos preceitos constitucionais e legais da desapropriação é essencial para evitar arbitrariedades e garantir a efetividade desse instrumento jurídico. Como bem destaca Meirelles (2016), a desapropriação deve ser utilizada com cautela pelo Estado, pois envolve a retirada de um bem de um particular, o que pode gerar conflitos e resistências. Além disso,

é fundamental que o processo de desapropriação seja transparente e siga todos os trâmites legais, a fim de evitar abusos e garantir a legitimidade da ação estatal.

Outro ponto importante a ser discutido é a questão da desapropriação para fins de reforma agrária. Nesse caso, a desapropriação é justificada pela necessidade de promover a justiça social e a distribuição de terras. No entanto, esse tipo de desapropriação também gera polêmicas, principalmente no que diz respeito à forma de indenização, que pode ser feita por meio de títulos da dívida pública, o que nem sempre é visto como justo pelos proprietários (Ferreira Filho, 2018).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conclui-se que a desapropriação é uma ferramenta indispensável para a implementação de políticas públicas e a promoção do interesse coletivo. No entanto, é fundamental que sua aplicação respeite o equilíbrio entre a função social da propriedade e os direitos individuais dos proprietários afetados. Para aprimorar esse instituto, sugere-se a adoção de critérios mais transparentes na definição das indenizações, além do fortalecimento de políticas de reassentamento. Dessa forma, a desapropriação pode ser um mecanismo eficaz de transformação social, garantindo tanto o desenvolvimento urbano quanto a proteção dos cidadãos envolvidos.

Em suma, o instituto da desapropriação é uma ferramenta essencial para a atuação do Estado na promoção do interesse público e social. No entanto, é fundamental que esse mecanismo seja utilizado com responsabilidade, respeitando os direitos dos proprietários e garantindo a justa indenização. A desapropriação deve ser vista como um instrumento de promoção do bem comum, mas sempre com o cuidado de evitar abusos e garantir a transparência no processo.

Portanto, é dever do Estado assegurar que a desapropriação seja realizada de forma justa e equilibrada, buscando conciliar os interesses públicos com os direitos dos proprietários. A efetivação desse equilíbrio é fundamental para a manutenção da ordem

jurídica e social, garantindo que a desapropriação cumpra seu papel de promover o desenvolvimento e o bem-estar da coletividade.

A desapropriação é um mecanismo fundamental para o desenvolvimento de políticas públicas, possibilitando a realização de obras de infraestrutura, moradia e preservação ambiental. No entanto, sua aplicação deve ser pautada na legalidade, garantindo indenizações justas e respeitando os princípios constitucionais. Dessa forma, a pesquisa evidencia que, embora a desapropriação seja necessária para o atendimento do interesse público, seu uso deve ser criterioso, evitando prejuízos desproporcionais aos proprietários e assegurando a segurança jurídica das relações patrimoniais.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição [1988]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 05 de outubro de 1988. Brasília-DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941**. Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 07 mar. 2025.

BRASIL. **Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962**. Dispõe sobre a desapropriação por interesse social. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 07 mar. 2025.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Jurisprudência sobre desapropriação e função social da propriedade. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 08 mar. 2025.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2018.

HARADA, Kiyoshi. **Desapropriação**. 11 ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2015.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 48. ed. São Paulo: Malheiros, 2023.

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

MUKAI, Toshio. **Desapropriação por interesse social**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

SILVA, José Afonso da. **Direito Constitucional Positivo**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2022.

DESAPROPRIAÇÃO POR CULTIVO DE DROGAS: UM EXAME SOBRE A HIPÓTESE CONSTITUCIONAL DO ART. 243/CF

Gabriel Ferreira Veríssimo¹
João Gabriel Leite França Dias da Silva²
Paola Yazegy Perim³
Tauã Lima Verdán Rangel⁴

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Este presente estudo tem como foco a análise das consequências do artigo 243 em relação aos princípios constitucionais, examinando os limites da desapropriação sem indenização e os efeitos sobre as políticas públicas voltadas para o combate ao tráfico de drogas e à exploração do trabalho escravo. A pesquisa pretende avaliar a eficácia dessa medida em relação aos objetivos sociais de reforma agrária e habitação popular, considerando a necessidade de um equilíbrio entre as ações estatais e a proteção dos

¹ Graduando do Curso de Direito da Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI). E-mail: gabrielfverissimo@outlook.com;

² Graduando do Curso de Direito da Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI). E-mail: joagabrielleite765@gmail.com;

³ Professora Orientadora. Mestranda em Educação pela Universidade Estácio de Sá. É especialista em Direito Público pela Universidade Gama Filho e em Gestão Escolar com Habilitação em Administração pela Faculdade Multivix, além de graduada em Direito pela Faculdade de Castelo. Atua como docente na Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI). No Centro Estadual de Educação Técnica Emílio Nemer (CEET), exerce as funções de Coordenadora de Estágio e do Turno Vespertino. Também integra a Growup, Incubadora de Atividades Empreendedoras do CEET Emílio Nemer. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3243755491831513>

⁴ Professor Orientador. Estudos Pós-Doutorais em Sociologia Política pela Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF). Doutorado e mestrado em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Líder do Grupo de Pesquisa “FACES e Interfaces do Direito: Sociedade, Cultura e Interdisciplinaridade no Direito”, vinculado à Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI) Professor Universitário, Pesquisador e Articulista. Correio Eletrônico: taua_verdan2@hotmail.com. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8802878793841195>

direitos das pessoas impactadas. Além disso, será discutida a conexão entre a desapropriação e outras penalidades legais, assim como os obstáculos na implementação dessa norma no cenário atual.

MATERIAL E MÉTODOS

A metodologia empregada na construção do presente pauta-se na utilização do método científico dedutivo. Ainda, no que se refere à abordagem, trata-se de uma pesquisa qualitativa; quanto à natureza, a proposta da pesquisa foi básica, quanto aos objetivos, é uma pesquisa exploratória. Como técnicas de pesquisa, optou-se pela adoção da revisão de literatura sob o formato sistemático, acompanhado de revisão bibliográfica. O critério de seleção do material empregado pautou-se em um viés de aproximação com a temática estabelecida. As plataformas de pesquisa utilizadas foram o *Google Acadêmico*, o *Scielo* e o *Scopus*.

DESENVOLVIMENTO

A supremacia do interesse público é um dos pilares do Direito Público e se manifesta como justificativa para diversas ações do Estado, sobretudo aquelas que interferem na esfera jurídica do particular. Este princípio assegura que, sempre que houver conflito entre o interesse coletivo e o interesse individual, prevalecerá o interesse coletivo desde que observado o devido processo legal. Trata-se de um dos fundamentos do poder de império do Estado, que lhe confere prerrogativas específicas para garantir a realização do bem comum (Meirelles, 2016).

A Constituição Federal de 1988, ainda que não mencione expressamente esse princípio, o consagra claramente em diversos dispositivos que orientam a atuação da Administração Pública em prol do interesse coletivo. Nesse contexto, a supremacia do interesse público legitima, por exemplo, ações como desapropriações, limitações

administrativas e intervenções em bens privados, desde que pautadas na legalidade e no equilíbrio. Como afirma Maria Sylvia Zanella Di Pietro, "a existência do princípio justifica a criação de prerrogativas para a Administração Pública em detrimento do particular" (Di Pietro, 2023, p. 79).

Nesse sentido, a aplicação do princípio da supremacia do interesse público exige constante ponderação entre os valores em conflito, sob pena de violação aos direitos e garantias individuais. O Estado, ao exercer tal supremacia, deve limitar-se aos fins constitucionais que justificam sua atuação, respeitando o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa. A supremacia do interesse público, portanto, não é absoluta, mas condicionada pela própria Constituição (Di Pietro, 2017).

A intervenção do Estado na propriedade privada é um dos principais reflexos do princípio da supremacia do interesse público. A Constituição de 1988 prevê diversas formas de intervenção, tais como a desapropriação, a servidão administrativa, a requisição e a limitação administrativa. Todas essas modalidades têm em comum o objetivo de compatibilizar o uso da propriedade com o interesse coletivo. Conforme o artigo 5º, XXIV, "a lei assegurará ao proprietário o direito à desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social" (Brasil, 1988).

A expropriação prevista no artigo 243 da Constituição Federal representa uma forma especial de intervenção, uma vez que decorre da utilização ilícita da propriedade para o cultivo de plantas psicotrópicas. Diferentemente da desapropriação tradicional, essa expropriação é feita sem indenização, como sanção ao desvio da função social da propriedade. Medida de natureza sancionatória, com o intuito de proteger a sociedade contra os danos do tráfico de drogas (Silva, 2013).

Essa medida demonstra como o Estado pode suprimir o direito de propriedade quando este é exercido de forma contrária ao bem comum. A atuação estatal, nesse caso, é orientada não apenas pela repressão ao ilícito penal, mas também pela promoção de políticas públicas sociais, como reforma agrária e habitação popular, conforme previsto na parte final do artigo 243. Dessa forma, o interesse público se sobrepõe ao direito particular,

em uma intervenção com finalidade corretiva e redistributiva. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem reconhecido a legitimidade dessas formas de intervenção, desde que respeitados os princípios constitucionais da legalidade, proporcionalidade e razoabilidade. O STF já decidiu que "a função social da propriedade constitui limite constitucional ao direito de propriedade" (Brasil. Supremo Tribunal Federal, 2001). Isso reforça que a intervenção estatal deve sempre buscar a realização de objetivos coletivos consagrados na Constituição.

Portanto, a correlação entre a supremacia do interesse público e a intervenção na propriedade é direta e inegável. Ao exercer sua competência constitucional de intervir em bens privados, o Estado reafirma seu compromisso com a ordem pública, a paz social e os direitos fundamentais da coletividade (Di Pietro, 2017). A função social da propriedade é um dos elementos estruturantes do regime jurídico da propriedade na Constituição de 1988. Longe de conferir ao proprietário um direito absoluto, a Carta Magna estabelece que o exercício da propriedade deve atender a finalidades sociais. O artigo 5º, inciso XXIII, é claro ao dispor que "a propriedade atenderá a sua função social", indicando que o interesse coletivo limita e orienta o uso do bem (Di Pietro, 2017).

A função social da propriedade é um conceito que traduz a ideia de que os bens não devem ser utilizados de forma egoística ou desvinculada das necessidades da coletividade. A função social é o conteúdo ético-jurídico da propriedade, a partir do qual seu uso deve beneficiar a sociedade. Assim, o proprietário deve exercer seus direitos de forma compatível com o interesse público (Silva, 2013). Além disso, a função social da propriedade atua como critério de justiça distributiva, permitindo que o Estado promova a redistribuição de terras e imóveis para fins de reforma agrária e programas habitacionais. Nesse ponto, a função social deixa de ser um limite negativo e passa a ser um fundamento positivo de políticas públicas voltadas à inclusão social e ao desenvolvimento sustentável (Bandeira de Mello, 2014).

O atendimento à função social da propriedade não se dá de forma automática. É necessário que o bem esteja cumprindo, na prática, sua destinação econômica e social, de modo a beneficiar não apenas o proprietário, mas também a coletividade. No caso da

propriedade rural, o artigo 186 da Constituição Federal estabelece critérios objetivos para aferir esse cumprimento: aproveitamento racional e adequado, utilização adequada dos recursos naturais, observância das disposições trabalhistas e exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e trabalhadores (Carvalho Filho, 2016). A propriedade urbana, por sua vez, deve atender às exigências do plano diretor municipal, conforme estabelece o artigo 182, inciso 2º, da Constituição. Isso significa que o uso da propriedade urbana deve estar em consonância com a política de desenvolvimento urbano, priorizando o bem-estar da população e o ordenamento sustentável do espaço urbano. Assim, a função social está intrinsecamente ligada ao planejamento estatal e à organização territorial (Di Pietro, 2017).

Para Sundfeld, a função social da propriedade é “uma cláusula geral que admite interpretação segundo os fins do Estado Social, impondo ao particular deveres de compatibilidade com o bem comum” (Sundfeld, 2020, p. 61). Isso significa que o cumprimento da função social não depende apenas da legalidade formal da posse ou uso, mas de sua efetiva consonância com os valores constitucionais. Dessa forma, o descumprimento dos requisitos legais de função social pode legitimar diferentes medidas estatais, desde a imposição de sanções administrativas até a própria perda do bem. No caso do artigo 243, a expropriação é um mecanismo extremo, reservado às situações em que o desvio de finalidade da propriedade atinge patamares de gravidade incompatíveis com os princípios da Constituição.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

A desapropriação, em linhas gerais, é um instrumento pelo qual o Estado pode retirar um bem de um particular para atender a interesses maiores da coletividade. Normalmente, esse processo ocorre mediante o pagamento de uma indenização justa e prévia, como prevê a Constituição no artigo 5º, inciso XXIV. Isto é, quando há uma necessidade ou utilidade pública como a construção de uma estrada ou escola o Estado pode intervir, desde que

respeite os direitos do proprietário. É uma forma de equilibrar o interesse individual com o bem comum (Brasil, 1988; Moraes, 2023).

Contudo, o artigo 243 da Constituição Federal traz uma situação bem diferente e mais rigorosa: ele trata da expropriação de propriedades rurais ou urbanas utilizadas para o cultivo ilegal de plantas psicotrópicas. Nesse caso, a medida tem um caráter claramente sancionatório. Não é apenas uma questão de necessidade pública, mas sim uma resposta ao uso da propriedade de maneira contrária à sua função social. Ademais, o imóvel, ao ser vinculado ao tráfico de drogas, perde sua legitimidade como bem protegido pela Constituição, e passa a ser redirecionado para projetos sociais, como a reforma agrária ou programas habitacionais (Brasil, 1988; Lenza, 2023).

Por isso, nesse tipo de expropriação, a Constituição deixa claro: não há direito à indenização. Isso acontece porque o uso da propriedade foi desviado de sua finalidade legítima, causando prejuízo não só à ordem legal, mas também à sociedade como um todo. Não obstante, o Supremo Tribunal Federal já reconheceu essa possibilidade, desde que sejam assegurados o contraditório e a ampla defesa. Assim, o que se busca não é apenas punir, mas também transformar: tirar de onde houve destruição e devolver à sociedade em forma de construção — seja de moradias, dignidade ou novas oportunidades (Brasil. Supremo Tribunal Federal, 2020; Mendes; Branco, 2022).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A expropriação sem indenização prevista no artigo 243 da Constituição Federal traduz uma resposta constitucional à violação da função social da propriedade, especialmente nos casos de cultivo de plantas psicotrópicas. Trata-se de uma medida que busca proteger a coletividade e reafirmar o interesse público diante do uso ilícito da terra ou do imóvel, funcionando não apenas como sanção, mas como instrumento de transformação social voltado à reforma agrária e à habitação popular.

A jurisprudência brasileira tem reconhecido a legitimidade dessa intervenção. O Supremo Tribunal Federal, por exemplo, declarou na ADI 2397/DF que “a função social da propriedade constitui limite constitucional ao direito de propriedade” (Brasil. Supremo Tribunal Federal, 2001), enfatizando que o direito de propriedade não é absoluto e deve sempre se alinhar aos princípios constitucionais.

Tal entendimento fortalece a atuação estatal frente ao descumprimento das finalidades sociais da propriedade. Apesar disso, é preciso cautela. A aplicação da expropriação deve observar rigorosamente o devido processo legal e os direitos fundamentais dos envolvidos, evitando que a punição recaia de forma desproporcional sobre indivíduos em situação de vulnerabilidade. O desafio é garantir que a norma constitucional não se resuma a uma punição, mas que efetivamente se traduza em políticas públicas que revertam o uso indevido da propriedade em benefícios concretos para a coletividade.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição [1988]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 05 de outubro de 1988. Brasília-DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Acórdão proferido na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 2397/DF**. Relator: Ministro Celso de Mello. Julgado em 04 out. 2001.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Acórdão proferido no Recurso Extraordinário com Agravo 1.098.879/SP**. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Julgado em 06 mar. 2020.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 35. ed. São Paulo: Lumen Juris, 2016.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 31. ed. São Paulo: Atlas, 2023;

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquemático**. 28. ed. São Paulo: Saraiva, 2023.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 43. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2022.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 38. ed. São Paulo: Atlas, 2023.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

SUNDFELD, Carlos Ari. **O direito constitucional e a função social da propriedade**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2020;

A DESAPROPRIAÇÃO CONSTITUCIONAL EM DECORRÊNCIA DA EXPLORAÇÃO DE MÃO DE OBRA ESCRAVA

Ana Beatriz Destefani Rocha¹
Ana Elisa Machado dos Anjos²
Paola Yazegy Perim³
Tauã Lima Verdán Rangel⁴

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A propriedade é um direito fundamental, assegurado pela Constituição Federal de 1988. Todo indivíduo possui a liberdade de usar e gozar de sua propriedade, desde que, respeite os limites legais e faça com que esta seja produtiva para a sociedade, ou seja, cumpra sua função social e agregue no bem-esta coletivo.

O objetivo deste trabalho foi, inicialmente, apresentar os princípios que orientam o conceito de propriedade, a fim de possibilitar uma discussão sobre a desapropriação

¹ Graduanda do Curso de Direito da Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI). E-mail: anabiarochadestefani@gmail.com;

² Graduanda do Curso de Direito da Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI). E-mail: anaelismachado14@gmail.com;

³ Professora Orientadora. Mestranda em Educação pela Universidade Estácio de Sá. É especialista em Direito Público pela Universidade Gama Filho e em Gestão Escolar com Habilitação em Administração pela Faculdade Multivix, além de graduada em Direito pela Faculdade de Castelo. Atua como docente na Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI). No Centro Estadual de Educação Técnica Emílio Nemer (CEET), exerce as funções de Coordenadora de Estágio e do Turno Vespertino. Também integra a Growup, Incubadora de Atividades Empreendedoras do CEET Emílio Nemer. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3243755491831513>

⁴ Professor Orientador. Estudos Pós-Doutorais em Sociologia Política pela Universidade Estadual do Norte Fluminense (UNEF). Doutorado e mestrado em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Líder do Grupo de Pesquisa “FACES e Interfaces do Direito: Sociedade, Cultura e Interdisciplinaridade no Direito”, vinculado à Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI) Professor Universitário, Pesquisador e Articulista. Correio Eletrônico: taua_verdan2@hotmail.com. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8802878793841195>

constitucional, abordando-a sob duas perspectivas. A primeira delas busca explorar os aspectos da desapropriação à luz da doutrina, com base em autores como Di Pietro, Meirelles e Carvalho Filho. A segunda perspectiva foca nas normas e fundamentos previstos no ordenamento jurídico.

MATERIAL E MÉTODOS

A metodologia empregada na construção do presente pauta-se na utilização do método científico dedutivo. Ainda, no que se refere à abordagem, trata-se de uma pesquisa qualitativa; quanto à natureza, a proposta da pesquisa foi básica, quanto aos objetivos, é uma pesquisa exploratória. Como técnicas de pesquisa, optou-se pela adoção da revisão de literatura sob o formato sistemático, acompanhado de revisão bibliográfica. O critério de seleção do material empregado pautou-se em um viés de aproximação com a temática estabelecida. As plataformas de pesquisa utilizadas foram o *Google Acadêmico*, o *Scielo* e o *Scopus*.

DESENVOLVIMENTO

Para se entender como funciona o processo de desapropriação constitucional, é necessário compreender alguns pontos pertinentes. Primeiramente, destaca-se o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, considerado pela doutrina, um dos pilares da Administração Pública; que apesar de ser um princípio implícito, possui suas aplicações previstas em normas jurídicas, como bem menciona Maria Sylvania Zanella Di Pietro:

Esse princípio está presente tanto no momento da elaboração da lei como no momento da sua execução em concreto pela Administração Pública. Ele inspira o legislador e vincula a autoridade administrativa em toda a sua atuação. (Di Pietro, 2024, p. 79)

O objetivo desse princípio é fazer com que a Administração Pública atue em prol dos interesses coletivos, ao criar normas de caráter geral e abstrato, ou seja, quando ocorrer algum conflito entre um interesse particular e o interesse público (coletivo); este último deve prevalecer (Patriota, 2017). A função social da propriedade também é um ponto crucial a ser discutido, este princípio exige que as propriedades sejam utilizadas de forma benéfica a sociedade, tendo sua norma prevista na Constituição Federal em seu artigo 5º, inciso XXIII:

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: *[omissis]*

XXIII - a propriedade atenderá a sua função social (Brasil, 1988).

Para cada propriedade atender a sua respectiva função social, a doutrina as classificou em dois grupos, rural e urbana; dessa forma, cada uma possui uma característica específica para atender a sua função. A propriedade rural, abrange uma série de obrigações, além de contribuir para o bem-estar coletivo, ela deve conservar o meio ambiente e promover o uso produtivo da terra, cumprindo assim o seu objetivo, como menciona a Constituição Federal, artigo 186, incisos; I, II, III e IV:

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

I - aproveitamento racional e adequado;

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

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

IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores (Brasil, 1988).

Tratando-se da propriedade urbana, para atender a sua função social, esta deve cumprir as exigências presentes no plano diretor. Este plano é aprovado pela Câmara

Municipal e se torna obrigatório em cidades com mais de 20.000 habitantes (Brasil, 1988). A Constituição Federal, não só estabelece as obrigações que devem ser cumpridas para atingir a função social da propriedade urbana, como também, impõem sanções para os proprietários que não a utilizam de forma incorreta, conforme descreve o artigo 182, §4º, incisos; I, II e III, da Constituição Federal:

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) [omissis]

§ 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 (Brasil, 1988).

Em suma, aqueles que não fazem com que a propriedade cumpra o seu objetivo estabelecido em lei, sofrem penalidades, caracterizando uma forma de intervenção estatal. Sobre está, um dos últimos pontos a serem discutidos, cabe destacar que, existem várias modalidades de intervenção estatal na propriedade; sendo elas: a ocupação temporária, o tombamento, a requisição, a servidão administrativa, a desapropriação e o parcelamento e edificação compulsórios (Di Pietro, 2025).

A ocupação temporária, obriga ao proprietário a conceder ao Poder Público o uso do imóvel para serviços de interesses coletivos, temporariamente, podendo este se opor, sendo assegurado pelo artigo 1.231 do Código Civil: “Art. 1.231. A propriedade presume-se plena e exclusiva, até prova em contrário” (Brasil, 2002). O tombamento, diferente da

intervenção citada acima, refere-se à limitação absoluta da propriedade, mas também busca sempre o benefício do interesse coletivo, gerando um ônus excessivo, se comparado as limitações administrativas, pois incide sobre imóvel determinado (Di Pietro, 2025).

A servidão administrativa, configura-se um direito real, que está relacionado a um interesse público. Esta medida penaliza o proprietário limitando o uso exclusivo de seu imóvel, e conseqüentemente impõem a obrigação de arcar com ônus parcial sobre este, transferindo para outrem a autonomia de usufruir da propriedade (Di Pietro, 2025).

A desapropriação, tema central a ser trabalhado no presente resumo, é uma sanção aplicada aos proprietários que não utilizam de forma correta a sua propriedade, cumprindo a sua função social determinada em lei, esta intervenção ocorre por meio de transferência compulsória do imóvel, mediante indenização (Di Pietro, 2025).

Por fim, a edificação e o parcelamento compulsórios são medidas resultantes da utilização inadequada do imóvel, que acarretam a perda do direito absoluto e perpétuo sobre ele, impondo ao indivíduo a obrigatoriedade de dividir ou construir de forma a atender à sua função social (Di Pietro, 2025).

RESULTADOS E DISCUSSÃO

O direito de propriedade, amplamente reconhecido, encontra-se assegurado constitucionalmente pelo artigo 5º, inciso XXII, da Constituição Federal:

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: [omissis]
XXII - é garantido o direito de propriedade (Brasil,1988).

Assim, seria, em regra, não possível a supressão de tal direito, exceto nas hipóteses legalmente previstas, conforme regulamenta o artigo 243 da Constituição Federal, que

prevê a desapropriação por conta de culturas ilegais de plantas psicotrópicas ou a exploração de trabalho escravo. Neste sentido, dita o dispositivo constitucional:

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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 81, de 2014) (Brasil, 2014).

O artigo mencionado acima, que antes somente previa a desapropriação em propriedades que fossem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas, foi alterado pela Emenda Constitucional nº 81/2014, a qual introduziu em sua redação a previsão de desapropriação nos casos de exploração de trabalho escravo, em face da necessidade de uma atuação jurídica mais rigorosa, para combater a exploração de trabalhadores em situações desumanas. Devido à persistência das práticas exploratórias de mão obra escrava, o Código Penal adotou a sua tipificação em seu artigo 149:

Art. 149. Reduzir alguém a condição análoga à de escravo, quer submetendo-o a trabalhos forçados ou a jornada exaustiva, quer sujeitando-o a condições degradantes de trabalho, quer restringindo, por qualquer meio, sua locomoção em razão de dívida contraída com o empregador ou preposto:

Pena - reclusão, de dois a oito anos, e multa, além da pena correspondente à violência (Brasil, 1940).

O artigo 149 do Código Penal, além de prever sanções a todos aqueles que concorrem para esse crime, ele também define o que se enquadra como trabalho escravo, e o denomina em sua redação como “Reduzir alguém a condição análoga à de escravo” (Brasil,1940). Após implementação da Emenda Constitucional nº 81/2014 no ordenamento

jurídico, houve vários debates entre diversos doutrinadores, em relação a sua legalidade e a sua eficácia, pois, apesar de prever a desapropriação em decorrência da exploração de mão de obra escrava, ela não detalha como o Poder Público deve intervir para efetivar esta medida. Para José dos Santos Carvalho Filho, entende-se a desapropriação como:

Desapropriação é o procedimento de direito público pelo qual o Poder Público transfere para si a propriedade de terceiro, por razões de utilidade pública ou de interesse social, normalmente mediante o pagamento de indenização (Carvalho Filho, 2024, p. 694).

Tese defendida também por Maria Sylvia Zanella Di Pietro, que também a descreve como: “[...] o procedimento administrativo pelo qual o Poder Público ou seus delegados, mediante prévia declaração de necessidade pública, utilidade pública ou interesse social, impõe ao proprietário a perda de um bem, substituindo-o em seu patrimônio por justa indenização” (Di Pietro, 2025, p. 171).

Em outro ponto de vista, para Hely Lopes Meirelles, a desapropriação é muito mais que apenas um ato de transferência entre um terceiro e o Poder Público: “Trata-se de uma forma de intervenção que se qualifica como forma de aquisição originária de propriedade pelo Estado” (Meirelles, 2023, p. 446); ou seja, para Meirelles quando o Estado desapropria, ele não transfere apenas um bem de um particular para o Poder Público, como também transforma esse bem em novo, dessa forma, a propriedade não possui relação nenhuma com o proprietário anterior.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em suma, pode-se concluir que o direito a propriedade é um princípio fundamental assegurado pela Constituição Federal de 1988, salvo nas hipóteses legalmente previstas. A criação da Emenda Constitucional nº 81/2014 ampliou o campo da desapropriação constitucional, para as propriedades que utilizassem mão de obra escrava, no entanto,

apesar da efetivação desta medida, ainda podemos observar proprietários que concorrem para esse crime, sendo este tipificado pelo Código Penal em seu artigo 149 (Brasil, 1940).

Diversos autores como Di Pietro, Meirelles e Carvalho Filho, discutem a sua eficácia, visto que, a indenização aos proprietários facilita a continuação desta prática em outro ambiente. Portanto, se torna dever do Poder Público, garantir o fim da exploração de mão de obra escrava, com a desapropriação, não cabendo a indenização ao proprietário, sendo esta uma forma mais robusta de puni-lo pelo mal gerado a sociedade, visando sempre garantir o bem-estar coletivo e o cumprimento da função social das propriedades urbanas e rurais.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição [1988]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 05 de outubro de 1988. Brasília-DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Decreto-Lei nº. 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em abr. 2025.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 81, de 5 de junho de 2014**. Dá nova redação ao art. 243 da Constituição Federal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc81.htm. Acesso em abr. 2025.

BRASIL. **Lei nº. 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em abr. 2025.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 38. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2024.

MEIRELLES, Dalmo de A. **Direito Administrativo Decifrado**. 2. ed. Rio de Janeiro: Método, 2023.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 37. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 38. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025.

PATRIOTA, Caio César Soares Ribeiro Borges. O princípio da supremacia do interesse público. *In*: **Jusbrasil**, portal eletrônico, 2017. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/o-principio-da-supremacia-do-interesse-publico/433296963>. Acesso em abr. 2025.

A CONSTITUCIONALIZAÇÃO DO DIREITO DAS COISAS: A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE COMO PARADIGMA JURÍDICO

Maria Eduarda Marques Costa ¹

Mariana Mota da Silva Dias ²

Paola Yazegy Perim³

Tauã Lima Verdán Rangel⁴

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Este trabalho tem como objetivo examinar a constitucionalização do Direito das Coisas, com ênfase na função social da propriedade como novo paradigma jurídico. A pesquisa parte da análise da influência da Constituição de 1988 sobre institutos do direito privado, sobretudo no processo de ressignificação da propriedade. O desenvolvimento evidenciou como o conceito de função social transforma o exercício da propriedade privada

¹ Graduanda do Curso de Direito da Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI). E-mail: mmarquescosta128@gmail.com.

² Graduanda do Curso de Direito da Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI). E-mail: marianadiasmota9@gmail.com.

³ Professora Orientadora. Mestranda em Educação pela Universidade Estácio de Sá. É especialista em Direito Público pela Universidade Gama Filho e em Gestão Escolar com Habilitação em Administração pela Faculdade Multivix, além de graduada em Direito pela Faculdade de Castelo. Atua como docente na Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI). No Centro Estadual de Educação Técnica Emílio Nemer (CEET), exerce as funções de Coordenadora de Estágio e do Turno Vespertino. Também integra a Growup, Incubadora de Atividades Empreendedoras do CEET Emílio Nemer. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3243755491831513>

⁴ Professor Orientador. Estudos Pós-Doutorais em Sociologia Política pela Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF). Doutorado e mestrado em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Líder do Grupo de Pesquisa “FACES e Interfaces do Direito: Sociedade, Cultura e Interdisciplinaridade no Direito”, vinculado à Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI) Professor Universitário, Pesquisador e Articulista. Correio Eletrônico: taua_verdan2@hotmail.com. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8802878793841195>

em um instituto condicionado ao bem coletivo, afetando tanto a legislação infraconstitucional quanto a jurisprudência.

A constitucionalização do Direito das Coisas representa, portanto, um marco na evolução do ordenamento jurídico brasileiro, promovendo uma releitura dos institutos civis à luz dos valores constitucionais, sobretudo no que tange à dignidade da pessoa humana e à justiça social. A inserção da função social da propriedade como limite e diretriz ao exercício do direito de propriedade evidencia a necessidade de se conciliar interesses individuais com o bem-estar coletivo. Essa perspectiva não apenas fortalece a eficácia horizontal dos direitos fundamentais nas relações privadas, mas também impulsiona uma atuação mais comprometida do Poder Judiciário na concretização dos princípios constitucionais no âmbito das relações patrimoniais. Assim, o presente estudo se justifica na medida em que busca compreender essa transformação paradigmática do Direito Civil, analisando como os institutos clássicos do Direito das Coisas têm sido reinterpretados à luz da Constituição Federal de 1988 e como isso influencia a efetivação de uma ordem jurídica mais justa, solidária e igualitária.

MATERIAL E MÉTODOS

A metodologia empregada na construção do presente pauta-se na utilização do método científico dedutivo. Ainda, no que se refere à abordagem, trata-se de uma pesquisa qualitativa; quanto à natureza, a proposta da pesquisa foi básica, quanto aos objetivos, é uma pesquisa exploratória. Como técnicas de pesquisa, optou-se pela adoção da revisão de literatura sob o formato sistemático, acompanhado de revisão bibliográfica. O critério de seleção do material empregado pautou-se em um viés de aproximação com a temática estabelecida. As plataformas de pesquisa utilizadas foram o *Google Acadêmico*, o *Scielo* e o *Scopus*.

DESENVOLVIMENTO

A constitucionalização do Direito Civil reflete a influência da Constituição sobre institutos tradicionalmente regulados pelo direito privado, de modo que a interpretação e a aplicação das normas civis devem estar em conformidade com os princípios e valores constitucionais. No âmbito do Direito das Coisas, essa influência é especialmente perceptível na ressignificação do direito de propriedade, que passa a ser compreendido sob a ótica da função social. Como destaca (Souza, 1999 *apud* Fachin 2003, p. 75), essa perspectiva ressignifica a titularidade privada ao vinculá-la a deveres sociais e à observância do bem comum.

A Constituição de 1988 rompe com a concepção clássica da propriedade como um direito absoluto e ilimitado, adotando uma abordagem funcionalista. Isso significa que o proprietário não pode exercer seu direito de maneira arbitrária, mas deve observar critérios que garantam sua utilização conforme o interesse coletivo. A função social emerge, assim, como um requisito normativo que condiciona o exercício desse direito, conforme disposto no artigo 5º, inciso XXIII, da Constituição Federal (Tepedino, 2004, p. 112). Segundo Barroso (2015, p. 98), a função social da propriedade “implica a necessidade de compatibilização entre os interesses individuais do proprietário e as demandas coletivas, garantindo a efetivação dos direitos fundamentais”.

A constitucionalização do Direito das Coisas não apenas impõe novas diretrizes interpretativas, mas também impacta diretamente a legislação infraconstitucional. O Código Civil de 2002, por exemplo, incorpora expressamente o princípio da função social da propriedade em seu artigo 1.228, §1º, ao estabelecer que o uso da propriedade deve respeitar sua função social. De acordo com Venosa (2019, p. 185), esse processo normativo representa um avanço na inter-relação entre Direito Civil e Direito Constitucional, consolidando a ideia de que a propriedade não pode ser exercida de maneira isolada dos interesses da coletividade.

RESULTADOS E DISCUSSÕES

Como consequência da constitucionalização do Direito das Coisas, destaca-se a necessidade de reconhecer e efetivar a função social da propriedade, compreendida como a exigência de que o uso dos bens atenda não apenas aos interesses do titular, mas também ao bem-estar coletivo. Esse conceito fundamenta-se nos princípios da dignidade da pessoa humana e da justiça social, sendo aplicado tanto no meio urbano quanto no meio rural (Moraes, 2021, p. 134). Para Nunes (2020, p. 67), a função social da propriedade “é um vetor interpretativo indispensável para o Direito Civil contemporâneo, pois desloca o centro da proteção jurídica do indivíduo para a coletividade”.

No contexto urbano, a função social da propriedade está diretamente relacionada ao Estatuto da Cidade (Lei n.º 10.257/2001), que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece diretrizes para o planejamento e ordenação das cidades. Instrumentos como o IPTU progressivo, a usucapião especial urbana e a desapropriação sancionatória são exemplos de mecanismos que buscam assegurar o cumprimento da função social da propriedade. Conforme explica Silva (2018, p. 210), “o Estatuto da Cidade constitui um marco regulatório essencial para a implementação da política urbana, vinculando o direito de propriedade ao interesse coletivo e ao desenvolvimento sustentável”.

Já no meio rural, a função social está vinculada à produtividade da terra, à preservação ambiental e à melhoria das condições de trabalho dos trabalhadores rurais. O Estatuto da Terra (Lei n.º 4.504/1964) e a própria Constituição Federal (art. 186) estabelecem que a propriedade rural deve atender a critérios de aproveitamento racional e adequado, uso sustentável dos recursos naturais, respeito às relações de trabalho e promoção do bem-estar dos proprietários e trabalhadores (Campos, 2017, p. 92). De acordo com Amaral (2022, p. 156), a função social da propriedade rural “é um mecanismo jurídico de combate à concentração fundiária e de promoção da justiça agrária no Brasil”.

A aplicação da função social também se reflete nas decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Superior Tribunal de Justiça (STJ), que vêm consolidando o entendimento de que a propriedade privada não é um direito absoluto, podendo ser restringida quando seu uso se desvia da função social constitucionalmente estabelecida. Em recente decisão, o STF reafirmou que “a desapropriação de imóveis que descumprem sua função social não configura violação ao direito de propriedade, mas sim uma adequação ao princípio da supremacia do interesse público” (STF, RE 305416, Rel. Min. Rosa Weber, julgado em 02/03/2021).

A constitucionalização do Direito das Coisas, com a introdução da função social da propriedade pela Constituição de 1988, mudou a visão da propriedade de um direito absoluto para um direito condicionado ao interesse coletivo. O Código Civil de 2002 reflete essa mudança, estabelecendo que a propriedade deve cumprir sua função social, tanto no meio urbano quanto rural. No contexto urbano, o Estatuto da Cidade e outras leis buscam garantir o uso da propriedade em benefício da coletividade, com instrumentos como o IPTU progressivo e a usucapião especial urbana. No campo, a função social está relacionada ao uso responsável da terra e à preservação ambiental (Lenza, 2023).

Os tribunais também têm reforçado que a propriedade não é um direito absoluto, podendo ser limitada quando não atende ao interesse coletivo. Assim, a função social da propriedade garante uma abordagem mais equilibrada e justa sobre o direito de propriedade no Brasil (Lenza, 2023).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em síntese, a constitucionalização do Direito das Coisas, ao incorporar a função social da propriedade, trouxe uma nova perspectiva sobre o direito à propriedade no Brasil. Com a Constituição de 1988, a propriedade deixou de ser um direito absoluto e passou a ser vista como um bem que deve atender ao interesse coletivo. Isso se reflete tanto no Código Civil de 2002 quanto nas políticas urbanas e rurais, como o Estatuto da Cidade e o Estatuto da

Terra.

A atuação dos tribunais tem reforçado essa ideia, limitando o uso da propriedade quando ela não atende à sua função social. Dessa forma, a função social da propriedade se estabelece como um importante mecanismo para garantir o uso responsável e sustentável dos bens, promovendo o equilíbrio entre os direitos individuais e as necessidades da coletividade. Assim, a constitucionalização do Direito das Coisas representa um avanço no ordenamento jurídico, mais alinhado com os valores de justiça social e sustentabilidade.

REFERÊNCIAS

AMARAL, Gustavo Tepedino do. **Função Social da Propriedade e Justiça Agrária**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2022.

BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da Constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

BRASIL. Constituição [1988]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 05 de outubro de 1988. Brasília-DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964**. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm. Acesso em abr. 2025.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em abr. 2025.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em abr. 2025.

CAMPOS, Carlos Frederico Marés de Souza. **A função social da propriedade rural**. Curitiba: Juruá, 2017.

FACHIN, Luiz Edson. A função social da propriedade. **Revista de Direito Brasileira**, v. 45, n. 2, 2003.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2023.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 36. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

NUNES, Dierle. **Direito Civil Contemporâneo e Constituição: efetividade e interpretação**. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

TEPEDINO, Gustavo. Função social da propriedade: um novo olhar sobre o direito de propriedade. **Revista de Direito Civil Contemporâneo**, v. 6, 2004.

VENOSA, Silvio de Salvo. **Direito Civil: Direitos Reais**. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

O INSTITUTO DA DESAPROPRIAÇÃO JUDICIAL INDIRETA EM ANÁLISE: REFLEXÕES SOBRE A MAXIMIZAÇÃO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

Ana Clara Pianes Duarte¹

Débora Ávila Vieira²

Paola Yazegy Perim³

Tauã Lima Verdán Rangel⁴

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O texto aborda a desapropriação como instrumento de intervenção do Estado na propriedade privada, fundamentada no princípio da supremacia do interesse público e na função social da propriedade, conforme previsto na Constituição Federal de 1988. Destaca-se que o direito de propriedade não é absoluto, devendo ser exercido de forma a atender aos interesses coletivos, ao desenvolvimento sustentável e à justiça social. A

¹ Graduanda do Curso de Direito da Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI). E-mail: anapianesduarte@gmail.com.

² Graduanda do Curso de Direito da Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI). E-mail: deboraavilavieira@gmail.com.br.

³ Professora Orientadora. Mestranda em Educação pela Universidade Estácio de Sá. É especialista em Direito Público pela Universidade Gama Filho e em Gestão Escolar com Habilitação em Administração pela Faculdade Multivix, além de graduada em Direito pela Faculdade de Castelo. Atua como docente na Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI). No Centro Estadual de Educação Técnica Emílio Nemer (CEET), exerce as funções de Coordenadora de Estágio e do Turno Vespertino. Também integra a Growup, Incubadora de Atividades Empreendedoras do CEET Emílio Nemer. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3243755491831513>

⁴ Professor Orientador. Estudos Pós-Doutorais em Sociologia Política pela Universidade Estadual do Norte Fluminense (UNF). Doutorado e mestrado em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Líder do Grupo de Pesquisa “Fases e Interfaces do Direito: Sociedade, Cultura e Interdisciplinaridade no Direito”, vinculado à Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI) Professor Universitário, Pesquisador e Articulista. Correio Eletrônico: taua_verdan2@hotmail.com. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8802878793841195>

desapropriação, com justa indenização, ocorre quando há necessidade pública, utilidade pública ou interesse social, podendo ainda ser aplicada como sanção pelo descumprimento da função social, especialmente em áreas urbanas e rurais. O cumprimento dessa função envolve a atuação coordenada do poder público e da sociedade, visando equilibrar direitos individuais e coletivos no uso da terra.

O texto trata da desapropriação como forma originária de aquisição da propriedade pelo Estado, fundamentada na Constituição Federal e regulada por legislação específica, como o Decreto-lei nº 3.365/41. Essa transferência de propriedade se dá por necessidade, utilidade pública ou interesse social, mediante prévia e justa indenização. Destaca-se também a desapropriação indireta, considerada inconstitucional por muitos doutrinadores, pois ocorre quando o Estado se apropria de bem privado sem seguir o devido processo legal nem indenizar o proprietário. Tal prática fere o direito de propriedade e configura violação ao princípio do devido processo legal, sendo passível de indenização judicial.

METODOLOGIA

A metodologia empregada na construção do presente pauta-se na utilização do método científico dedutivo. Ainda, no que se refere à abordagem, trata-se de uma pesquisa qualitativa; quanto à natureza, a proposta da pesquisa foi básica, quanto aos objetivos, é uma pesquisa exploratória. Como técnicas de pesquisa, optou-se pela adoção da revisão de literatura sob o formato sistemático, acompanhado de revisão bibliográfica. O critério de seleção do material empregado pautou-se em um viés de aproximação com a temática estabelecida. As plataformas de pesquisa utilizadas foram o *Google Acadêmico*, o *Scielo* e o *Scopus*.

DESENVOLVIMENTO

A desapropriação está diretamente ligada à ideia da manifestação do “*dominium eminens*” que é o poder do Estado de impor restrições e limitações ao direito de propriedade privada em função do interesse público. A desapropriação é também procedimento utilizado para promover a função social da propriedade. É um procedimento administrativo em que o poder público, compulsoriamente realiza despojamento da propriedade alheia em benefício de seu próprio patrimônio, por necessidade pública, utilidade pública ou interesse social, mediante indenização justa e em dinheiro. É uma prerrogativa estatal associada à consecução de finalidades de interesse público (Di Pietro, 2022).

A desapropriação é motivada exclusivamente pela supremacia do interesse público, que é colocar as necessidades da maioria, necessidades públicas, acima do interesse pessoal, do interesse privado. Quem rege essa ação é o art. 5º, XXIV e XV da Constituição Federal de 1988 que diz:

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

XXV - no caso de iminente perigo público, a autoridade competente poderá usar de propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior, se houver dano (Brasil, 1988).

O princípio da função social da propriedade impõe que, para o reconhecimento e proteção constitucional do direito do proprietário, sejam observados os interesses da coletividade e a proteção do meio ambiente, não sendo possível que a propriedade privada, sob o argumento de possuir a dupla natureza de direito fundamental e de elemento da ordem econômica, prepondere, de forma prejudicial, sob os interesses socioambientais (Machado, 2008). Quando intervêm na propriedade, o Estado age de forma vertical ao criar imposições que restringem o uso pelo seu *dominus*. No âmbito da Administração Pública, impera o princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado, segundo o

qual “(...) toda vez que colide um interesse público com um interesse privado, é aquele que tem que prevalecer. É a supremacia do interesse público sobre o privado, como princípio, que retrata um dos fundamentos da intervenção estatal na propriedade” (Carvalho Filho, 2019, p. 1.120).

As modalidades de intervenção são diversas, contudo, para fins didáticos, serão divididas em dois grupos: restritivas e supressivas. Nas intervenções restritivas, o Estado impõe restrições e condições à propriedade, sem retirá-la do respectivo titular. Em contrapartida, nas intervenções supressivas, o Estado retira a propriedade do titular originário, transferindo para o seu patrimônio, a fim de atender o interesse público (Silva, 2020). Nessas diferentes formas de intervenção, o Poder Público atingirá elementos distintos do direito de propriedade, a exemplo do caráter absoluto nas hipóteses de limitação administrativa; caráter exclusivo, na servidão administrativa, requisição e ocupação temporária; ou o caráter perpétuo, pela desapropriação (Silva, 2020).

A função social da propriedade é um princípio fundamental no ordenamento jurídico brasileiro, previsto expressamente na Constituição Federal de 1988. Esse conceito estabelece que o direito de propriedade não é absoluto, devendo atender a interesses coletivos e cumprir uma finalidade social. Nesse sentido, o uso da propriedade deve estar alinhado com os objetivos de justiça social, desenvolvimento econômico e equilíbrio ambiental. A propriedade, portanto, deve ser exercida de maneira que contribua com o bem-estar da coletividade, respeitando os limites impostos pela lei (Brasil, 1988).

De acordo com o artigo 5º, inciso XXIII, da Constituição Federal, “a propriedade atenderá a sua função social” (Brasil, 1988). Tal preceito representa uma mudança de paradigma em relação ao modelo clássico do direito de propriedade, que antes era entendido como um direito ilimitado. A nova perspectiva constitucional vincula a propriedade ao seu uso responsável e produtivo, de modo que seu exercício não prejudique a coletividade nem o meio ambiente. Assim, o proprietário tem deveres que ultrapassam os interesses meramente individuais (Di Pietro, 2020, p. 223).

O conceito de função social da propriedade também está vinculado ao princípio da dignidade da pessoa humana, o qual orienta toda a estrutura normativa do Estado Democrático de Direito. A propriedade, ao cumprir sua função social, torna-se um instrumento de inclusão e distribuição de riquezas, contribuindo para a redução das desigualdades sociais. A inobservância desse princípio pode ensejar sanções legais, como a desapropriação por interesse social, prevista no artigo 184 da Constituição (Moraes, 2017, p. 351).

Nesse contexto, a doutrina entende que “o direito de propriedade não pode ser exercido de maneira egoísta, desvinculada das necessidades da sociedade” (Silva, 2019, p. 112). Tal compreensão reforça a ideia de que o ordenamento jurídico brasileiro impõe uma limitação legítima ao direito de propriedade, assegurando que este seja compatível com os interesses públicos e coletivos. O uso da propriedade, portanto, deve ser produtivo, sustentável e respeitoso com os direitos fundamentais de todos (Ferreira, 2020, p. 87).

O atendimento da função social da propriedade urbana é regulado pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), que estabelece diretrizes para o uso adequado da terra urbana. Entre os requisitos estão: o aproveitamento adequado do solo, o atendimento às exigências urbanísticas e ambientais, e o respeito à legislação específica. Esses parâmetros visam garantir que a propriedade cumpra sua função de promover o desenvolvimento urbano ordenado e sustentável, beneficiando a coletividade (Brasil, 2001).

A propriedade rural, por sua vez, deve atender simultaneamente a requisitos de aproveitamento racional e adequado, utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente, além de observância das disposições que regulam as relações de trabalho e exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores. Esses critérios estão previstos no artigo 186 da Constituição Federal, o qual estabelece que o descumprimento de tais condições poderá resultar em desapropriação para fins de reforma agrária (Brasil, 1988).

Para fins de fiscalização do cumprimento da função social, o Estado pode intervir, impondo sanções e exigências. A desapropriação por descumprimento da função social,

especialmente em áreas rurais improdutivas, é um dos mecanismos de que o poder público dispõe para garantir o uso social da propriedade. Segundo o Supremo Tribunal Federal, “a função social é um dos elementos estruturantes do direito de propriedade no Estado Democrático de Direito” (Barroso, 2017, p. 245).

Na esfera urbana, os municípios possuem papel fundamental na definição dos instrumentos de política urbana, como o plano diretor, o parcelamento, a edificação compulsória, o IPTU progressivo no tempo e a desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública. Tais instrumentos visam coibir a especulação imobiliária e incentivar o uso social da propriedade, promovendo a justiça social e o acesso universal à moradia digna (Di Pietro, 2020, p. 229). A função social, nesse caso, assume caráter de política pública voltada à inclusão urbana.

O atendimento à função social da propriedade exige, portanto, uma atuação articulada entre os entes federativos, o poder judiciário e a sociedade civil. A efetividade dessa função depende não apenas da existência de normas jurídicas, mas também da sua aplicação concreta, com fiscalização e sanções adequadas. É necessário garantir que os interesses coletivos prevaleçam sobre os interesses individuais quando estes violarem os princípios constitucionais (Ferreira, 2020, p. 89).

Em síntese, a função social da propriedade deve ser compreendida como um equilíbrio entre o direito individual e o interesse coletivo. O proprietário não apenas possui direitos, mas também obrigações em relação ao uso da terra. Como observa Ferreira (2020, p. 87), “a propriedade que não cumpre sua função social fere os princípios da ordem econômica e social previstos na Constituição”. Dessa forma, assegurar o cumprimento da função social da propriedade é uma medida essencial para a promoção da justiça e da igualdade social.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Desapropriação é uma palavra de origem latina *propriu*, significa perda da propriedade de alguém. Trata-se de uma forma originária de aquisição da propriedade uma vez que a transferência da propriedade ao Poder Público, mediante sua vontade e efetuado o pagamento do preço do bem, não o vinculará em nada ao anterior proprietário. É, desse modo, “causa autônoma, bastante, por si mesma, para gerar, por força própria, o título constitutivo da propriedade” (Castilho, 2014, n.p.). É um procedimento formal, que tem como requisitos previstos na Constituição Federal brasileira de 1988 e encontra-se totalmente disciplinada por lei. Atualmente, o direito de propriedade é garantido pela Constituição Federal. Ela o assegura a todos os brasileiros e estrangeiros residentes no país no seu art. 5º, inciso XII, desde que atendida a sua função social (Araujo, 1996).

Todavia, é o Direito Civil que disciplina o uso da propriedade e as relações civis a ela referentes. A mesma Constituição, nos artigos 182, § 4º, III, e 184, autoriza a desapropriação do imóvel que não cumpra a sua função social. O art. 5º, inciso XXIV, prevê a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante prévia indenização em dinheiro, com algumas exceções, também previstas na Constituição. (Araujo, 1996). Trata-se de uma forma originária de aquisição da propriedade, uma vez que a transferência da titularidade do bem não se vincula à vontade do particular e ocorre mediante o pagamento de justa e prévia indenização. Como bem afirma Caio Mário da Silva Pereira, “a desapropriação é causa autônoma, bastante, por si mesma, para gerar, por força própria, o título constitutivo da propriedade” (Pereira, 2011, p. 173).

Segundo o Decreto-lei 3.365/41, art. 5º, são situações que exemplificam a desapropriação por utilidade pública:

- Art. 5º Consideram-se casos de utilidade pública:
- a) a segurança nacional;
 - b) a defesa do Estado;
 - c) o socorro público em caso de calamidade;

- d) a salubridade pública;
- e) a criação e melhoramento de centros de população, seu abastecimento regular de meios de subsistência;
- f) o aproveitamento industrial das minas e das jazidas minerais, das águas e da energia hidráulica;
- g) a assistência pública, as obras de higiene e decoração, casas de saúde, clínicas, estações de clima e fontes medicinais;
- h) a exploração ou a conservação dos serviços públicos; (Brasil, 1941)

Existe uma modalidade da desapropriação que alguns autores consideram inconstitucional, a desapropriação indireta, é uma espécie de intervenção do Estado na propriedade privada que, retira do proprietário a sua propriedade, o restringe do direito de propriedade, porém não o impedimento do direito, ou seja, o possuidor assim continua, exceto no caso de desapropriação, em que há a transferência e o impedimento deste direito (Brasil. Superior Tribunal de Justiça, 2009).

A desapropriação indireta, também conhecida como esbulho possessório por ato estatal. Ocorre quando o Estado se apossa de um bem particular sem cumprir os requisitos legais e constitucionais da desapropriação, especialmente o devido processo legal e o pagamento de indenização. Para Hely Lopes Meirelles (2014), trata-se de “um verdadeiro atentado ao direito de propriedade, pois há o apossamento administrativo de bem particular sem indenização e sem o devido processo expropriatório”. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem reconhecido o direito do particular à indenização em ações indenizatórias por desapropriação indireta, invocando o princípio da vedação ao enriquecimento sem causa por parte do Estado (Brasil. Supremo Tribunal Federal, RE 404.717/RS, Rel. Min. Ellen Gracie, j. 09.03.2010).

A Administração Pública, pode fazer intervenção na propriedade, proibindo ao proprietário plantar ou construir em seu imóvel. Em muitos casos, o Poder Público acaba por desapropriar o bem do administrado sem formalmente assim fazer, evitando o pagamento da indenização devida ao administrado. Esta é a chamada desapropriação indireta. A Administração Pública "não" desapropria o bem, mas restringe o proprietário do seu direito de propriedade (Cera, 2009). Em tais hipóteses, mesmo sem a formalização do

procedimento expropriatório, é assegurado ao expropriado o direito à indenização correspondente ao valor de mercado do bem, corrigido monetariamente, além de eventuais lucros cessantes e danos emergentes.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A desapropriação, como manifestação do poder estatal fundado no princípio do *dominium eminens*, é uma importante ferramenta jurídica de intervenção na propriedade privada em prol do interesse público. Essa prerrogativa do Estado busca garantir a função social da propriedade, assegurando que o uso da terra, tanto urbana quanto rural, atenda aos interesses coletivos, à justiça social e ao desenvolvimento sustentável. Fundamentada na Constituição Federal de 1988, a desapropriação só pode ocorrer mediante prévia e justa indenização, respeitando os limites legais e constitucionais que protegem o direito de propriedade.

Contudo, situações como a desapropriação indireta revelam distorções na aplicação desse instituto, pois demonstram práticas estatais que violam o devido processo legal e ferem o direito fundamental à propriedade. A apropriação administrativa de bens privados sem indenização ou formalização de procedimento representa um grave desrespeito à legalidade e à segurança jurídica. Embora o Poder Judiciário tenha reconhecido o direito à indenização nesses casos, é necessário que haja maior rigor na responsabilização do Estado para evitar tais abusos.

Portanto, a desapropriação deve ser compreendida não apenas como um mecanismo de aquisição da propriedade, mas como um instrumento vinculado à realização de políticas públicas e à promoção da dignidade humana. O uso legítimo desse poder exige equilíbrio entre os direitos individuais e os interesses da coletividade, garantindo que as ações estatais respeitem os princípios constitucionais e assegurem o cumprimento da função social da propriedade, sem desrespeitar os direitos fundamentais dos cidadãos.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Cláudia de Rezende Machado. Desapropriação indireta. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 33, n. 131, jul.-set. 1996. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/176461/000512669.pdf?sequence=3&isAllowed=y>. Acesso em abr. 2025.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 05 de outubro de 1988. Brasília-DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941**. Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3365.htm. Acessada em: 19 mar. 2025.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em abr. 2025.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Supremacia do interesse público e Estado de direito. **Revista do Ministério Público**, Rio de Janeiro, n. 41, jul.-set. 2011. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/2644602/Jose_dos_Santos_Carvalho_Filho.pdf. Acesso em abr. 2025.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 33 ed. São Paulo: Atlas, 2019.

CASTILHO, Marcela Cristina. Desapropriação: Conceito, requisitos e panorama geral. *In*: **Jusbrasil**, portal eletrônico de informações, 2014. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/desapropriacao/146506504>. Acessado em: 19 mar. 2025.

CERA, Denise Cristina Mantovani. O que se entende por desapropriação indireta? *In*: **Jusbrasil**, portal eletrônico de informações, 2009. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/noticias/o-que-se-entende-por-desapropriacao-indireta-denise-cristina-mantovani-cera/1877080>. Acessado em: 19 mar. 2025.

CONCEIÇÃO, Giovana Maria. **Interesse público versus interesse privado**: a supremacia do interesse público deve prevalecer? 2020. 17f. Artigo Científico (Especialização em Direito Administrativo) - Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. 2020. Disponível em:
https://emerj.tjrj.jus.br/files/pages/revistas/direito_administrativo/edicoes/n4_2020/pdf/GiovanaMariadaConceicao.pdf. Acesso em abr. 2025.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

FERREIRA, Rodrigo Otávio. **Propriedade e função social**: fundamentos constitucionais e implicações jurídicas. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

FREITAS, Déborah. Intervenção do Estado na propriedade privada. *In: Jusbrasil*, portal eletrônico de informações, 2021. Disponível em:
<https://www.jusbrasil.com.br/artigos/intervencao-do-estado-na-propriedade-privada/1161908713>. Acessado em: 05 abr. 2025.

LOPES, Emilio Carpanedo. **A desapropriação indireta como ato ilícito e contrário aos padrões éticos exigidos da administração pública**. Disponível em:
<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=64f9a0beee3172d3>. Acessado em 09 abr. 2025.

MACHADO, Hébia Luiza. Função socioambiental: solução para o conflito de interesses entre o direito à propriedade privada e o direito ao meio ambiente ecologicamente preservado. *In: Jusbrasil*, portal eletrônico de informações, 2016. Disponível em:
<https://www.jusbrasil.com.br/artigos/funcao-social-da-propriedade/325808939>. Acesso em abr. 2025.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 40. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de Direito Civil – Direito das Coisas**. 23. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

SILVA, João. **Direito de Propriedade e intervenção estatal**. São Paulo: Editora Jurídica, 2020.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 43. ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

O INSTITUTO DA DESCOBERTA EM CARACTERIZAÇÃO À LUZ DA TEORIA DOS DIREITOS REAIS

Thaynara Laurindo Silva¹
Ana Francisca Vicente Pereira Barreto²
Paola Yazegy Perim³
Tauã Lima Verdán Range⁴

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O artigo 5º da Constituição Federal Brasileira de 1988, que descreve os direitos fundamentais, em seu inciso XXII, prevê o direito de propriedade, um importante instituto jurídico. Desta maneira, o presente trabalho visa abordar acerca desse direito propriedade inserido no ramo do direito real, que define e regula a relação de proprietário e a coisa (bem), discorre também acerca de suas atribuições de usar, gozar e dispor da coisa, incluso

¹ Graduanda do curso de Direito da Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI). E-mail: thaynaralaurindo11@gmail.com

² Graduanda do curso de Direito da Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI). E-mail: é anafrancisca2257@gmail.com

³ Professora Orientadora. Mestranda em Educação pela Universidade Estácio de Sá. É especialista em Direito Público pela Universidade Gama Filho e em Gestão Escolar com Habilitação em Administração pela Faculdade Multivix, além de graduada em Direito pela Faculdade de Castelo. Atua como docente na Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI). No Centro Estadual de Educação Técnica Emílio Nemer (CEET), exerce as funções de Coordenadora de Estágio e do Turno Vespertino. Também integra a Growup, Incubadora de Atividades Empreendedoras do CEET Emílio Nemer. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3243755491831513>

⁴ Professor Orientador. Estudos Pós-Doutorais em Sociologia Política pela Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF). Doutorado e mestrado em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Líder do Grupo de Pesquisa “FACES e Interfaces do Direito: Sociedade, Cultura e Interdisciplinaridade no Direito”, vinculado à Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI) Professor Universitário, Pesquisador e Articulista. Correio Eletrônico: taua_verdan2@hotmail.com. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8802878793841195>

o direito de proteger nos limites legais, como também os deveres que tal instituto jurídico deverá observar para sua efetiva proteção.

Abordará também sobre o instituto da descoberta à luz do Código Civil de 2002 e da doutrina, apontando suas características, tal como o dever de devolução e o direito de indenização e as possíveis penalidades aplicadas ao descobridor da coisa que deixa de cumprir as normas legais.

MATERIAL E MÉTODOS

A metodologia empregada na construção do presente pauta-se na utilização do método científico dedutivo. Ainda, no que se refere à abordagem, trata-se de uma pesquisa qualitativa; quanto à natureza, a proposta da pesquisa foi básica, quanto aos objetivos, é uma pesquisa exploratória. Como técnicas de pesquisa, optou-se pela adoção da revisão de literatura sob o formato sistemático, acompanhado de revisão bibliográfica. O critério de seleção do material empregado pautou-se em um viés de aproximação com a temática estabelecida. As plataformas de pesquisa utilizadas foram o *Google Acadêmico*, o *Scieloe* o *Scopus*.

DESENVOLVIMENTO

A concepção jurídica dos direitos é a ideia de uma relação direta e imediata entre o titular do direito e a coisa. Isto é, uma relação entre uma pessoa e um bem que confere a essa pessoa um poder absoluto sobre o objeto. Bem como, o conjunto normativo das relações de pertencimento pleno ou parcial das coisas. Os direitos reais, não dependem de uma relação entre sujeitos, mas do domínio ou da posse sobre o bem. De acordo com o Código Civil Brasileiro, trata dos direitos reais como aqueles que atribuem ao titular uma prerrogativa de usar, gozar, dispor e até reivindicar a coisa contra terceiros (art. 1.225, CC/2002).

Em termos de teoria jurídica, os direitos reais são considerados os mais sólidos em relação ao bem, uma vez que conferem ao titular um poder amplo sobre a coisa, tornando-o o titular exclusivo de determinadas prerrogativas. A natureza jurídica do direito real, segundo Paulo Nader, implica “um direito que confere ao seu titular uma posição jurídica dominante e imediata sobre a coisa, tornando-o protegido contra qualquer interferência externa” (Nader, 2020, p. 160). Esse caráter absoluto é um dos aspectos que diferencia os direitos reais dos direitos pessoais, que são limitados às partes envolvidas na relação contratual.

Os direitos reais podem ser classificados em diversas categorias, como o direito de propriedade, posse, usufruto, hipoteca, entre outros, e todos são regidos pela lógica de uma relação direta com a coisa. Ao se tratar de direitos reais, a principal característica é a titularidade que transcende a relação com outros indivíduos, estendendo-se, majoritariamente, à proteção contra a própria ação de terceiros. A efetividade de um direito real pode ser considerada mais forte, pois, como regra geral, ela não depende de terceiros para sua realização, sendo mais “autoexecutável” (Diniz, 2022, p. 55).

Portanto, os direitos reais não se limitam apenas à posse de bens, mas também envolvem uma complexa rede de prerrogativas jurídicas, as quais são protegidas e reconhecidas pelo ordenamento jurídico, com garantias de que ninguém poderá interferir sem justificativa legítima. Eles representam um pilar fundamental do direito civil, com uma estrutura que assegura a segurança jurídica e a estabilidade das relações patrimoniais (Gonçalves, 2022, p. 119). O conceito de propriedade é um dos aspectos mais estudados por muitos civilistas renomados, o doutrinador Flávio Tartuce define como:

[...] a propriedade é o direito que alguém possui em relação a um bem determinado. Trata-se de um direito fundamental, protegido no art. 5.º, inc. XXII, da Constituição Federal, mas que deve sempre atender a uma função social, em prol de toda a coletividade. A propriedade é preenchida a partir dos atributos que constam do Código Civil de 2002 (art. 1.228), sem perder de vista outros direitos, sobretudo aqueles com substrato constitucional (Tartuce, 2024, p. 109)

Tartuce (2024) evidencia o principal princípio jurídico de que uma propriedade tem que atender, o da função social. Está previsto em nossa Constituição Federal vigente, impondo que sejam observados os interesses da sociedade, e a proteção do meio ambiente, desta forma, alcança sobre si, o amparo constitucional sobre o bem. O direito de propriedade abrange tanto bens corpóreos como incorpóreos, sendo este último conceituado como bens abstratos ou imateriais, e bens corpóreos são os objetos físicos, também chamados de tangíveis ou materiais, apenas sobre esses recai o domínio, que corresponde a ideia de senhor da coisa. Por isso se fala “propriedade intelectual” e não “domínio” “intelectual”, uma vez que, tal bem é configurado como incorpóreo. Desta forma, percebe-se que a propriedade contém sentido amplo, que abrange a denominação “domínio”.

O art. 1.228 do Código Civil, prevê: “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” (Brasil, 2002). Desta maneira, o primeiro elemento constitutivo da propriedade, é o direito “usar”, que é a faculdade que o dono tem de tirar proveito de tudo que sua propriedade tem a oferecer, dentro das restrições legais (Gonçalves, 2024, p. 195). O segundo elemento “gozar”, é o direito de aproveitar ou explorar economicamente os produtos/frutos da coisa, sejam eles naturais ou civis (Gonçalves, 2024, p. 58).

O direito de aliená-la, transferi-la a outrem, por seu turno, é o que traduz o terceiro elemento constitutivo, “dispor”, envolve dividi-lo ou de gravá-lo, oneroso ou gratuitamente (Gonçalves, 2024, p. 195). Contudo, Carlos Roberto Gonçalves ressalta, ainda, que não se pode sobre tal prerrogativa, abusar/destruir a coisa gratuitamente, pois a Constituição Federal é clara acerca da função social em que a propriedade está condicionada. (Gonçalves, 2024, p. 58). Por último, o elemento constitutivo “reaver” a coisa consiste no poder do proprietário de reivindicar o bem de quem injustamente o possua ou detenha, na qual, é necessário para tal feito, uma moção judicial.

RESULTADOS DA DISCUSSÃO

No âmbito dos direitos reais, a descoberta é tratada como uma forma de aquisição proveniente da propriedade, referente ao achado de coisa perdida. O Código Civil brasileiro dispõe no art. 1.233: “Quem quer que ache coisa alheia perdida há de restituí-la ao dono, ou à autoridade competente” (Brasil, 2002, p. 1.233). A doutrina classifica a descoberta como um fenômeno distinto da ocupação, já que nesta há ausência de proprietário (*res nullius* - coisa de ninguém), enquanto naquela há apenas a perda involuntária pelo dono (*res perdit*a – coisa perdida). Segundo Orlando Gomes, “o descobridor não adquire o domínio da coisa achada, mas se coloca numa relação jurídica com o antigo proprietário” (Gomes, 2021, p. 85).

Caio Mário da Silva Pereira ressalta que: “Na ocupação, a coisa é sem dono, ao passo que, na descoberta, presume-se que o proprietário não renunciou ao domínio, mas a perdeu de forma involuntária” (Pereira, 2020, p. 114). No entanto, a descoberta não transfere instantaneamente a propriedade, mas propõe deveres e direitos intermediários, até que se comprove a pretensão ou possibilidade de restituição ao verdadeiro dono.

Dentre as características, pode-se citar a aquisição derivada, segundo a qual o possuidor obtém a posse de um terceiro. Maria Helena Diniz ressalta que “Uma propriedade desaparece e outra surge, porém isso não significa que a propriedade se transmite. Falta-lhe, portanto, a circunstância da transmissão voluntária que, em regra, está presente na aquisição derivada” (Diniz, 2024, p. 165). Outra característica é a presença da boa-fé do descobridor, que, nos termos do artigo 1.233 do Código Civil, pressupõe que o achador agiu de boa-fé, comunicando a autoridade ou o dono. Há, ainda o dever de comunicação à autoridade competente, que é fundamental para proteger o direito do proprietário e evitar apropriação ilícita.

Ainda como característica, há a possibilidade de aquisição futura ou gratificação. Nestes termos, conforme o art. 1.234, se o dono não for encontrado, o descobridor pode ser recompensado ou adquirir a coisa após procedimento legal. Silvio de Salvo Venosa

destaca que: “A descoberta é uma das raras hipóteses em que o ordenamento jurídico condiciona a aquisição futura de um direito real à conduta ética e diligente do agente” (Venosa, 2022, p. 96).

O descobridor tem, por força legal, o dever de devolver a coisa achada ao dono ou à autoridade (art. 1.233, CC). O não cumprimento pode acarretar responsabilização civil e até penal, como no caso de apropriação de coisa achada (art. 169, inciso II, Código Penal). Por outro lado, a legislação reconhece o direito à indenização pelas despesas havidas com a conservação do bem e até mesmo a uma gratificação legal: “O dono da coisa achada é obrigado a recompensar o descobridor pelas despesas e a gratificá-lo com a décima parte do valor da coisa achada” (Brasil, 2002, p. 1.235). Caio Mário observa que “a previsão legal da recompensa visa estimular a restituição e assegurar ao descobridor que não sofrerá prejuízo por agir corretamente” (Pereira, 2020, p. 116).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

À luz do pontuado até o momento, o presente trabalho compreendeu que o direito real se configura na relação do titular do direito e a coisa, que lhe atribui a prerrogativa de usar, gozar e dispor do bem, sejam eles corpóreos ou incorpóreos. A sua titularidade também lhe confere o direito de proteção, desde que obedecendo o princípio constitucional da função social, na qual lhe confere tal proteção, com a devida proporcionalidade entre a gravidade do perigo e a lesão que se pode produzir.

Salienta-se também que, no instituto descoberta, o descobridor não adquire o domínio, tendo o dever do próprio, devolver o bem achado (art.1.233, CC) e possuindo o direito a uma recompensa de no mínimo 5% do valor do bem na sua devolução (art 1.234, CC). Assim, o instituto da descoberta é incumbida de valor moral, na qual o direito real protege os dois polos, o descobridor, de devolver e ser bonificar com parte do valor da coisa, e o possuidor legítimo, de ter seu bem tornado com a possibilidade de ser reparado no caso do descobridor prejudicar dolosamente a coisa perdida.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei nº. 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Institui o Código Civil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em abr. 2025.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil Brasileiro – Direito das coisas.** 38. ed. v. 4. São Paulo: Saraiva, 2024.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil Brasileiro: Direitos Reais.** v. 4. 41. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva Educação, 2022.

GOMES, Orlando. **Direitos Reais.** 26. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil: Direito das Coisas.** 19. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2022.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil: Direito das Coisas.** 21. ed. São Paulo: Saraiva, 2024.

NADER, Paulo. **Curso de Direito Civil: direitos reais.** 22. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de Direito Civil – Direitos Reais.** v. 4. 28. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

TARTUCE, Flávio. **Direito Civil: Direito das Coisas.** 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

VENOSA, Silvio de Salvo. **Direito Civil: Direitos Reais.** 19. ed. Vol. 5. São Paulo: Atlas, 2022.

A USUCAPIÃO ESPECIAL URBANA COLETIVA COMO INSTRUMENTO DE PROMOÇÃO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

Lucas Lima Barbosa¹
Rafael César Fonseca de Moraes²
Paola Yazegy Perim³
Tauã Lima Verdán Rangel⁴

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O presente resumo tem como objetivo principal abordar a usucapião especial urbana coletiva como um dos instrumentos jurídicos essenciais para a efetivação da função social da propriedade, conforme estabelecido pela Constituição Federal de 1988. Trata-se de um mecanismo que visa garantir o direito à moradia digna, especialmente em áreas urbanas de vulnerabilidade social, onde a regularização fundiária coletiva se torna imprescindível para a inclusão social e a efetivação de direitos fundamentais. Ao possibilitar que comunidades

¹ Graduando do Curso de Direito da Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI). E-mail: lucaslimabarbosa09@gmail.com

² Graduando do Curso de Direito da Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI). E-mail: r.fonseca.moraes15@gmail.com

³ Professora Orientadora. Mestranda em Educação pela Universidade Estácio de Sá. É especialista em Direito Público pela Universidade Gama Filho e em Gestão Escolar com Habilitação em Administração pela Faculdade Multivix, além de graduada em Direito pela Faculdade de Castelo. Atua como docente na Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI). No Centro Estadual de Educação Técnica Emílio Nemer (CEET), exerce as funções de Coordenadora de Estágio e do Turno Vespertino. Também integra a Growup, Incubadora de Atividades Empreendedoras do CEET Emílio Nemer. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3243755491831513>

⁴ Professor Orientador. Estudos Pós-Doutorais em Sociologia Política pela Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF). Doutorado e mestrado em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Líder do Grupo de Pesquisa “FACES e Interfaces do Direito: Sociedade, Cultura e Interdisciplinaridade no Direito”, vinculado à Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI) Professor Universitário, Pesquisador e Articulista. Correio Eletrônico: taua_verdan2@hotmail.com. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8802878793841195>

consolidadas adquiram a propriedade coletiva por meio da posse prolongada, a usucapião urbana coletiva contribui para a concretização do princípio da função social, promovendo o equilíbrio entre o interesse privado e o bem comum.

A usucapião especial urbana coletiva não se limita a regularizar situações possessórias, mas também assegura a dignidade das populações que ocupam áreas urbanas de forma contínua e pacífica, oferecendo segurança jurídica e promovendo a justiça social. Nesse sentido, a sua aplicação reflete o compromisso do ordenamento jurídico com a promoção de um espaço urbano mais justo e sustentável, em que o direito de propriedade cumpra seu papel social e garanta a todos o direito à moradia digna, fortalecendo a integração social e a organização do território urbano.

METODOLOGIA

A metodologia empregada na construção do presente pauta-se na utilização do método científico dedutivo. Ainda, no que se refere à abordagem, trata-se de uma pesquisa qualitativa; quanto à natureza, a proposta da pesquisa foi básica, quanto aos objetivos, é uma pesquisa exploratória. Como técnicas de pesquisa, optou-se pela adoção da revisão de literatura sob o formato sistemático, acompanhado de revisão bibliográfica. O critério de seleção do material empregado pautou-se em um viés de aproximação com a temática estabelecida. As plataformas de pesquisa utilizadas foram o *Google Acadêmico*, o *Scielo* e o *Scopus*.

DESENVOLVIMENTO

A concepção jurídica de propriedade, no ordenamento brasileiro, é tradicionalmente entendida como o direito real mais amplo, conferindo ao titular o poder de uso, gozo, disposição e reivindicação do bem. Como destaca Santos (2013, p. 10), “a propriedade, diferentemente da posse, é o mais pleno de todos os direitos reais. A lei dá ao proprietário

o direito de usar, gozar e dispor de seu bem e reavê-lo de quem quer que o possua de forma indevida”. Essa definição reflete a noção clássica de domínio, herdada do direito romano e consolidada no Código Civil de 1916, que enfatizava o caráter absoluto do direito de propriedade. Contudo, essa perspectiva foi reformulada com o advento da Constituição Federal de 1988, que introduziu a função social como elemento essencial à sua legitimidade.

A evolução histórica da propriedade, no Brasil, demonstra uma transição de um viés individualista para uma concepção relacional, atrelada ao interesse coletivo. Pinto (2013, p. 75) explica que, embora a propriedade permaneça como direito fundamental, seu exercício está condicionado ao cumprimento de finalidades sociais e econômicas, conforme previsto no art. 5º, inciso XXIII, da Constituição Federal de 1988 (CF/88). Essa mudança reflete a influência do Estado Democrático de Direito, que busca equilibrar garantias individuais e demandas coletivas, como observado na obrigatoriedade de aproveitamento produtivo de terras rurais ou na regulamentação urbana pelo Estatuto da Cidade (Lei nº. 10.257/2001).

Os atributos da propriedade – *usus, fructus e abusus* – foram reinterpretados à luz dessa dimensão social. O Código Civil de 2002, em seu art. 1.228, reconhece explicitamente que o direito de propriedade deve ser exercido em consonância com suas finalidades econômicas e sociais, vedando atos meramente prejudiciais a terceiros. Como ressalta Santos (2013, p. 12), “o proprietário não perde seu poder, mas exerce-o nos limites do bem-estar social”, o que inclui a preservação ambiental e o respeito aos direitos de vizinhança. Essa relativização evidencia que a propriedade não é mais um direito ilimitado, mas um instrumento vinculado ao desenvolvimento sustentável.

Por fim, a efetivação desse paradigma exige mecanismos jurídicos como o registro imobiliário, que garante segurança às transações, e a usucapião, que legitima posse prolongada em atendimento à função social. Santos (2013, p. 12) lembra que “a propriedade tem como característica a individualidade, sendo o condomínio uma exceção à regra”, mas destaca que a ocupação produtiva de imóveis abandonados pode gerar direitos aquisitivos. Assim, a propriedade contemporânea harmoniza-se com princípios constitucionais,

equilibrando interesses privados e coletivos para promover justiça social e eficácia econômica.

Como supracitado, o ordenamento jurídico brasileiro não conceitua expressamente a propriedade, mas descreve seus atributos essenciais, conferindo ao proprietário a faculdade de usar, gozar, dispor e reaver o bem. Assim, entende-se que a propriedade não se resume à posse material de um objeto, mas abrange um conjunto de direitos e deveres que delimitam sua utilização. No entanto, o exercício desses direitos não é absoluto e deve respeitar limites impostos pela legislação, como normas ambientais, urbanísticas e sociais. Para isso, a função social da propriedade atua como um importante elemento limitador desses atributos, garantindo que o bem atenda ao interesse coletivo e não apenas ao proveito individual do proprietário (Venosa, 2013).

O primeiro atributo a ser esclarecido é o uso, que confere ao proprietário a possibilidade de aproveitar diretamente o bem, respeitando sua destinação natural. Conforme conceitua Venosa (2013, p. 170), usar “é colocar a coisa a serviço do titular sem alterar-lhe a substância. O proprietário usa seu imóvel quando nele habita ou permite que terceiro o faça.” Assim, no caso de um imóvel, esse atributo se manifesta quando o proprietário reside no local ou permite que terceiros o utilizem mediante contrato de aluguel. Entretanto, o direito de uso não é irrestrito, devendo atender a regulamentações legais que asseguram sua compatibilidade com o bem-estar social e o ordenamento urbano. Por exemplo, um imóvel localizado em uma zona exclusivamente residencial não pode ser convertido em um estabelecimento comercial sem autorização do poder público, pois isso contrariaria as normas urbanísticas da região.

Outro atributo essencial é o gozo, que se refere ao direito de extrair benefícios econômicos ou naturais do bem. Esse atributo se concretiza quando um imóvel gera renda ao proprietário, seja por meio de aluguel ou da exploração de sua capacidade produtiva, como ocorre em propriedades rurais. Segundo o magistério de Venosa (2013, p. 170), “gozar do bem significa extrair dele benefícios e vantagens. Refere-se à percepção de frutos, tanto naturais, quanto civis”. No entanto, assim como ocorre com o uso, a fruição deve respeitar

limites legais, especialmente em casos em que a exploração econômica da propriedade possa gerar impactos negativos ao meio ambiente ou à coletividade.

O atributo dispor representa a prerrogativa do proprietário de alienar, modificar ou até renunciar à propriedade. Esse direito se concretiza na venda, doação ou qualquer outra forma de transferência do bem. Tratando-se do atributo mais amplo, pois aquele que pode dispor da propriedade também possui as faculdades de usá-la e dela gozar. No entanto, esse direito, como todos os outros, não é absoluto, sendo restringido em casos específicos. Além do exposto, o exercício do direito de disposição não pode frustrar a função social da propriedade, sob pena de o bem-estar sujeito a sanções como o IPTU progressivo e até a desapropriação (Venosa, 2013).

Por fim, o direito de reaver garante ao proprietário a possibilidade de recuperar a posse do bem, caso esta tenha sido retirada de forma indevida. Esse direito é assegurado pela ação reivindicatória, permitindo ao titular solicitar judicialmente a devolução do imóvel ocupado por terceiros sem autorização. Contudo, esse direito pode ser relativizado em situações em que a posse prolongada e pacífica do bem gera efeitos jurídicos, como na usucapião. Assim, a propriedade não pode ser utilizada de forma abusiva ou em detrimento de sua função social, pois o ordenamento jurídico brasileiro busca equilibrar o direito individual com a justiça social e o interesse público (Venosa, 2013).

Nesse contexto, a usucapião especial urbana coletiva surge como meio importante para efetivar a função social da propriedade, assegurando o direito à moradia e combatendo a ociosidade de imóveis urbanos. Regulada pelo artigo 10 da Lei nº 10.257/2001, que instituiu o Estatuto da Cidade, essa modalidade de usucapião permite que grupos de pessoas de baixa renda que ocupam pacificamente um imóvel urbano por pelo menos cinco anos, sem oposição do proprietário, adquiram a propriedade do bem (Brasil, 2001). Essa medida visa garantir a regularização fundiária e evitar a concentração especulativa de imóveis, promovendo a democratização do acesso à moradia. Dessa forma, a usucapião especial urbana coletiva se apresenta como um mecanismo de justiça social, conferindo segurança

jurídica a famílias vulneráveis e garantindo que a propriedade cumpra sua função social em benefício da coletividade.

Inicialmente, cumpre aprofundar a respeito da propriamente dita função social da propriedade, sendo como já mencionado um princípio fundamental do ordenamento jurídico brasileiro, estabelecido no artigo 5º, inciso XXIII, da CF/88, quando determina que a propriedade deve atender a sua função social. No contexto urbano, essa diretriz é reforçada pelo artigo 182, §2º, da CF/88, ao prever que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor Municipal (Brasil, 1988). Dessa forma, cabe ao Poder Público Municipal regulamentar e implementar diretrizes para garantir o correto aproveitamento das propriedades, prevenindo a ociosidade e promovendo o desenvolvimento urbano sustentável. Para melhor compreender o cerne da função social, pode-se utilizar como exemplo o Plano Diretor Municipal de Marataízes (Lei nº 1.084/2007).

O Plano Diretor de Marataízes prevê em seu artigo 2º, inciso III, que a função social da propriedade é um dos princípios norteadores da política de desenvolvimento e gestão territorial do município. Segundo essa diretriz, a cidade deve cumprir sua função social ao assegurar que todos os habitantes, tanto da zona urbana quanto da rural, tenham acesso à terra urbanizada, moradia adequada, saneamento básico, serviços e equipamentos públicos, infraestrutura urbana, mobilidade e transporte público acessível (Marataízes, 2007). Dessa maneira, o princípio da função social não se limita a uma norma abstrata, mas se concretiza por meio de políticas públicas que visam garantir qualidade de vida aos cidadãos e evitar o uso predatório ou especulativo do solo urbano.

Além da responsabilidade estatal na regulamentação do uso do solo, o proprietário individual também deve observar a aplicação da função social em sua propriedade, garantindo seu correto aproveitamento dentro dos limites legais, isto é, a manifestação de seus atributos, o direito de usar, gozar, dispor e reaver. No contexto rural, o artigo 186 da CF/88 estabelece que a propriedade cumpre sua função social quando atende simultaneamente a determinados requisitos, como uso racional e adequado, exploração

sustentável dos recursos naturais, respeito às normas trabalhistas e promoção do bem-estar tanto dos proprietários quanto dos trabalhadores (Brasil, 1988). Dessa forma, a função social da propriedade não se limita ao ambiente urbano, mas se estende ao espaço rural, regulando o uso produtivo da terra e evitando a sua improdutividade ou degradação.

Assim elucidado, a propriedade é um direito sujeito a deveres e percebe-se que o descumprimento da função social pode resultar em medidas corretivas. No meio urbano, por exemplo, a inobservância desse princípio pode ensejar a supracitada usucapião especial urbana coletiva, prevista no artigo 10 do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001). Essa modalidade permite que ocupantes de assentamentos urbanos informais, que utilizam a área de forma pacífica e sem oposição por mais de cinco anos, adquiram a propriedade coletiva do terreno. A lei estabelece que essa usucapião pode ser reconhecida desde que a divisão da área resulte em frações inferiores a 250 metros quadrados por ocupante e que os beneficiários não possuam outro imóvel, seja urbano ou rural (Brasil, 2001). Portanto, essa disposição visa combater a especulação imobiliária, regularizar assentamentos e garantir o direito à moradia para populações de baixa renda, concretizando a função social da propriedade.

Portanto, a função social da propriedade garante que esta não sirva apenas para o dono, mas também para a sociedade. A Constituição Federal, no artigo 5º, inciso XXIII, e o Código Civil, no artigo 1.228, §1º, expõe que a propriedade deve ter um uso útil para todos, significando que o proprietário não pode deixar seu bem abandonado ou usá-lo de forma prejudicial. Como destaca Nelson Rosendal, "haverá a função social da propriedade quando o Estado delimitar marcos regulatórios institucionais que tutelem a livre iniciativa, legitimando-a ao mesmo tempo" (Rosendal, 2009, p. 204 *apud* Magalhães, 2013, p. 68). Isto é, a propriedade deve gerar benefícios tanto para seu dono quanto para a coletividade.

Para cumprir sua função social, a propriedade precisa atender a certos critérios. Nas cidades, os imóveis devem ser usados de maneira produtiva e sustentável, ajudando no crescimento organizado do espaço urbano. Terrenos abandonados podem causar problemas, como desvalorização da área e aumento da desigualdade habitacional. No

campo, a terra deve ser bem aproveitada para garantir a produção de alimentos e a preservação do meio ambiente. Se o proprietário não cumprir essas exigências, o governo pode intervir, aplicando medidas como a desapropriação para reforma agrária ou urbanística (Venosa, 2013).

A proteção ao meio ambiente também é essencial na função social da propriedade. A lei exige que os donos de terras e imóveis respeitem a natureza, evitando desmatamento e poluição. O proprietário deve adotar práticas sustentáveis, como preservar áreas verdes, descartar resíduos corretamente e proteger rios e nascentes. Assim, o uso da propriedade não pode prejudicar o meio ambiente ou comprometer sua conservação no futuro. Dessa forma, o princípio garante que o benefício da propriedade alcance não apenas o dono, mas toda a sociedade e futuras gerações (Magalhães, 2013).

A propriedade também deve ajudar na redução das desigualdades sociais. Nas cidades, leis como o IPTU progressivo aumentam os impostos sobre terrenos sem uso, incentivando sua ocupação. Além disso, imóveis abandonados podem ser destinados a programas de moradia popular. No meio rural, a função social exige que a terra seja produtiva e respeite os direitos dos trabalhadores, evitando o acúmulo de terras sem aproveitamento, dessa forma é garantido que a propriedade cumpra seu papel social, ajudando a distribuir melhor os espaços e oportunidades para todos (Magalhães, 2013).

A usucapião especial de imóvel urbano, como espécie de regularização fundiária, é um fator essencial para garantir que a função social da propriedade seja cumprida. Muitas famílias vivem em áreas sem documentação oficial, o que dificulta o acesso a serviços básicos e a obtenção de financiamentos. O governo pode utilizar instrumentos legais, como a usucapião especial urbano coletivo, para viabilizar a legalização dessas áreas, assegurando a segurança jurídica dos moradores. Como aponta o Estatuto da Cidade, a usucapião coletiva é voltada para populações de baixa renda que ocupam imóveis urbanos de maneira contínua e pacífica por mais de cinco anos, sem oposição e sem serem proprietárias de outro imóvel (Estatuto da Cidade, 2001, art. 10). Dessa forma, a regularização fundiária não apenas evita

conflitos por posse, mas também contribui para o desenvolvimento sustentável das cidades e do campo, promovendo um uso mais eficiente do solo e reduzindo desigualdades sociais.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

A usucapião é uma forma originária de aquisição da propriedade, caracterizada pela posse contínua, mansa, pacífica e com intenção de dono, exercida por um determinado período previsto em lei. Essa aquisição independe de qualquer vínculo com o antigo proprietário, pois não há relação jurídica direta entre o usucapiente e o titular anterior. Trata-se de uma posse que, ao se prolongar sem contestação, transforma-se em direito, consolidando-se como uma situação jurídica válida sendo o seu fundamento central a inércia do proprietário, que, ao deixar de exercer seu domínio sobre o bem por tempo prolongado, realiza uma renúncia tácita ao seu direito (Augusto; Calissi, 2021).

Segundo a doutrina, a propriedade só mantém seu caráter perpétuo quando o proprietário manifesta o desejo de mantê-la, exercendo atividade contínua sobre a coisa, caso contrário, a usucapião surge como consequência da ausência de contestação à posse exercida por terceiro durante dez, vinte ou trinta anos. Nesse contexto, o legislador reconhece que uma situação de fato, mantida ao longo do tempo sem interferência, pode se tornar juridicamente reconhecida. Assim, a posse se torna o principal elemento para a aquisição do domínio, não havendo necessidade de exame de títulos anteriores (Augusto; Calissi, 2021).

A posse *ad usucapionem*, elemento essencial, deve ser exercida com ânimo de dono e de forma justa, sem vícios, com justo título e boa-fé, quando se trata da modalidade ordinária, no entanto, em algumas modalidades, como a usucapião extraordinária, esses requisitos são flexibilizados. Essa forma de aquisição não depende de um ato voluntário do proprietário anterior, nem de sua vontade. A configuração da usucapião se dá pela análise da posse atual, sendo irrelevante a existência de direitos anteriores que não foram exercidos. A aquisição ocorre, portanto, de forma originária, e não derivada (Augusto;

Calissi, 2021).

O Código Civil de 2002 trouxe avanços significativos nesse tema ao reduzir prazos e introduzir novas espécies de usucapião. Entre as inovações, destaca-se a preocupação com a função social da propriedade, prevista no artigo 1.228, parágrafos 4º e 5º, tendo o legislador demonstrado maior atenção às finalidades sociais da posse e à proteção de direitos de terceira geração, como o meio ambiente e o patrimônio histórico e cultural. Nesse sentido, a propriedade deixa de ser apenas um direito individual e passa a ter um papel social relevante, vinculado ao uso efetivo e produtivo do bem (Augusto; Calissi, 2021).

Outra inovação importante foi a introdução da usucapião coletiva, prevista no Estatuto da Cidade, voltada para regularizar áreas urbanas ocupadas desordenadamente por população de baixa renda. Essa modalidade reforça a ideia de que a posse prolongada, quando exerce função social, pode superar a ausência de titularidade formal. A usucapião, portanto, evoluiu de uma concepção tradicional, baseada em normas do antigo Código Civil de 1916, para uma visão mais moderna e alinhada com as necessidades sociais contemporâneas. O novo Código Civil garante maior efetividade ao direito de posse, valorizando seu aspecto funcional e comunitário (Augusto; Calissi, 2021).

Regulamentada pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), essa modalidade de usucapião permite a regularização de imóveis ocupados coletivamente, desde que não seja possível individualizar as frações pertencentes a cada morador buscando conferir segurança jurídica a comunidades que utilizam a posse do imóvel para fins habitacionais por um longo período e, para sua caracterização, um dos requisitos fundamentais é a posse ininterrupta e sem oposição do imóvel por pelo menos cinco anos, onde tal critério visa evitar ocupações temporárias e garantir que o imóvel esteja sendo efetivamente utilizado como moradia, para que dessa forma, a continuidade da posse demonstre o vínculo dos ocupantes com o espaço impedindo situações de uso irregular ou especulação (Brasil, 2001).

Outro critério essencial regulado pelo Estatuto em tela é a ocupação coletiva da área, que deve ter dimensão superior a 250m², diferenciando a usucapião especial urbana coletiva de outras modalidades no sentido de buscar atender assentamentos que não podem ser

fracionados, onde a delimitação de uma metragem mínima impede a fragmentação da posse e garante que um grupo significativo de pessoas seja beneficiado, isso posto, alinha-se que os beneficiários da usucapião coletiva devem ser população de baixa renda e utilizar o imóvel exclusivamente para fins residenciais. (Brasil, 2001)

Outro requisito fundamental é que os ocupantes não sejam proprietários de outros imóveis urbanos ou rurais, impedindo que indivíduos já detentores de patrimônio utilizem a usucapião coletiva de forma indevida, dessa forma, a restrição quanto à propriedade de outros bens garante que o instituto beneficie aqueles que realmente necessitam de regularização fundiária. Ainda assim, a posse deve recair sobre imóveis particulares, visto que bens públicos são inalienáveis e não podem ser adquiridos por usucapião, isso ocorre porque os bens pertencentes ao Estado possuem destinação pública. (Brasil, 2001).

Desse modo, a usucapião especial urbana coletiva, tem um caráter eminentemente social, buscando atender às necessidades habitacionais das populações de baixa renda. Ao permitir a regularização de áreas ocupadas por essas comunidades, a lei visa não apenas a segurança jurídica, mas também a redução do déficit habitacional, promovendo a estabilidade e a integração dessas famílias ao espaço urbano. Por sua vez, o critério de posse ininterrupta e sem oposição por pelo menos cinco anos, combinado com a exigência de que os ocupantes não sejam proprietários de outros imóveis, garante que o benefício seja direcionado àqueles que realmente necessitam. (Augusto; Calissi, 2021)

Ainda no exposto do artigo 10 do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) a usucapião especial urbana coletiva é introduzida no ordenamento jurídico brasileiro objetivando atingir as populações de baixa renda, visto que possibilita que a coletividade regularize a ocupação, sem a burocracia e o preço de uma ação individual de usucapião em uma área particular, onde, na decisão judicial, o magistrado determinará que cada ocupante receba uma fração igual do terreno, independentemente do espaço que cada um utilize, exceto se houver um acordo formal entre os moradores definindo frações distintas (Brasil, 2001). No mesmo sentido, para reforçar o objetivo da lei o ocupante pode somar o tempo

de posse do antigo morador ao seu próprio para completar o prazo exigido por este artigo, desde que essa ocupação tenha sido contínua (Brasil, 2001).

Atuando complementarmente a este instituto, menciona-se o art. 1.228, § 4º do Código Civil positivando que o dono do imóvel pode perder a propriedade caso a área reivindicada seja extensa e esteja ocupada, de forma contínua e de boa-fé, por um grupo significativo de pessoas há mais de cinco anos, desde que tenham realizado, individualmente ou em conjunto, melhorias e serviços que o juiz considere de relevante interesse social e econômico (Brasil, 2002). No dispositivo, não é mencionada a classe social a que se dirige, no entanto, geralmente será a pessoas de baixa renda, visto que, em ambas as situações, se observa a busca pelo caráter social da propriedade, com seu uso voltado ao coletivo em que se exige uma posse contínua por pelo menos cinco anos.

No primeiro caso de usucapião coletivo, os moradores da área se adiantam e solicitam o reconhecimento da propriedade e, já no segundo, são acionados judicialmente pelo proprietário em uma ação reivindicatória e utilizam a posse e os demais requisitos como forma de defesa ou apresentam um pedido reconvenicional para obter o domínio da área. O Código Civil também estabelece que, para essa situação, a ocupação deve ter sido feita de boa-fé e mantida por mais de cinco anos. Esse processo certamente envolverá custos consideráveis, uma vez que cada ocupante será responsável pelo pagamento do valor correspondente à sua parte no terreno, ou conforme o critério de divisão fixado na decisão judicial e, dessa forma, se o proprietário quiser evitar uma ação de usucapião contra si, deve reivindicar a área e buscar a devida indenização (Venosa, 2013).

Neste sentido, para adentrar na hipótese de cabimento da usucapião especial urbana coletiva, utilizaremos o julgado nº 0123991-63.2007.8.26.0100 pela juíza Renata Pinto Lima Zanetta, da 2ª Vara de Registros Públicos da Capital em que determinou a usucapião especial coletiva a centenas de famílias que ocupavam a área urbana na comunidade de Paraisópolis, zona sul paulistana, há mais de cinco anos, de forma pacífica e ininterrupta, requerido pela Associação Projeto Moradia atuando como substituta

processual dos moradores, conforme permitido pelo Estatuto da Cidade no art. 12, inciso III (São Paulo (Estado). Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, 2016).

A decisão reconheceu que estavam preenchidos todos os requisitos legais para a usucapião especial urbana coletiva, destacando-se a ocupação por população de baixa renda e a impossibilidade de identificação individual dos lotes. Além disso, constatou-se que não havia interferência com área pública municipal ou estadual e que os ocupantes promoveram melhorias na região, evidenciando o caráter social da posse e a função social da propriedade. O imóvel em questão, que originalmente pertencia a particulares, estava em estado de abandono antes da ocupação pelos moradores (São Paulo (Estado). Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, 2016). E conforme exposto:

Acrescente-se, igualmente, que restou fartamente provada a complexidade da ocupação do imóvel usucapiendo, não caótica, pelos núcleos habitacionais e a impossibilidade de individualizar, com um mínimo de segurança, os limites de cada uma das moradias ocupadas. Destarte, uma vez positivados os requisitos da usucapião especial coletiva, a procedência do pedido é a medida que se impõe. (São Paulo (Estado). Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, 2016, p. 10).

Esse julgamento demonstra como a usucapião especial urbana coletiva se aplica como mecanismo para regularizar ocupações consolidadas, garantindo segurança jurídica aos moradores e promovendo a inclusão social. No caso de Paraisópolis, a regularização possibilitou não apenas o reconhecimento da posse, mas também a incorporação da área ao planejamento urbano, favorecendo o acesso a serviços públicos essenciais e infraestrutura.

Nesse sentido, a usucapião especial urbana coletiva pode ser utilizada como um instrumento eficaz para a regularização fundiária de áreas favelizadas, garantindo o direito à moradia para populações em situação de vulnerabilidade habitacional. Dessa forma, conforme apontado por Saule Junior (1999 *apud* Machado; Trentini, 2016), esse instituto jurídico busca assegurar direitos para aqueles que vivem em assentamentos irregulares, como favelas, loteamentos clandestinos, conjuntos habitacionais abandonados e habitações

coletivas. Dessa maneira, a usucapião urbana se revela um mecanismo essencial para a promoção da segurança jurídica e da função social da propriedade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com o apresentado, conclui-se que a usucapião especial urbana coletiva não se limita a um mecanismo jurídico para regularização fundiária, mas se apresenta como um instrumento efetivo de concretização dos direitos sociais constitucionalizados no artigo 6º da CRFB, composto pelo acesso à educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados (Brasil, 1988). Portanto, o direito fundamental de acesso à moradia está diretamente ligado à dignidade da pessoa humana e à função social da propriedade, pois garante que cidadãos em situação de vulnerabilidade habitacional tenham acesso à propriedade de maneira digna e segura.

No caso supracitado da comunidade de Paraisópolis, a decisão judicial que reconheceu a usucapião especial urbana coletiva evidenciou a proteção constitucional a esse direito. A ocupação do imóvel, realizada há mais de cinco anos por centenas de famílias, provou a necessidade de garantir a essas pessoas segurança jurídica, evitando remoções forçadas e garantindo seu direito à permanência. Esse julgamento reforça a ideia de que o direito à propriedade não pode se sobrepor ao direito à moradia quando o imóvel não cumpre sua função social (São Paulo. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, 2016).

Ao conceder o domínio do terreno aos ocupantes, há uma integração dessas comunidades ao planejamento urbano, possibilitando melhorias na infraestrutura e acesso a serviços essenciais, onde tal processo reduz a informalidade e promove a inclusão social, evitando que populações de baixa renda sejam marginalizadas ou deslocadas para áreas ainda mais precárias, isso reforçado pelo exposto no Plano diretor municipal de Marataízes no artigo 7, incisos V e VII, compondo os objetivos gerais a serem alcançados, a melhoria das condições ambientais por meio da ampliação do acesso universal à água potável, ao

tratamento de esgoto, à gestão adequada de resíduos sólidos e ao controle sustentável das águas pluviais, garantindo a integração dessas ações com as políticas ambientais, de recursos hídricos e de saúde ao viabilizar a regularização fundiária e a urbanização direcionada às áreas ocupadas por populações de baixa renda (Marataízes, 2007).

Isso posto, a usucapião especial urbana coletiva evidencia-se como uma das ferramentas essenciais para efetivar o direito à moradia, transformando ocupações irregulares em bairros reconhecidos pelo poder público. A decisão judicial em Paraisópolis, o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) e os planos diretores municipais evidenciam que o reconhecimento da posse coletiva não apenas garante a permanência das famílias, mas também impulsiona políticas públicas voltadas à urbanização e melhoria das condições de vida dessas comunidades, resultando em um dos direitos sociais positivados no artigo 6º, o acesso à moradia.

REFERÊNCIAS

AUGUSTO, Ilnah Toledo; CALISSI, Jamile Gonçalves. Impactos do estatuto da cidade na usucapião coletiva urbana: a efetivação da função social da propriedade e da moradia. **Revista de Ciências Jurídicas e Sociais da UNIPAR**, [S. l.], v. 24, n. 2, 2022. Disponível em: <https://revistas.unipar.br/index.php/juridica/article/view/8929>. Acesso em: 07 de abril de 2025.

BRASIL. Constituição [1988]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 05 de outubro de 1988. Brasília-DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em abr. 2025.

BRASIL. **Lei nº. 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em abr. 2025.

MACHADO, Gustavo Campoli; TRENTINI, Flávia. A usucapião especial urbana coletiva como instrumento de regularização fundiária de áreas favelizadas: estudo de caso em Ribeirão Preto. **Revista de Direitos e Garantias Fundamentais**, [S. l.], v. 15, n. 2, p. 185–213, 2016. Disponível em: <https://sisbib.emnuvens.com.br/direitosegarantias/article/view/629>. Acesso em: 26 mar. 2025.

MAGALHÃES, Lúcia Regina Esteves de. Direitos reais na atualidade. *In*: ESCOLA da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro (org.). **Direitos Reais**. Rio de Janeiro: EMERJ, 2013. p. 63-74. Disponível em: https://emerj.tjrj.jus.br/files/pages/publicacoes/serieaperfeicoamentodemagistrados/paginas/series/16/direitosreais_63.pdf. Acesso em: 19 mar. 2025.

MARATAÍZES (MUNICÍPIO). **Lei nº 1.084, de 28 de setembro de 2007**. Institui o Plano Diretor Municipal do Município de Marataízes, e dá outras providências. Marataízes: Prefeitura Municipal de Marataízes, 2007. Disponível em: <https://www.marataizes.es.gov.br/uploads/documento/20180302095041-lei-1084-2007-plano-diretor-municipal.pdf>. Acesso em: 19 mar. 2025.

PINTO, Luiz Fernando de Andrade. Direito de propriedade. *In*: ESCOLA da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro (org.). **Direitos Reais**. Rio de Janeiro: EMERJ, 2013. p. 75-86. https://emerj.tjrj.jus.br/files/pages/publicacoes/serieaperfeicoamentodemagistrados/paginas/series/16/direitosreais_75.pdf. Acesso em: 19 mar. 2025.

SANTOS, Adriana Costa dos. O instituto da posse. *In*: ESCOLA da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro (org.). **Direitos Reais**. Rio de Janeiro: EMERJ, 2013. p. 9-14. Disponível em: https://emerj.tjrj.jus.br/files/pages/publicacoes/serieaperfeicoamentodemagistrados/paginas/series/16/direitosreais_9.pdf. Acesso em: 19 mar. 2025.

SÃO PAULO (ESTADO). Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. **Processo nº 0123991-63.2007.8.26.0100**. Requerente: Associação Projeto Moradia. Juíza de Direito: Renata Pinto Lima Zanetta. São Paulo, 24 out. 2016. Disponível em: <https://juristas.com.br/wp-content/uploads/2016/12/0123991-63.2007.8.26.0100.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2025

VENOSA, Silvio de Salvo. **Direito Civil: Direitos Reais**. 13 ed. São Paulo: Atlas, 2013.

A USUCAPIÃO POR ABANDONO DE LAR COMO MECANISMO DE SALVAGUARDA DO CÔNJUGE/COMPANHEIRO ABANDONADO: EXTENSÕES SOBRE A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE PARA O ÂMBITO DOMÉSTICO

Felipe de Souza Rodrigues¹

Maicon Fontes²

Paola Yazegy Perim³

Tauã Lima Verdán Rangel⁴

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O direito de propriedade, apesar de ser tradicionalmente reconhecido como um dos pilares da ordem jurídica, passou por uma profunda ressignificação ao longo do tempo. O entendimento contemporâneo do instituto, influenciado por princípios constitucionais, especialmente a função social da propriedade, exige uma análise mais crítica e voltada para

¹ Graduando do Curso de Direito da Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI). E-mail: felipe.s.rodrigues41@gmail.com;

² Graduando do Curso de Direito da Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI). E-mail: fontesmaicon9@gmail.com;

³ Professora Orientadora. Mestranda em Educação pela Universidade Estácio de Sá. É especialista em Direito Público pela Universidade Gama Filho e em Gestão Escolar com Habilitação em Administração pela Faculdade Multivix, além de graduada em Direito pela Faculdade de Castelo. Atua como docente na Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI). No Centro Estadual de Educação Técnica Emílio Nemer (CEET), exerce as funções de Coordenadora de Estágio e do Turno Vespertino. Também integra a Growup, Incubadora de Atividades Empreendedoras do CEET Emílio Nemer. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3243755491831513>

⁴ Professor Orientador. Estudos Pós-Doutorais em Sociologia Política pela Universidade Estadual do Norte Fluminense (UNF). Doutorado e mestrado em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Líder do Grupo de Pesquisa “FACES e Interfaces do Direito: Sociedade, Cultura e Interdisciplinaridade no Direito”, vinculado à Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI) Professor Universitário, Pesquisador e Articulista. Correio Eletrônico: taua_verdan2@hotmail.com. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8802878793841195>

a efetividade dos direitos fundamentais. Nesse contexto, a usucapião se destaca como um importante instrumento de regularização fundiária e promoção da justiça social, permitindo a aquisição da propriedade por meio da posse prolongada, contínua e pacífica.

Este trabalho tem por objetivo analisar o direito de propriedade à luz da Constituição Federal e do Código Civil, com foco especial na modalidade de usucapião por abandono do lar conjugal, introduzida pela Lei nº 12.424/2011, que acrescentou o art. 1.240-A ao Código Civil. Busca-se compreender os fundamentos, os requisitos legais e os efeitos práticos dessa forma de aquisição da propriedade, sobretudo no que diz respeito à proteção do cônjuge que permanece no imóvel após o abandono pelo outro. A abordagem se justifica pela relevância social e jurídica da temática, bem como pelas controvérsias doutrinárias e jurisprudenciais ainda existentes quanto à sua aplicação.

MATERIAL E MÉTODOS

A metodologia empregada na construção do presente pauta-se na utilização do método científico dedutivo. Ainda, no que se refere à abordagem, trata-se de uma pesquisa qualitativa; quanto à natureza, a proposta da pesquisa foi básica, quanto aos objetivos, é uma pesquisa exploratória. Como técnicas de pesquisa, optou-se pela adoção da revisão de literatura sob o formato sistemático, acompanhado de revisão bibliográfica. O critério de seleção do material empregado pautou-se em um viés de aproximação com a temática estabelecida. As plataformas de pesquisa utilizadas foram o *Google Acadêmico*, o *Scielo* e o *Scopus*.

DESENVOLVIMENTO

A propriedade é um dos pilares do Direito Civil, e sua compreensão exige análise histórica e constitucional. No direito romano, era compreendida como o direito mais amplo, absoluto e perpétuo conferido ao titular sobre uma coisa. Contudo, com o avanço do Estado

Social e a ascensão de valores constitucionais, a ideia de propriedade foi se relativizando para atender não apenas aos interesses individuais, mas também aos coletivos. A Constituição Federal de 1988 consagrou essa transformação ao garantir, em seu artigo 5º, inciso XXII, o direito à propriedade, condicionando-o, no inciso XXIII, ao cumprimento de sua função social (Maciel, 2023).

Nesse cenário, a propriedade não é mais entendida como um direito ilimitado e absoluto. Ao contrário, passa a ser encarada como uma posição jurídica funcionalizada, em que o exercício do direito depende de sua adequação ao bem comum. A função social da propriedade impõe ao titular não apenas o direito de usar o bem, mas o dever de fazê-lo conforme os interesses da coletividade. Isto é, o bem deve ser utilizado de forma produtiva, respeitando os valores sociais e contribuindo para a justiça e solidariedade (Diniz, 2025).

Na tradição civilista, a propriedade é dotada de atributos que a diferenciam dos demais direitos patrimoniais, configurando-a como um dos direitos reais mais relevantes do ordenamento jurídico. Além disso, doutrinariamente, reconhecem-se como atributos da propriedade: a exclusividade, a perpetuidade, a elasticidade e a plenitude. Tais características refletem o grau de domínio que o titular pode exercer sobre o bem, de forma autônoma, sem depender da colaboração de terceiros, evidenciando o vínculo direto entre o sujeito e a coisa (Meirelles, 2023).

A exclusividade representa o poder do proprietário de exercer sua vontade sobre a coisa, podendo utilizá-la e, sobretudo, excluir terceiros que tentem se opor ao seu domínio. Esse aspecto reforça a concepção liberal da apropriação privada, que é base estrutural do sistema capitalista, no qual o indivíduo tem liberdade para gerir e proteger seu patrimônio (Mazza, 2023). A perpetuidade, por sua vez, refere-se à durabilidade do direito de propriedade, que, em regra, não se extingue pelo simples decurso do tempo ou pelo não uso.

Assim, o direito subsiste enquanto perdurar o vínculo jurídico entre o titular e o bem, sendo transmissível aos herdeiros. Exceções a essa regra ocorrem nas hipóteses legais, como a desapropriação por interesse pública ou a usucapião fundamentada no abandono (Araújo,

2018). A elasticidade traduz a capacidade do direito de propriedade de se recompor em sua plenitude após a cessação de limitações temporárias. Isso ocorre, por exemplo, quando finda um usufruto ou uma servidão constituída sobre o imóvel; cessado o gravame, o titular retoma todos os poderes dominiais de forma plena (Gonçalves, 2024). Já a plenitude expressa a soma dos poderes inerentes à propriedade: usar, gozar, dispor e reivindicar. Trata-se de um atributo que evidencia a integralidade do domínio conferido ao proprietário, permitindo-lhe a mais ampla administração e aproveitamento do bem (Justen Filho, 2024).

Com o advento do Estado Democrático de Direito e a consolidação do princípio da função social da propriedade, esses atributos passaram a ser relativizados. A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 5º, inciso XXIII, determina que a propriedade deve atender à sua função social, o que representa uma superação da visão puramente individualista. O titular do bem não pode exercer seu domínio de forma egoísta ou improdutivo, especialmente quando isso se mostrar incompatível com os valores coletivos e com a dignidade da pessoa humana. Como destaca Orlando Gomes (2019, p. 95), “a propriedade deixou de ser apenas um direito subjetivo para tornar-se uma função, em que o uso egoístico cede lugar ao atendimento das exigências sociais”.

Nesse contexto, reconhece-se que a exclusividade pode ser mitigada em favor do interesse público, como se observa nas hipóteses de servidão administrativa, desapropriação e usucapião. Do mesmo modo, a perpetuidade não é absoluta, podendo ser rompida quando a propriedade não cumpre sua função social, como no caso de abandono injustificado, que enseja a aquisição do bem por quem o utiliza de forma contínua e produtiva (Horvath, 2011).

Portanto, embora os atributos clássicos da propriedade continuem sendo relevantes para sua definição técnica, sua eficácia está condicionada à compatibilidade com os princípios constitucionais contemporâneos. O exercício da propriedade, atualmente, exige mais do que a titularidade formal: requer responsabilidade social, respeito à coletividade, ao meio ambiente, à função familiar do bem e à dignidade da pessoa humana (Berwig, 2019).

Ainda no tocante dos atributos clássicos da propriedade, o professor Marcelo Pinzo Lisboa da Cruz, em seu curso online na plataforma “Trilhante”, esclarece que o gozo ou fruição (*jus fruendi*) refere-se ao direito de perceber e aproveitar economicamente os frutos de um bem, sejam eles naturais, como frutas, ou civis, como aluguéis. Diferencia-se dos produtos, que, ao serem extraídos, reduzem a quantidade do bem principal. O direito de reaver (*rei vindicatio*) permite ao proprietário reivindicar seu bem de quem o detém injustamente, por meio de ação reivindicatória, baseada no direito de sequela, sendo exercida contra o possuidor não proprietário. Já o uso (*jus utendi*) dá ao titular a liberdade de utilizar o bem como desejar, desde que respeite os limites legais e a função social da propriedade. Por fim, o direito de dispor ou alienar (*jus abutendi*) envolve a transferência, oneração ou alienação do bem, podendo ocorrer entre vivos ou por sucessão, sempre condicionado à função social e às restrições legais.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

A usucapião é um modo de aquisição da propriedade ou de um direito real pela posse prolongada e ininterrupta de um bem, atendendo aos requisitos legais. No sistema jurídico brasileiro, a usucapião é disciplinada pelo Código Civil de 2002 e por normas constitucionais e infraconstitucionais, sendo reconhecida como uma forma de consolidar a função social da propriedade (art. 5º, XXIII, e art. 170, III, da CRFB/88).

Para que ela possa ser reconhecida, devem ser observados e atendidos alguns requisitos gerais, como: posse mansa, pacífica e ininterrupta: o que significa dizer que não pode haver a oposição do proprietário judicialmente; *animus domini*: ou seja, o possuidor deve agir como dono do bem, seja cuidando da propriedade, pagando os impostos dela (água, energia, IPTU, etc.), dentre outras ações; decurso do prazo exigido em lei: 15 anos (usucapião extraordinária), 10 anos (usucapião ordinária), 5 anos (usucapião especial urbana/rural/coletiva), 2 anos (usucapião familiar), etc.; atendimento à função social da

propriedade: previsto no art. 5º, inciso XXIII e no art. 170, inciso III. Neste passo, a usucapião é, de acordo com Silva, Oliveira e Souza (2014, p. 8):

Trata-se de modo originário de aquisição do domínio, através da posse mansa e pacífica, exercida com *animus domini* por certo tempo, fixado em lei. [...] Por ser modo originário, é irrelevante que a coisa tenha um proprietário registrado no cartório de imóveis, pois pela usucapião a coisa se adquire do tempo e não de outra pessoa [...] (Silva; Oliveira; Souza, 2014, p. 8).

A usucapião é importante, pois regulariza imóveis e terras ocupadas de forma consolidada, dá segurança jurídica a possuidores de boa-fé e faz tornar-se efetiva a função social da propriedade, combatendo a especulação imobiliária. Ela é chamada de prescrição aquisitiva porque opera a transferência da propriedade com base no tempo e no comportamento do possuidor, consolidando o direito sobre o bem e evitando insegurança jurídica sobre a posse prolongada de imóveis ou móveis.

O *animus domini*, ou intenção de dono, é um dos requisitos essenciais da usucapião. Significa que o possuidor deve exercer a posse com a intenção de ser proprietário, como se fosse o legítimo dono do bem. Esse requisito exclui posses meramente detentoras, como a do locatário, comodatário ou caseiro, pois nesses casos o possuidor reconhece a propriedade alheia. No artigo 1.238, do Código Civil, exige que a posse seja exercida "como seu" para que o usucapiante possa pleitear a propriedade por usucapião. Segundo Silvio de Salvo Venosa (2022, p. 317), o *animus domini* é essencial para afastar situações em que a posse é subordinada à de outrem, como nos casos de contratos de locação ou comodato.

Já Maria Helena Diniz (2021, p. 402) reforça que "a simples detenção não configura posse apta à usucapião", sendo necessário o exercício da posse com intenção de dono. Alguns exemplos de detenção seriam os caseiros, que são contratados para ficarem no imóvel com a finalidade vigiar e proteger o bem. Outro requisito essencial é que a posse seja mansa e pacífica, ou seja, exercida sem contestação ou oposição do proprietário ou de terceiros. Caso o possuidor esteja envolvido em constantes litígios pela posse, o prazo para

usucapião pode não correr, pois a pacificidade é um fator determinante para a aquisição da propriedade.

De acordo com Orlando Gomes (2019, p. 221), "a posse deve ser exercida de forma contínua e ininterrupta, sem oposição do titular do direito real, sob pena de descaracterizar-se como apta à usucapião". Nesse sentido, Caio Mário da Silva Pereira (2020, p. 189) afirma que "se houver resistência constante do proprietário, a posse torna-se injusta e não pode ser fundamento para a usucapião", logo, a posse será de má-fé. O decurso do tempo é um dos requisitos mais objetivos da usucapião. A legislação brasileira prevê diferentes prazos para a aquisição da propriedade, variando conforme o tipo de usucapião:

Usucapião extraordinária (art. 1.238, CC): 15 anos de posse ininterrupta e sem oposição, reduzido para 10 anos se o possuidor houver realizado no imóvel obras de caráter produtivo ou moradia habitual. Usucapião ordinária (art. 1.242, CC): 10 anos, podendo ser reduzido para 5 anos caso o imóvel tenha sido adquirido de boa-fé e registrado, ainda que de forma ineficaz. Usucapião especial urbana (art. 1.240, CC): 5 anos para aquele que possua imóvel de até 250m² como sua moradia habitual. Usucapião especial rural (art. 1.239, CC): 5 anos para aquele que explora um imóvel de até 50 hectares para subsistência própria e de sua família. Segundo Washington de Barros Monteiro (2021, p. 245), "o prazo é elemento essencial para estabilizar a posse e permitir a consolidação da propriedade", sendo que a contagem do tempo somente se inicia quando todos os outros requisitos estão presentes.

Acerca da lógica referente à usucapião por abandono de lar, é fundamental retomar o aspecto supracitado quanto ao princípio da função social da propriedade, que, de acordo com o artigo 182, §2º, da CRFB/88: "A propriedade urbana cumpre sua função social (princípio constitucional que define que a propriedade deve ser usada em benefício da sociedade, e não apenas do proprietário. Esse princípio está presente na Constituição Federal de 1988) quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor" (conjunto de normas e diretrizes que orienta o desenvolvimento de uma cidade. Ele é obrigatório para cidades com mais de 20 mil habitantes).

A usucapião por abandono de lar, também conhecida como usucapião familiar, foi introduzida no ordenamento jurídico brasileiro por meio da Lei nº 12.424/2011, que acrescentou o artigo 1.240-A ao Código Civil. Essa modalidade permite que um ex-cônjuge ou ex-companheiro adquira a propriedade total de um imóvel urbano de até 250 m², desde que tenha exercido, por dois anos ininterruptos e sem oposição, posse direta com exclusividade, utilizando-o para sua moradia ou de sua família, após o outro cônjuge ou companheiro ter abandonado o lar.

De acordo com a usucapião familiar, os requisitos são: i. Imóvel urbano com até 250 m², logo, a propriedade deve estar localizada em área urbana e não exceder 250 metros quadrados; ii. Posse direta, ininterrupta e sem oposição por dois anos, o que implica dizer que o possuidor deve exercer a posse direta do imóvel de forma contínua e pacífica por, no mínimo, dois anos; iii. Utilização para moradia própria ou de sua família, motivo pelo qual o imóvel deve ser destinado à residência do possuidor ou de sua família; iv. Abandono do lar pelo ex-cônjuge ou ex-companheiro, o que estabelece que é necessário que o outro cônjuge ou companheiro tenha abandonado voluntariamente o imóvel, caracterizando o abandono do lar; v. Inexistência de outro imóvel urbano ou rural, logo, o possuidor não pode ser proprietário de outro imóvel, seja urbano ou rural.

O abandono do lar é interpretado, pela doutrina e jurisprudência, não apenas como o afastamento físico do imóvel, mas também como a ausência de assistência moral e material à família. O Enunciado nº 499 do Conselho da Justiça Federal esclarece que o "abandono do lar" deve ser entendido como o abandono voluntário da posse do imóvel, somado à ausência de tutela da família, não sendo relevante a culpa pelo fim do casamento ou união estável (Brasil. Conselho da Justiça Federal, 2023).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise realizada permitiu constatar que a usucapião por abandono do lar conjugal representa uma inovação importante no ordenamento jurídico brasileiro, especialmente

por refletir valores constitucionais como a dignidade da pessoa humana, o direito à moradia e a função social da propriedade. Ao permitir que o cônjuge ou companheiro que permaneceu no imóvel possa requerer a propriedade plena após dois anos de abandono, a norma visa assegurar estabilidade, proteção e segurança jurídica àquele que, muitas vezes, se encontra em situação de vulnerabilidade.

Ainda que existam críticas quanto à redação do artigo 1.240-A do Código Civil e à possibilidade de violação ao direito de propriedade do cônjuge ausente, é inegável que o dispositivo busca equilibrar interesses e corrigir injustiças práticas recorrentes no campo das relações familiares e patrimoniais. Dessa forma, a usucapião por abandono do lar se mostra como um mecanismo legítimo de efetivação de direitos fundamentais, merecendo contínuo aperfeiçoamento legislativo e interpretação sensível por parte dos operadores do Direito.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Edmir Netto de. **Curso de direito administrativo**. 8. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2018.

BERWIG, Aldemir. **Direito Administrativo**. Ijuí: Editora Unijuí, 2019.

BRASIL. Constituição [1988]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 05 de outubro de 1988. Brasília-DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em abr. 2025.

BRASIL. **Lei nº. 12.424, de 16 de junho de 2011**. Altera a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, as Leis nºs 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 4.591, de 16 de dezembro de 1964, 8.212, de 24 de julho de 1991, e 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil; revoga dispositivos da Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12424.htm. Acesso em abr. 2025.

BRASIL. Conselho da Justiça Federal. V Jornada de Direito Civil. **Enunciado nº. 499**. A aquisição da propriedade na modalidade de usucapião prevista no art. 1.240-A do Código Civil só pode ocorrer em virtude de implemento de seus pressupostos anteriormente ao divórcio. O requisito "abandono do lar" deve ser interpretado de maneira cautelosa, mediante a verificação de que o afastamento do lar conjugal representa descumprimento simultâneo de outros deveres conjugais, tais como assistência material e sustento do lar, onerando desigualmente aquele que se manteve na residência familiar e que se responsabiliza unilateralmente pelas despesas oriundas da manutenção da família e do próprio imóvel, o que justifica a perda da propriedade e a alteração do regime de bens quanto ao imóvel objeto de usucapião. Disponível em:

<https://www.cjf.jus.br/enunciados/enunciado/568%20/>. Acesso em: 29 mar. 2025.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil Brasileiro: Direitos Reais**. v. 4. 39. ed. São Paulo: Saraiva, 2021.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil Brasileiro: Teoria Geral do Direito Civil**. v. 1. 42. ed. Rio de Janeiro: Saraiva, .2025

GOMES, Orlando. **Direitos Reais**. 30. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

GOMES, Orlando. **Introdução ao Direito Civil**. 22. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

GONÇALVES, Carlos R. **Direito Civil Brasileiro: Direito das Coisas**. v. 5. 19. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2024.

HORVATH, Miriam V. F. **Direito Administrativo**. Barueri: Manole, 2011.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**.15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

MACIEL, Igor M. **Manual de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2023.

MATOS, Carolina Meneghini Carvalho. **Direito Civil - Coisas**. Londrina: Editora e Distribuidora Educacional S.A., 2017.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 13. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2023.

MEIRELLES, Dalmo de A. **Direito Administrativo Decifrado**. 2. ed. Rio de Janeiro: Método, 2023.

MONTEIRO, Washington de Barros. **Curso de Direito Civil: Direitos Reais**. 45. ed. São Paulo: Saraiva, 2021.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de Direito Civil – Direitos Reais**. 30. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

SILVA, Jésus Nascimento da; OLIVEIRA, Sílvia Aparecida de; SOUZA, Maria Emilia Almeida. **Direito das coisas: conceitos, princípios e principais sistemas sul-americanos**. [S.l.]: [s. n.], 2014.

TRILHANTE. Conceito, direito e atributos da propriedade. *In*: **Trilhante**, portal eletrônico de informações, [s.d.]. Disponível em: <https://trilhante.com.br/curso/direito-de-propriedade-2/aula/conceito-direito-e-atributos-da-propriedade-2>. Acesso em: 26 mar. 2025.

VENOSA, Silvio de Salvo. **Direito Civil: Direitos Reais**. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2022.

A USUCAPIÃO CONSTITUCIONAL *PRO LABORE* EM DELIMITAÇÃO: DISCUSSÕES A PARTIR DA CARTA MAGNA DE 1988

Fernanda dos Santos Stafanato¹
Laíza Quintino Sacramento Oliveira²
Paola Yazegy Perim³
Tauã Lima Verdán Rangel⁴

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A usucapião, como forma originária de aquisição da propriedade, é um dos instrumentos mais relevantes do ordenamento jurídico brasileiro para a promoção da justiça social e da regularização fundiária. Ela visa, essencialmente, reconhecer juridicamente situações de fato prolongadas no tempo, nas quais há posse mansa, pacífica e ininterrupta com o *animus domini*. Dentre as diversas modalidades de usucapião previstas na legislação brasileira, a chamada usucapião *pro labore* – também conhecida como usucapião especial

¹ Graduanda do Curso de Direito da Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI). E-mail: stafernanda482@gmail.com;

² Graduanda do Curso de Direito da Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI). E-mail: laizaquintino123@gmail.com;

³ Professora Orientadora. Mestranda em Educação pela Universidade Estácio de Sá. É especialista em Direito Público pela Universidade Gama Filho e em Gestão Escolar com Habilitação em Administração pela Faculdade Multivix, além de graduada em Direito pela Faculdade de Castelo. Atua como docente na Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI). No Centro Estadual de Educação Técnica Emílio Nemer (CEET), exerce as funções de Coordenadora de Estágio e do Turno Vespertino. Também integra a Growup, Incubadora de Atividades Empreendedoras do CEET Emílio Nemer. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3243755491831513>

⁴ Professor Orientador. Estudos Pós-Doutorais em Sociologia Política pela Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF). Doutorado e mestrado em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Líder do Grupo de Pesquisa “FACES e Interfaces do Direito: Sociedade, Cultura e Interdisciplinaridade no Direito”, vinculado à Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI) Professor Universitário, Pesquisador e Articulista. Correio Eletrônico: taua_verdan2@hotmail.com. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8802878793841195>

rural – ganha destaque por sua função social e pela valorização do trabalho como fundamento para a aquisição da terra.

Essa modalidade de usucapião encontra respaldo no artigo 191 da Constituição Federal de 1988 e no artigo 1.239 do Código Civil, e se destina a assegurar o direito à propriedade a quem, não sendo proprietário de outro imóvel rural ou urbano, possua, por cinco anos ininterruptos, área de até cinquenta hectares, tornando-a produtiva mediante o trabalho próprio ou de sua família e nela fixando moradia. Trata-se de um instrumento jurídico de forte carga social, voltado à proteção do pequeno agricultor e a concretização do princípio da dignidade da pessoa humana. A usucapião *pro labore* revela-se como meio de garantir o acesso à terra, combater a concentração fundiária e promover o desenvolvimento sustentável no meio rural.

Outro fundamento central da usucapião *pro labore* é a função social da propriedade, princípio consagrado no artigo 5º, inciso XXIII, e no artigo 186 da Constituição Federal. De acordo com esse princípio, a propriedade deve atender não apenas aos interesses individuais de seu titular, mas também ao bem coletivo, contribuindo para o bem-estar social, a justiça e a equidade. Aquele que não utiliza a terra de forma produtiva e adequada à sua função social pode, portanto, perdê-la em favor de quem efetivamente a utiliza para o trabalho e subsistência. Nesse cenário, o Estado desempenha papel crucial, ao reconhecer e formalizar juridicamente essa nova titularidade por meio da usucapião.

A supremacia do interesse público sobre o interesse privado também se projeta nesse contexto. A intervenção do Estado na garantia de que a terra cumpra sua função social se justifica pela prevalência do bem coletivo sobre o direito individual à propriedade. Nesse sentido, a usucapião *pro labore* pode ser compreendida como expressão concreta desse princípio, na medida em que retira a propriedade de quem não cumpre sua função e a entrega àquele que a exerce de forma produtiva, social e ambientalmente adequada.

MATERIAL E MÉTODOS

Do ponto de vista metodológico, esta pesquisa é de natureza básica, com enfoque qualitativo e caráter exploratório. Foi desenvolvida por meio de pesquisa bibliográfica e documental, abrangendo a análise da legislação pertinente, doutrina especializada e jurisprudência, especialmente julgados do Superior Tribunal de Justiça (STJ). A metodologia adotada tem como objetivo compreender, sob a perspectiva teórica e prática, a aplicação da usucapião *pro labore* no contexto do ordenamento jurídico brasileiro, com especial atenção à sua fundamentação nos princípios constitucionais da função social da propriedade e da supremacia do interesse público. A análise crítica das fontes permite identificar como esses princípios têm sido utilizados pelos tribunais na solução de conflitos fundiários e na promoção de justiça social no campo.

DESENVOLVIMENTO

A concepção jurídica da supremacia do interesse público é um dos princípios basilares do Direito Administrativo, ao estabelecer que o interesse coletivo deve prevalecer sobre o particular quando houver conflito entre ambos. Nesse sentido, Carvalho (2022, p. 68), leciona que: “o interesse público é supremo sobre o interesse particular, e todas as condutas estatais têm como finalidade a satisfação das necessidades coletivas”. Assim, o interesse da coletividade sempre deverá prevalecer diante das necessidades específicas dos indivíduos, configurando-se como uma prevalência das garantias do corpo coletivo.

Carvalho (2022), por seu turno, corrobora, ainda, que a supremacia do interesse público é considerada como verdadeira pedra angular na noção de Estado organizado, sendo relevante para a formação de qualquer estrutura organizacional do Poder Público, como condição de convívio social no bojo da sociedade organizada. Dessa forma, esse princípio justifica diversas intervenções estatais, como a desapropriação e usucapião

constitucional, em situações nas quais o bem não cumpre sua função social ou necessita de uma medida interventiva para atender ao interesse público.

Em linhas gerais, é importante mencionar que tal princípio não possui previsão expressa na Constituição Federal. No entanto, como destaca Carvalho (2022), é necessário citar institutos correlatos para a fundamentação do princípio. Com isso, a Constituição da República prevê a possibilidade de desapropriação, nos termos do art. 5º, inciso XXIV, a requisição administrativa (art. 5º, inciso XXV), dentre outras prerrogativas que submetem os direitos dos cidadãos às restrições impostas pelo próprio Estado. Além do mais, em seu art. 170, inciso III, a Carta Magna expõe a importância de se observar novamente a função social da propriedade em prol do desenvolvimento sadio das atividades econômicas.

No contexto da usucapião constitucional *pro labore*, a supremacia do interesse público se manifesta na necessidade de garantir a destinação produtiva de terras improdutivas ou abandonadas, de forma que atendam ao desenvolvimento econômico e social. Dessa forma, conforme ensina Carvalho (2022), o ordenamento jurídico brasileiro impõe limitações ao direito de propriedade, ao resguardar a utilização racional dos recursos disponíveis. A função social da propriedade, nesse contexto, está intrinsecamente ligada à busca por uma distribuição mais equitativa dos recursos, possibilitando que indivíduos que trabalham e produzem em determinada área possam adquirir a propriedade por meio da referida modalidade.

O Estado, ao exercer seu poder de intervenção na propriedade privada, busca harmonizar os direitos individuais com o bem coletivo. Contudo, a usucapião, entendida também como um dos mecanismos de regularização fundiária, representa uma das formas mais significativas de autonomia privada, ao possibilitar a formalização da titularidade de uma propriedade por meio de decisão judicial declaratória. Nesse sentido, Diniz (2024) destaca que o modo de aquisição por meio de usucapião é originário, uma vez que não surge de nenhuma relação jurídica antecessora, mas sim da posse exercida sobre o bem.

Em contrapartida, tem-se a desapropriação, o tombamento e a servidão administrativa como alguns dos instrumentos utilizados pelo Estado para efetivar a

supremacia do interesse público sobre o privado. Além disso, Di Pietro (2025, p. 81), em seu escólio, utiliza como exemplo a limitação administrativa, modalidade na qual há uma restrição de caráter absoluto na propriedade privada, uma vez que atinge o direito de usar, gozar e dispor de seu bem. No entanto, diferentemente da desapropriação, a usucapião não implica em indenização ao proprietário original, mas sim na aquisição do bem imóvel em razão, muitas vezes, de abandono ou má utilização pelo proprietário.

Nessa senda de exposição, Di Pietro (2025) aponta que, embora o direito público proteja de maneira reflexa os direitos privados dos indivíduos, sua função primordial é garantir a primazia do interesse público desde o momento de elaboração das leis até a sua efetiva concretização por meio de alguma medida interventiva na propriedade. Em razão disso, direitos ambientais, difusos e coletivos tendem a ser cada vez mais observados pelos legisladores na propositura das leis, a fim de vincular a Administração Pública no que se refere à fiscalização e intervenção nas propriedades.

O artigo 5º, inciso XXIII, da Constituição Federal de 1988 estabelece que “a propriedade atenderá à sua função social” (Brasil, 1988), ao reforçar a possibilidade de intervenção estatal nos casos em que há descumprimento desse dever. A usucapião *pro labore*, nesse sentido, emerge como um mecanismo que possibilita o aproveitamento produtivo da terra por aqueles que efetivamente a utilizam para fins econômicos e sociais. Dessa forma, ao garantir o acesso à terra para aqueles que dela necessitam, tal modalidade reafirma a supremacia do interesse público e promove a justiça social.

Ainda neste sentido, Farias e Rosendal (2022, p. 442) mencionam que: “a usucapião é modo originário de aquisição de propriedade e de outros direitos reais pela posse prolongada da coisa, acrescida de demais requisitos legais”. Nesse ínterim, com base no conceito posto pelos doutrinadores, a usucapião é um instituto jurídico que permite a aquisição da propriedade por meio da posse prolongada e ininterrupta, desde que preenchidos determinados requisitos legais. Frise-se, ainda, que para a configuração desse instituto é fundamental o preenchimento de requisitos legais, conforme previsão do próprio Código Civil e da Constituição Federal.

O fundamento da usucapião, como corrobora Farias e Rosenvald (2022), é a consolidação da propriedade, ou seja, o proprietário desidioso, que não cuida de seu patrimônio, deve ser privado da coisa, em favor daquele que, unindo posse e tempo, deseja consolidar e pacificar a sua situação perante a sociedade. Trata-se de um mecanismo que visa regularizar situações fáticas em que o possuidor exerce sobre o bem a função de dono por um período determinado em lei. Assim, a usucapião tem por natureza jurídica a função de consolidar a propriedade na posse daquele que, de forma mansa e pacífica, exerce o domínio sobre o bem.

Existem diversas modalidades de usucapião, entre elas a extraordinária, a ordinária, a especial rural e a especial urbana. A usucapião *pro labore* insere-se nesse contexto ao reconhecer o direito do possuidor que utiliza a terra para fins laborais, garantindo a função social da propriedade. Para que ocorra a usucapião, é necessário que o possuidor cumpra certos requisitos legais, entre os quais se destacam o *animus domini*, a posse mansa e pacífica e o decurso do tempo exigido pela legislação. O *animus domini* refere-se à intenção do possuidor de agir como se fosse o próprio dono da propriedade. Esse elemento subjetivo é essencial para a configuração da usucapião, pois distingue a posse exercida com propósito de aquisição da mera detenção precária (Farias e Rosenvald, 2022).

Além disso, Diniz (2024, p. 194) reforça que o advento da Lei nº 6.969/81 alguns anos depois da criação do Estatuto da Terra esclarece dúvidas acerca da extinção ou não da referida modalidade de usucapião. Com isso, em complemento aos elementos destacados anteriormente, a referida lei deixou evidente que o imóvel não deve ultrapassar 25 hectares, o possuidor deve tornar a terra proveitosa com o fruto de seu trabalho, e nela estabelecer sua moradia. Além do mais, após a promulgação da Carta Magna, reforçou-se a finalidade social dessa maneira de adquirir a propriedade, uma vez que o titular desse direito não pode ser proprietário de outro imóvel rural ou urbano. Isso porque para conseguir usucapir um terreno rural nos moldes aqui expostos, o indivíduo deve demonstrar a transformação de uma única terra alheia abandonada em produtiva.

A posse deve ser mansa e pacífica, ou seja, não pode haver oposição do proprietário original durante o período exigido para a prescrição aquisitiva. O tempo de posse varia de acordo com a modalidade de usucapião aplicada. Na usucapião especial rural, por exemplo, o prazo será de cinco anos, enquanto na extraordinária pode chegar a quinze anos, reduzindo-se para dez se houver moradia e utilização econômica do bem (Farias e Rosenvald, 2022).

RESULTADOS E DISCUSSÃO

A usucapião *pro labore*, também conhecida como usucapião especial rural, é uma modalidade de aquisição da propriedade com base na atividade laborativa desenvolvida na terra. Embora não esteja expressamente prevista na Constituição Federal de 1988, essa forma de usucapião está fundamentada no Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/1964) e no Decreto nº 59.566/1966, sendo um instrumento jurídico importante para a garantia da função social da propriedade rural. Como explica Espindola (2000), a usucapião *pro labore* visa garantir a propriedade da terra àqueles que a utilizam de forma produtiva, com o trabalho pessoal do possuidor ou de sua família. Assim, no art. 98, da Lei nº 4.504/1964, fica estabelecido que:

Todo aquele que, não sendo proprietário rural nem urbano, ocupar por dez anos ininterruptos, sem oposição nem reconhecimento de domínio alheio, tornando-o produtivo por seu trabalho, e tendo nele sua morada, trecho de terra com área caracterizada como suficiente para, por seu cultivo direto pelo lavrador e sua família, garantir-lhes a subsistência, o progresso social e econômico, nas dimensões fixadas por esta Lei, para o módulo de propriedade, adquirir-lhe-á o domínio, mediante sentença declaratória devidamente transcrita. (Brasil, 1964).

Com base nos aspectos legais apresentados, para que a usucapião *pro labore* seja reconhecida, o possuidor deve exercer a posse de forma contínua, pacífica e sem oposição, demonstrando intenção de ser proprietário da terra (*animus domini*). A posse deve ser

exercida sem interrupções e de maneira harmoniosa, sem conflitos com terceiros. Segundo Diniz (1999), a posse contínua e sem contestação é essencial para o reconhecimento da usucapião, pois é a partir dessa posse que se pode estabelecer a propriedade legítima.

O possuidor deve, ainda, explorar a terra por meio de atividade agrícola, pastoril ou extrativa, com o auxílio de sua família ou diretamente, sem intermediários. Espindola (2000) destaca que o trabalho direto do possuidor ou de sua família na terra é uma das condições essenciais, pois a usucapião *pro labore* não se aplica àqueles que apenas mantêm a posse sem utilizar efetivamente a terra para o sustento próprio.

A terra deve ser utilizada para garantir o sustento próprio e de sua família, não podendo ser destinada a fins comerciais ou especulativos. Esse requisito reflete a função social da propriedade, prevista no artigo 5º da Constituição Federal, que deve ser atendida para que a propriedade rural possa ser legalmente adquirida por meio da usucapião. Espindola (2000) explica que o objetivo da usucapião *pro labore* é evitar a concentração de terra nas mãos de poucos e garantir o uso produtivo da terra para subsistência.

O imóvel objeto da usucapião *pro labore* deve ter até 25 hectares, conforme estipulado pelo Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/1964). A limitação da área tem o objetivo de garantir que essa modalidade de usucapião seja aplicada a pequenos produtores, alinhando-se à função social da propriedade rural e assegurando a distribuição mais equitativa da terra. Espindola (2000) destaca que a área limitada permite que a usucapião *pro labore* se destine àqueles que realmente necessitam da terra para sua sobrevivência e de sua família.

A posse da terra deve perdurar por pelo menos 5 anos ininterruptos, o que assegura que o possuidor tenha tempo suficiente para realizar atividade produtiva na terra. Segundo Espindola (2000), a exigência do prazo de cinco anos é importante para que a terra seja de fato utilizada de maneira contínua e proveitosa para o possuidor, garantindo que a propriedade cumpra sua função social durante esse período.

Embora a usucapião *pro labore* não esteja expressamente prevista na Constituição Federal de 1988, ela é reconhecida com base no Estatuto da Terra e no Decreto nº 59.566/1966. Essa modalidade de usucapião visa garantir a propriedade àqueles que

efetivamente trabalham na terra e a utilizam para subsistência e moradia, cumprindo assim a função social da propriedade. A aplicação desse instituto reflete o compromisso do ordenamento jurídico brasileiro com a justiça social e a distribuição mais equitativa da terra, como destacado por Espindola (2000).

Portanto, a usucapião constitucional *pro labore* representa uma importante ferramenta para a efetivação da função social da propriedade, garantindo que terras improdutivas possam ser destinadas a indivíduos que delas fazem uso de forma produtiva e contínua.

Com viés prático, busca-se elucidar a forma de como a usucapião *pro labore* é aplicada em casos discutidos no Poder Judiciário, principalmente em relação ao entendimento jurisprudencial firmado no Superior Tribunal de Justiça. Para atender essa finalidade proposta, apresenta-se a seguir a ementa relativa ao Recurso Especial nº 1.628.618/MA, julgado pela Terceira Turma do egrégio STJ. Veja-se:

Recurso especial. Civil. Processual Civil. Usucapião especial rural. Requisitos configurados. Aquisição da propriedade da área usucapienda. Reavaliação. Provas. Via especial. Possibilidade. Negativa de prestação jurisdicional. Ausência de fundamentação. Súmula nº 284/STF. Dissídio jurisprudencial. Ausência de demonstração. 1 . Os arts. 1.239 do CC/2002 e 191 da CF definem os requisitos legais da usucapião especial rural (ou Constitucional Rural ou Pro Labore), quais sejam: (i) posse com animus domini pelo prazo de 5 (cinco) anos, sem oposição, (ii) área de terra em zona rural não superior a 50 (cinquenta) hectares, (iii) utilização do imóvel como moradia, tornando-o produtivo pelo trabalho do possuidor ou de sua família, e (iv) não ser o possuidor proprietário de outro imóvel rural ou urbano. 2 . Presentes os requisitos legais da usucapião especial rural, impõe-se a declaração da aquisição do domínio da área usucapienda objeto da controvérsia. 3. O Superior Tribunal de Justiça tem entendimento no sentido de que a reavaliação das provas e dos fatos expressamente delineados pelas instâncias ordinárias não viola o disposto na Súmula nº 7/STJ. 4 . Não há falar em negativa de prestação jurisdicional quando o recurso especial deixa de especificar as supostas omissões ou teses que deveriam ter sido examinadas. Aplicação da Súmula nº 284 do Supremo Tribunal Federal. 5. A divergência jurisprudencial exige comprovação e demonstração, esta, em qualquer caso, com a transcrição dos julgados que configurem o dissídio, a evidenciar a similitude fática

entre os casos apontados e a divergência de interpretações, o que não restou evidenciado na espécie. 6 Recurso especial parcialmente conhecido e, nessa parte, provido. (Brasil. Superior Tribunal de Justiça. Acórdão proferido no Recurso Especial 1.628.618. Relator: Ministro Ricardo Villas Bôas Cueva, Órgão Julgador: Terceira Turma. Data de Julgamento: 28 mar. 2017. Data de Publicação: DJe 04 abr. 2017).

Em apertada síntese, o recurso especial trata da possibilidade de reconhecimento da usucapião especial rural, nos termos dos arts. 1.239 do Código Civil de 2002 e 191 da Constituição Federal. O STJ analisou se a recorrente preencheu os requisitos necessários para a aquisição da propriedade rural por meio da usucapião. A recorrente, Claudete Lucena Benvenuto, ajuizou ação de usucapião rural para reconhecimento da posse de duas áreas de terra. A recorrida, Sinésia Isidora de Melo, alegou que as terras já haviam sido objeto de decisão judicial que cancelou os registros imobiliários, tornando-se, assim, bem indisponível. Nesse sentido, o tribunal local entendeu que a posse da recorrente não era contínua, pacífica e ininterrupta, afastando a possibilidade de usucapião.

Em contrapartida ao entendimento exarado, a Egrégia Terceira Turma do STJ reformou a decisão do tribunal local, ao reconhecer que a posse da recorrente era contínua e pacífica por mais de 20 anos. O acórdão destacou que a decisão anterior de cancelamento dos registros não impediu a posse da recorrente e que não houve oposição formal ou ações possessórias por parte da recorrida. Restou comprovado a utilização da terra para moradia e atividade agrícola, cumprindo assim os requisitos da usucapião rural, principalmente no que diz respeito à chamada posse-trabalho. O STJ, portanto, deu provimento ao recurso para reformar o acórdão regional, ao restabelecer o entendimento originário proferido na sentença de 1º grau, a fim de reconhecer o domínio da recorrente sobre as áreas descritas na inicial.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A usucapião *pro labore* representa um instrumento jurídico de inegável relevância social, ao possibilitar que trabalhadores rurais adquiram a propriedade da terra que cultivam de forma contínua, produtiva e com residência habitual. Essa modalidade de usucapião, além de promover a justiça agrária, é uma ferramenta concreta para a efetivação de direitos fundamentais, como o direito à moradia, ao trabalho digno e à segurança alimentar. Sua fundamentação nos princípios constitucionais da função social da propriedade e da supremacia do interesse público reforça a ideia de que a propriedade não pode ser tratada como um direito absoluto, desvinculado de sua utilidade coletiva e responsabilidade social. A terra improdutiva, que não atende aos fins sociais, deve ceder lugar àquele que a utiliza de forma eficiente e voltada ao bem comum.

A análise doutrinária e jurisprudencial demonstra que o ordenamento jurídico brasileiro, especialmente por meio da atuação dos tribunais superiores, tem buscado interpretar a usucapião *pro labore* como um instrumento de inclusão social e regularização fundiária, reafirmando o papel do Estado na promoção da justiça e da equidade no campo. Assim, conclui-se que a usucapião *pro labore* não apenas garante a efetivação da função social da propriedade rural, mas também consolida a supremacia do interesse público sobre o interesse meramente individual ou patrimonial, contribuindo para uma sociedade mais justa, solidária e comprometida com os princípios constitucionais que regem a ordem jurídica brasileira.

REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. [2016]. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf. Acesso em: 27 mar. 2025.

BRASIL. **Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964**. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências.. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm. Acesso em abr. 2025.

BRASIL. **Lei nº 6.969, de 10 de dezembro de 1981**. Dispõe Sobre a Aquisição, Por Usucapião Especial, de Imóveis Rurais, Altera a Redação do § 2º do art. 589 do Código Civil e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6969.htm. Acesso em abr. 2025.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em: 27 mar. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Acórdão proferido no Recurso Especial 1.628.618**. Relator: Ministro Ricardo Villas Bôas Cueva, Órgão Julgador: Terceira Turma. Data de Julgamento: 28 mar. 2017. Data de Publicação: DJe 04 abr. 2017
CARVALHO, Matheus. **Manual de direito administrativo**. 10 ed. São Paulo: Editora Juspodivm. 2022.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil Brasileiro: Direito das Coisas**. v. 4. 38 ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2024.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 38 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025.

ESPINDOLA, Erica Rocha. **Usucapião especial rural ou "pro labore"**. Orientador: Profa. Dra. Maria Helenza Diniz. 2000. 225f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2000. Disponível em: <https://tede.pucsp.br/handle/handle/7928>. Acesso em: 29 mar. 2025.

O DIREITO REAL DE LAJE? REFLEXÕES SOBRE O RECONHECIMENTO JURÍDICO DA LAJE ENQUANTO DIREITO DE SUPERFÍCIE

Amanda Dutra Marques¹
Jhenifer Machado Martins²
Paola Yazegy Perim³
Tauã Lima Verdán Rangel⁴

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A detenção do poder direto, imediato, exclusivo e oponível *erga omnes* do titular sobre a coisa são outorgados pelos direitos reais. Desse modo, os direitos reais estão vinculados ao rol *numerus clausus* do art. 1225 do Código Civil, e subdivididos entre direitos da coisa própria e direitos em coisa alheia. Destaca-se como principal e mais completa espécie o direito de propriedade, plenamente caracterizado pelas faculdades de usar, gozar, dispor e reivindicar o bem, expressado no artigo 1.228 do Código Civil.

¹ Graduanda do Curso de Direito da Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI). E-mail: amandadm0810@gmail.com;

² Graduanda do Curso de Direito da Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI). E-mail: mmartinsjhenifer@gmail.com;

³ Professora Orientadora. Mestranda em Educação pela Universidade Estácio de Sá. É especialista em Direito Público pela Universidade Gama Filho e em Gestão Escolar com Habilitação em Administração pela Faculdade Multivix, além de graduada em Direito pela Faculdade de Castelo. Atua como docente na Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI). No Centro Estadual de Educação Técnica Emílio Nemer (CEET), exerce as funções de Coordenadora de Estágio e do Turno Vespertino. Também integra a Growup, Incubadora de Atividades Empreendedoras do CEET Emílio Nemer. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3243755491831513>

⁴ Professor Orientador. Estudos Pós-Doutorais em Sociologia Política pela Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF). Doutorado e mestrado em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Líder do Grupo de Pesquisa “FACES e Interfaces do Direito: Sociedade, Cultura e Interdisciplinaridade no Direito”, vinculado à Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI) Professor Universitário, Pesquisador e Articulista. Correio Eletrônico: taua_verdan2@hotmail.com. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8802878793841195>

Hodiernamente, dentro das comunidades marginalizadas, é corriqueiro o surgimento de anexos independentes à construção-base cedidos gratuitamente ou onerosamente a terceiros. A fim de regularizar estes fenômenos, o Código Civil de 2002 foi acrescido, através da Lei nº. 13.465/2017, com o instituto do direito real de laje, contudo, tendo em vista suas particularidades, a doutrina diverge quanto à sua natureza jurídica em dois posicionamentos: direito real em coisa própria e direito real em coisa alheia, apresentando, dessa forma, diferentes atributos, a depender de sua natureza. Seu cabimento possui bojo nos termos do art. 1510-A do Código Civil, que apresenta a possibilidade de o proprietário da construção-base ceder sua superfície ou subsolo a terceiros, e sua extinção se dá na ruína da construção-base, podendo haver eventual reparação no limite de 5 anos.

MATERIAL E MÉTODOS

A metodologia empregada na construção do presente pauta-se na utilização do método científico dedutivo. Ainda, no que se refere à abordagem, trata-se de uma pesquisa qualitativa; quanto à natureza, a proposta da pesquisa foi básica, quanto aos objetivos, é uma pesquisa exploratória. Como técnicas de pesquisa, optou-se pela adoção da revisão de literatura sob o formato sistemático, acompanhado de revisão bibliográfica. O critério de seleção do material empregado pautou-se em um viés de aproximação com a temática estabelecida. As plataformas de pesquisa utilizadas foram o *Google Acadêmico*, o *Scielo* e o *Scopus*.

DESENVOLVIMENTO

Inicialmente, o direito real pode ser conceituado como o poder imediato e direto, do titular em relação à coisa, de forma exclusiva e oponível *erga omnes* (Rizzardo, 2024). Posto isto, no campo doutrinário os direitos reais podem ser justificados de dois modos: a teoria

personalíssima, que o define como um vínculo entre o indivíduo e a sociedade, onde esta última está vinculada a respeitar o direito do titular sobre a coisa, e a teoria realista que, por outro lado, define o direito real como o vínculo entre pessoa e coisa, e em razão de ser relação jurídica entre coisa e indivíduo se torna oponível a terceiros (Oliveira, Costa-Neto, 2024), assim sendo, o direito real é composto por três elementos: sujeito ativo, coisa e inflexão imediata do sujeito ativo sobre a coisa.

Nesse sentido, difere-se do direito pessoal pois este além de tratar-se de relações entre indivíduos e possuir sujeito passivo e ativo, contém eficácia limitada sendo oponível apenas na medida da obrigação entre credor e devedor, enquanto por outro lado, o direito real constitui-se apenas de um sujeito ativo, sendo absoluto e oponível contra toda a coletividade, ademais, o direito pessoal não está de forma alguma limitado por um *numerus clausus* dessa forma é possível e lícita a existência de contratos sem embasamento na legislação, em contrapartida, o direito real está vinculado ao princípio da taxatividade através do art. 1.225 do Código Civil (Queiroz, 2022)

Destarte, subdivide-se os direitos reais em duas categorias: direitos na coisa própria, *jus in re propria*, e direitos em coisa alheia, *jus in re aliena*, o primeiro refere-se ao direito de propriedade, o mais completo e abrangente dentre os direitos reais, e ao direito a laje enquanto o *jus in re aliena* abrange os demais direitos de gozo e fruição, de garantia e direito à aquisição (Queiroz, 2022). Além disso, podem ser subdivididos entre principais, compreendendo a enfiteuse ou aforamento, servidões, usufruto, uso, habitação, rendas constituídas sobre imóveis, promessa de compra e venda e alienação fiduciária; e acessórios, que contempla o penhor, hipoteca e anticrese (Rizzardo, 2021).

O princípio da taxatividade, ou do *numerus clausus*, possui a função de limitar as espécies de direitos reais a aquelas apresentadas no art. 1.225 do Código Civil, de acordo com Oliveira e Costa-Neto (2024), isso se deve ao caráter oponível dos direitos reais contra terceiros, dessa forma, representando uma evidente limitação ao direito de propriedade, o que, em vista do princípio da legalidade, somente a lei pode obrigar alguém a fazer ou deixar de fazer algo. Portanto, o direito real não pode ser criado através de mera estipulação entre

as partes, ou ter seu sentido ampliado por estas para abranger outras espécies não estabelecidas pelo legislador, assim sendo, considera-se como de natureza obrigacional toda limitação ao direito de propriedade que não esteja prevista na legislação como direito real (Gonçalves, 2023).

Todavia, há controvérsias doutrinárias no tema, pois o dispositivo legal não utiliza termos que indiquem sua exclusividade como “somente” ou “só”, de modo que parte da doutrina entende que os direitos reais podem, quando não for expressamente proibido em lei, ser ampliados além de seu significado estrito, consoante a isto estão as decisões do STF que admitiram o *time sharing* e a retrocessão por adestinação como direitos reais (Oliveira, Costa-Neto, 2024). Consoante a isto, está o entendimento de Gonçalves (2023, p. 84) acerca do tema “[...] quando se afirma que não há direito real senão quando a lei o declara, tal não significa que só são direitos reais os apontados no dispositivo em apreço, mas também outros disciplinados de modo esparso no mesmo diploma e os instituídos em diversas leis especiais.” Ainda, de acordo com Tartuce (2023), em razão do surgimento de novos direitos reais através de outras leis, tal como os direitos oriundos da imissão provisória, bem como da influência da autonomia privada sob o direito das coisas, o rol do art. 1.225 do Código Civil possui função meramente exemplificativa, dessa forma, não concerne a um *numerus clausus* e sim a um *numerus apertus*.

Dentre o rol dos referidos direitos reais, destaca-se o direito à propriedade como o mais importante e completo entre estes, assim, apesar do Código Civil de 2002 não adotar um conceito claro de propriedade, visto que este varia muito em relação ao contexto histórico e político. Assim sendo, entende-se, de acordo com Diniz (2024, p. 121), a propriedade como sendo “o direito que a pessoa natural ou jurídica tem, dentro dos limites normativos, de usar, gozar e dispor de um bem, corpóreo ou incorpóreo, bem como de reivindicá-lo de quem injustamente o detenha”, desse modo, verifica-se que o conceito de propriedade está intrinsecamente ligado aos atributos deste.

De outra forma, para Tartuce (2024), a propriedade, trata-se de um dos principais direitos fundamentais, sendo, em suma, o direito que o indivíduo possui em relação a um

bem determinado, todavia, condicionado a cumprir sua função social perante a coletividade, portanto, ao conceituar o termo propriedade Tartuce dá ênfase ao requisito condicional deste, a função social. Consoante a isto, embora indefinido perante a lei, o conceito de propriedade não deve ser aberto, e sim dinâmico a fim de abranger as diversas interpretações fundamentadas que possam advir da legislação, dessa forma, limitando-se ao entendimento base de posse sobre bem corpóreo ou incorpóreo, que atribui o poder jurídico de usar, dispor, gozar e reaver (Gonçalves, 2023).

Os atributos da propriedade estão delineados no artigo 1.228 do Código Civil, que dispõe: “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” (Brasil, 2002). Assim sendo, de acordo com o artigo 1.196 do mesmo dispositivo legal, concretiza-se a posse plena quando os quatro atributos estiverem presentes. Importante ressaltar que o possuidor se difere do proprietário, visto que este último não goza de todos os atributos da propriedade.

A faculdade de uso é definida pela disponibilização do objeto para servir o proprietário, abrangendo também a conduta de o manter inerte. O gozo, por sua vez, refere-se pela extração dos benefícios e vantagens, sejam elas naturais ou civis, advindos dos frutos da coisa. De modo correspondente, a faculdade de dispor compreende o consumo do bem, modificando-o substancialmente, gravando-o ou o alienando, representando o atributo que consolida o poderio da coisa, visto que quem pode dispor também pode usar e gozar, sendo, obrigatoriamente, seu proprietário (Venosa, 2025).

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Assim sendo, dentro das comunidades marginalizadas é comum que surjam anexos independentes as lajes de edificações, que são cedidos onerosamente ou gratuitamente a terceiros (Tartuce, 2024), e, com o intuito de regulamentar tais áreas favelizadas, notadamente desorganizadas dado ao crescimento desordenado das comunidades, foi acrescentado ao Código Civil de 2002, através da Lei nº. 13.465/2017, o instituto do direito

real de laje. Aludido direito também é denominado de direito de superfície de segundo grau ou direito de sobrelevação e, dessa forma, conceitua-se como uma unidade autônoma, com matrícula própria, construída com permissão do proprietário da edificação base sob sua superfície superior ou inferior (Diniz, 2024).

Posto isto, há dois posicionamentos doutrinários no que concerne à natureza jurídica do direito à laje: Direito real sobre coisa própria e direito real sobre coisa alheia. Portanto, na posição de direito sobre coisa própria o proprietário possuiria os atributos de usar, gozar, dispor e reaver, enquanto como direito sobre coisa alheia afasta-se a possibilidade de reivindicar a laje contra terceiro que a possua ou detenha, podendo apenas ingressar demandas possessórias (Queiroz, 2022).

Ademais, dada suas particularidades, o titular da laje adquire direitos e deveres com o proprietário da construção-base e demais titulares, dessa forma, é vedada a realização de reformas que possam causar prejuízo às demais unidades, todavia, com permissão dos demais titulares, é possível a construção de nova unidade autônoma. Em consonância a isto, as despesas de benfeitorias necessárias as partes de coletivas da edificação devem ser partilhadas entre os titulares, pois, nota-se que na eventual destruição da construção-base, e não reconstrução no período de cinco anos, extingue-se o direito à laje, (Lôbo, 2023).

Ainda, quanto a alienação de uma das unidades de laje, os demais titulares têm preferência, de forma sucessiva, assegurada a prioridade para a laje mais próxima à unidade sobreposta a ser alienada (Diniz, 2022), em contrapartida, o mesmo não ocorre com a construção-base, de acordo com Queiroz (2022, p. 983):

Vale notar que não haverá preferência ao titular do direito de laje, no caso de alienação da construção-base, haja vista que o ordenamento jurídico busca exatamente a cisão da propriedade da laje e do imóvel sobre o qual se assenta. Não visa, pois, à concentração das faculdades da propriedade numa mesma pessoa (Queiroz, 2022, p. 983).

O cabimento do direito real de laje possui bojo no art. 1510-A do Código Civil, em que o relator estabelece a possibilidade do proprietário da construção-base ceder a

terceiros o direito autônomo sobre ou sob sua edificação. Ao destrinchar o referido artigo normativo, encontra-se respaldo para que o titular da laje exerça seu uso livre, regularizando a responsabilidade pela manutenção e reparos estruturais e dividindo obrigações entre os titulares. Ressalta-se que a disposição legal não se confunde com sobrados que possuem regularização, visto que são edificados sistematicamente com acesso regular e autônomo (Venosa, 2024).

O exposto pode ser exemplificado pela situação comum em que os pais, em benefício de seus filhos, cedem a laje para sua moradia, não tratando propriamente da transferência da propriedade como um todo, mas à titularidade da laje da construção original desde que apresente isolamento funcional (Gonçalves, 2024). Além disso, o referido direito é extinto na ruína da construção-base, podendo haver, posteriormente, eventual reparação ao titular da laje (Diniz, 2024).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Assim sendo, o direito de laje, trata-se como uma espécie de direito real que visa regularizar a particular situação das áreas periféricas brasileiras, visto que estas não encontram apoio e nem se sustentam em espécies jurídicas já existentes, como propriedade e condomínio. Portanto, representa uma adaptação do direito real de propriedade, a fim de atender às necessidades das habitações, outrora informais e desregularizadas, dos centros urbanos.

Com o discorrido, tem-se o direito real de laje como um avanço jurídico importante, visto que reconhece, de forma positivada, um fenômeno recorrente na realidade urbana brasileira, promovendo segurança jurídica aos seus ocupantes e uma relação de direitos e deveres entre os proprietários envolvidos, bem como, busca atender a função social. Sua existência é a materialização da busca do direito real de propriedade, principalmente nas

comunidades marginalizadas que possuem habitações irregulares, a fim de manter a dignidade humana e a ordenação urbanística.

Indubitavelmente, embora o dispositivo legal represente delineado avanço, e demonstre a necessidade de um entendimento dinâmico e atualizado do conceito de propriedade, é importante destacar que existem desafios em sua aplicação, visto que raramente far-se-á registro cartorário, devido à referida prévia situação irregular da comunidade (Venosa, 2024). Considerando que o instituto legal ainda é relativamente recente, torna-se imprescindível a existência de mais produção jurisprudencial e estudos sobre o tema para seu pleno desenvolvimento e devida aplicação social.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei nº. 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Institui o Código Civil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em abr. 2025.

BRASIL. **Lei nº. 13.465, de 11 de julho de 2017.** Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis nos 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei nº 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em abr. 2025.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil Brasileiro** - Direito das Coisas. 38. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2024

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro: Direito das Coisas**. 18. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2023.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil: Direito das Coisas - 21ª Edição 2024**. 21. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2024.

LÔBO, Paulo. **Direito civil: direito das coisas**. 8. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2023.

OLIVEIRA, Carlos E. Elias de; COSTA-NETO, João. **Direito Civil**. 3.ed. Rio de Janeiro: Método, 2024.

RIZZARDO, Arnaldo. **Direito das Coisas**. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

QUEIROZ, Mônica. **Manual de Direito Civil**. 7. ed. Rio de Janeiro: Método, 2022.

TARTUCE, Flávio. **Direito Civil: direito das coisas**. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito Civil: Direitos Reais**. 25. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2024.

O DIREITO REAL DE SUPERFÍCIE ENQUANTO ESPÉCIE INOVADORA NA CODIFICAÇÃO CIVIL DE 2002

Isabella Sobreira Peres¹
Lorena Hoffmann Rodrigues²
Paola Yazegy Perim³
Tauã Lima Verdán Rangel⁴

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O presente resumo tem como objetivo mostrar a importância da inclusão do direito da superfície no Código Civil de 2002, que, anteriormente, não se fazia presente, no referido Código Civil de 1916. Trata-se de uma forma de tornar superfícies não utilizadas em fontes rentáveis para seus superficiários, tendo a opção de realizar esse “empréstimo” de forma gratuita ou onerosa, através de Escritura Pública realizada em Cartório de Registros de Imóveis.

¹ Graduanda do Curso de Direito da Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI). E-mail: ibellasp0@gmail.com;

² Graduanda do Curso de Direito da Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI). E-mail: lorenhoffmann19@gmail.com;

³ Professora Orientadora. Mestranda em Educação pela Universidade Estácio de Sá. É especialista em Direito Público pela Universidade Gama Filho e em Gestão Escolar com Habilitação em Administração pela Faculdade Multivix, além de graduada em Direito pela Faculdade de Castelo. Atua como docente na Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI). No Centro Estadual de Educação Técnica Emílio Nemer (CEET), exerce as funções de Coordenadora de Estágio e do Turno Vespertino. Também integra a Growup, Incubadora de Atividades Empreendedoras do CEET Emílio Nemer. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3243755491831513>

⁴ Professor Orientador. Estudos Pós-Doutorais em Sociologia Política pela Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF). Doutorado e mestrado em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Líder do Grupo de Pesquisa “Fases e Interfaces do Direito: Sociedade, Cultura e Interdisciplinaridade no Direito”, vinculado à Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI) Professor Universitário, Pesquisador e Articulista. Correio Eletrônico: taua_verdan2@hotmail.com. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8802878793841195>

O Direito de Superfície, positivado no Código Civil de 2002, formalizou práticas já antigas, com raízes na Roma Antiga e no período colonial brasileiro, permitindo que o proprietário conceda a outrem o direito de construir ou plantar em seu terreno por tempo determinado. Essa figura jurídica reflete a evolução do conceito de propriedade, que deixou de ser entendida como um direito absoluto e passou a ser condicionada ao interesse coletivo. Hoje, a propriedade no Brasil é regulada por normas constitucionais e infraconstitucionais, como o Estatuto da Cidade, que reforçam sua função social. Essa função impõe obrigações ao titular, exigindo que o bem atenda a finalidades econômicas, sociais e ambientais, como o uso adequado do solo urbano ou rural, o respeito à legislação ambiental e a destinação produtiva do imóvel. Assim, a propriedade deve ser vista não apenas como um direito individual, mas como um instrumento jurídico voltado ao bem comum e ao desenvolvimento sustentável.

Este direito é um instituto jurídico que permite a construção ou plantação em terreno alheio, com base em um contrato formal e registrado. Apesar de haver diferentes conceituações entre os doutrinadores, todos destacam que se trata de um direito real, temporário, transmissível e voltado à funcionalização da propriedade. Suas regras estão previstas no Código Civil e no Estatuto da Cidade, sendo necessário respeitar os limites legais para garantir sua validade e aplicação.

MATERIAL E MÉTODOS

A metodologia empregada na construção do presente pauta-se na utilização do método científico dedutivo. Ainda, no que se refere à abordagem, trata-se de uma pesquisa qualitativa; quanto à natureza, a proposta da pesquisa foi básica, quanto aos objetivos, é uma pesquisa exploratória. Como técnicas de pesquisa, optou-se pela adoção da revisão de literatura sob o formato sistemático, acompanhado de revisão bibliográfica. O critério de seleção do material empregado pautou-se em um viés de aproximação com a temática

estabelecida. As plataformas de pesquisa utilizadas foram o *Google Acadêmico*, o *Scielo* e o *Scopus*.

DESENVOLVIMENTO

O Direito de Superfície, introduzido no Código Civil de 2002, tornou muito mais clara e detalhada as situações que já ocorriam desde os primórdios dos tempos. Existem estudos e comprovações de que tal prática já ocorria na Roma Antiga, de forma parecida com a que se conhece hoje. No Brasil, o direito de superfície tem sua origem no período colonial, seguindo os passos e preceitos parecidos com os dos romanos. Apesar de sua existência histórica, tal direito só foi manifestado regularmente na lei no Código Civil de 2002, como se dispõe no art. 1.369:

Art. 1.369. O proprietário pode conceder a outrem o direito de construir ou de plantar em seu terreno, por tempo determinado, mediante escritura pública devidamente registrada no Cartório de Registro de Imóveis.
Parágrafo único. O direito de superfície não autoriza obra no subsolo, salvo se for inerente ao objeto da concessão. (Brasil, 2002).

A propriedade, ao longo da evolução jurídica, passou por diversas transformações conceituais, refletindo as mudanças sociais e econômicas. Inicialmente, no direito romano, a propriedade era considerada um direito absoluto e ilimitado, permitindo ao titular amplo poder sobre a coisa. Com o tempo, essa concepção foi relativizada, passando a ser condicionada a normas de interesse coletivo. No ordenamento jurídico brasileiro, a propriedade é reconhecida como um direito fundamental, conforme o artigo 5º, XXII, da Constituição Federal de 1988, mas sua titularidade não implica um direito irrestrito (Brasil, 1988).

O Código Civil de 2002 reafirma essa concepção ao estabelecer a propriedade como um direito real que confere ao titular o poder de usar, gozar, dispor e reivindicar a coisa. Esse entendimento, contudo, é limitado por regras que impõem restrições e obrigações para

atender a interesses sociais e ambientais. Segundo Venosa, “a propriedade não pode ser concebida como um direito absoluto, pois encontra limites no interesse público e nos direitos de terceiros” (Venosa, 2017, p. 203). Assim, a moderna concepção de propriedade está atrelada à sua função social, princípio que condiciona o exercício desse direito.

No contexto brasileiro, a propriedade também é regulada por normas infraconstitucionais, como o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), que reforça a ideia de um domínio condicionado ao interesse coletivo. A legislação urbanística, por exemplo, estabelece mecanismos como o parcelamento, edificação e utilização compulsórios para garantir que imóveis urbanos cumpram sua função social. Dessa forma, a propriedade não pode ser vista apenas como um direito subjetivo do indivíduo, mas como uma instituição jurídica voltada ao bem comum (Silva, 2021).

A propriedade possui atributos essenciais que a distinguem de outros direitos reais, sendo os principais a exclusividade, a perpetuidade, a elasticidade e a função social. A exclusividade confere ao titular o direito de exercer poderes sobre o bem, impedindo terceiros de utilizá-lo sem sua autorização. Esse atributo, porém, não é absoluto, pois o ordenamento prevê limitações, como as servidões e o direito de vizinhança (Gonçalves, 2020).

Outro atributo fundamental é a perpetuidade, que significa que a propriedade não se extingue pelo não uso. Diferente de direitos pessoais, que são transitórios, a propriedade subsiste independentemente do tempo, salvo nos casos em que há previsão legal para sua extinção, como na desapropriação. De acordo com Gonçalves, “a perpetuidade da propriedade não impede que o Estado imponha restrições ao seu uso, em nome do interesse público” (Gonçalves, 2020, p. 187).

A elasticidade é outro traço característico, referindo-se à possibilidade de desmembramento dos direitos inerentes à propriedade. Esse atributo permite que o titular transfira parcial ou totalmente seus poderes sobre o bem, como ocorre no direito de usufruto ou na instituição do direito real de superfície. Assim, a propriedade pode ser

fracionada em diferentes níveis de aproveitamento, sem que perca sua essência (Pereira, 2018).

Por fim, a função social da propriedade representa um importante limitador ao seu exercício. Diferentemente das concepções clássicas, que conferiam ao proprietário um domínio absoluto, a função social impõe deveres ao titular, exigindo que o bem seja utilizado conforme os interesses coletivos. Isso demonstra que a propriedade, embora um direito individual, deve atender finalidades econômicas e sociais compatíveis com o ordenamento jurídico vigente (Silva, 2021).

A função social da propriedade é um princípio constitucional que condiciona o exercício do direito de propriedade ao interesse coletivo. Previsto no artigo 5º, XXIII, e detalhado no artigo 170, inciso III, da Constituição Federal, esse princípio impõe ao proprietário a obrigação de utilizar o bem de forma que contribua para o desenvolvimento econômico, social e ambiental da coletividade (Gonçalves, 2020).

A ideia de função social surgiu como resposta ao individualismo excessivo que caracterizava a propriedade privada em períodos anteriores. No Brasil, essa concepção foi reforçada pelo Código Civil de 2002 e pelo Estatuto da Cidade, que estabelecem diretrizes para garantir que a propriedade cumpra um papel produtivo e sustentável. Como destaca Silva, “a função social da propriedade exige que o bem atenda não apenas aos interesses do proprietário, mas também aos da sociedade” (Silva, 2019, p. 142).

Essa limitação ao direito de propriedade não significa sua expropriação, mas sim uma harmonização entre os interesses individuais e coletivos. O Estado, por meio de mecanismos regulatórios, busca equilibrar esses interesses, prevenindo o uso abusivo da propriedade e incentivando sua destinação produtiva. Dessa forma, a função social atua como um princípio balizador do ordenamento jurídico, impedindo a ociosidade e o subaproveitamento dos bens (Pereira, 2018).

Para que a propriedade atenda sua função social, é necessário o cumprimento de certos requisitos estabelecidos pela legislação. No meio urbano, o Estatuto da Cidade define critérios como o aproveitamento adequado do solo, a observância das normas ambientais e

a destinação do imóvel para moradia, comércio ou atividades produtivas. O não atendimento a esses requisitos pode ensejar sanções como IPTU progressivo e desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública (Venosa, 2017).

No meio rural, a função social está prevista no artigo 186 da Constituição Federal, que estabelece critérios como a utilização racional da terra, a preservação do meio ambiente e a observância das normas trabalhistas. A inobservância desses parâmetros pode levar à desapropriação para fins de reforma agrária. Conforme Pereira, “o descumprimento da função social pode justificar a intervenção do Estado, visando redistribuir a terra de forma mais justa” (Pereira, 2018, p. 230).

Além do aspecto econômico, a função social envolve a proteção ambiental, exigindo que o uso da propriedade respeite a legislação ecológica. Áreas de preservação permanente, por exemplo, não podem ser exploradas indiscriminadamente, pois possuem restrições impostas pelo Código Florestal. Dessa forma, o princípio da função social se relaciona diretamente com a sustentabilidade e a preservação dos recursos naturais (Gonçalves, 2020).

Outro requisito essencial é a destinação social da propriedade, garantindo que seu uso beneficie a coletividade. Em áreas urbanas, esse critério se reflete na necessidade de ocupação ordenada do solo, evitando a especulação imobiliária e a formação de vazios urbanos. A inobservância desse requisito pode levar à desapropriação do imóvel por interesse público, garantindo que ele seja utilizado conforme as diretrizes de planejamento urbano (Silva, 2021).

Por fim, a regularidade jurídica e registral também é um aspecto relevante para o atendimento da função social. Propriedades irregulares, que não possuem matrícula e registro adequados, podem dificultar sua destinação social e econômica. Por esse motivo, políticas públicas de regularização fundiária são essenciais para garantir que imóveis urbanos e rurais sejam plenamente aproveitados, promovendo a inclusão social e o desenvolvimento sustentável (Venosa, 2017).

Dessa forma, a função social da propriedade não apenas limita os direitos do proprietário, mas também impõe obrigações para garantir que o bem cumpra uma finalidade que beneficie a coletividade. Esse conceito é fundamental para a organização territorial, o desenvolvimento econômico e a justiça social, representando um avanço na concepção moderna de propriedade no ordenamento jurídico brasileiro (Silva, 2021).

RESULTADOS E DISCUSSÃO

É crucial, para o amplo entendimento do tema em questão, a abordagem da concepção do que é o direito de superfície. “De plano, acerca do direito de superfície, quadra salientar, conforme o faz Rodrigo Mazzei, que não há uniformidade na conceituação do instituto pelos doutrinadores (Mazzei, 2013, p. 44 *apud* Silva, 2019). Para Marco Aurélio Bezerra de Melo (2003, p. 220-221),

A propriedade superficiária é um direito real sobre a coisa alheia de gozo ou fruição que permite o desdobramento dos poderes inerentes à propriedade, na medida em que uma pessoa exerce os poderes de uso e fruição no tocante à edificação ou plantação em terreno alheio e ainda a propriedade resolúvel sobre a coisa incorporada ao solo de outrem (Melo, 2003, p. 220-221 *apud* Silva, 2019)

Rodrigo Mazzei (2013, p. 266 *apud* Silva, 2019) conceitua o direito de superfície “como direito real complexo e autônomo, de ter temporariamente construção e/ou plantação em imóvel alheio, conferindo ao seu titular os poderes de uso, gozo e disposição sobre o(s) implante(s)”. Verifica-se, destarte, que tal conceito apresenta certa diferença em relação ao elaborado por Rodrigo Pereira (2016), o qual conceitua o instituto por meio de cisão, descrevendo pelos ângulos dos titulares do direito real que envolvem a relação jurídica com a coisa. Mazzei, de outro modo, apresenta um conceito ao instituto de modo uno, com foco no poder conferido ao titular de realizar implante em solo alheio. (Mazzei, 2013, p. 266 *apud* Silva, 2019). Ademais, Silva anota:

Verifica-se, em todos os conceitos aqui apresentados, que do próprio conceito do instituto decorre a necessidade de um implante em solo cuja propriedade pertence a outro sujeito de direito. Portanto, faz-se mister compreender o direito real de propriedade para adequada compreensão do direito de superfície. (Silva, 2019, p. 85)

As características essenciais do direito da superfície são compostas por quatro elementos que correspondem à tipicidade, a saber: (i) "direito real, exclusivamente imobiliário"; (ii) "de natureza temporária"; (iii) "transmissível"; e (iv) "instrumento de funcionalização da propriedade".

Pelo primeiro aspecto tem-se que o instituto somente é possível para imóveis. Quanto à natureza temporária, significa dizer que deve ser limitada, não sendo perpétua, tal como era a enfiteuse; ainda que o Estatuto da Cidade prescreva a possibilidade da concessão ser por prazo indeterminado. Pelo terceiro aspecto, depreende-se, que não se trata de direito personalíssimo, mas que pode ser livremente transmissível, tanto por ato *intervivos*, como *causa mortis*; vedando-se, ao cedente, qualquer tipo de cobrança pela transmissão, ainda que deva ser levado em conta seu direito de preferência. Pelo quarto aspecto, verifica-se, por fim, “que o direito de superfície estará sempre atrelado a alguma forma de funcionalizar o imóvel, agregando-lhe acessões e/ou benfeitorias, ou, de outra banda, conservando os implantes já existentes” (Mazzei, 2013, p. 260 *apud* Silva, 2019, p. 88).

Além das características conceituais e das quatro propriedades previamente apresentadas, todos os elementos do instituto previstos em lei devem ser observados de maneira obrigatória, sob pena de se descaracterizar, o que é inadmissível para que a tipicidade não seja violada. A autonomia da vontade só poderá ser exercida naquilo que não contrarie os aspectos legais do instituto, pois, como já foi destacado, no âmbito dos direitos reais há uma restrição maior à criatividade das partes, que devem seguir a estrutura e os parâmetros legais do instituto. (Silva, 2019, p. 88)

Os direitos do superficiário estão previstos no Código Civil em Direito das Coisas no Título IV artigos 1.369 a 1.377 e artigos 21 e 24 do Estatuto da cidade, Lei nº 10.257/01, que assegura aos mesmos, o direito de utilizar o terreno conforme estabelecido no contrato,

baseando-se na redação do art.1.369 do CC/02 “por tempo determinado, mediante escritura pública devidamente registrada no Cartório de Registro de Imóveis” (Brasil, 2002).

Além da transmissão do direito de superfície por concessão entre vivos ou causa mortis, como previsto no Art. 1.372 “O direito de superfície pode transferir-se a terceiros e, por morte do superficiário, aos seus herdeiros” (Brasil, 2002). Enquanto houver a duração do direito de superfície, é necessário que o superficiário aja como se proprietário fosse e sendo fato, o superficiário tem o direito de gravá-la com hipoteca.

Há de se dizer também do direito de preferência, pois, logo que o superficiário pode conceder a um terceiro. Entretanto, deve observar os termos do contrato estabelecido entre as partes, o superficiário deve primeiramente avisar o proprietário. Neste sentido, é o que diz o art. 21 § 4º “O direito de superfície pode ser transferido a terceiros, obedecidos os termos do contrato respectivo” (Brasil, 2002). Em caso do súbito desejo e direito do superficiário em alienar a construção ou plantação separadamente do terreno, ele terá o mesmo direito, em igualdade de proporções em relação ao proprietário, como previsto no art. 1.373 do CC/02.

Discordante ao previsto no art. 24 da Lei nº. 10.257 (Estatuto da Cidade), quando o contrato estabelecido e registrado formalmente entre as partes, estabelecer categoricamente o direito à indenização ao superficiário, ele poderá sim receber os valores equivalentes às benfeitorias que foram realizadas no tempo determinado da concessão. Seguindo sempre os expedientes acordados no instrumento superficial.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante das considerações apresentadas, é possível concluir que a tipicidade do instituto do direito de superfície é fundamental para compreender as possibilidades de uso da superfície, especialmente no que diz respeito às convenções livres entre as partes, desde que não contrariem o ordenamento jurídico. E tal implementação em nosso Código, só

reforça a necessidade de adaptação desse ordenamento jurídico, à sociedade que se apresenta em constante mudança, em todos os âmbitos de sua convivência.

É de extrema importância compreendermos, que, a inovação supracitada, oferece novas oportunidades para a gestão e utilização de imóveis, para que em seu percurso, possa promover o desenvolvimento sustentável seja ele urbano ou rural, eficiência na utilização dos recursos naturais e boa conservação do que a Terra nos oferece. Além disso, a tipicidade do instituto também justifica a sua disciplina no âmbito da tutela executiva judicial. Portanto, a aplicação, sistematização e compreensão do direito de superfície pressupõem um correto entendimento de sua tipicidade.

Fica assim, conforme demonstrado ao longo do presente resumo expandido, a relevância dessa “inovação” no Código Civil brasileiro e o entendimento de que a superfície, a terra, precisam ter uma função social. Para que possamos alcançar plenamente e exercer o direito de igualdade e dignidade.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição [1988]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 05 de outubro de 1988. Brasília-DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Lei nº. 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em abr. 2025.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direitos Reais**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2020.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de Direito Civil – Direitos Reais**. 26. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

SILVA, José Afonso da. **Direito Constitucional Positivo**. 38. ed. São Paulo: Malheiros, 2021.

SILVA, Renan Sena. Direito de superfície: aspectos gerais do instituto e uma breve análise no âmbito da tutela Executiva. *In*: IV Congresso de Processo Civil Internacional, **Anais...**, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2019. Disponível em:

<https://periodicos.ufes.br/processocivilinternacional/article/view/31484/20958> Acesso em: 23 mar. 2025.

VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito Civil: Direitos Reais**. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

O DIREITO REAL DE HABITAÇÃO EM FAVOR DO CÔNJUGE SUPÉRSTITE

Júlia Rangel Schiavo¹
Maércio Tonelli Coelho²
Paola Yazegy Perim³
Tauã Lima Verdan Rangel⁴

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O direito real de habitação está previsto no Código Civil Brasileiro de 2002, especificamente no artigo 1.831, que disciplina esse direito, reconhecendo-o como um direito real que pode ser estabelecido por meio de doação, testamento ou outro ato jurídico (BRASIL, 2002). O direito real de habitação tem sua origem em normas que buscam garantir a dignidade humana, especialmente em situações onde uma pessoa ou grupo precisa de proteção para garantir sua moradia.

¹ Graduanda do Curso de Direito da Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI). E-mail: jujurangelschiavo@gmail.com

² Graduanda do Curso de Direito da Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI). E-mail: maerciotonelli630@gmail.com

³ Professora Orientadora. Mestranda em Educação pela Universidade Estácio de Sá. É especialista em Direito Público pela Universidade Gama Filho e em Gestão Escolar com Habilitação em Administração pela Faculdade Multivix, além de graduada em Direito pela Faculdade de Castelo. Atua como docente na Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI). No Centro Estadual de Educação Técnica Emílio Nemer (CEET), exerce as funções de Coordenadora de Estágio e do Turno Vespertino. Também integra a Growup, Incubadora de Atividades Empreendedoras do CEET Emílio Nemer. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3243755491831513>

⁴ Professor Orientador. Estudos Pós-Doutorais em Sociologia Política pela Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF). Doutorado e mestrado em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Líder do Grupo de Pesquisa “FACES e Interfaces do Direito: Sociedade, Cultura e Interdisciplinaridade no Direito”, vinculado à Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI) Professor Universitário, Pesquisador e Articulista. Correio Eletrônico: taua_verdan2@hotmail.com. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8802878793841195>

A legislação brasileira reconhece a função social da propriedade, o que significa que a casa, como bem fundamental, deve ser utilizada de forma a garantir condições mínimas de vida digna aos indivíduos. O direito real de habitação está em consonância com essa ideia, pois assegura que, após a dissolução da união, a pessoa mais vulnerável, geralmente o cônjuge ou companheiro que não tem outra residência, possa permanecer no imóvel, sem que haja risco de desabrigoamento.

O direito real de habitação é considerado um direito real porque confere ao titular do direito uma relação direta com o bem imóvel, permitindo-lhe usá-lo - neste caso, para moradia, mas sem ser proprietário do imóvel. Como é um direito real, ele é oponível a terceiros. Isso significa que, mesmo que o imóvel mude de proprietário, o direito do habitante continua existindo, desde que não haja descumprimento das condições que garantem o direito de moradia.

Quando uma união encerra, seja através do divórcio, da separação de fato, gera uma série de implicações jurídicas, especialmente no que se refere ao direito à moradia e à divisão de bens. O direito real de habitação surge como uma medida de proteção para o cônjuge supérstite ou companheiro que não tem outra residência ou que necessita de uma estabilidade emocional ou material após o término da união.

METODOLOGIA

A metodologia empregada na construção do presente pauta-se na utilização do método científico dedutivo. Ainda, no que se refere à abordagem, trata-se de uma pesquisa qualitativa; quanto à natureza, a proposta da pesquisa foi básica, quanto aos objetivos, é uma pesquisa exploratória. Como técnicas de pesquisa, optou-se pela adoção da revisão de literatura sob o formato sistemático, acompanhado de revisão bibliográfica. O critério de seleção do material empregado pautou-se em um viés de aproximação com a temática estabelecida. As plataformas de pesquisa utilizadas foram o *Google Acadêmico*, o *Scielo* e o *Scopus*.

DESENVOLVIMENTO

O direito de propriedade do cônjuge sobrevivente é um tema relevante no campo do direito de família e sucessões, envolvendo questões jurídicas complexas relacionadas à herança e à proteção patrimonial do cônjuge que permanece após o falecimento do outro. A concepção jurídica da propriedade, conforme o Código Civil Brasileiro, permite ao cônjuge sobrevivente a aquisição de direitos sobre os bens do falecido. Segundo o artigo 1.829 do Código Civil, “o cônjuge sobrevivente, salvo disposições contratuais em contrário, terá direito à metade dos bens do casal” (Brasil, 2002). Este entendimento resguarda a ideia de que a propriedade não se restringe ao titular, mas envolve o direito de usufruto e posse, para garantir a continuidade do suporte familiar. (Brasil, 2002).

O conceito jurídico de propriedade, segundo a doutrina de Carlos Roberto Gonçalves (2012), é mais do que a mera posse de bens materiais. Assim, a propriedade abrange uma série de direitos, como o uso, gozo e disposição do bem, os quais podem ser partilhados entre os cônjuges conforme a dinâmica do regime de bens adotado no casamento. No regime da comunhão parcial, por exemplo, o cônjuge sobrevivente adquire direito sobre metade dos bens adquiridos durante a união, mas não sobre os bens particulares do falecido. A concepção jurídica de propriedade também é analisada sob a ótica da convivência familiar, sendo o cônjuge sobrevivente uma figura cuja proteção patrimonial visa garantir a sua subsistência e dignidade após a perda do parceiro. (Gonçalves, 2012 *apud* Piumbini, 2014)

A propriedade, portanto, não é um direito absoluto, mas condicionado às circunstâncias familiares e às disposições legais. De acordo com o entendimento de Silvio de Salvo Venosa, “a partilha de bens entre os cônjuges e a sucessão devem ser analisadas com base no princípio da solidariedade familiar, que busca equilibrar os interesses dos herdeiros e do cônjuge sobrevivente” (Venosa, 2011 *apud* Piumbini, 2014, n.p.) Assim, a concepção jurídica de propriedade reconhece que a proteção ao cônjuge sobrevivente deve ir além da simples divisão patrimonial, envolvendo o direito à segurança e à

manutenção da qualidade de vida, um direito essencial para a preservação da dignidade do membro da família que permanece. (Venosa, 2011 *apud* Piumbini, 2014)

Os atributos da propriedade, segundo a doutrina, são as faculdades que o proprietário exerce sobre o bem. O Código Civil Brasileiro, ao tratar da propriedade, reconhece que, embora o proprietário possua a plena capacidade de usar, gozar e dispor de seus bens, ele também deve respeitar as normas que limitam o exercício desses direitos, seja em virtude do interesse público ou das normas de convivência social. A titularidade da propriedade, no caso do cônjuge sobrevivente, pode ser afetada pelos atributos que se referem ao regime de bens escolhido durante o casamento. No entanto, o cônjuge sobrevivente tem a prerrogativa de, caso haja herança, reivindicar a sua parte conforme a partilha de bens, de acordo com o regime de bens, ou até mesmo pleitear a meação de bens adquiridos durante o casamento, conforme o artigo 1.829 do Código Civil (Piumbini, 2014).

Além disso, o cônjuge sobrevivente possui o direito de utilizar a sua parte na propriedade, especialmente quando esta inclui o usufruto, como em situações de herança, onde ele pode exercer a posse e usufruir dos bens até o momento da partilha definitiva. Este direito de usufruto está diretamente relacionado à autonomia de gestão da propriedade, e o cônjuge sobrevivente pode utilizá-lo até que o patrimônio seja dividido de forma definitiva entre os herdeiros. (Blois, 2023)

Orlando Gomes (2004 *apud* Alencar, 2019) define a propriedade a partir de três critérios básicos, sendo eles o sintético, analítico e o descritivo. No que se refere ao critério analítico, Gomes menciona que o direito de propriedade se relaciona com o direito de usar, fruir, dispor e alienar a coisa. (Gomes, 2004 *apud* Alencar, 2019). Por fim, relativamente ao critério descritivo, afirma Gomes que a propriedade é um direito complexo, absoluto, perpétuo e exclusivo, a partir do qual uma coisa está submetida à vontade de uma pessoa, sob os limites da lei.

Assim, o direito de reaver a coisa (*ius vindicatio*) consiste no direito de reaver a coisa das mãos de quem quer que injustamente a possua ou detenha. Ressalte-se que esse é um direito exercido por meio de ação reivindicatória, que é a principal ação petítória, ou seja,

aquele ação na qual se discute propriedade (Virgilio, 2015). O *ius utendi*, ou o direito de usar a coisa, consiste na faculdade que o dono tem de usar a coisa da maneira que entender mais conveniente sem alterar a sua substância, ou mesmo de não utilizar a coisa, mantendo-a em seu poder para servi-lo quando lhe for conveniente. Observe-se que esta faculdade tem algumas restrições, uma vez que a utilização deve ser feita de acordo com os limites legais e a função social e socioambiental da propriedade (Virgilio, 2015).

Por seu turno, o direito de dispor da coisa (*ius disponendi*) se trata da faculdade que abrange os atos de vender, doar, testar, hipotecar, alienar fiduciariamente. Ressalte-se que nem sempre é possível ao proprietário abandonar o bem ou destruí-lo, uma vez que estas condutas podem caracterizar atos antissociais. Em suma, dispor da coisa é a faculdade de transferir a coisa, gravá-la de ônus e aliená-la a outrem a qualquer título (Cassol, 2022).

A função social da propriedade é um princípio constitucional estabelecido no artigo 5º, inciso XXIII, da Constituição Federal de 1988, que afirma que a propriedade deve atender à sua função social. Isso implica que, embora o proprietário tenha direitos sobre o bem, esses direitos não são absolutos, devendo ser exercidos de maneira a não prejudicar a coletividade ou o bem-estar social (Brasil, 2002).

No contexto do cônjuge sobrevivente, a função social da propriedade é um fator que limita a liberdade de disposição do bem. A função social reflete a ideia de que a propriedade deve ser utilizada de forma a contribuir para a convivência harmoniosa e o bem-estar da sociedade. Portanto, ao herdar ou possuir bens como cônjuge sobrevivente, ele também deve considerar a função social da propriedade, respeitando as normas que envolvem o uso adequado dos bens, como no caso de imóveis urbanos que não podem ser deixados ociosos ou sem uma destinação eficiente. Dessa forma, a propriedade torna-se um meio para garantir a dignidade do sobrevivente e de sua família, respeitando a função social que transcende o interesse exclusivo de um único indivíduo. (Muniz; Martins, 2016)

De acordo com Maria Helena Diniz (2009 *apud* Muniz; Martins, 2016, n.p), “a função social da propriedade é um dos princípios mais importantes do ordenamento jurídico

brasileiro, que limita os direitos do proprietário, tornando-os compatíveis com as exigências da sociedade”. Nesse sentido, o cônjuge sobrevivente deve exercer seus direitos sobre a propriedade de maneira que não viole a função social, garantindo que os bens sejam utilizados de maneira eficaz e não sejam deixados ao abandono ou à especulação imobiliária. (Diniz, 2009 *apud* Muniz; Martins, 2016)

Ademais, a função social da propriedade reflete-se na preservação da estabilidade da família e na garantia de direitos fundamentais. No caso do cônjuge sobrevivente, a continuidade de sua residência e a manutenção das condições mínimas de vida são essenciais. A herança, portanto, deve ser vista como uma extensão dos direitos do falecido para a proteção da família, levando em conta os aspectos da solidariedade familiar (Muniz; Martins, 2016).

RESULTADOS E DISCUSSÕES

De acordo com o Tribunal de Justiça (STJ), o artigo 1.831 do Código Civil estabelece o direito real de habitação e tem finalidade principal de garantir à moradia ao cônjuge sobrevivente, tanto no casamento como na união estável, garantindo ao companheiro sobrevivente não apenas quando houver descendentes comuns, mas também quando concorrem filhos exclusivos do cônjuge falecido.

Art. 1.831 cônjuge sobrevivente, qualquer que seja o regime de bens, será assegurado, sem prejuízo da participação que lhe caiba na herança, o direito real de habitação relativamente ao imóvel destinado à residência da família, desde que seja o único daquela natureza a inventariar (Brasil, 2002).

Sendo assim, esse direito proporciona ao companheiro sobrevivente, o direito vitalício sobre o imóvel, não podendo os demais herdeiros requerer ação de cobrança de aluguel, despejo, imissão da posse ou extinção de condomínio, independentemente de quantos bens possuía, o cônjuge sobrevivente terá direito real de habitação sobre o imóvel

destinado à residência da família, seja ele de patrimônio particular ou comum do falecido. Porém o cônjuge ou companheiro sobrevivente pode requerer a renúncia e sair do imóvel, pois o direito real de habitação é considerado um direito disponível, conforme enunciado 271 da III Jornada de Direito Civil. O cônjuge pode renunciar o direito real de habitação, nos autos do inventário ou por escritura pública, sem prejuízo de sua participação na herança (Serra, 2023).

Sendo assim, esse direito proporciona ao companheiro sobrevivente, o direito vitalício sobre o imóvel, não podendo os demais herdeiros requerer ação de cobrança de aluguel, despejo, imissão da posse ou extinção de condomínio, independentemente de quantos bens possuía, o cônjuge sobrevivente terá direito real de habitação sobre o imóvel destinado à residência da família, seja ele de patrimônio particular ou comum do falecido. Porém o cônjuge ou companheiro sobrevivente pode requerer a renúncia e sair do imóvel, pois o direito real de habitação é considerado um direito disponível, conforme enunciado 271 da III Jornada de Direito Civil. O cônjuge pode renunciar o direito real de habitação, nos autos do inventário ou por escritura pública, sem prejuízo de sua participação na herança (Serra, 2023).

É importante ressaltar, que em qualquer caso não é possível, por exemplo, que ele alugue o imóvel ou o explore economicamente, sob risco de descaracterizar a natureza protetiva, uma vez que o direito real de habitação é personalíssimo, podendo ser exercido exclusivamente pela viúva, visando garantir a dignidade da família, e seu objetivo principal é preservar as memórias afetivas do casal, especialmente considerando que com o falecimento do provedor principal da família a situação financeira pode sofrer uma queda significativa (Rabelo, 2018).

Como bem preceitua o ministro Villas Bôas Cueva (Brasil. Superior Tribunal de Justiça, 2021, n.p), a única condição que o legislador impôs para assegurar o direito real de habitação é que o imóvel destinado à residência do casal seja o único daquela natureza a inventariar. "Nenhum dos mencionados dispositivos legais impõe como requisito para o reconhecimento do direito real de habitação a inexistência de outros bens, seja de que

natureza for, no patrimônio próprio do cônjuge sobrevivente", fundamentou (Brasil. Superior Tribunal de Justiça, 2021, n.p). Além disso, o relator ressalta que o direito real de habitação é assegurado por lei, independentemente de o cônjuge ou companheiro sobrevivente possuir outros imóveis. Destaca-se que a parte final do artigo 1.831 do Código Civil menciona a necessidade de que o imóvel seja "o único daquela natureza a inventariar" (Brasil, 2002).

Portanto, percebe-se que até mesmo essa exigência legal a inexistência de outros bens imóveis residenciais no acervo hereditário é amplamente debatida na doutrina. Por isso, a corte, em ao menos uma ocasião, já afastou a interpretação literal dessa regra", afirmou o relator. De igual modo, é possível concluir, que o direito do cônjuge supérstite de residir no único imóvel a ser inventariado não depende da presença ou ausência de uma classe sucessória específica (Basil. Superior Tribunal de Justiça, 2021).

Ora, esse direito poderá ser reconhecido mesmo na eventualidade de concorrência com os descendentes, ascendentes ou herdeiros testamentários, uma vez que o legislador, ao contrário da regra estabelecida no artigo 1.829 do Código Civil que define expressamente uma ordem de preferência, não impôs exigências quanto a isso. Para que o direito seja caracterizado, basta que o matrimônio tenha ocorrido no momento do falecimento e que o imóvel destinado à residência da família seja o único a ser inventariado (Basil. Superior Tribunal de Justiça, 2021).

Assim, ao considerar que a propriedade é o mais amplo e completo dos direitos reais, pode-se imaginar que a vontade dos herdeiros em dissolver o condomínio deva sempre prevalecer sobre o direito real de habitação do cônjuge sobrevivente, de forma semelhante ao que ocorre na Lei nº 8.245/1991, com a figura do locatário. No entanto, percebe-se que a propriedade não pode mais ser considerada um direito absoluto e ilimitado, sendo necessário que ela suporte as limitações impostas pelo caso (Basil. Superior Tribunal de Justiça, 2021).

Isto é, não significa, que o direito real de habitação sempre terá prioridade, pois, na prática, exige-se que o juiz analise cuidadosamente as circunstâncias de cada caso concreto,

uma vez que se trata de uma matéria sensível, que não pode ser decidida apenas pela aplicação rígida da norma. Contudo, se os requisitos do artigo 1.831 do Código Civil estiverem atendidos, o direito real de habitação deve ser reconhecido em favor do cônjuge sobrevivente, garantindo-lhe a permanência no lar conjugal, mesmo contra a vontade dos herdeiros, que desejam dissolver o condomínio (Basil. Superior Tribunal de Justiça, 2021).

Em caso de conflito de interesses entre os herdeiros, que desejam vender o único imóvel herdado, e o cônjuge sobrevivente, que pretende continuar morando no local, a disputa deverá ser resolvida em favor do viúvo ou da viúva, é dever dos herdeiros de garantir a moradia do cônjuge supérstite, mesmo que contrário as suas vontades, não apenas decorre da lei, mas também integra a função social da propriedade. Isto ocorre porque o direito real de habitação tem como objetivo a proteção do núcleo familiar, é necessário considerar as circunstâncias específicas de cada caso, especialmente aquelas que possam descaracterizar ou desvirtuar a finalidade protetiva do direito real de habitação (Basil. Superior Tribunal de Justiça, 2024).

Dessa forma, permitir que o cônjuge sobrevivente permaneça no lar do falecido é a melhor maneira de manter vivos os sentimentos e as boas lembranças em relação ao falecido. Isso demonstra que, embora o direito real de habitação não receba a devida atenção nos debates acadêmicos, sua relevância prática continua significativa, especialmente por suas razões humanitárias. A preservar a família construída, esse direito reflete uma importante mudança de mentalidade, impulsionada pela constitucionalização das relações jurídico-privadas, contribuindo para um Direito Civil mais justo e comprometido com a dignidade humana (Basil. Superior Tribunal de Justiça, 2024).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O direito real de habitação, conforme o Código Civil Brasileiro, é um importante instrumento jurídico que garante a moradia a uma pessoa, mesmo sem a posse ou a propriedade do imóvel. Seu caráter vitalício ou temporário, a inalienabilidade e a

imprescritibilidade conferem uma proteção significativa, especialmente em contextos familiares, onde é essencial assegurar a continuidade da moradia para aqueles que dependem dela. No entanto, ele também apresenta limitações, como a impossibilidade de transferir ou alienar o direito, sendo uma forma de garantir o uso do imóvel exclusivamente para moradia.

Apesar de sua finalidade protetiva, esse direito não é absoluto. O cônjuge sobrevivente não pode explorar economicamente o imóvel, e há debates doutrinários sobre a necessidade de ser o único bem residencial inventariado. A jurisprudência demonstra que o princípio da função social da propriedade deve ser considerado em cada caso concreto. O cônjuge sobrevivente pode renunciar ao direito de habitação. Esse direito é protegido pela legislação, mesmo contra a vontade dos herdeiros.

A manutenção do viúvo ou viúva no lar conjugal é uma medida que visa resguardar não apenas a segurança habitacional, mas também a memória afetiva e a estabilidade familiar. Assim, esse direito reflete uma evolução do Direito Civil para um viés mais humanizado, reforçando a necessidade de interpretar as normas à luz da dignidade da pessoa humana, protegido pela Constituição Federal.

REFERÊNCIAS

ALENCAR, Amanda de Souza. **Novo instituto da legitimação fundiária**: uma análise sobre a ótica da função social da propriedade. Orientador: Prof. Me. Júlio César Lérias Ribeiro. 2019. 67f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais, Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2019. Disponível em: <https://repositorio.uniceub.br/jspui/bitstream/prefix/13716/1/21500097.pdf>. Acesso em abr. 2025.

BLOIS, Ana Carolina Gea. **O direito real de habitação**: uma análise de sua aplicação no direito sucessório do século XXI. Orientadora: Profa. Maria Gentil Gonçalves da Rocha. 2023. 91f. Monografia (Bacharelado em Direito) – Departamento de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2023. Disponível em: <https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/63928/63928.PDF>. Acesso em: 8 abr. 2025

BRASIL. **Lei nº. 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Institui o Código Civil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em abr. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Até que a morte os separe e a moradia permaneça: o direito real de habitação na visão do STJ. *In: STJ*, portal eletrônico de informações, 2021. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/27062021-Ate-que-a-morte-os-separe-e-a-moradia-permaneca-o-direito-real-de-habitacao-na-visao-do-STJ.aspx>. Acesso em: 08 abr. 2025

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Para Terceira Turma, direito real de habitação pode ser mitigado se não atende à sua finalidade social. *In: STJ*, portal eletrônico de informações, 2024. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/2024/12112024-Para-Terceira-Turma--direito-real-de-habitacao-pode-ser-mitigado-se-nao-atende-a-sua-finalidade-social.aspx>. Acesso em: 08 abr. 2025

CASSOL, Cassiana. Direito de propriedade: Usar, gozar, dispor e reaver. *In: Carina Cassol*, portal eletrônico de informações, 2022. Disponível em: https://cassianacassol.adv.br/direito-de-propriedade/?utm_source. Acesso em abr. 2025.

MAIA, Fernando Joaquim Ferreira. A ação reivindicatória e a questão da propriedade no sistema processual civil brasileiro. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, 2021. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/89717/a-acao-reivindicatoria-e-a-questao-da-propriedade-no-sistema-processual-civil-brasileiro>. Acesso em abr. 2025.

MUNIZ, Luana Christian de Araújo; MARTINS, Matthews Barbosa. A função social da propriedade urbana: usucapião em bens formalmente públicos. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, 2016. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/49954/a-funcao-social-da-propriedade-urbana-usucapiao-em-bens-formalmente-publicos>. Acesso em abr. 2025.

PIUMBINI, Karolyne Bungenstab. **O Estado e a propriedade na vocação sucessória: Herdeiro ou Proprietário?** Uma análise do Art. 1844 do Código Civil de 2002. 2014. Disponível em: <http://dspace.doctum.edu.br:8080/xmlui/handle/123456789/38/>. Acesso em abr. 2025.

RABELO, Jair. STJ – O titular do direito real de habitação não pode alugar ou emprestar o imóvel. *In: Jusbrasil*, portal eletrônico de informações, 2018. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/noticias/stj-o-titular-do-direito-real-de-habitacao-nao-pode-alugar-ou-emprestar-o->

imovel/643686972?msockid=2eb2d790efde6ad00f88c3fcee76b74. Acesso em abr. 2025.

SERRA, Wagner da Silva. Direito Real de Habitação. Aspectos Legais e Jurisprudenciais.

Revista Jus Navigandi, Teresina, 2023. Disponível em:

<https://jus.com.br/artigos/104811/direito-real-de-habitacao-aspectos-legais-e-jurisprudenciais>. Acesso em abr. 2025.

VIRGILIO, Jan Parol de Paula. Direito Real de Habitação. **JICEX**, v. 3, n. 3, 2014. Disponível em: <https://unisantacruz.edu.br/revistas-old/index.php/JICEX/issue/view/7>. Acesso em abr. 2025.

A CONCESSÃO DO DIREITO REAL DE USO COMO MECANISMO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E PROMOÇÃO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

Mariana Santos Coelho¹
Eduardo Junior Nicácio de Almeida²
Paola Yazegy Perim³
Tauã Lima Verdán Rangel⁴

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A presente pesquisa tem por objetivo abordar a concessão do direito real de uso como instrumento jurídico fundamental para a regularização fundiária e promoção da função social da propriedade. Partindo dos princípios da supremacia do interesse público e da função social, o estudo analisa os mecanismos de intervenção estatal na propriedade privada, destacando a importância da concessão do direito real de uso na política urbana e agrária brasileira.

¹ Graduanda do Curso de Direito da Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI).

² Graduando do Curso de Direito da Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI).

³ Professora Orientadora. Mestranda em Educação pela Universidade Estácio de Sá. É especialista em Direito Público pela Universidade Gama Filho e em Gestão Escolar com Habilitação em Administração pela Faculdade Multivix, além de graduada em Direito pela Faculdade de Castelo. Atua como docente na Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI). No Centro Estadual de Educação Técnica Emílio Nemer (CEET), exerce as funções de Coordenadora de Estágio e do Turno Vespertino. Também integra a Growup, Incubadora de Atividades Empreendedoras do CEET Emílio Nemer. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3243755491831513>

⁴ Professor Orientador. Estudos Pós-Doutorais em Sociologia Política pela Universidade Estadual do Norte Fluminense (UNF). Doutorado e mestrado em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Líder do Grupo de Pesquisa “FACES e Interfaces do Direito: Sociedade, Cultura e Interdisciplinaridade no Direito”, vinculado à Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI) Professor Universitário, Pesquisador e Articulista. Correio Eletrônico: tau_verdan2@hotmail.com. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8802878793841195>

MATERIAL E MÉTODOS

Trata-se de uma pesquisa teórica e qualitativa, baseada na análise doutrinária e normativa. Foram utilizados como principais fontes a Constituição Federal de 1988, o Código Civil, o Código de Processo Civil, legislações específicas como o Decreto-Lei nº 271/1967 e a Lei nº 13.465/2017, além de obras doutrinárias de Campos, Horvath, Di Pietro e Falcão.

DESENVOLVIMENTO

De acordo com Campos (2023, p. 21), o princípio da supremacia do interesse público estabelece que o administrador público possui uma posição de superioridade em relação aos particulares, pois deve priorizar o bem coletivo em suas decisões. Para garantir essa finalidade, a Administração Pública conta com prerrogativas que possibilitam a efetivação do interesse público. Embora seja um princípio fundamental do Direito Administrativo, tal corolário não está expressamente previsto na Constituição ou em legislações infraconstitucionais, mas está implícito no ordenamento jurídico. Como, por exemplo, no art. 183 do Código de Processo Civil:

A União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e suas respectivas autarquias e fundações de direito público gozarão de prazo em dobro para todas as suas manifestações processuais, cuja contagem terá início a partir da intimação pessoal (Brasil, 2015).

É relevante destacar que o princípio da supremacia do interesse público não possui caráter absoluto, uma vez que, em determinadas situações, a Administração Pública pratica atos de gestão nos quais se equipara ao particular. No entanto, o Poder Público jamais atuará integralmente sob o regime de direito privado, pois, ainda que em certas circunstâncias se encontre em posição de igualdade com o indivíduo, sempre conservará algumas prerrogativas inerentes à sua função administrativa. Essas prerrogativas asseguram

a continuidade do cumprimento da função pública, mesmo em situações que envolvam normas privadas (Campos, 2023).

Segundo Horvath (2011, p.44), a requisição administrativa pode ser utilizada sempre que houver iminente perigo público, permitindo que a autoridade competente, seja ela civil ou militar, utilize bens imóveis, móveis ou serviços particulares para evitar danos à saúde, aos bens da coletividade ou para resguardar a segurança nacional. Nesses casos, a União possui competência privativa para legislar sobre a requisição civil ou militar em situações de perigo iminente e em tempos de guerra, conforme previsto no artigo 22, inciso III, da Constituição Federal de 1988. O proprietário do bem requisitado tem direito à indenização ulterior caso ocorra algum dano, garantindo-se a reparação após o término da requisição. Ademais, o artigo 1.228, §3º, do Código Civil estabelece que o proprietário pode ser privado de sua propriedade tanto em casos de perigo público iminente quanto em situações de desapropriação por necessidade, utilidade pública ou interesse social (Brasil, 2002).

Ainda na linha de raciocínio de Horvath (2011), a requisição administrativa é uma expressão da intervenção do Estado na propriedade privada, fundamentando-se no princípio da supremacia do interesse público. Esse princípio, como já citado anteriormente, estabelece que, em determinadas situações, como no iminente perigo público, o interesse coletivo deve prevalecer sobre o individual, justificando a utilização de bens particulares pelo poder público. A previsão constitucional dessa medida demonstra a necessidade de equilíbrio entre a função social da propriedade e os direitos do proprietário, garantindo, contudo, a devida indenização caso haja dano. Dessa forma, a requisição administrativa reflete a prerrogativa estatal de intervir na propriedade privada em prol do bem comum, mantendo-se alinhada aos limites legais e ao respeito aos direitos fundamentais.

Apesar da supremacia do interesse público, o Estado deve respeitar o devido processo legal, garantindo indenização justa nos casos de desapropriação e assegurando que restrições impostas à propriedade não seja arbitrária. Os limites em relação à supremacia do interesse público devem visar evitar abusos e assegurar que a atuação estatal

ocorra de forma proporcional, justa e dentro da legalidade (Horvarth, 2011). Tendo em vista que abrange outros princípios primordiais da Administração Pública, como por exemplo, o Princípio da Legalidade em que o Estado só pode intervir na propriedade quando houver previsão legal expressa, ou então Princípio da Proporcionalidade em que a intervenção deve ser adequada e necessária para atingir o interesse público.

Além do Princípio da Função Social da Propriedade em que o proprietário deve fazer um uso compatível com as exigências do bem comum (por exemplo, evitar o abandono de imóveis em áreas urbanas).

RESULTADOS E DISCUSSÃO

De acordo com Di Pietro (2024), existem diferentes Modalidades de Intervenção. A doutrina classifica a intervenção estatal na propriedade em Intervenção Restritiva, que não retira a propriedade do titular, mas impõe limites ao seu uso. Como exemplos da modalidade de intervenção restritiva pode-se mencionar: o tombamento em que protege bens de valor histórico, cultural ou ambiental; servidão administrativa que impõe um ônus sobre o imóvel para a execução de serviços públicos; requisição administrativa aplicada em situações emergenciais que exigem o uso temporário da propriedade pelo Estado; a ocupação temporária trata-se do uso provisório de um imóvel particular pelo poder público para servir de suporte à realização de uma obra pública em um imóvel adjacente; a limitação administrativa se caracteriza como uma restrição de caráter geral e impessoal, imposta por meio de atos normativos unilaterais, com o objetivo de atender ao interesse público. Essa limitação não se destina a um proprietário específico, mas abrange todos os proprietários de bens situados na mesma área (Di Pietro, 2024).

A modalidade de Intervenção Supressiva, retira a propriedade do titular mediante indenização, como ocorre na desapropriação por utilidade pública ou interesse social. Essa intervenção ocorre quando o imóvel é necessário para a construção de obras de

infraestrutura, implementação de políticas de reforma agrária ou outras finalidades que visem ao bem-estar coletivo (Di Pietro, 2024).

Segundo Ismael Marinho Falcão (1995), a função social da propriedade, no direito brasileiro, é um conceito que visa garantir que a propriedade atenda a fins que beneficiem a sociedade, não se limitando à posse e ao uso privado. O Código Civil foi desafiado por movimentos sociais, como os dos "sem-terra", que buscam acesso à terra para desenvolvimento agrícola e sustento. O Estatuto da Terra, com base nesse conceito, determina que a propriedade da terra só cumpre sua função social quando se dá através de aproveitamento racional, uso adequado dos recursos naturais, preservação ambiental e respeito às relações de trabalho. A Constituição de 1988, em seu artigo 186, reforça que a terra deve ser usada de forma produtiva para garantir o bem-estar social, e a propriedade deve ser promovida pelo trabalho. O Direito Agrário enfatiza que a ocupação sem exploração produtiva da terra pode levar à intervenção estatal, com desapropriação para atender ao interesse social. A função social também busca evitar o uso inadequado da terra, assegurando que ela contribua para o progresso social e econômico. A afirmação de Falcão:

O débil não encontrará nunca o apoio do Direito Agrário, que é direito de produção com normas eminentemente programáticas, por isso mesmo se não cultiva a terra que ocupa, se não a faz produzir, a intervenção estatal é legítima e se impõe a desapropriação por interesse social a fim de se atingir o bem-estar da coletividade (Art. 2º da Lei n.º 4.132, de 10.2.1962 e art. 18 do Estatuto da Terra). (Falcão, 1995, p.6)

É possível perceber que essa afirmação reforça que o Direito Agrário não protege a posse ou a propriedade com base apenas na titularidade ou no status de quem ocupa a terra, mas sim na capacidade de uso produtivo. A função social da propriedade, conforme destacada por ele, exige que o proprietário exerça seu direito de maneira a beneficiar a sociedade, promovendo a produção e o desenvolvimento. A intervenção estatal, através de medidas como a desapropriação, torna-se legítima quando o proprietário não utiliza a terra

de forma produtiva ou socialmente útil (Falcão, 1995). Esse mecanismo busca combater a improdutividade da terra, garantindo que ela seja utilizada de maneira a atender aos interesses sociais, como a geração de trabalho e a promoção da segurança alimentar. Ao priorizar o uso produtivo, o Estado assegura que a propriedade não seja apenas um bem individual, mas um instrumento de bem-estar coletivo e progresso social (Falcão, 1995)

Dessa forma, a função social da propriedade se revela como um princípio essencial no Direito Agrário brasileiro, assegurando que a terra cumpra um papel que vá além da mera posse privada, promovendo o desenvolvimento econômico e o bem-estar coletivo. Ao estabelecer critérios como a exploração produtiva, a preservação ambiental e o respeito às relações de trabalho, a legislação reforça que a propriedade deve atender ao interesse social. A possibilidade de intervenção estatal, por meio da desapropriação, evidencia o compromisso do Estado em evitar a improdutividade e garantir que a terra cumpra sua finalidade social. Assim, o Direito Agrário não apenas regulamenta a posse e o uso da terra, mas também atua como um instrumento de justiça social, buscando equilibrar direitos individuais e coletivos para o progresso da sociedade como um todo.

A função social da propriedade rural, prevista no artigo 186 da Constituição Federal de 1988 e regulamentada pela Lei nº 8.629/1993, constitui um dos pilares do ordenamento jurídico agrário brasileiro. Para que uma propriedade rural seja considerada como cumpridora de sua função social, exige-se o atendimento simultâneo a quatro requisitos: o aproveitamento racional e adequado da terra; a utilização adequada dos recursos naturais e a preservação do meio ambiente; a exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores; e a observância das normas que regem as relações de trabalho. Segundo Falcão (1995, p.6), "a função social é cumprida quando a propriedade atende, simultaneamente, aos requisitos" estabelecidos pela legislação vigente, o que reforça a perspectiva de que a propriedade não pode ser concebida apenas como um direito individual, mas sim como um instituto vinculado ao interesse coletivo e à justiça social.

No tocante ao aproveitamento racional e adequado da propriedade, a legislação estabelece parâmetros objetivos para sua aferição. Conforme o artigo 6º da Lei nº 8.629/1993, o grau de utilização da terra deve atingir no mínimo 80%, enquanto o grau de eficiência da exploração deve alcançar 100%. No entanto, a operacionalização desses critérios apresenta desafios. Como observa Falcão (1995, p. 7), "o legislador complicou demasiadamente a fórmula, considerando que a lei não se destina aos economistas, nem muito menos aos doutores em ciências contábeis, mas aos agricultores, homens de pés no chão, pouco letrados". Essa dificuldade técnica pode comprometer a aplicação dos critérios legais, especialmente no contexto da agricultura familiar, onde a falta de capacitação para a interpretação de índices e fórmulas complexas constitui um obstáculo significativo.

A função social da propriedade possui caráter multidimensional, ao exigir o uso sustentável dos recursos naturais e o respeito aos direitos trabalhistas, promovendo a dignidade humana no meio rural. Como destaca Falcão (1995, p. 4), a terra deve ser usada de forma eficiente e sustentável, garantindo a produção, a preservação ambiental e condições dignas de trabalho. Esse entendimento reforça que a propriedade deve atender não apenas a interesses individuais, mas também coletivos. Assim, a função social vai além da produtividade, abrangendo aspectos ambientais, sociais e trabalhistas, conforme os princípios do Estado Democrático de Direito e os objetivos do desenvolvimento sustentável da Constituição Federal.

A crítica de Ismael Marinho Falcão (1995) ao tecnicismo da legislação agrária de 1993 revela uma dissonância entre os parâmetros normativos e a realidade dos produtores rurais brasileiros. A forma como o legislador definiu o grau de eficiência da exploração — por meio de cálculos envolvendo índices técnicos de rendimento vegetal e lotação pecuária por microrregião homogênea — mostra-se distante do cotidiano do agricultor comum. Trata-se de uma abordagem que pressupõe um conhecimento técnico elevado, ignorando o fato de que muitos trabalhadores do campo possuem baixo nível de escolarização e aprendem a lidar com a terra de forma empírica e tradicional.

Nas palavras do autor, “eficiência de exploração é quando consegue colher bem depois de uma excelente internada e ter a certeza de que não lhe faltará comida à mesa durante todo o ano [...] – aí, sim, houve eficiência de exploração e grau de utilização da terra” (Falcão, 1995, p. 8). Assim, a formulação normativa deixa de considerar a linguagem do campo e o saber prático dos agricultores, que compreendem produtividade a partir de resultados concretos e não por índices técnicos. A ausência de políticas públicas eficazes, como crédito acessível e assistência técnica rural, agrava esse cenário, tornando o cumprimento da função social da propriedade uma exigência formal

A concessão do direito real de uso é um instrumento jurídico que possibilita ao poder público ceder o uso de bens públicos ou privados pertencentes ao Estado a terceiros para uma finalidade específica, sem que haja transferência de propriedade. Esse instituto se apresenta como uma alternativa à alienação de bens públicos, permitindo que o Estado mantenha o controle sobre sua destinação e garanta que sejam utilizados conforme o interesse público. Regulada pelo artigo 7º do Decreto-Lei nº 271/1967 e complementada pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), a concessão do direito real de uso é amplamente aplicada em políticas de regularização fundiária, habitação social e desenvolvimento urbano sustentável.

Conceitualmente, a concessão do direito real de uso consiste na cessão do uso de um bem público a um particular, enquanto a titularidade do bem continua pertencendo ao Estado. Diferente de uma locação ou mera cessão de uso, esse direito possui natureza real e deve ser registrado no Cartório de Registro de Imóveis para ser oponível a terceiros. Além disso, pode ser concedido de forma gratuita ou onerosa, dependendo da finalidade estabelecida pelo poder público. Frequentemente, esse instituto é utilizado em políticas sociais, permitindo que terrenos públicos sejam destinados à moradia de pessoas de baixa renda ou ao fomento da agricultura familiar. Também pode ser utilizado para incentivar investimentos privados em projetos estratégicos, desde que respeitada a função social da propriedade, conforme previsto na Constituição Federal de 1988.

A concessão do direito real de uso apresenta diversas características que a distinguem de outros institutos jurídicos. Primeiramente, por se tratar de um direito real sobre coisa alheia, seu registro é essencial para que produza efeitos jurídicos amplos. Outra característica marcante é a vinculação a uma finalidade específica, o que significa que o bem concedido deve ser utilizado exatamente para o fim determinado no ato administrativo ou contrato. Além disso, a concessão pode ser firmada por prazo determinado ou indeterminado, conforme a necessidade da política pública a que está vinculada. A transferência da concessão a terceiros não é livre, sendo necessária autorização do poder concedente para que ocorra, garantindo que o uso do bem permaneça alinhado ao interesse público. Por fim, a concessão pode ser revogada caso haja descumprimento das condições estabelecidas ou se o Estado identificar que há necessidade de retomada do bem para outra finalidade pública.

A concessão do direito real de uso possui diversas aplicações voltadas à gestão eficiente dos bens públicos. É amplamente utilizada na regularização fundiária e em políticas habitacionais, permitindo que famílias de baixa renda tenham segurança jurídica sobre suas moradias, especialmente após os avanços trazidos pela Lei nº 13.465/2017, que fortaleceu o Programa de Regularização Fundiária Urbana (Reurb). Além disso, o instituto é usado para fomentar atividades econômicas e sociais, beneficiando pequenos produtores, cooperativas e associações, bem como no desenvolvimento urbano, com a destinação de áreas para serviços públicos. Também pode incentivar investimentos privados, desde que atendam às diretrizes do poder público e ofereçam contrapartidas sociais. A concessão do direito real de uso, portanto, é um instrumento que assegura a destinação adequada dos bens públicos, conciliando o interesse coletivo com a função social e econômica. Para isso, exige planejamento e fiscalização, evitando desvios de finalidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A concessão do direito real de uso representa uma ferramenta estratégica do Estado para efetivar a função social da propriedade, promover a justiça fundiária e garantir o uso racional e sustentável da terra. Ao permitir o uso de bens públicos sem transferência da propriedade, o instituto equilibra os interesses do Estado com as necessidades da população, principalmente das camadas sociais mais vulneráveis.

Ainda que apresente vantagens significativas, sua implementação exige planejamento, capacitação técnica e coordenação entre os entes federativos. É necessário garantir que os projetos de concessão estejam inseridos em políticas públicas mais amplas, com foco na inclusão social, no desenvolvimento urbano e na sustentabilidade. Portanto, o direito real de uso, quando bem aplicado, tem o potencial de transformar o espaço urbano e rural brasileiro, promovendo não apenas a segurança jurídica, mas também o direito à cidade, ao território e à dignidade humana.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição [1988]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 05 de outubro de 1988. Brasília-DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 abr. 2025.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre loteamento urbano, responsabilidade do loteador concessão de uso e espaço aéreo e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0271.htm. Acesso em abr. 2025.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em abr. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/L13105.htm. Acesso em: 10 abr. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis n^{os} 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis n^o 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei nº 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em: 10 abr. 2025.

CAMPOS, Ana Claudia. **Direito Administrativo Facilitado**. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora Método, 2023.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 37 ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2024.

CAMPOS, João. **Princípios do Direito Administrativo**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2023.

FALCÃO, Ismael Marinho. **A Função Social da Propriedade e o Direito Agrário**. 2. ed. Brasília: Ed. Universitária, 1995.

HORVATH, Eduardo. **Intervenção do Estado na Propriedade Privada**. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

O PODER DE POLÍCIA ADMINISTRATIVA NA CONFORMAÇÃO DA PROPRIEDADE PRIVADA: UMA ANÁLISE SOBRE O DIREITO ÀS CALÇADAS E AOS PASSEIOS PÚBLICOS

Álex Senhorelo Thomaz¹
Pedro Correa Dan²
Paola Yazegy Perim³
Tauã Lima Verdán Rangel⁴

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A questão do poder de polícia administrativa no contexto da propriedade privada é central para a análise das normas que regulam o uso de calçadas e passeios públicos. Esse poder, exercido pelo Estado, visa assegurar a ordem pública e o bem-estar da comunidade, protegendo, ao mesmo tempo, os direitos individuais da propriedade. Nesta análise,

¹ Graduando do Curso de Direito da Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI). E-mail: alexsenhorelo@hotmail.com

² Graduando do Curso de Direito da Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI). E-mail: danpedro275@gmail.com

³ Professora Orientadora. Mestranda em Educação pela Universidade Estácio de Sá. É especialista em Direito Público pela Universidade Gama Filho e em Gestão Escolar com Habilitação em Administração pela Faculdade Multivix, além de graduada em Direito pela Faculdade de Castelo. Atua como docente na Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI). No Centro Estadual de Educação Técnica Emílio Nemer (CEET), exerce as funções de Coordenadora de Estágio e do Turno Vespertino. Também integra a Growup, Incubadora de Atividades Empreendedoras do CEET Emílio Nemer. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3243755491831513>

⁴ Professor Orientador. Estudos Pós-Doutorais em Sociologia Política pela Universidade Estadual do Norte Fluminense (UNF). Doutorado e mestrado em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Líder do Grupo de Pesquisa “FACES e Interfaces do Direito: Sociedade, Cultura e Interdisciplinaridade no Direito”, vinculado à Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI) Professor Universitário, Pesquisador e Articulista. Correio Eletrônico: taua_verdan2@hotmail.com. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8802878793841195>

exploramos como as normas urbanísticas e o direito à acessibilidade influenciam o equilíbrio entre os interesses públicos e privados no uso desses espaços.

A crescente urbanização e a complexidade das cidades modernas impõem ao Estado o desafio de harmonizar o direito de propriedade privada com os interesses coletivos. Nesse cenário, o poder de polícia administrativa destaca-se como instrumento essencial para regular o uso e a ocupação dos espaços urbanos, especialmente no que se refere às calçadas e passeios públicos. Embora a propriedade privada seja garantida constitucionalmente, seu exercício deve obedecer à função social, o que demanda a intervenção estatal para assegurar a acessibilidade, a mobilidade e a segurança dos espaços destinados ao uso coletivo. Assim, a análise deste mecanismo jurídico permite compreender como o ordenamento urbano se organiza de forma a promover um equilíbrio entre o interesse individual e o bem-estar coletivo, refletindo a importância da atuação estatal na conformação dos direitos e deveres inerentes à convivência em ambiente urbano.

METODOLOGIA

A metodologia empregada na construção do presente pauta-se na utilização do método científico dedutivo. Ainda, no que se refere à abordagem, trata-se de uma pesquisa qualitativa; quanto à natureza, a proposta da pesquisa foi básica, quanto aos objetivos, é uma pesquisa exploratória. Como técnicas de pesquisa, optou-se pela adoção da revisão de literatura sob o formato sistemático, acompanhado de revisão bibliográfica. O critério de seleção do material empregado pautou-se em um viés de aproximação com a temática estabelecida. As plataformas de pesquisa utilizadas foram o *Google Acadêmico*, o *Scielo* e o *Scopus*.

DESENVOLVIMENTO

A conformação da propriedade privada pelo poder de polícia administrativa insere-se no contexto do papel do Estado na organização social e na regulamentação dos direitos individuais e coletivos. Para compreender essa atuação, é essencial analisar a concepção jurídica do Estado, seus poderes e a fundamentação do poder de polícia administrativa.

O Estado moderno caracteriza-se como uma entidade dotada de soberania, responsável por assegurar a ordem social e garantir o bem-estar da coletividade. Sua existência fundamenta-se na centralização do poder político, com a finalidade de disciplinar as relações entre os indivíduos e estabelecer diretrizes para a convivência harmônica. Segundo Silva (2020, p. 45), “o Estado é a organização jurídica e política da sociedade, dotada de autoridade para impor normas e garantir sua aplicação”. Essa concepção evidencia a necessidade de instrumentos que possibilitem a efetivação da ordem pública, entre os quais se destaca o poder de polícia administrativa.

A teoria clássica do Estado baseia-se em três elementos fundamentais: território, povo e governo soberano. A soberania estatal, conforme Bobbio (2019, p. 112), “refere-se à autoridade suprema que o Estado exerce sobre sua população e território, sendo indispensável para a manutenção da ordem jurídica”. Nesse contexto, a intervenção estatal na propriedade privada deve ser analisada sob a ótica do interesse coletivo, sempre respeitando os limites normativos estabelecidos.

Além disso, a evolução do Estado de Direito consolidou a ideia de que a atuação estatal deve ser pautada na legalidade e na proteção dos direitos fundamentais. A Constituição Federal de 1988 reforça essa concepção ao estabelecer que a propriedade deve cumprir sua função social (art. 5º, XXIII), permitindo ao poder público regulamentar seu uso para garantir o bem comum.

A separação dos poderes, formulada por Montesquieu, estruturou o Estado em três funções essenciais: legislativa, executiva e judiciária. Essa divisão visa impedir a concentração do poder, garantindo equilíbrio entre as funções estatais. O poder legislativo

cria as normas, o executivo as aplica e o judiciário assegura sua correta interpretação. Conforme Meirelles (2021, p. 87), “a tripartição dos poderes visa à limitação da atuação estatal, prevenindo abusos e resguardando os direitos individuais”.

No contexto do poder de polícia administrativa, a função reguladora do Estado manifesta-se principalmente no âmbito do poder executivo, por meio da edição e aplicação de normas que disciplinam o uso da propriedade privada. A legislação urbanística, por exemplo, estabelece diretrizes para a construção e manutenção das calçadas, delimitando as responsabilidades dos proprietários e poder público.

O poder de polícia administrativa consiste na prerrogativa estatal de restringir direitos individuais em prol do interesse coletivo, garantindo o ordenamento urbano e a segurança da coletividade. Segundo Dias (2018, p. 56), “o poder de polícia é a atividade estatal de condicionamento de direitos e liberdades individuais, visando à proteção da ordem pública e ao bem-estar social”.

No que se refere às calçadas e a passeios públicos, o poder de polícia administrativa viabiliza a normatização, fiscalização e aplicação de sanções em caso de descumprimento das regras estabelecidas. Isso ocorre porque, embora a propriedade privada seja um direito constitucionalmente protegido, seu uso deve estar em conformidade com a função social, especialmente quando interfere na acessibilidade e na mobilidade urbana.

O poder de polícia administrativa possui características fundamentais que delimitam sua aplicação. Primeiramente, destaca-se a discricionariedade, que permite à administração pública decidir sobre a melhor forma de exercer esse poder, desde que respeitados os princípios da razoabilidade e proporcionalidade. Segundo Carvalho Filho (2022, p. 102), “a discricionariedade do poder de polícia não pode ser confundida com arbitrariedade, devendo sempre atender ao interesse público”.

Outra característica relevante é a autoexecutoriedade, que possibilita a aplicação imediata das medidas administrativas sem necessidade de prévia autorização judicial. Isso é essencial para garantir a efetividade das normas de uso do espaço urbano, especialmente no que tange à fiscalização das calçadas. Além disso, o poder de polícia apresenta a

coercibilidade, ou seja, sua imposição é obrigatória e pode acarretar sanções em caso de descumprimento. No contexto das calçadas e passeios públicos, isso se traduz na aplicação de multas e notificações aos proprietários que não mantêm suas calçadas em conformidade com as normas municipais.

Por fim, destaca-se a indisponibilidade, que significa que a administração pública não pode renunciar ao exercício do poder de polícia, uma vez que ele se destina à proteção do interesse coletivo. Isso reforça a legitimidade da intervenção estatal na regulamentação dos espaços urbanos, garantindo que a acessibilidade e a mobilidade sejam preservadas.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

O poder de polícia administrativa é um dos principais instrumentos do Estado para garantir a ordem pública e a harmonização dos direitos individuais com os interesses coletivos. No contexto da propriedade privada, sua atuação é essencial para delimitar o uso do espaço urbano, especialmente no que tange às calçadas e passeios públicos. O direito à propriedade, embora resguardado constitucionalmente, não é absoluto, devendo ser exercido em conformidade com sua função social, prevista no artigo 5º, XXIII, da Constituição Federal de 1988 (Santos, 2017).

A regulamentação e fiscalização do uso das calçadas e passeios públicos pelo poder público derivam do princípio da supremacia do interesse coletivo sobre o particular. Assim, o poder de polícia administrativa manifesta-se por meio da normatização, controle e sanção de condutas que prejudiquem a acessibilidade e a mobilidade urbana. Leis municipais e códigos de postura estabelecem regras sobre a manutenção, conservação e uso adequado desses espaços, impondo obrigações aos proprietários de imóveis fronteiriços, como a construção e manutenção das calçadas em conformidade com padrões estabelecidos (Silva, 2020).

A aplicabilidade desse poder, entretanto, gera debates sobre os limites da intervenção estatal e a responsabilidade dos particulares. De um lado, argumenta-se que a

imposição de obrigações aos proprietários representa uma extensão do dever do Estado, que deveria garantir a infraestrutura urbana. De outro, sustenta-se que a cooperação entre o setor público e os cidadãos é fundamental para a construção de cidades mais acessíveis e seguras. Nesse sentido, a legislação urbanística e os planos diretores municipais desempenham papel central ao estabelecer diretrizes para a padronização e fiscalização das calçadas, considerando princípios como acessibilidade universal e mobilidade sustentável (Souza, 2018).

O descumprimento das normas sobre calçadas pode resultar em sanções administrativas, refletindo o exercício repressivo do poder de polícia. No entanto, essa atuação estatal deve observar os princípios da proporcionalidade e razoabilidade, respeitando os direitos fundamentais e evitando excessos que afetem a propriedade privada. A jurisprudência reconhece a validade dessa intervenção, desde que equilibrada entre interesses individuais e coletivos. Como espaços públicos essenciais à mobilidade e acessibilidade, as calçadas devem ser regulamentadas e fiscalizadas adequadamente, assegurando o direito à cidade e promovendo um ambiente urbano inclusivo e sustentável.

A análise da atuação do poder de polícia administrativa sobre os passeios públicos evidencia a complexa relação entre propriedade privada e interesse coletivo. A imposição de deveres aos proprietários de imóveis no que diz respeito à construção e manutenção das calçadas tem se mostrado uma medida eficiente para promover a acessibilidade e a segurança no espaço urbano (Dias, 2016). Contudo, essa delegação de responsabilidade suscita controvérsias, especialmente quanto à equidade e à justiça social, considerando as diferentes capacidades econômicas dos cidadãos.

Estudos e experiências em diferentes municípios demonstram que a regulamentação das calçadas, quando acompanhada de orientação técnica, incentivos fiscais e fiscalização adequada, contribui significativamente para a melhoria da mobilidade urbana (Meirelles, 2018). Cidades que adotam políticas públicas integradas, aliando planejamento urbano, participação social e poder de polícia, tendem a apresentar passeios públicos mais padronizados, seguros e acessíveis. Por outro lado, a ausência de critérios claros e a

fiscalização ineficiente favorecem a degradação dos espaços e comprometem o direito à cidade (Rolnik, 2015).

Jurisprudências recentes reforçam a legitimidade do poder público em impor obrigações aos proprietários, desde que respeitados os princípios constitucionais e o devido processo legal. As decisões judiciais destacam que a função social da propriedade deve prevalecer, especialmente quando em jogo direitos fundamentais, como a mobilidade e a dignidade das pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida (Brasil. Supremo Tribunal Federal, 2014). A Discussão também revela a importância de uma abordagem mais equilibrada, que considere a corresponsabilidade entre o Estado e os cidadãos. O fortalecimento de políticas públicas de urbanização e acessibilidade, aliado à educação cidadã, mostra-se essencial para consolidar uma cultura urbana que valorize o espaço público e promova a convivência harmoniosa entre os interesses individuais e coletivos (Maricato, 2011).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O poder de polícia administrativa exerce papel crucial na conformação da propriedade privada frente às necessidades do espaço urbano. A regulamentação das calçadas e passeios públicos, embora recaia sobre os particulares em muitos casos, representa uma manifestação legítima do interesse coletivo e da função social da propriedade. A atuação do Estado nesse âmbito deve ser pautada pela legalidade, razoabilidade e proporcionalidade, visando sempre o equilíbrio entre direitos e deveres

É imperioso reconhecer que a acessibilidade e a mobilidade urbana são pilares fundamentais de uma cidade justa e inclusiva. Nesse sentido, a efetivação de políticas públicas voltadas à normatização, fiscalização e manutenção das calçadas exige um esforço conjunto entre poder público, proprietários e sociedade civil

Conclui-se, portanto, que o exercício do poder de polícia administrativa, quando devidamente fundamentado e aplicado com equilíbrio, não apenas legitima a intervenção

estatal na propriedade privada, como também fortalece os princípios constitucionais de cidadania, dignidade da pessoa humana e função social da propriedade. A busca por um ambiente urbano mais acessível e sustentável passa, inevitavelmente, pela valorização dos espaços públicos e pela corresponsabilidade de todos na sua preservação e adequação.

REFERÊNCIAS

BOBBIO, Norberto. **Teoria geral da política**: a filosofia política e as lições dos clássicos. Rio de Janeiro: Campus, 2019.

BRASIL. Constituição [1988]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 05 de outubro de 1988. Brasília-DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Lei nº. 13.146, de 6 de julho de 2015**. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm. Acesso em 10 abr. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Acórdão proferido no Recurso Extraordinário (RE) 586.224**. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Julgado em 10 abr. 2014.

CARVALHO Filho, José dos Santos. **Curso de Direito Administrativo**. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2022.

DIAS, Edésio Fernandes. **Direito urbanístico**: a gestão democrática da cidade. São Paulo: Malheiros, 2018.

DIAS, Edésio Fernandes. **O estatuto da cidade e a ordem jurídico-urbanística**. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 37. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

MARICATO, Ermínia. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2011.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 44. ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 45. ed. São Paulo: Malheiros, 2021.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2015.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A crítica da razão indolente**: contra o desperdício da experiência. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2017.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 41. ed. São Paulo: Malheiros, 2020.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbana. 3. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2018.

O PRINCÍPIO DA PROTEÇÃO DO ENTORNO DO BEM TOMBADO COMO DESDOBRAMENTO DA PRESERVAÇÃO CULTURAL: EM PAUTA, O CASO DA IGREJA DE NOSSO SENHOR DOS PASSOS EM CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM- ES

Ana Elisa Gomes de Brito¹

César Nogueira Bruno²

Paola Yazegy Perim³

Tauã Lima Verdán Rangel⁴

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O presente resumo propõe examinar a incidência do princípio da supremacia do interesse público sobre o privado na proteção do patrimônio cultural, com especial atenção à função social da propriedade e à relevância do planejamento urbano como mecanismo de preservação. Por intermédio do estudo da Igreja de Nosso Senhor dos Passos e de seu

¹ Graduanda do Curso de Direito da Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI). E-mail: anaelisagdebrito@gmail.com;

² Graduanda do Curso de Direito da Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI). E-mail: cnb_26@outlook.com;

³ Professora Orientadora. Mestranda em Educação pela Universidade Estácio de Sá. É especialista em Direito Público pela Universidade Gama Filho e em Gestão Escolar com Habilitação em Administração pela Faculdade Multivix, além de graduada em Direito pela Faculdade de Castelo. Atua como docente na Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI). No Centro Estadual de Educação Técnica Emílio Nemer (CEET), exerce as funções de Coordenadora de Estágio e do Turno Vespertino. Também integra a Growup, Incubadora de Atividades Empreendedoras do CEET Emílio Nemer. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3243755491831513>

⁴ Professor Orientador. Estudos Pós-Doutorais em Sociologia Política pela Universidade Estadual do Norte Fluminense (UNF). Doutorado e mestrado em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Líder do Grupo de Pesquisa “FACES e Interfaces do Direito: Sociedade, Cultura e Interdisciplinaridade no Direito”, vinculado à Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI) Professor Universitário, Pesquisador e Articulista. Correio Eletrônico: taua_verdan2@hotmail.com. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8802878793841195>

entorno, pretende-se demonstrar como o tombamento, enquanto instrumento de intervenção estatal, ultrapassa o mero registro formal, materializando-se como forma de assegurar o acesso, à conservação e a valorização do patrimônio histórico-cultural da comunidade.

A análise da Igreja de Nosso Senhor dos Passos, em Cachoeiro de Itapemirim–ES, evidencia a importância do princípio da proteção do entorno do bem tombado como elemento essencial para a preservação do patrimônio cultural. O caso revela como o tombamento vai além da conservação física do bem, abrangendo valores simbólicos, identitários e coletivos que refletem a memória e a história local. A atuação do Estado, fundamentada na supremacia do interesse público e na função social da propriedade, demonstra que as limitações ao direito de propriedade são legítimas quando voltadas à proteção do bem comum. A pesquisa mostra que, mesmo diante de desafios orçamentários e institucionais, o cuidado com o templo e seu entorno mostram a urgência de políticas públicas eficazes e do envolvimento da comunidade na preservação de bens culturais. Deste modo, a pesquisa feita consolida o entendimento do valor coletivo do patrimônio cultural demonstrando o quando carece de esforços conjuntos e ações constantes.

MATERIAL E MÉTODOS

A metodologia foi desenvolvida por pesquisa bibliográfica e documental. A pesquisa bibliográfica envolveu o estudo de doutrina jurídica especializada, como os autores José dos Santos Carvalho Filho, Maria Sylvia Zanella Di Pietro, Hely Lopes Meirelles e Celso Antônio Bandeira de Mello, além de artigos científicos, dissertações e teses relacionadas à proteção do patrimônio cultural e ao instituto do tombamento.

A escolha do recorte do caso da Igreja de Nosso Senhor dos Passos justifica-se por sua relevância histórica, cultural e simbólica para o município de Cachoeiro de Itapemirim, além de oferecer um exemplo concreto da aplicação dos princípios jurídicos estudados, especialmente no que se refere à proteção do entorno do bem tombado.

DESENVOLVIMENTO

Segundo José dos Santos Carvalho Filho (2025, p.662), a supremacia do interesse público é um princípio fundamental do direito administrativo que caracteriza ao próprio ser humano condições que o mantém seguro para sobreviver em seu meio. O princípio serve de guia orientador da atuação do Estado para proporcionar o bem-estar humano a vários ramos, incluindo a proteção do patrimônio cultural. Esse princípio determina que o interesse público colide com o interesse particular, prevalecendo sobre os interesses coletivos, especialmente quando se trata de bens que possuem relevância histórica e cultural. Como afirma Hely Lopes Meirelles (2022, p. 45 *apud* Fischgold, 2015), "a supremacia do interesse público é o balizador das ações administrativas, que devem ser orientadas pela busca do bem comum".

Ademais, na conhecida constituição cidadã, confere-se ao Estado a função de proteger e regular o uso do espaço urbano em relação aos bens tombados. Essa responsabilidade é respaldada pela lei maior de 1988, que reconhece a função social da propriedade como um dos seus fundamentos. Em concordância com Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2025, p. 146), "a função social da propriedade não somente é necessária para o Estado e para utilidade pública, mas fundamental para conservar a ordem e a vida social."

Outra colocação importante da supremacia do interesse público é a fundamentalidade de planejamento urbano que envolve a proteção do patrimônio cultural. O planejamento é indicado para assegurar que possíveis intervenções nas áreas circunvizinhas aos bens tombados respeite atributos culturais e históricos. Essa visão é reforçada por Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2025, p. 175), que evidencia que "o planejamento urbano deve ser inclusivo e garantir a preservação do patrimônio cultural, evitando que interesses particulares se sobreponham ao bem comum". Em suma, a supremacia do interesse público como princípio jurídico é de extrema importância para resguardar o patrimônio cultural, garantindo a priorização de interesses que envolvem o coletivo sob os interesses individuais.

A intervenção do Estado na propriedade privada surge da importância de harmonizar os direitos do indivíduo com os interesses coletivos. A concepção moderna do direito de propriedade reconhece a condição de dependência do princípio ao atendimento da função social. Nesse sentido, o poder público, através de atos jurídicos, pode impor limitações ao exercício pleno da propriedade, com a finalidade de garantir o bem-estar coletivo e a preservação de valores fundamentais da sociedade, como o patrimônio cultural. Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro, “o Estado pode restringir o direito de propriedade para atender à coletividade, desde que haja previsão legal e o interesse público o justifique” (Di Pietro, 2025, p. 143).

De modo histórico, a concepção de propriedade privada progrediu de um olhar liberal e individualista para uma visão social e funcional. A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, já reconhecia a propriedade como um direito inviolável, mas o Código Napoleônico, de 1804, ao tratar do direito de propriedade no artigo 544, condicionou o uso da propriedade à conformidade com a lei. Essa mudança influenciou as legislações modernas, inclusive a brasileira, estabelecendo o princípio da função social da propriedade como limite ao seu exercício. Esse princípio fundamenta a atuação do Estado em defesa do interesse público, inclusive por intermédio do tombamento e da proteção de bens culturais (Di Pietro, 2025, p. 143).

No ordenamento jurídico brasileiro, a função social da propriedade encontra respaldo no artigo 5º, inciso XXIII, da Constituição Federal de 1988, bem como no artigo 182, § 4º, que trata da política urbana. Assim, o Estado tem competência para intervir na propriedade quando esta não atende à sua função social, podendo estabelecer obrigações positivas e negativas aos proprietários. Tais medidas incluem desde restrições de uso até a obrigação de conservação, especialmente em casos de bens de relevante valor histórico e cultural. Para Di Pietro, “a função social da propriedade é um princípio limitador que justifica a interferência estatal, mesmo sem indenização, quando o interesse coletivo estiver em jogo” (Di Pietro, 2025, p. 144).

A relação entre a intervenção estatal e a supremacia do interesse público é, portanto, essencial à compreensão do regime jurídico da propriedade no Brasil. A supremacia do interesse público sobre o privado é um dos pilares do direito administrativo e permite que o Estado atue de forma prioritária em defesa do coletivo, sempre com base na legalidade e na proporcionalidade. Como bem afirma Celso Antônio Bandeira de Mello, “a supremacia do interesse público é um postulado implícito que confere ao poder público prerrogativas excepcionais diante dos particulares, sempre em nome da coletividade” (Mello, 2021, p. 85).

Por fim, é importante destacar que essa concepção não se restringe à teoria, mas possui aplicação prática efetiva, especialmente na tutela do patrimônio cultural. O tombamento de bens históricos e a proteção de seu entorno são exemplos concretos de como o Estado exerce seu papel interventor para assegurar o acesso das presentes e futuras gerações aos bens de valor cultural. O tombamento é um instrumento jurídico-administrativo utilizado pelo Estado para preservar bens de relevante valor histórico, cultural, artístico, arquitetônico ou ambiental.

Consiste de uma forma de intervenção na propriedade privada em nome do interesse público, que busca garantir a conservação de bens que compõem a memória e a identidade coletiva de um povo. No Brasil, o vocábulo “tombar” foi herdado do direito português, no qual significava registrar, inventariar e inscrever nos arquivos do Reino, especialmente na Torre do Tombo (Pereira, 2009 *apud* Meirelles, 2022, p. 543). Com isso, o tombamento passou a ser compreendido como o ato de inscrever determinado bem nos registros oficiais de proteção, incluindo o proprietário ao dever de preservação.

Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro, “o tombamento implica limitação indeterminada ao direito de propriedade em benefício do interesse comum; afeta o caráter absoluto do direito de propriedade” (Di Pietro, 2025, p. 144). Desenvolve-se de uma restrição permanente, pois não se extingue com a transmissão da propriedade nem depende de anuência do proprietário. O bem tombado, portanto, permanece sob a titularidade privada, mas sujeito a obrigações específicas que visam assegurar sua integridade e valor cultural. Diferente das limitações administrativas comuns, o

tombamento impõe um ônus mais elevado, por incidir diretamente sobre um imóvel específico e perdurar no tempo.

Essa proteção jurídica se justifica pela relevância simbólica dos bens culturais. O tombamento permite que o Estado atue preventivamente na defesa do patrimônio, impedindo alterações que descaracterizem ou comprometam sua autenticidade. A Igreja de Nosso Senhor dos Passos, localizada em Cachoeiro de Itapemirim-ES, representa um exemplo emblemático. Construída no século XIX, originalmente como capela particular do capitão Francisco Monteiro, a edificação possui cerca de 140 anos de existência, figurando como uma das mais antigas da região. Seu valor histórico, arquitetônico e religioso a torna digna de proteção especial, representando a devoção de grande parte da população local e integrando a identidade cultural do município.

O tombamento, enquanto instrumento de proteção do patrimônio cultural, pode se apresentar sob diferentes modalidades, conforme a natureza do bem e o órgão competente que o realiza. A legislação brasileira, notadamente o Decreto-Lei nº 25/1937, disciplina o tombamento como uma das formas mais relevantes de intervenção administrativa na propriedade, por intermédio da qual o Estado impõe restrições à utilização de bens que detenham valor histórico, artístico, paisagístico, arqueológico ou etnográfico. A principal finalidade é garantir a preservação desses bens para as futuras gerações, promovendo o interesse público sobre o interesse meramente individual (Gastal; Henkes; Mielke, 2013).

Existem quatro modalidades principais de tombamento: voluntário, compulsório, provisório e definitivo. O tombamento voluntário ocorre quando o proprietário consente com a inscrição do bem nos registros de proteção; já o compulsório é aquele efetivado mesmo sem o consentimento do proprietário, dada a relevância do bem. O tombamento provisório, por sua vez, é aplicado durante o trâmite das etapas de tombamento, impedindo qualquer alteração no bem até decisão final. Por fim, o tombamento definitivo ocorre com a inscrição formal do bem no Livro do Tombo. Segundo Hely Lopes Meirelles, “o tombamento acontecerá com ou sem o consentimento do proprietário, desde que o bem atenda aos requisitos legais” (Alves, 2008 *apud* Meirelles, 2022, p. 542).

O tombamento também pode ser realizado em âmbito federal, estadual ou municipal, dependendo do grau de importância do bem para a coletividade. O Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) é o órgão responsável pelos tombamentos em âmbito federal. Nas regiões brasileiras, os institutos ou conselhos de cultura locais são os encarregados dessa atribuição. A descentralização do tombamento permite uma proteção mais ampla e adaptada à realidade local, posto que muitos bens de valor significativo para a história e identidade de uma cidade, como igrejas antigas, mercados públicos ou edificações coloniais, estão situados fora dos grandes centros urbanos (Rabello, 2009).

Outro aspecto importante do tombamento é a alternativa de ele incidir não apenas sobre bens imóveis, mas também sobre bens móveis e imateriais. Assim, pode-se tomba uma edificação histórica, uma escultura ou até mesmo festas populares e expressões culturais, desde que representem valor cultural relevante. Essa abrangência reforça que o patrimônio cultural vai além da dimensão física, incluindo manifestações simbólicas da memória social. Em conformidade com o magistério de Di Pietro (2025, p. 145), o tombamento “atinge bens materiais e imateriais que representem valor cultural para a coletividade, sendo permanente e oponível contra terceiros”.

Além disso, o tombamento pode abranger o entorno do bem protegido, especialmente quando alterações nas construções vizinhas possam comprometer a integridade visual ou simbólica do bem tombado. O objetivo é assegurar não apenas a conservação do bem em si, mas também do seu contexto histórico e paisagístico. Isso é essencial no caso da Igreja de Nosso Senhor dos Passos, cuja preservação depende também da manutenção de seu entorno original, garantindo a harmonia estética e a conexão cultural com a paisagem urbana de Cachoeiro de Itapemirim. A proteção do entorno é, portanto, um desdobramento da própria lógica do tombamento como mecanismo de preservação integral do patrimônio.

Por fim, o tombamento impõe restrições ao proprietário, mas não o despoja do domínio do bem. Ele continua sendo proprietário, embora sujeito a limitações quanto à

reforma, alteração ou destruição do imóvel. Em contrapartida, a legislação prevê incentivos e compensações, como isenção de impostos e acesso a recursos de manutenção e restauração. Dessa forma, o tombamento busca equilibrar a proteção do bem com os direitos do titular, promovendo a valorização do patrimônio e o exercício da cidadania cultural.

RESULTADO E DISCUSSÃO

A análise da Igreja de Nosso Senhor dos Passos, situada em Cachoeiro de Itapemirim–ES, permite evidenciar a relevância do princípio da proteção do entorno do bem tombado como mecanismo de preservação do patrimônio cultural. A história da edificação, desde sua origem como capela particular até sua consagração como matriz da cidade e posterior tombamento pelo Conselho Estadual de Cultura em 1985, revela a profundidade de seu valor histórico, simbólico e afetivo para a comunidade local. O processo de tombamento e as sucessivas restaurações demonstram a necessidade constante de ações públicas voltadas à proteção tanto do bem em si quanto de seu entorno imediato, que também compõem a memória urbana e paisagística da cidade (Di Pietro, 2025).

A análise do caso da Igreja de Nosso Senhor dos Passos, em Cachoeiro de Itapemirim, evidencia como a proteção do patrimônio cultural ultrapassa a preservação de bens materiais e alcança valores simbólicos, identitários e coletivos. O tombamento do templo, bem como as intervenções voltadas à sua conservação e ao cuidado com seu entorno, reflete a aplicação prática dos princípios da supremacia do interesse público e da função social da propriedade. Tais fundamentos do Direito Administrativo justificam as limitações impostas ao exercício do direito de propriedade, em nome da coletividade e da preservação da memória histórica (Di Pietro, 2025).

Nesse contexto, o caso da Igreja de Nosso Senhor dos Passos evidencia, na prática, a aplicação do princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado, especialmente em relação ao direito de propriedade. A atuação estatal, por meio do

tombamento e das intervenções realizadas no templo, representa uma limitação legítima ao uso irrestrito da propriedade, justificada pela função social que esse bem exerce na coletividade. Como ensina Di Pietro (2025, p. 143), o tombamento implica uma restrição imposta em prol do interesse comum, afetando o caráter absoluto da propriedade privada.

Figura 1. Igreja Nosso Senhor dos Passos



Fonte: I Patrimônio [s.d.].

Os resultados da pesquisa demonstram que a atuação estatal no processo de tombamento e preservação não deve ser vista como um entrave à propriedade privada, mas sim como um instrumento legítimo de valorização cultural e de equilíbrio entre interesses públicos e privados. A restauração e a manutenção da Igreja, mesmo diante de limitações

orçamentárias e institucionais, mostram o reconhecimento da importância do bem tombado para a identidade local, além de reforçarem a indispensabilidade de políticas públicas contínuas e efetivas para o resguardo do patrimônio (Di Pietro, 2025).

A intervenção do Estado na propriedade, no caso estudado, vai além da proteção física da igreja. Trata-se também da salvaguarda de aspectos intangíveis, como a identidade cultural e religiosa da população cachoeirense. Isso reforça a concepção que o entorno de um bem tombado não deve ser negligenciado, pois a ambiência, os elementos visuais e o contexto urbano influenciam diretamente na percepção e no valor cultural do patrimônio. Como destaca Ademais, para Pavan (2019 *apud* Meirelles, 2022, p. 543), o tombamento, seguindo a tradição do direito português, envolve não apenas o registro do bem, mas também a preservação de sua integridade simbólica.

É importante frisar que a conservação do entorno da Igreja de Nosso Senhor dos Passos reforça a importância da atuação colaborativa entre os órgãos públicos e a comunidade local. A efetiva conservação do patrimônio não se resume à intervenção estatal, mas exige também o envolvimento da sociedade, conforme prevê o artigo 216 da Constituição Federal. Dessa forma, observa-se que o caso analisado contribui para o fortalecimento da noção de patrimônio cultural como um bem coletivo, cuja preservação interessa a todos e representa a continuidade de uma memória comum (Pavan, 2019 *apud* Meirelles, 2022).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em suma, o presente resumo sobre a análise da proteção do entorno da Igreja de Nosso Senhor dos Passos, em Cachoeiro de Itapemirim, evidencia a relevância do princípio da supremacia do interesse público como fundamento jurídico da intervenção estatal sobre a propriedade privada. Ao reconhecer o valor histórico, cultural e simbólico desse bem, o Estado assume a responsabilidade de garantir não apenas sua preservação física, mas

também a integridade de seu entorno, assegurando que o espaço urbano em que está inserido continue a refletir e proteger a memória coletiva da população.

Nesse contexto, a função social da propriedade torna-se elemento essencial para legitimar limitações ao exercício pleno do direito de propriedade, com vistas à promoção do bem comum. A intervenção administrativa tendo em vista que o tombamento demonstra que o interesse público prevalece sempre que estiver em jogo a proteção de valores fundamentais da sociedade, como a história, a cultura e a identidade de um povo.

Assim, conclui-se que a proteção do entorno do bem tombado é um desdobramento necessário da tutela cultural, uma vez que o ambiente em que o bem está inserido interfere diretamente em sua significação histórica, estética e social. No caso da Igreja de Nosso Senhor dos Passos, essa proteção tem papel crucial na manutenção da coesão entre o espaço urbano e os valores imateriais que ele representa. A pesquisa confirma que o Direito Administrativo, ao atuar na regulação do uso da propriedade e do espaço urbano, contribui para a preservação dos bens culturais como expressão da soberania popular e da identidade nacional.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição [1988]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 05 de outubro de 1988. Brasília-DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937**. Organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0025.htm. Acesso em: 1 abr. 2025.

CARVALHO FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de Direito Administrativo**. 38. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2024.

MANOLE, Editoria Jurídica da E. **Constituição Federal**. 16. ed. Barueri: Manole, 2024.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 48. ed. rev., atual. e ampl. por Arnaldo Wald, Gilmar Ferreira Mendes e José dos Santos Carvalho Filho. São Paulo: Malheiros, 2022.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 34. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2021.

PEREIRA, Julia Wagner. **O tombamento: de instrumento a processo na construção de narrativas da nação**. Orientador: Professor Doutor José Mauro Matheus Loureiro. 2009. 143f. Dissertação (Mestrado em Museologia e Patrimônio) - Centro de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: https://www.unirio.br/ppg-pmus/julia_wagner_pereira.pdf. Acesso em: 17 abr. 2025.

RABELLO, Sonia. **O Estado na preservação dos bens culturais: o tombamento**. Rio de Janeiro: IPHAN, 2009.

PARÓQUIA Nosso Senhor dos Passos. Disponível em: https://nossosenhordospassos.com.br/site/paroquia_igreja.asp. Acesso em: 1 abr. 2025.

O DIÁLOGO ENTRE TOMBAMENTO, CULTURA E CIDADE: UMA ANÁLISE DO CENÁRIO URBANÍSTICO DO MUNICÍPIO DE MUQUI-ES

Gustavo Rovetta Carlos¹
Amanda Maria Brito Oliveira Pinto²
Paola Yazegy Perim³
Tauã Lima Verdan Rangel⁴

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O tombamento, previsto no ordenamento jurídico brasileiro como instrumento de salvaguarda do patrimônio cultural, configura-se como uma medida essencial para a preservação da memória coletiva, com efeitos diretos sobre a dinâmica urbana, a valorização imobiliária e a consolidação de identidades locais. Sua implementação, no entanto, exige um delicado equilíbrio entre a conservação de bens históricos e as demandas contemporâneas de uso e ocupação do solo, implicando a articulação entre agentes

¹ Graduando do Curso de Direito da Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI). E-mail: gcarlos@outlook.com.br;

² Graduanda do Curso de Direito da Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI). E-mail: amandamariaabrito@gmail.com;

³ Professora Orientadora. Mestranda em Educação pela Universidade Estácio de Sá. É especialista em Direito Público pela Universidade Gama Filho e em Gestão Escolar com Habilitação em Administração pela Faculdade Multivix, além de graduada em Direito pela Faculdade de Castelo. Atua como docente na Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI). No Centro Estadual de Educação Técnica Emílio Nemer (CEET), exerce as funções de Coordenadora de Estágio e do Turno Vespertino. Também integra a Growup, Incubadora de Atividades Empreendedoras do CEET Emílio Nemer. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3243755491831513>

⁴ Professor Orientador. Estudos Pós-Doutorais em Sociologia Política pela Universidade Estadual do Norte Fluminense (UNEF). Doutorado e mestrado em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Líder do Grupo de Pesquisa “FACES e Interfaces do Direito: Sociedade, Cultura e Interdisciplinaridade no Direito”, vinculado à Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI) Professor Universitário, Pesquisador e Articulista. Correio Eletrônico: taua_verdan2@hotmail.com. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8802878793841195>

públicos, especialistas e a própria comunidade. Nesse sentido, o tombamento transcende o aspecto meramente técnico, tornando-se um processo social e político que integra dimensões materiais e imateriais do patrimônio, promovendo um diálogo entre tradição e modernidade no espaço urbano.

O município de Muqui, localizado no Espírito Santo, é exemplo emblemático dos desafios e potencialidades associados ao tombamento. Detentor de um dos maiores sítios históricos do estado, o município abriga um acervo arquitetônico representativo do ciclo cafeeiro, cuja conservação tem sido viabilizada por meio de políticas públicas e da mobilização da sociedade civil. A trajetória de Muqui evidencia os impactos positivos do reconhecimento patrimonial, como o fortalecimento do turismo cultural e o estímulo à economia local, ao mesmo tempo em que revela os obstáculos enfrentados, como a descaracterização provocada por processos de urbanização desordenada. Atualmente, com 263 edificações protegidas, a cidade consolida-se como referência na integração entre preservação histórica e desenvolvimento urbano sustentável, reafirmando a importância de estratégias participativas e sensíveis às especificidades do território.

MATERIAL E MÉTODOS

A metodologia empregada na construção do presente pauta-se na utilização do método científico dedutivo. Ainda, no que se refere à abordagem, trata-se de uma pesquisa qualitativa; quanto à natureza, a proposta da pesquisa foi básica, quanto aos objetivos, é uma pesquisa exploratória. Como técnicas de pesquisa, optou-se pela adoção da revisão de literatura sob o formato sistemático, acompanhado de revisão bibliográfica. O critério de seleção do material empregado pautou-se em um viés de aproximação com a temática estabelecida. As plataformas de pesquisa utilizadas foram o *Google Acadêmico*, o *Scielo* e o *Scopus*.

DESENVOLVIMENTO

O tombamento, conforme previsto no Decreto-Lei nº 25/1937, é um instrumento jurídico de proteção do patrimônio cultural, cuja aplicação pode gerar impactos na dinâmica urbana, influenciando desde o uso e ocupação do solo até a valorização imobiliária e a identidade cultural da população. De acordo com Carlos Roberto Gonçalves (2019), a preservação do patrimônio histórico deve ser equilibrada com a funcionalidade da cidade, evitando entraves ao desenvolvimento local.

De acordo com Di Pietro (2025), o tombamento é uma forma de intervenção do poder público em diversos tipos de bens materiais, tanto móveis quanto imóveis, materiais ou imateriais, abrangendo propriedades públicas ou privadas, com o objetivo de preservar o patrimônio histórico e cultural. A preservação é considerada necessária para bens cujo valor seja de interesse coletivo, seja por sua ligação com momentos significativos da história do Brasil, seja por seu valor arqueológico, etnográfico, bibliográfico ou artístico.

No contexto do tombamento, é preferível proteger não apenas objetos individuais, mas também conjuntos que possuam relevância histórica ou cultural. O Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais já se manifestou sobre o assunto, afirmando que “o tombamento é uma ação administrativa voltada à proteção do patrimônio histórico, artístico ou cultural das cidades, com a finalidade de evitar a destruição ou alteração de bens que possuam valor histórico ou arquitetônico” (Minas Gerais (Estado). Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, 2008).

Para a proteção do patrimônio histórico o Estado criou mecanismos de intervenção, os quais restringem o direito de propriedade sem, contudo, impedir o exercício dos direitos inerentes ao domínio. Em 1998, foi iniciado um processo visando a preservação do rico patrimônio cultural de Muqui, conduzido pelo Conselho Municipal de Cultura. Esse esforço culminou na promulgação da Lei nº 070, em 06 de outubro de 1999. Posteriormente, em 05 de novembro de 2009, a cidade recebeu o reconhecimento de tombamento estadual pela Secretaria Estadual de Cultura (SECULT).

Outro ponto de destaque é a relação entre o tombamento e o direito à cidade, conforme preconizado por Lefebvre (2001 *apud* Oliveira, 2018), que aponta a importância do envolvimento dos cidadãos na produção do espaço urbano. Em Muqui, observa-se que a valorização da cultura e do patrimônio tem potencial para impulsionar o turismo e a economia local, o que reforça a necessidade de políticas inclusivas e sustentáveis.

Neste sentido, deve-se reconhecer que a cultura e identidade são conceitos profundamente interligados, especialmente em contextos urbanos onde a convivência, os símbolos e as práticas cotidianas moldam os sujeitos. A cultura pode ser entendida como um conjunto de valores, saberes e manifestações que estruturam a vida em sociedade, enquanto a identidade emerge como expressão do pertencimento a essas práticas (Canclini, 2013 *apud* Guedes, 2013). Em cidades com forte herança patrimonial como Muqui, a paisagem urbana torna-se uma extensão da memória coletiva, contribuindo para a construção de uma identidade local (Fernandes, 2009). Assim, o patrimônio cultural não apenas conserva formas arquitetônicas, mas também atua como referência simbólica para os moradores, reafirmando laços comunitários e históricos.

O tombamento do centro histórico de Muqui representou um marco na valorização de seu conjunto arquitetônico e paisagístico, reunindo mais de 200 edificações preservadas (Brasil. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, 1983 *apud* Nunes, 2016). Com esse reconhecimento, a cidade passou a integrar o circuito do turismo cultural e histórico do Espírito Santo. No entanto, o processo de tombamento também impõe restrições e responsabilidades que afetam diretamente a vida dos moradores. A conservação dos imóveis exige adaptações, investimentos e um olhar técnico que nem sempre dialoga com as necessidades locais (Fernandes, 2009). Ainda assim, o tombamento contribui para manter viva a memória de um período significativo da história capixaba, permitindo que novas gerações reconheçam sua herança cultural e territorial.

A configuração urbana de Muqui, com ruas estreitas, calçamento em pedras e edificações de fachadas ornamentadas, promove uma experiência singular tanto para moradores quanto para visitantes. No entanto, o desafio está em conciliar a preservação

patrimonial com o desenvolvimento urbano e social. Como destaca Santos (2006 *apud* Campos, 2008), o espaço urbano é um produto social, em constante transformação, o que exige políticas públicas sensíveis à realidade local. Muitas vezes, as ações de preservação são conduzidas por órgãos técnicos, mas sem a devida articulação com os moradores e seus modos de vida. Ao mesmo tempo, a permanência desses elementos urbanos fortalece práticas culturais como festas religiosas, festivais e encontros comunitários, que ajudam a manter viva a identidade local.

Embora o tombamento seja um instrumento institucional, a preservação da cultura local depende fortemente do envolvimento da comunidade. Em Muqui, moradores e associações culturais desempenham papel fundamental na valorização do patrimônio, promovendo eventos como o Festival Nacional de Teatro e o Encontro de Folias de Reis. Essas manifestações são exemplos de como o patrimônio imaterial se articula ao patrimônio material, fortalecendo os vínculos entre identidade e território (Canclini, 2013 *apud* Guedes, 2013). O engajamento comunitário contribui para ressignificar o patrimônio, não como algo estático, mas como elemento dinâmico que dialoga com o presente. Assim, o reconhecimento do valor simbólico do espaço urbano passa a integrar o cotidiano da população.

A cultura de Muqui, um município com uma rica herança histórica, está intimamente ligada à sua paisagem urbana e às edificações que marcam sua trajetória ao longo dos séculos. A preservação de igrejas, praças e casarões reflete as tradições culturais da cidade, sendo expressão da memória coletiva e do legado deixado pelas gerações passadas. Segundo Souza (2015), o patrimônio histórico material não é apenas um conjunto de bens, mas um meio para a construção da identidade de um povo, sendo fundamental para a manutenção das memórias culturais de uma comunidade. No entanto, o crescimento urbano e as pressões da modernidade geram desafios para a convivência entre o patrimônio tombado e as demandas da sociedade contemporânea. Como aponta Muniz (2012), o desafio do planejamento urbano em cidades históricas é equilibrar a necessidade de

preservar a memória e a identidade cultural com o impulso para a modernização e o desenvolvimento das infraestruturas urbanas.

A cidade de Muqui, como muitas outras cidades históricas, se vê diante do dilema de preservar suas tradições culturais enquanto se adapta ao desenvolvimento urbano que exige novos espaços e infraestrutura. A integração entre o patrimônio histórico e as novas exigências da sociedade requer soluções criativas que respeitem o passado, sem impedir o progresso necessário para o bem-estar da população. O urbanista e especialista em preservação do patrimônio, Norberg-Schulz (2010), argumenta que o patrimônio não deve ser visto como um obstáculo ao crescimento urbano, mas como uma oportunidade de inserir o passado na construção do futuro de maneira harmoniosa. Nesse sentido, projetos urbanos que busquem integrar as novas construções com os bens tombados precisam ser pensados de forma a respeitar os princípios da preservação e, ao mesmo tempo, atender às necessidades do presente.

A implementação de tais projetos, entretanto, enfrenta obstáculos significativos, desde questões técnicas e financeiras até a resistência de parte da população local. De acordo com a teoria de Gomes (2018), o planejamento urbano em cidades históricas deve sempre considerar a complexidade social e cultural do local, com um olhar atento às particularidades do patrimônio e às aspirações da comunidade. A preservação do patrimônio histórico, portanto, não deve ser uma tarefa isolada, mas um processo que envolva o diálogo entre especialistas, moradores e autoridades públicas, para garantir que a cidade continue a ser um reflexo de sua identidade, ao mesmo tempo em que se reinventa para o futuro.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

O município de Muqui, localizado no estado do Espírito Santo, destaca-se por sua riqueza patrimonial e urbanística, sendo um dos maiores sítios históricos do estado. Nesse contexto, a inter-relação entre tombamento, cultura e cidade adquire centralidade no

debate acadêmico e jurídico, considerando-se a necessidade de conciliar a preservação do patrimônio com o desenvolvimento urbano.

No caso de Muqui, o sítio histórico foi reconhecido como patrimônio estadual e vem sendo objeto de ações voltadas à sua preservação, porém, a efetividade dessas políticas encontra desafios, como a necessidade de incentivos financeiros e técnicos para a conservação dos imóveis tombados. Conforme destaca Silva (2015), a manutenção do patrimônio exige políticas públicas consistentes, que garantam a participação dos moradores e proprietários na gestão desse espaço.

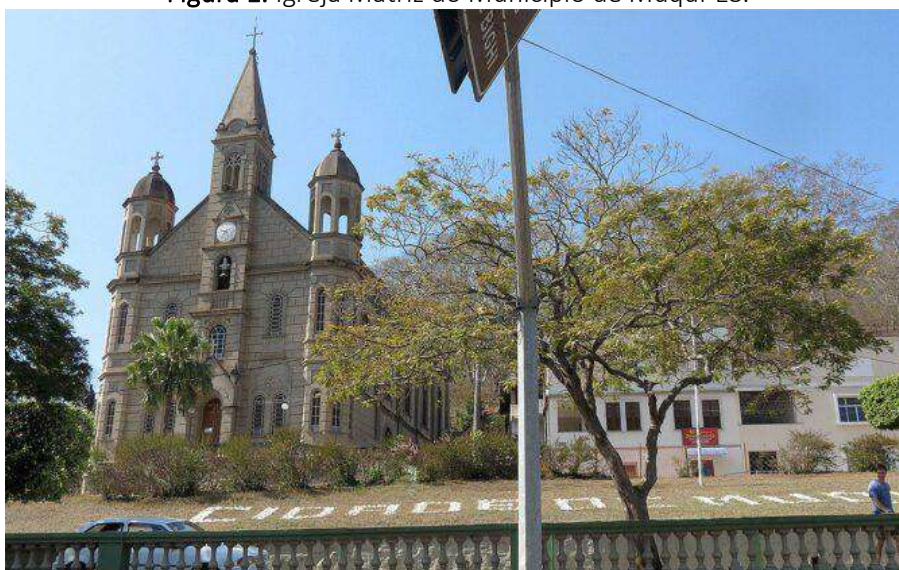
Ao longo dos anos, muitas edificações erguidas desde o início do século XX permanecem intactas, preservadas com esmero por seus donos. Os casarões históricos, as praças arborizadas e as igrejas centenárias compõem um cenário que encanta visitantes. Entre os pontos de destaque está a antiga Estação da Leopoldina, que, após ser desativada para transporte de passageiros, foi transformada em um vibrante centro cultural. A cidade se sobressai por manter vivas suas raízes arquitetônicas, sendo uma das poucas no Espírito Santo que ainda preservam seu rico patrimônio histórico, ao lado de Santa Teresa. A fé católica predomina entre os habitantes, embora outras crenças também tenham seu espaço. O padroeiro local, São João, é homenageado com festividades no dia 24 de junho. Na economia, a agricultura e a pecuária são os pilares, com a produção de café figurando como uma das principais atividades do setor primário, de acordo com dados do sindicato rural (Gonzaga, 2005).

Nos últimos vinte anos, Muqui tem experimentado um rápido processo de urbanização, resultando na perda irreversível de sua paisagem histórica. O antigo Arraial do Lagarto, estabelecido no século XIX, praticamente desapareceu, restando apenas vestígios das ruínas da Fazenda Entre Morros, que, junto à Fazenda Boa Esperança, deram origem ao povoado. Apesar das mudanças, a cidade ainda conserva parte de sua identidade, especialmente por meio das construções remanescentes do período áureo da cultura do café, nas décadas de 1920 e 1930 (Gonzaga, 2005).

Nos dias atuais, o município tem se destacado devido à realização de diversos eventos voltados ao turismo e à cultura, o que tem fortalecido setores como o comércio e a hotelaria. Considerando a relevância e a frequência dessas iniciativas, é possível afirmar que, no cenário regional, o Centro Histórico de Muqui desempenha um papel fundamental como motor do desenvolvimento econômico vinculado às atividades culturais e turísticas no Espírito Santo (Leal; Silva 2019). Algumas dessas edificações, de grande valor arquitetônico, integram a lista de bens tombados do município, garantindo que fragmentos da história local ainda possam ser apreciados (Gonzaga, 2005).

Com essa finalidade, o governo do Espírito Santo decretou a proteção legal do conjunto de edificações que compõem o Sítio Histórico de Muqui, reconhecendo sua importância dentro do contexto da arquitetura ligada ao período do café. A decisão leva em conta o valor histórico e cultural dessas construções, que representam um dos maiores exemplos preservados do legado arquitetônico desse ciclo econômico no estado. Dessa forma, Muqui se firma como uma referência essencial para o entendimento do impacto do ciclo cafeeiro na organização urbana e na relação entre as áreas rurais e o crescimento das cidades (Leal; Silva 2019).

Figura 1. Igreja Matriz do Município de Muqui-ES.



Fonte: Es Brasil, 2018.

Ao longo das décadas, a paisagem urbana de Muqui passou por significativas mudanças estruturais. Nos anos 1950, após um período de dificuldades econômicas decorrentes da crise de 1929, a cidade começou a se recuperar, impulsionada pelo crescimento do comércio e da indústria. Nessa época, a arquitetura modernista ganhava força no Brasil, especialmente em Brasília, e sua influência chegou a Muqui por meio das conexões ferroviárias. Com isso, diversas construções mais antigas foram substituídas por edifícios de estilo contemporâneo, transformando progressivamente o cenário urbano. Entretanto, essa fase de crescimento foi breve, e a cidade voltou a enfrentar estagnação econômica logo em seguida (Gonzaga, 2005).

Figura 2. Casario tombado no município de Muqui-ES;



Fonte: Es Brasil, 2018.

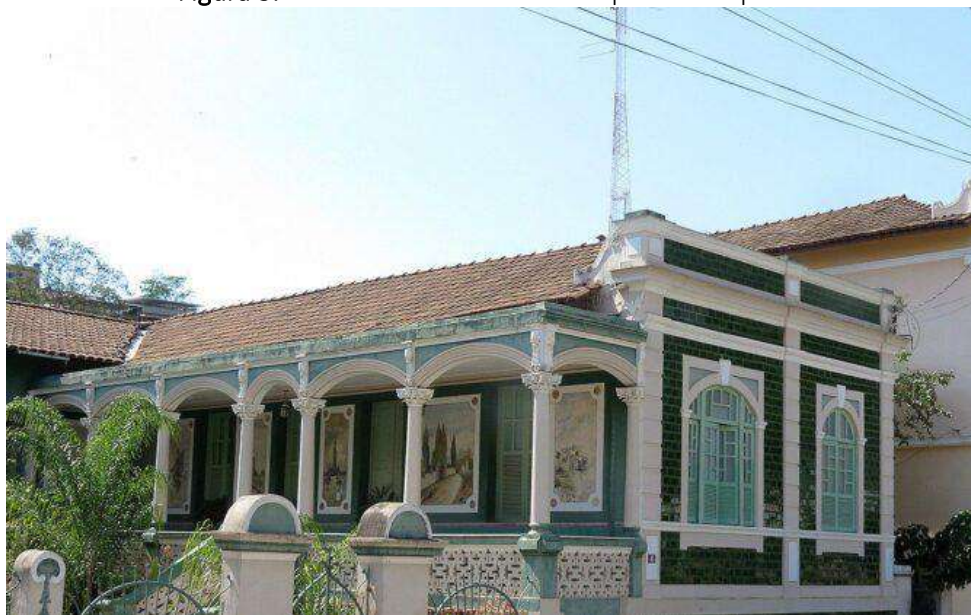
Nos anos 1980 e 1990, Muqui vivenciou uma rápida expansão de sua área urbana, especialmente nas encostas ao redor do núcleo central. Esse crescimento, no entanto, não foi resultado de um novo surto econômico, mas sim de um deslocamento populacional

provocado pela diminuição de oportunidades de trabalho no meio rural. A ocupação desordenada levou à demolição de antigas edificações e à construção de novas, descaracterizando a paisagem original da cidade. A harmonia entre o espaço urbano e a natureza foi gradativamente se perdendo, comprometendo a identidade histórica do município (Gonzaga, 2005).

A descaracterização da cidade não ocorreu sem resistência. Em 1988, moradores organizaram um abaixo-assinado solicitando o tombamento de Muqui como patrimônio estadual. Contudo, sem o respaldo de entidades organizadas ou apoio institucional, o processo acabou arquivado pelo Conselho Estadual de Cultura, deixando a população sem respostas. Embora houvesse manifestações isoladas contra a destruição do patrimônio arquitetônico, a ausência de regulamentação específica impediu ações concretas para sua proteção (Gonzaga, 2005).

No final da década de 1990, com a proximidade das comemorações dos 500 anos do Brasil, a valorização do patrimônio cultural voltou a ser pauta em diversas cidades do país, incluindo Muqui. Esse movimento resultou na criação da "Comissão Pró-Tombamento", formada por membros da comunidade, que encaminharam um anteprojeto ao legislativo municipal. Como consequência desse esforço, foi sancionada a Lei nº 070/99, instituindo o Tombamento do Patrimônio Histórico de Muqui. Além disso, foram estabelecidos o Conselho Municipal de Cultura e o Conselho Municipal de Turismo para gerenciar e promover a preservação do legado arquitetônico da cidade (Gonzaga, 2005).

Figura 3. Casario tombado no Município de Muqui-ES.



Fonte: Es Brasil, 2018.

Para fundamentar o tombamento municipal, realizou-se um inventário do patrimônio cultural de Muqui, coordenado por integrantes do Conselho Municipal de Cultura e da Secretaria Municipal de Cultura. Esse levantamento teve como prioridade identificar as edificações mais relevantes situadas na área urbana, consideradas elementos essenciais para a preservação da memória da cidade. O estudo reforçou a necessidade de manutenção do conjunto arquitetônico como um todo, em vez de focar apenas em monumentos isolados (Gonzaga, 2005).

A partir de 2009, iniciou-se um levantamento detalhado de todas as edificações urbanas que, segundo os órgãos responsáveis pela preservação patrimonial, possuíam relevância histórica e estética ligadas ao período da economia cafeeira. Durante esse processo, foi realizada uma extensa pesquisa de campo para avaliar quais imóveis deveriam ser protegidos por tombamento e quais seriam resguardados por meio do inventário. Como resultado, Muqui passou a contar oficialmente com 173 edificações tombadas e outras 90 inventariadas. Esse reconhecimento consolidou a cidade como detentora do maior conjunto urbano protegido do Espírito Santo, totalizando 263 construções classificadas como

patrimônio de valor histórico e arquitetônico, reforçando sua importância no cenário cultural do estado (Leal; Silva 2019).

Figura 4. Estação Ferroviária tombada no Município de Muqui-ES.



Fonte: Es Brasil, 2018.

Muqui deve ser compreendida como um patrimônio ambiental e histórico integrado, onde cada geração acrescenta novas camadas à sua identidade urbana. As transformações são inevitáveis, mas devem ocorrer de maneira equilibrada, respeitando a herança cultural recebida. Não obstante, a cidade não é apenas um conjunto de edificações, mas um organismo vivo que reflete a trajetória de sua população ao longo do tempo (Gonzaga, 2005).

Preservar Muqui vai além de garantir a conservação de prédios antigos. Significa manter viva sua linguagem arquitetônica, os espaços públicos, os hábitos de seus moradores e a relação entre o ambiente construído e a paisagem natural. Apenas dessa forma será possível proteger a verdadeira essência da cidade, garantindo que sua história continue a ser contada para as futuras gerações (Gonzaga, 2005).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise do processo de tombamento e preservação do patrimônio cultural em Muqui evidencia a complexidade de se equilibrar memória e modernidade em contextos urbanos históricos. O reconhecimento do valor histórico e arquitetônico da cidade impulsionou iniciativas importantes de proteção, tanto em nível municipal quanto estadual, refletindo o engajamento da comunidade e o compromisso de parte do poder público com a manutenção da identidade local. No entanto, os desafios enfrentados, como a descaracterização de áreas centrais, a falta de recursos financeiros e a urbanização desordenada, demonstram que o tombamento, por si só, não é suficiente. Ele deve ser acompanhado de políticas públicas articuladas, investimentos contínuos e ações educativas que incentivem a apropriação do patrimônio pela população.

A experiência de Muqui revela que a preservação do patrimônio cultural não pode ser vista como um obstáculo ao desenvolvimento, mas como uma oportunidade para promover crescimento sustentável com base em valores históricos e culturais. A articulação entre o patrimônio material e imaterial, por meio de festividades, práticas religiosas, manifestações artísticas e tradições locais, fortalece os laços comunitários e contribui para um sentimento de pertencimento. Nesse sentido, o tombamento se configura não apenas como um ato jurídico, mas como um processo social que deve considerar a diversidade de interesses, as dinâmicas cotidianas dos moradores e as transformações inevitáveis que ocorrem no espaço urbano.

Portanto, proteger o centro histórico de Muqui significa mais do que conservar edificações antigas: é preservar modos de vida, memórias coletivas e referências simbólicas que estruturam a identidade da cidade. O caso de Muqui demonstra que o sucesso de políticas de preservação depende diretamente do diálogo entre técnicos, poder público e comunidade, garantindo que o passado continue a inspirar o presente e a orientar o futuro. Assim, ao invés de ser apenas um repositório de memórias, Muqui pode se consolidar como

um exemplo de cidade histórica viva, que respeita seu legado e o transforma em motor para o desenvolvimento cultural, social e econômico sustentável.

“Pelos que coroam Muqui, com o labor de suas vidas.
Lágrimas dos muquienses foram vertidas.
Naquele belo espetáculo comovente, de beleza e riqueza arquitetônica envolvente, lembrando aqueles que nos legaram o histórico momento.
Os majestosos casarões são como arcas de saudade onde estão guardados os sonhos de uma exuberante mocidade.
De uma época que se perpetuará de uma realidade que se eternizará, repletos de um passado secular.”
Percy Paraguassu (poetiza Muquiense)

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937**. Organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0025.htm. Acesso em: 19 mar. 2025.

CAMPOS, Rui Ribeiro de. A natureza do espaço para Milton Santos. **Geografares**, Vitória, n. 6, 2008. Disponível: <https://periodicos.ufes.br/geografares/article/view/1023>. Acesso em: 29 mar. 2025.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 38 ed. São Paulo: Editora Atlas, 2025.

FERNANDES, Rubem César. **Patrimônio e identidade**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2009.

GOMES, Thiago Von Zeidler. Questões urbanas, territórios e conflitos. **Revista de Discentes de Ciência Política da UFSCAR**, v. 6, n. 1, p. 3-7, 2018.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

GONZAGA, Jeferson Ribeiro. **Limites e possibilidades sobre o tombamento do patrimônio histórico de Muqui/ES**. Orientador: Prof. Dr. Júlio César Cardoso Rodrigues. 2005. 111f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Regional e Gestão das Cidades) – Universidade Cândido Mendes, Campos dos Goytacazes, 2005. Disponível em:

<https://observatoriodoturismo.es.gov.br/Media/observatorio/Publicacoes/Outras/Teses/JefersonGonzaga.pdf>. Acesso em: 01 abr. 2025.

GUEDES, Viviane. A contribuição de Stuart Hall e de Néstor García Canclini para os estudos da identidade cultural contemporânea. **Revista Temática**, v. 9, n. 2, fev. 2013. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/index.php/tematica/article/view/21944/12068>. Acesso em: 29 mar. 2025.

https://www.agendapolitica.ufscar.br/index.php/agendapolitica/article/download/159/151/296?utm_source=chatgpt.com. Acesso em: 29 mar. 2025.

LEAL, Camilla Ribeiro; SILVA, Silvana Cristina da. O consumo da paisagem do centro histórico de Muqui–ES como expressão do período técnico-científico-informacional. **Anais do XVI Simpósio Nacional de Geografia Urbana-XVI SIMPURB**, Vitória, v. 1, p. 3904-3923, 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/simpurb2019/article/view/25992>. Acesso em: 02 abr. 2025.

MINAS GERAIS (ESTADO). **Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais**. Disponível em: www.tjmg.jus.br. Acesso em 19 mar. 2025.

MUNIZ, L. M. **Planejamento urbano e patrimônio cultural: a convivência entre o passado e o futuro**. Recife: Editora Universitária, 2012.

NORBERG-SCHULZ, C. **Genius loci: sentir o lugar**. São Paulo: Martins Fontes, 2010.

NUNEZ, Lorraine Oliveira. As transformações no conceito de patrimônio do IPHAN e suas práticas de tombamento no estado do Espírito Santo. **Faces da História**, [S. l.], v. 3, n. 2, p. 194–212, 2017. Disponível em: <https://seer.assis.unesp.br/index.php/facesdahistoria/article/view/390>. Acesso em: 29 mar. 2025.

OLIVEIRA, Lina Yule Queiroz de; BORGES, Pedro Pereira. O direito à cidade e o desenvolvimento local como base para a humanização do espaço urbano. **Interações (Campo Grande)**, Campo Grande v. 19, p. 739-755, 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/inter/a/6y6HCqgbdmTwnCMDcbyzDdv/?format=html>. Acesso em: 29 mar. 2025.

SILVA, José Augusto. **Políticas públicas e patrimônio cultural: desafios e perspectivas**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2015.

SOUZA, A. R. **Patrimônio cultural: identidade e memória**. Vitória: Editora UFES, 2015.

OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR ENQUANTO INSTRUMENTO DA PROMOÇÃO DA FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE

Kaylane Coimbra Gomes¹

Maria Eduarda Leal Alves²

Paola Yazegy Perim³

Tauã Lima Verdán Rangel⁴

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A presente pesquisa parte da necessidade de refletir sobre os contornos jurídicos e sociais da propriedade urbana no Brasil, especialmente à luz do princípio da função social previsto na Constituição Federal de 1988. Em um cenário marcado por intensas desigualdades sócio espaciais, torna-se essencial compreender como os instrumentos de política urbana podem contribuir para transformar o espaço urbano em território de inclusão e justiça social. Dentre esses instrumentos, destaca-se a outorga onerosa do direito de

¹ Graduanda do Curso de Direito da Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI). E-mail: kaylanecoimbra05@gmail.com;

² Graduanda do Curso de Direito da Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI). E-mail: lealduda89@gmail.com;

³ Professora Orientadora. Mestranda em Educação pela Universidade Estácio de Sá. É especialista em Direito Público pela Universidade Gama Filho e em Gestão Escolar com Habilitação em Administração pela Faculdade Multivix, além de graduada em Direito pela Faculdade de Castelo. Atua como docente na Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI). No Centro Estadual de Educação Técnica Emílio Nemer (CEET), exerce as funções de Coordenadora de Estágio e do Turno Vespertino. Também integra a Growup, Incubadora de Atividades Empreendedoras do CEET Emílio Nemer. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3243755491831513>

⁴ Professor Orientador. Estudos Pós-Doutorais em Sociologia Política pela Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF). Doutorado e mestrado em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Líder do Grupo de Pesquisa “FACES e Interfaces do Direito: Sociedade, Cultura e Interdisciplinaridade no Direito”, vinculado à Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI) Professor Universitário, Pesquisador e Articulista. Correio Eletrônico: taua_verdan2@hotmail.com. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8802878793841195>

construir, que permite ao poder público municipal autorizar construções acima do coeficiente básico mediante contrapartida do proprietário.

Mais do que uma ferramenta técnica de gestão do solo, a outorga representa uma tentativa concreta de submeter os interesses privados aos valores coletivos, reafirmando que o direito de propriedade não é absoluto, mas condicionado ao atendimento de finalidades sociais e urbanísticas. A escolha do tema se justifica, portanto, pela relevância de se investigar em que medida a outorga onerosa tem sido capaz de operacionalizar a função social da propriedade e de contribuir para uma política urbana democrática. Com base em uma abordagem qualitativa e na análise de bibliografia especializada, a pesquisa pretende lançar luz sobre os avanços e entraves na aplicação desse instrumento, questionando sua efetividade prática diante dos limites políticos, institucionais e econômicos enfrentados pelos municípios brasileiros.

MATERIAL E MÉTODOS

A metodologia empregada na construção do presente pauta-se na utilização do método científico dedutivo. Ainda, no que se refere à abordagem, trata-se de uma pesquisa qualitativa; quanto à natureza, a proposta da pesquisa foi básica, quanto aos objetivos, é uma pesquisa exploratória. Como técnicas de pesquisa, optou-se pela adoção da revisão de literatura sob o formato sistemático, acompanhado de revisão bibliográfica. O critério de seleção do material empregado pautou-se em um viés de aproximação com a temática estabelecida. As plataformas de pesquisa utilizadas foram o *Google Acadêmico*, o *Scielo* e o *Scopus*.

DESENVOLVIMENTO

A propriedade refere-se a um dos direitos reais essenciais no sistema jurídico brasileiro, que é um status legal que confere um conjunto de faculdades ao seu titular,

capacitando-o a exercer controle direto sobre um bem. Em complemento, o Código Civil, em seu artigo 1.228, é taxativo ao afirmar: “o proprietário tem a faculdade de usar, fruir e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem injustamente a possui ou detenha” (Brasil, 2002). “A propriedade, portanto, abrange não apenas a posse física do bem, mas também o direito de usufruto e alienação que dela decorrem, respeitando os limites legais e sociais (Diniz, 2023, p. 212). Diniz (2024, p. 115) diz ser propriedade “o direito que a pessoa natural ou jurídica tem de usar, gozar, dispor e reivindicar um bem corpóreo ou incorpóreo, dentro de limites normativos”.

Nos primórdios do direito romano, a propriedade era considerada absoluta, permitindo ao proprietário utilizar o bem de qualquer forma sem interferência externa. Contudo, com o surgimento do Estado intervencionista em substituição ao Estado liberal da Revolução Francesa, foram estabelecidos limites à propriedade, introduzindo a noção de função social da propriedade.

Contudo, “A função social manifesta-se na própria configuração estrutural do direito de propriedade, pondo-se concretamente como elemento qualificante na predeterminação dos modos de aquisição, gozo e utilização dos bens” (Silva, 2010, p. 89). No direito brasileiro, a Constituição Federal de 1988 garante que a propriedade é um direito fundamental, estabelecido no artigo 5º, inciso XXII. No entanto, essa garantia não é incondicional, visto que esse direito está condicionado ao exercício de sua função social, conforme o inciso XXIII do mesmo artigo. Tal visão sublinha que a propriedade serve não apenas aos direitos individuais do proprietário, mas também ao bem comum, contribuindo para o bem-estar social e o desenvolvimento sustentável.

As características da propriedade, também chamadas de faculdades ou poderes inerentes ao direito de propriedade, são tradicionalmente divididas em quatro categorias: usar, fruir, dispor e recuperar. Esses atributos estão enunciados no artigo 1.228 do Código Civil e podem ser sintetizadas da seguinte forma: Usar, é a faculdade que tem o proprietário de usar a coisa de acordo com sua natureza e finalidade. Por exemplo, o proprietário de um imóvel residencial pode utilizá-lo como moradia, sujeito a restrições legais e contratuais.

Fruir ou gozar, direito de perceber os frutos e rendimentos que a coisa produz, sejam eles vivos (naturalmente), mortos (industrialmente) ou com a legislação (civilmente). Por exemplo, considere o proprietário de um pomar responsável pela colheita dos frutos, seja para consumo ou venda.

Dispor inclui o direito de alienar, alterar ou mesmo destruir a coisa a seu critério. Isso significa que você pode vender, doar, alugar ou alterar o bem, desde que dentro das restrições legais. Recuperar, isso lhe dá o direito de tomar a coisa de quem injustamente a possui ou detenha. Um proprietário que reivindica a propriedade de um bem tem o direito de restituição do bem de quem é titular por meio legal lícito, se ele tiver sido injustamente apropriado por um terceiro (Rodrigues, 2021, p. 177).

Alguns desses aspectos permitem flexibilidade ao proprietário sobre o bem que lhe dá a capacidade de obter o máximo do bem enquanto respeitam os limites da propriedade estabelecidos pela lei e pela função social da propriedade. Ainda no contexto de análise, o princípio da função social da propriedade é um dos princípios norteadores do direito brasileiro, condicionando o exercício do direito de propriedade ao serviço de objetivos que tendem à comunidade. Esse princípio foi registrado na Constituição Federal de 1988, particularmente no artigo 5º, inciso XXIII, estabelecendo que “a propriedade cumprirá sua função social” (Brasil, 1988).

Além disso, ao se considerar o artigo 186 da Constituição, os requisitos para cumprir a função social da propriedade rural que ela demanda são o uso racional e adequado da propriedade, uso dos recursos naturais de modo que não degrade o meio ambiente, conformidade com as disposições legais que regulam as relações de trabalho e exploração que favorecem o bem-estar do proprietário e dos trabalhadores. Portanto, a introdução da função social como uma característica inerente ao direito de propriedade é uma mudança de paradigma na compreensão desse direito, que deixou de ser absoluto e passou a ser limitado pelas exigências do interesse coletivo. Como a doutrina enfatiza, “o exercício do direito de propriedade foi gradualmente subordinado ao bem social” (Pereira, 2009, p. 94).

Tornando-se propriedade, existem uma série de requisitos especificados por lei para que a propriedade satisfaça sua função social. Quanto à propriedade rural, a Constituição Federal, em seu artigo 186, estabelece as seguintes condições para que a função social seja considerada cumprida, desde que a propriedade simultaneamente atenda o Uso racional e adequado do meio ambiente, baseado no uso eficiente e produtivo da terra, respeitando sua vocação natural e de acordo com as técnicas agrícolas recomendadas (Fix, 2012, p.135).

Por sua vez, o uso sustentável dos recursos naturais e proteção do meio ambiente, significa usar a propriedade de maneira que não comprometa a conservação dos recursos naturais e a proteção do meio ambiente. Cumprimento das disposições que regulam as relações de trabalho, consiste no cumprimento das normas trabalhistas e na garantia de condições de trabalho dignas aos trabalhadores rurais. Exploração em benefício do proprietário e dos trabalhadores, pede por uma exploração que seja induzida pela justiça social e enriqueça todos os que estão envolvidos na atividade rural (Fix, 2012, p.135). O não cumprimento dessas obrigações pode levar a sanções contra o proprietário, incluindo a desapropriação para fins de reforma agrária, conforme estabelecido no artigo 184 da Constituição Federal. Assim, a função social da propriedade é um mecanismo de equilíbrio entre os direitos.

RESULTADO E DISCUSSÃO

A outorga onerosa do direito de construir, conforme delineada no artigo 28 do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), é um instrumento de política urbana que permite ao poder público municipal conceder aos proprietários o direito de edificar acima do coeficiente de aproveitamento básico, mediante contrapartida financeira. Essa concepção rompe com a lógica patrimonialista e absolutista da propriedade, ao introduzir uma dimensão de responsabilização social do proprietário frente ao espaço urbano. Como observa Lemos (2016), trata-se de um mecanismo que internaliza na política urbana a lógica da recuperação da mais-valia fundiária, entendendo que a valorização do solo urbano é em

grande parte resultado de investimentos públicos e decisões coletivas de planejamento e não mérito individual do proprietário.

A concepção de outorga onerosa, portanto, está intrinsecamente ligada a uma noção contemporânea e republicana da propriedade urbana. Não se trata apenas de um instrumento técnico, mas de um marco ideológico: ao exigir pagamento pela construção além do limite básico, ela explicita que o direito de construir é limitado e condicionado ao interesse coletivo. Maricato (2011 *apud* Oliveira, 2016) afirma que essa lógica representa uma ruptura histórica com a tradição civilista que via na propriedade urbana um direito sagrado e inviolável. A outorga insere-se no bojo de um novo pacto social urbano, no qual a cidade é concebida como bem comum e os benefícios da urbanização devem ser distribuídos de forma equitativa entre todos os cidadãos.

No que se refere às características da outorga onerosa, destaca-se seu caráter voluntário, técnico e não tributário. Como esclarece Oliveira (2014 p.33 *apud* Santos, 2017), o pagamento pela outorga somente ocorre se o interessado optar por construir além do coeficiente básico, o que afasta seu enquadramento como tributo e reforça seu pertencimento ao campo da gestão urbanística. Ademais, a exigência de lei municipal específica para regulamentar os parâmetros, valores e destinação dos recursos arrecadados revela a necessidade de um arcabouço jurídico consistente e transparente. Não se pode ignorar, porém, os riscos que essa estrutura apresenta. Quando mal regulamentada ou capturada por interesses do mercado imobiliário, a outorga pode tornar-se instrumento de mercantilização do direito à cidade, legitimando desigualdades espaciais sob o pretexto da legalidade (Fix, 2019).

A correlação entre a outorga onerosa do direito de construir e o Estatuto da Cidade é profunda e estrutural. O Estatuto não apenas legitima juridicamente a cobrança pela ampliação do potencial construtivo, como também dá substância normativa ao princípio da função social da propriedade, previsto no artigo 182 da Constituição Federal. Trata-se de uma ferramenta normativa que operacionaliza a ideia de cidade para todos, como propõe Rolnik (2015 *apud* Santos, 2017), ao conceber o espaço urbano não como simples suporte

físico da vida urbana, mas como espaço de disputa política e de realização de direitos. A outorga, nesse sentido, torna-se um instrumento de justiça urbana, permitindo ao poder público arrecadar recursos diretamente vinculados à infraestrutura e serviços urbanos, revertendo-os, em tese, para a promoção da equidade territorial.

Contudo, essa função redistributiva somente se realiza se houver efetiva capacidade política e técnica dos municípios para regulamentar e aplicar a outorga de forma justa. A autonomia municipal, prevista constitucionalmente, transforma o ente local em protagonista da política urbana, mas também o expõe a pressões e limites estruturais. Segundo Santos (2017), muitos municípios carecem de quadros técnicos qualificados, sistemas de informação territorial eficientes e canais de participação social consolidados, o que fragiliza a implementação de instrumentos como a outorga onerosa e compromete sua legitimidade social. A ausência de critérios claros para o cálculo dos valores, bem como a opacidade na aplicação dos recursos arrecadados, abre margem para desconfiança e contestação pública.

Portanto, a outorga onerosa do direito de construir deve ser compreendida não apenas como um mecanismo financeiro, mas como expressão de uma concepção avançada de cidade, baseada em princípios de justiça espacial e função social da propriedade. Quando corretamente aplicada, ela contribui para a construção de cidades mais democráticas, sustentáveis e inclusivas. Mas isso exige mais do que dispositivos legais: requer uma gestão urbana comprometida com o interesse público, imune a lobbies predatórios e sensível às desigualdades territoriais. Como lembra Fix (2019), o potencial transformador da outorga está menos na norma em si e mais na coragem política de enfrentamento às forças que historicamente moldaram o espaço urbano segundo a lógica do privilégio.

Para além de sua dimensão técnica e normativa, a outorga onerosa do direito de construir carrega implicações políticas profundas. Ela não é um instrumento neutro, mas um dispositivo que tensiona interesses entre os diversos atores que disputam o espaço urbano. Como aponta Rolnik (2015 *apud* Santos, 2017), o planejamento urbano no Brasil é historicamente atravessado por relações de poder assimétricas, nas quais o mercado imobiliário exerce forte influência sobre as decisões públicas. A efetiva implementação da

outorga onerosa, portanto, exige que o poder público resista às pressões que buscam moldar a cidade segundo a lógica da acumulação privada e passe a atuar com clareza e firmeza na defesa do interesse coletivo.

Nesse sentido, é fundamental problematizar o uso político da outorga: quando seu valor é reduzido em nome de incentivos ao “desenvolvimento”, ou quando os recursos arrecadados não são destinados às áreas mais vulneráveis, perde-se sua função redistributiva. Em vez de mitigar as desigualdades, o instrumento pode acentuá-las, aprofundando a segregação socioespacial. Como adverte Lemos (2016), a eficácia da outorga como ferramenta de justiça urbana está diretamente ligada à sua transparência, previsibilidade e aderência a objetivos de inclusão social. Isso implica não apenas normas claras, mas também a presença de mecanismos efetivos de controle social e participação popular no processo de definição de prioridades.

Ademais, a lógica da outorga onerosa impõe uma necessária reconfiguração da noção de “direito à cidade”. Não se trata mais de garantir acesso físico ao espaço urbano, mas de democratizar os benefícios gerados pela urbanização. Ademais, Lefebvre (2001) entende o direito à cidade como o direito de todos — e não apenas dos proprietários ou investidores de participar da produção do espaço urbano e usufruir de suas riquezas. A outorga onerosa, quando bem aplicada, aproxima-se dessa concepção ao capturar parte dos ganhos privados oriundos da valorização fundiária para reinvesti-los no coletivo, sobretudo nas periferias negligenciadas pelas dinâmicas do capital imobiliário.

Entretanto, como destaca Fix (2019), essa virtude depende da capacidade do Estado em fazer valer o princípio da função social da propriedade sobre os interesses de mercado. Em contextos marcados por corrupção, clientelismo ou ausência de planejamento integrado, a outorga pode se converter em um mero instrumento de negociação entre o público e o privado, com regras flexibilizadas e renúncias indevidas. Nessas situações, o instrumento perde sua potência transformadora e passa a servir como moeda de troca em operações urbanísticas que aprofundam a exclusão social e o déficit de infraestrutura em áreas populares.

Por fim, é essencial reconhecer que a efetividade da outorga onerosa não é uma questão exclusivamente jurídica ou urbanística, mas envolve escolhas ético-políticas sobre o modelo de cidade que se deseja construir. O desafio posto ao poder público e à sociedade é o de transformar um instrumento técnico em uma ferramenta de justiça territorial, que contribua para a construção de cidades menos desiguais e mais democráticas. Como sintetiza Rolnik (2015 *apud* Santos, 2017), a luta pelo espaço urbano é, no fundo, a luta por um projeto de sociedade. A outorga onerosa, quando operada com clareza normativa, responsabilidade pública e compromisso com a equidade, pode ser uma alavanca para esse projeto, mas apenas se for incorporada como parte de uma política urbana ampla, coerente e participativa.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa permitiu evidenciar que o conceito jurídico de propriedade, embora constitua um direito fundamental, não se reveste de caráter absoluto no ordenamento jurídico brasileiro. A Constituição Federal de 1988 e o Código Civil estabelecem que o exercício da propriedade deve observar a função social, de modo a garantir que seu uso ultrapasse os interesses individuais e contribua para o bem coletivo, a sustentabilidade e a justiça social.

A análise histórica demonstrou que a concepção de propriedade passou de um modelo absoluto para uma abordagem mais equilibrada, na qual o Estado assume papel central na regulamentação e fiscalização. Todavia, persistem desafios significativos à efetivação desse princípio, tais como a especulação imobiliária, a concentração fundiária e o descumprimento das normas ambientais e trabalhistas.

Para que o princípio da função social da propriedade seja concretamente efetivado, mostra-se imprescindível a implementação de políticas públicas estruturadas, acompanhadas de fiscalização contínua por parte do poder público. Ademais, é essencial

que tanto os proprietários quanto a sociedade em geral compreendam a relevância desse princípio, a fim de promover sua aplicação prática.

Conclui-se, portanto, que a propriedade deve ser compreendida como um direito que exige o equilíbrio entre os interesses privados e coletivos. O respeito às normas jurídicas e a adoção de práticas responsáveis constituem elementos fundamentais para que esse direito contribua para o bem-estar social, o desenvolvimento econômico e a preservação ambiental.

REFERÊNCIA

BRASIL. Constituição [1988]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 05 de outubro de 1988. Brasília-DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em abr. 2025.

BRASIL. **Lei nº. 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em abr. 2025.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de direito civil brasileiro: direito das coisas**. 33 ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2023.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de direito civil brasileiro: direito das coisas**. 34 ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2024.

FIX, Mariana. **Paradoxo da cidade planejada: mercado imobiliário e produção da cidade em São Paulo**. 2 ed. São Paulo: Boitempo, 2019.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.

LEMOS, Carlos. **Planejamento urbano e função social da propriedade**. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

OLIVEIRA, Luciana de Oliveira. **Gestão democrática da cidade e outorga onerosa do direito de construir**. São Paulo: PUC-SP, 2014.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de direito civil**: direito das coisas. 23 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

RODRIGUES, Silvio. **Direito civil**: Direito das Coisas. v. 4. 39. Ed. São Paulo: Saraiva, 2021.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização**: do pensamento único à consciência universal. 20 ed. Rio de Janeiro: Record, 2017.

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 5 ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

ANOTAÇÕES AO DIREITO REAL DE SUPERFÍCIE PREVISTO NO ESTATUTO DAS CIDADES

Jaiani Benevides Archanjo¹
Julia dos Santos Leal da Silva²
Paola Yazegy Perim³
Tauã Lima Verdán Rangel⁴

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Neste trabalho, explora-se como a propriedade é tratada no ordenamento jurídico brasileiro e como seu conceito mudou ao longo do tempo. Começa-se discutindo como, antigamente, a propriedade era vista como um direito absoluto, algo que pertencia a quem a possuía sem restrições. Com o tempo, no entanto, especialmente após a Constituição de 1988, esse conceito foi ampliado para incluir a função social da propriedade, ou seja, passou a ser vista também como uma responsabilidade que deve beneficiar a coletividade. A

¹ Graduanda do Curso de Direito da Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI). E-mail: jaianiarchanjo@gmail.com;

² Graduanda do Curso de Direito da Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI). E-mail: jujuhleal2014@gmail.com;

³ Professora Orientadora. Mestranda em Educação pela Universidade Estácio de Sá. É especialista em Direito Público pela Universidade Gama Filho e em Gestão Escolar com Habilitação em Administração pela Faculdade Multivix, além de graduada em Direito pela Faculdade de Castelo. Atua como docente na Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI). No Centro Estadual de Educação Técnica Emílio Nemer (CEET), exerce as funções de Coordenadora de Estágio e do Turno Vespertino. Também integra a Growup, Incubadora de Atividades Empreendedoras do CEET Emílio Nemer. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3243755491831513>

⁴ Professor Orientador. Estudos Pós-Doutorais em Sociologia Política pela Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF). Doutorado e mestrado em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Líder do Grupo de Pesquisa “FACES e Interfaces do Direito: Sociedade, Cultura e Interdisciplinaridade no Direito”, vinculado à Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI) Professor Universitário, Pesquisador e Articulista. Correio Eletrônico: taua_verdan2@hotmail.com. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8802878793841195>

mudança trouxe à tona a necessidade de equilibrar o direito individual de posse com os interesses públicos e sociais, algo especialmente importante no contexto urbano e ambiental.

Na parte de resultados e discussões, destaca-se como essa transformação do conceito de propriedade foi essencial para abordar questões urbanas complexas, como a falta de moradia e o uso desordenado do solo. Fala-se também sobre o direito de superfície, uma alternativa importante que permite que o proprietário continue com a posse de um terreno, mas ceda a utilização do espaço para fins públicos, como a construção de moradias. Isso não apenas ajuda a resolver problemas urbanos, mas também oferece soluções para as desigualdades sociais, embora, claro, sua implementação ainda enfrente alguns desafios.

MATERIAL E MÉTODOS

A metodologia empregada na construção do presente pauta-se na utilização do método científico dedutivo. Ainda, no que se refere à abordagem, trata-se de uma pesquisa qualitativa; quanto à natureza, a proposta da pesquisa foi básica, quanto aos objetivos, é uma pesquisa exploratória. Como técnicas de pesquisa, optou-se pela adoção da revisão de literatura sob o formato sistemático, acompanhado de revisão bibliográfica. O critério de seleção do material empregado pautou-se em um viés de aproximação com a temática estabelecida. As plataformas de pesquisa utilizadas foram o *Google Acadêmico*, o *Scielo* e o *Scopus*.

DESENVOLVIMENTO

A propriedade, no contexto jurídico, é tratada como um direito fundamental e essencial no ordenamento jurídico brasileiro. Ela envolve a relação do indivíduo com a coisa, seja móvel ou imóvel, garantindo a sua posse e o uso conforme os limites estabelecidos pela legislação. A propriedade é um direito fundamental, reconhecido pela Constituição

Brasileira, que vai além de um simples título de posse. De acordo com Pontes de Miranda (2015), “a propriedade é o direito de usar, gozar e dispor de uma coisa, de modo a realizar os fins a que se destina” (Miranda, 2015, p. 327). Ademais, de acordo com o artigo 1.228 do Código Civil: “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” (Brasil, 2002).

O conceito de propriedade passou por mudanças ao longo da história. No passado, ser proprietário significava exercer um poder absoluto, porém para a doutrina de Jorge Miranda (2017), a propriedade deve ser compreendida como um direito complexo, que envolve não apenas a sua função privada, mas também a função pública, dada a responsabilidade social que dela decorre. Não obstante, deve-se pontuar que “a propriedade, em uma democracia, deve servir ao bem comum e ao desenvolvimento sustentável, respeitando as necessidades da coletividade” (Miranda, 2017, p. 98).

A propriedade é composta por uma série de atributos que conferem ao proprietário diversos direitos e responsabilidades sobre a coisa que lhe pertence. Os principais atributos da propriedade são a *usus*, o *fructus*, o *abusus*, que traduzem, respectivamente, o direito de usar, de usufruir e de dispor da propriedade. Esses atributos são amplamente debatidos na doutrina, pois são fundamentais para a definição do alcance da propriedade no direito civil. Ao lado disso, "a propriedade não se restringe apenas ao uso do bem, mas também ao direito de fruir os frutos que dele advêm, como os rendimentos, produtos e frutos naturais" (Gonçalves, 2019, p. 123).

O atributo *usus* permite ao proprietário utilizar o bem da forma que lhe convier, respeitando as limitações legais, enquanto o *fructus* concede ao proprietário o direito de usufruir dos frutos que a coisa possa gerar, como aluguel de um imóvel ou colheita de um terreno. O *abusus*, por sua vez, é o direito de dispor do bem de maneira plena, inclusive alienando-o ou destruindo-o, dentro dos limites legais. Contudo, esse direito de dispor do bem não é absoluto, pois a legislação impõe restrições para proteger a função social da

propriedade. “Embora o *abusus* seja um direito legítimo, ele não pode ser exercido de forma a prejudicar o interesse público ou causar danos à coletividade” (Silva, 2018, p. 456).

Estes atributos podem ser modulados conforme o contexto jurídico em que a propriedade se insere, sendo que a função social da propriedade interfere diretamente na forma como os atributos são exercidos. Em muitos casos, os direitos do proprietário são limitados por questões de urbanismo, ambientalismo, e interesses públicos. Isso significa que a propriedade pode ser restringida em seu uso, gozo ou disposição quando seu exercício contradisser os objetivos da ordem pública e social (Freitas, 2021, p. 123).

A Constituição Brasileira reconhece o direito à propriedade, mas impõe restrições importantes. Atualmente, a propriedade deve cumprir uma função social, ou seja, seu uso deve beneficiar a sociedade como um todo. Isso significa que a propriedade não pode ser usada de qualquer forma, mas deve ser administrada de maneira a beneficiar a sociedade. Esse conceito reforça a ideia de que, embora a propriedade seja um direito, ela também é uma responsabilidade. Esse conceito, que está previsto no artigo 5º, inciso XXIII, da Constituição Federal de 1988, estabelece que a propriedade deve atender à sua função social para ser plenamente legítima. Esse conceito reflete a ideia de que a propriedade, embora seja um direito individual, deve ser exercida de maneira que beneficie a sociedade como um todo (Andreotti, 2020, p. 45).

Além disso, “a propriedade, além de ser um direito, deve ter uma função que beneficie a coletividade, respeitando normas urbanísticas e ambientais” (Diniz, 2020, p. 224). É importante destacar que a função social da propriedade está atrelada à ideia de que o uso da propriedade deve respeitar a dignidade da pessoa humana, o desenvolvimento sustentável e o direito à moradia. Essa função social é um dos pilares do ordenamento jurídico brasileiro e visa equilibrar os direitos individuais com as necessidades coletivas, garantindo que os interesses privados não prevaleçam de maneira excessiva.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

O entendimento sobre a propriedade passou por grandes transformações ao longo dos anos, especialmente após a Constituição de 1988, que introduziu o conceito de função social da propriedade. Esse princípio mudou a forma como vemos o direito de propriedade, deixando de ser algo absoluto para ser encarado como uma responsabilidade, que deve servir ao bem coletivo. Isso significa que, ao exercer o direito de ter uma propriedade, o proprietário deve sempre pensar no impacto que essa propriedade pode ter na sociedade, no meio ambiente e no acesso à moradia. Essa mudança na concepção da propriedade é fundamental, pois no contexto urbano, onde as cidades enfrentam grandes desafios como a falta de moradia e a degradação ambiental, a forma como o solo é utilizado precisa ser bem planejada para atender às necessidades de todos (Ferreira, 2022, p. 45 - 46).

Nesse cenário, surge o direito de superfície, uma ferramenta importante prevista no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001). Ele permite que o proprietário de um terreno permita que outra pessoa utilize a superfície de seu imóvel para construir ou plantar, sem transferir a propriedade do solo. Além disso, esse direito tem ganhado destaque principalmente nas grandes cidades, onde o uso eficiente do espaço é essencial para garantir moradia digna e sustentável. Com isso, terrenos subutilizados podem ser aproveitados para projetos habitacionais ou de infraestrutura, sem que seja necessário retirar o terreno da posse de seu proprietário. Esse tipo de acordo contribui para a inclusão social, proporcionando soluções para a construção de moradias populares em áreas urbanas onde a escassez de espaços é um problema constante (Souza, 2023, p. 112).

O direito de superfície, como o Estatuto da Cidade o define, tem algumas características importantes. Ele é temporário, ou seja, não é uma seção permanente do solo, e pode ser aplicado tanto em áreas urbanas quanto rurais. Essa flexibilidade é uma grande vantagem, pois permite que os municípios implementem soluções adaptadas às suas realidades locais, como a construção de casas populares, a regularização de áreas informais e a promoção de espaços urbanos mais sustentáveis. Ao permitir que os proprietários do

solo mantenham a posse de suas terras, mas cederam o direito de superfície para a construção ou uso da área, essa ferramenta contribui para atender às necessidades habitacionais de muitas famílias, ao mesmo tempo em que respeita os direitos dos proprietários (Pereira, 2021, p. 78).

O direito de superfície é, portanto, uma forma de adaptar o uso do solo urbano às necessidades da sociedade contemporânea. Ele representa uma mudança importante na maneira de enxergar a propriedade, pois implica que o uso do solo deve estar alinhado com o interesse público. Ao ser regulamentado pelo Estatuto da Cidade, esse direito garante que o uso do solo urbano aconteça de forma ordenada, evitando a expansão descontrolada das cidades e promovendo um ambiente mais sustentável. Além disso, ele pode ser uma solução eficaz para lidar com a escassez de terras e a crescente demanda por moradia, especialmente em centros urbanos onde o espaço é limitado (Ferreira, 2022, p. 49).

Outro ponto relevante é que o direito de superfície tem um papel crucial na redução das desigualdades sociais. Ao permitir que áreas subutilizadas sejam utilizadas para a construção de moradias populares, ele contribui para a inclusão social, oferecendo oportunidades para famílias de baixa renda. Além disso, esse direito incentiva uma ocupação mais planejada das cidades, ajudando a evitar a degradação ambiental causada pela expansão descontrolada. Contudo, a implementação dessa ferramenta não é simples. Ela exige um equilíbrio entre os direitos dos proprietários e os interesses da sociedade, algo que nem sempre é fácil de se alcançar. A legislação precisa ser constantemente adaptada para lidar com os desafios de um mundo urbano em constante mudança (Souza, 2023, p. 115).

A regulamentação do direito de superfície, apesar de ser uma solução inovadora, ainda enfrenta obstáculos. A implementação dessa ferramenta exige um esforço contínuo por parte dos gestores públicos para garantir que ela seja utilizada da melhor maneira possível, sempre buscando atender às necessidades da população e, ao mesmo tempo, respeitar os direitos dos proprietários. Essa negociação entre os direitos individuais e as necessidades coletivas é um desafio permanente, que exige flexibilidade nas políticas

públicas, sempre com o objetivo de garantir uma cidade mais justa, sustentável e acessível para todos (Pereira, 2021, p. 82).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo mostrou como o entendimento sobre a propriedade foi mudando ao longo do tempo no Brasil. A Constituição de 1988 representou um grande marco, ao afirmar que a propriedade não é um direito absoluto, mas deve atender ao bem-estar coletivo. Esse conceito ampliado de propriedade exige que os proprietários considerem o impacto de suas ações na sociedade e no meio ambiente, refletindo um modelo de urbanização mais justo e responsável.

O direito de superfície se apresenta como uma ferramenta importante para lidar com os desafios das grandes cidades, permitindo que terrenos subutilizados sejam usados para a construção de moradias, sem transferir a propriedade do solo. Isso pode ser uma solução interessante para a escassez de espaços urbanos, ao mesmo tempo em que respeita os direitos dos proprietários. No entanto, a aplicação efetiva dessa ferramenta exige que políticas públicas estejam alinhadas com as necessidades locais, buscando sempre o equilíbrio entre os direitos individuais e as demandas sociais.

Por fim, é essencial que as políticas urbanas continuem a evoluir de forma a garantir que a propriedade seja tratada de maneira equilibrada, respeitando tanto os direitos dos indivíduos quanto às necessidades da sociedade. A construção de cidades mais justas e acessíveis depende de um planejamento urbano mais inclusivo e sustentável, em que o uso do solo não só atenda às necessidades imediatas da população, mas também preserve o direito à cidade para as futuras gerações.

REFERÊNCIAS

ANDREOTTI, Luiz Guilherme Ferreira; PAULICHI, Jaquelin e da Silva. **Dos direitos do proprietário e a função social da propriedade**. 2020.

BRASIL. Constituição [1988]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 05 de outubro de 1988. Brasília-DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em abr. 2025.

BRASIL. **Lei nº. 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em abr. 2025.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil Brasileiro: Parte Geral**. v. 1. 36. ed. São Paulo: Saraiva, 2020.

FERREIRA, João. **A função social da propriedade: aspectos contemporâneos e desafios**. São Paulo: Editora Jurídica, 2022.

FERREIRA, R. **Direitos de Propriedade e Função Social: Limites e Desafios**. Rio de Janeiro: Editora Jurídica, 2022.

FREITAS, Marcel Henrique da Silva. **A função social da propriedade na constituição de 1988: uma abordagem à luz do liberalismo**. [S.l.]: [s.n.], 2021.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro: Parte Geral**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

MIRANDA, Jorge. **Direitos Fundamentais**. 9. ed. Coimbra: Almedina, 2017.

MIRANDA, Pontes de. **Tratado de Direito Privado**. 18. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

PEREIRA, Camila Lemos. **O direito de superfície e suas implicações no Estatuto da Cidade**. Curitiba: Editora Nova Cidade, 2021.

SILVA, José Afonso da. **Direito Constitucional Positivo**. 40. ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

SOUZA, Felipe Gomes. **Direitos de propriedade e o direito de superfície no contexto urbano**. Rio de Janeiro: Editora Urbanus, 2023.

PROTEÇÃO LEGAL E DETERIORAÇÃO FÁTICA: UMA ANÁLISE SOBRE A DEGRADAÇÃO DOS CASARIOS NA CIDADE DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM-ES

Ana Clara Pope Altoé¹
Maria Eduarda Marques Neves²
Paola Yazegy Perim³
Tauã Lima Verdán Rangel⁴

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Ao se falar do princípio da supremacia do interesse público têm-se como foco, o interesse público acima do interesse particular, desde que os interesses estejam em conflito. Nessa perspectiva, a propriedade privada é um direito particular, devendo atender a sua função social, caso contrário, cabe ao Estado, intervir restritivamente ou supressivamente, para que esta atinja seus objetivos. Isto é, o proprietário tem o direito de exercer seu domínio,

¹ Graduanda do Curso de Direito da Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI). E-mail: popealtoea@gmail.com;

² Graduanda do Curso de Direito da Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI). E-mail: eduarda.marquesnvs@gmail.com;

³ Professora Orientadora. Mestranda em Educação pela Universidade Estácio de Sá. É especialista em Direito Público pela Universidade Gama Filho e em Gestão Escolar com Habilitação em Administração pela Faculdade Multivix, além de graduada em Direito pela Faculdade de Castelo. Atua como docente na Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI). No Centro Estadual de Educação Técnica Emílio Nemer (CEET), exerce as funções de Coordenadora de Estágio e do Turno Vespertino. Também integra a Growup, Incubadora de Atividades Empreendedoras do CEET Emílio Nemer. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3243755491831513>

⁴ Professor Orientador. Estudos Pós-Doutorais em Sociologia Política pela Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF). Doutorado e mestrado em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Líder do Grupo de Pesquisa “FACES e Interfaces do Direito: Sociedade, Cultura e Interdisciplinaridade no Direito”, vinculado à Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI) Professor Universitário, Pesquisador e Articulista. Correio Eletrônico: taua_verdan2@hotmail.com. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8802878793841195>

desde que seus interesses tenham compatibilidade com o bem-estar social. Portanto, ao se identificar um bem que represente uma importância histórica, esse bem deve ser conservado e preservado. Esse procedimento chama-se tombamento, sendo uma restrição parcial, que não impede o dono da propriedade de exercer os seus direitos sob sua propriedade, conforme as limitações da lei.

Dessa forma, ao se tornar um bem, este deverá ser fiscalizado pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), por meio do poder de polícia administrativa que lhe é vinculado. Esse poder têm o dever de mitigar ações prejudiciais ou desfavoráveis ao bem-estar da sociedade, possuindo caráter preventivo em sentido estrito. É importante ressaltar que inúmeros são os desafios encontrados para a preservação dos bens protegidos, principalmente nas áreas urbanizadas, pois estão em constante desenvolvimento, devendo o Estado atuar na promoção da proteção do patrimônio cultural.

MATERIAL E MÉTODOS

A metodologia empregada na construção do presente pauta-se na utilização do método científico dedutivo. Ainda, no que se refere à abordagem, trata-se de uma pesquisa qualitativa; quanto à natureza, a proposta da pesquisa foi básica, quanto aos objetivos, é uma pesquisa exploratória. Como técnicas de pesquisa, optou-se pela adoção da revisão de literatura sob o formato sistemático, acompanhado de revisão bibliográfica. O critério de seleção do material empregado pautou-se em um viés de aproximação com a temática estabelecida. As plataformas de pesquisa utilizadas foram o *Google Acadêmico*, o *Scielo* e o *Scopus*.

DESENVOLVIMENTO

O princípio da supremacia do interesse público é considerado um princípio implícito da Administração Pública, consiste na sobreposição do interesse público, quando este

entrar em conflito com o interesse particular. É uma forma de garantia do Estado, para que este alcance de forma eficaz a coletividade. *In verbis*, transcreve-se o escólio de Mello:

Ao se pensar em interesse público, pensa-se, habitualmente, em uma categoria contraposta à de interesse privado, individual, isto é, ao interesse pessoal de cada um. Acerta-se em dizer que se constitui no interesse do todo, ou seja, do próprio conjunto social, assim como acerta-se também em sublinhar que não se confunde com a somatória dos interesses individuais, peculiares de cada qual. Dizer isto, entretanto, é dizer muito pouco para compreender-se verdadeiramente o que é interesse público (Mello, 2005, p. 59)

Sob esse viés, faz-se imprescindível levar em consideração a necessidade de sujeições administrativas que garantam os interesses coletivos e vedem quaisquer atos que injustificadamente onerem a sociedade. Em razão disso, surge o princípio “indisponibilidade do interesse público”, que limita e restringe o Estado com a impossibilidade de livre transigência, por parte do Administrador, dos interesses públicos tutelados. Dessa forma, com a junção desses dois princípios supracitados, se forma o que chamamos de regime jurídico-administrativo. Em outras palavras, Mazza (2023) conceitua o regime jurídico-administrativo como um conjunto de princípios e regras que fazem parte do Direito Administrativo.

Contudo, deve ser observado que o interesse privado não pode ser suprimido ou prejudicado pelo interesse público a qualquer custo. O princípio da supremacia do interesse público deve buscar harmonia e razoabilidade quando os interesses entrarem em conflito, sendo necessária a ponderação e a solução mais adequada para garantir o equilíbrio. Ademais, toda e qualquer decisão tomada deve ser baseada no Estado Democrático de Direito, que tem o objetivo de proteger a dignidade da pessoa humana e os direitos fundamentais, garantindo, assim, o bem-estar social. Seguindo essa linha de raciocínio, o doutrinador Paulo Ricardo Schier (2007, p. 166) aponta que os direitos fundamentais “privados” devem fazer parte da própria ideia do que seja o interesse público e este só ganha legitimidade na medida em que nele estejam presentes aqueles.

Nessa senda, é necessário compreender o conceito do poder de polícia e como ele se correlaciona com a intervenção estatal na propriedade. Como bem preceitua Di Pietro (2025, p. 134), o poder de polícia é “a atividade do Estado consistente em limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público”. Em suma, seria a capacidade do Estado de limitar ou restringir os direitos individuais em favor do bem comum. Nesse sentido, é a redação constante no art. 78 do Código Tributário Nacional:

Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos (Brasil, 1965).

Seguindo essa linha de raciocínio, a Constituição Federal de 1988 (art. 5º, XXII, e XXIII) garante o direito de propriedade e que esta atenderá a sua função social (leia-se utilidade). No entanto, em casos de descumprimento da finalidade, cabe ao Estado intervir (por meio do poder de polícia), seguindo os procedimentos legais em todas as hipóteses. De mais a mais, é de suma importância ressaltar que, além da função social, o Código Civil (art. 1228, §1º) protege a função socioambiental da propriedade. Isto é, não basta estar em consonância com as finalidades econômicas e sociais, é indispensável a preservação ambiental. Qualquer função que fuja desses objetivos estará corrompida com a ilegalidade. A corroborar com esse dispositivo de Carvalho Filho, assevera:

Ficou, portanto, reforçado o sentido social da propriedade. Se o proprietário não respeita essa função, nasce para o Estado o poder jurídico de nela intervir e até de suprimi-la, se esta providência se afigurar indispensável para ajustá-la aos fins constitucionalmente assegurados (Carvalho Filho, 2024, p. 660)

É importante enxergar que a intervenção estatal possui respaldo legal e está atrelada ao princípio da supremacia do interesse público, haja vista que a função social

está totalmente vinculada à propriedade atingir o bem-estar social. Evidentemente, não há dúvidas de que é direito do proprietário ter para si a coisa propriamente dita, entretanto, também é seu dever garantir que seus interesses sejam compatíveis com os da coletividade. No conceito de Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo (2008, p. 703) *apud* Ribeiro (2014, p. 4) “O suporte para essa supremacia do interesse público está no fato de que os interesses coletivos representam o direito de maior número (direito da maioria) e, por isso, quando em conflito com os interesses individuais, devem prevalecer sobre estes”.

Nessa perspectiva, José dos Santos Carvalho Filho (2024) classifica duas formas básicas de intervenção estatal na propriedade privada, sendo elas: a) intervenção restritiva; b) intervenção supressiva. Na primeira hipótese, o Estado não retira a propriedade do seu dono, apenas impõe restrições e condições para seu uso. Em outras palavras, o Poder Público deixa o proprietário subordinado às imposições estatais, um dos exemplos dessa atuação seria o tombamento. Já na segunda forma, o Estado transfere a propriedade particular para si, em razão da existência do interesse público, por meio do instituto da desapropriação.

Diante do apresentado, destaca-se o tombamento. Em que pese a palavra “tombar”, seja corriqueiramente usada como sinônimo de “derrubar”, é importante não confundir seu significado nesse contexto. A palavra “tombo”, nessa circunstância, possui origem portuguesa, significando “registro”, e sua etimologia reporta-se à Torre do Tombo (local onde são guardados os documentos que deveriam ser preservados). De acordo com o sítio eletrônico da Secretaria Estadual da Cultura do Espírito Santo (SECULT), “O tombamento é o instrumento de reconhecimento e proteção do patrimônio cultural e pode ser feito quando os bens possuem uma importância histórica, etnográfica (em relação à etnia), cultural, artística ou paisagística para a sociedade ou para parte dela” (Espírito Santo (Estado). Secretaria Estadual da Cultura, [s.d.], n.p.).

Mediante o conceito supracitado, se faz necessário consignar que a noção de patrimônio cultural se apresenta de forma minuciosa no art. 216 da Constituição Federal de

1988. Portanto, ao encontrar um bem passível de preservação, é imprescindível que a pessoa (física ou jurídica) solicite seu tombamento. Vale ressaltar que o bem tombado não pode ser destruído ou descaracterizado, o que não o impede de ser alugado, vendido ou herdado, seguindo os requisitos legais. Nesse sentido, *Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2025, p. 155) defende a ideia de que o tombamento é uma restrição parcial, que não impede o dono da propriedade de exercer os seus direitos de domínio. Caso contrário, acrescenta que, se for necessário que o Poder Público imponha restrições totais, impedindo o particular de exercer seus poderes de domínio, o bem deverá ser desapropriado e não tombado.*

Destarte, após passar pelo rito processual e ser aprovado para a proteção legal, o bem é inscrito em um dos quatro Livros do Tombo, sendo regulamentados pelo art. 4º do Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937 e sua fiscalização é realizada pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN). Salienta-se que, após o registro, o bem se transforma em patrimônio público, portanto, o agente que causar dano ao bem tombado responderá à luz dos arts. 62 e 63 da Lei de Crimes Ambientais (Lei n.º 9.605/98), podendo, ainda, aplicar-se subsidiariamente o art. 166 do Código Penal Brasileiro, haja vista que, com o advento da Lei de Crimes Ambientais, houve a revogação tácita do art. 165 do Código Penal. De forma óbvia, a pena e a lei utilizada, serão analisadas conforme o caso concreto e a natureza do dano.

Após a descrição apresentada, é possível consignar que o principal efeito do tombamento é a conservação (art. 1º do D-L 25/37), genericamente falando, é a atribuição de valor de patrimônio público a uma determinada coisa, para que esta seja conservada e preservada. Portanto, cabe ressaltar que o tombamento pode ser dividido em diversas modalidades e são classificadas conforme sua constituição, eficácia e seus destinatários (Di Pietro, 2025, p. 156), podendo ser: a) voluntário ou compulsório; b) provisório ou definitivo; c) geral ou individual.

O tombamento voluntário ou compulsório acontece quando a coisa pertencer à pessoa física ou jurídica de direito privado (art. 6º do D-L 25/37). A forma voluntária ocorre sobre bens privados, sua incidência advém quando o próprio proprietário faz o requerimento

às autoridades para haver o tombamento ou atende a notificação do bem tombado, sem apresentar oposição. Já na segunda hipótese, ocorre quando o proprietário não concorda com a inscrição da coisa. Face ao princípio do contraditório e ampla defesa, instala-se o devido processo legal, cabendo ao proprietário apresentar razões de sua impugnação, não havendo resposta, proceder-se-á à inscrição (Pestana, 2015, p. 1058).

Ademais, segundo o art. 10 do Decreto-Lei 25/37, o tombamento poderá ser definitivo ou provisório, isso se dará conforme o respectivo processo iniciado pela notificação ou concluído pela inscrição do bem no Livro do Tombo. A forma definitiva ocorre quando já houve a investigação necessária para verificar se o bem contém os elementos exigidos pela lei. Deve ser averbado no registro imobiliário para que produza efeitos (seguindo os passos da lei). Nas palavras de Prado Filho (2021, n.p.), “Considera-se definitivo o tombamento após a inscrição do bem no referido livro do Tombo”. Por outro lado, o tombamento provisório segue o mesmo procedimento do definitivo, salvo a transcrição do bem no Registro de Imóveis, haja vista que, neste caso, a coisa continua sendo analisada e estudada, até que se torne definitiva.

De mais a mais, o tombamento também é dividido em geral e individual. Acontece o geral, também chamado de coletivo, quando envolve um agrupamento de bens, atingindo diversos proprietários ao mesmo tempo, como, por exemplo, um bairro ou uma cidade. Em contrapartida, o individual incide sobre um único bem. Visando esclarecer melhor esse conceito, Wander Garcia (2014, p. 641) *apud* Campos e Távora (2023, p. 15) exemplifica:

Quanto ao objeto, o tombamento pode alcançar tanto bens imóveis individualmente considerados (um prédio histórico), um conjunto arquitetônico (o Pelourinho, em Salvador), um bairro (o Centro do Rio de Janeiro), uma cidade (Ouro Preto, [em Minas Gerais]) e até um sítio natural. Pode também alcançar bens móveis, como a mobília da casa de um personagem histórico, como Santos Dumont. (Garcia, 2014, p. 641 *apud* Campos e Távora 2023, p. 15)

Ressalta-se que o tombamento atinge bens móveis e imóveis, sejam eles públicos ou privados. Pode-se tirar como exemplo: livros, edifícios, florestas, fotografias, entre outros.

Outro ponto importante é que a indenização só é garantida caso se prove que o dano decorreu do tombamento do bem (Di Pietro, 2025, p. 155). Vale salientar que, embora possa dar a entender que o bem é transferido para o Estado, isso não ocorre. O bem tombado continuará sob o domínio do proprietário, porém estará submetido à fiscalização, não podendo ser destruído, demolido ou mutilado, podendo apenas ser reparado, pintado ou restaurado, desde que tenha autorização especial do Serviço de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (art. 17º do DL. 25/37).

RESULTADOS E DISCUSSÃO

O poder de polícia é a forma que o Estado organiza a sociedade para que, assim, prevaleça o interesse público, se subdividindo em polícia administrativa e polícia judiciária. A principal diferença está no caráter preventivo da polícia administrativa e no repressivo da polícia judiciária. A primeira terá por objetivo impedir as ações antissociais, e a segunda, punir os infratores da lei penal (Di Pietro, 2025, p. 136). De forma resumida, a polícia administrativa se inicia e se completa no âmbito da função administrativa do Estado (Carvalho Filho, 2024, p. 71). Dessa forma, por atuar em sentido estrito (limita-se às atividades administrativas), o Estado tem a capacidade de mitigar as ações dos indivíduos que forem prejudiciais, inadequadas ou desfavoráveis ao bem-estar da sociedade.

Nessa seara, é cabível apresentar que o poder de polícia administrativa possui atributos específicos, sendo eles: a) discricionariedade; b) autoexecutoriedade; c) coercibilidade. O primeiro atributo refere-se à liberdade da autuação estatal (limitada pela lei), diante de um caso concreto, seguindo critérios de oportunidade e conveniência, bem como adequar a melhor norma, em casos que existam outras que se enquadrem na mesma situação (Di Pietro 2025, p. 219). Ressalta-se que em casos de conflitos, devem ser observados princípios como razoabilidade e proporcionalidade. Já a autoexecutoriedade diz respeito à capacidade da Administração de autoexecutar suas decisões, com meios coercitivos próprios, independente de autorização judicial, a fim de atender situações

emergentes que coloquem em risco interesses coletivos (Di Pietro 2025, p. 210).

Figura 1. Casario em deterioração no município de Cachoeiro de Itapemirim-ES.



Fonte: Perfil do Facebook “Resgatando a Memória de Cachoeiro de Itapemirim através dos Casarões”, 2022.

É importante consignar que, embora a decisão executória não precise preliminarmente do Poder Judiciário, não afasta o controle judicial *a posteriori*, face ao princípio do contraditório, pode ser provocado pela pessoa que se sentir lesada pelo ato administrativo (Di Pietro, 2025, p. 211). Somado a isso, têm-se a característica da coercibilidade. Ao discorrer sobre o assunto, Carvalho Filho (2024, p. 78) explica que “é intrínseco a essa característica o poder que tem a Administração de usar a força, caso necessária para vencer eventual recalcitrância”. Nesse sentido, Di Pietro (2025, p. 138) complementa dizendo que “A coercibilidade é indissociável da autoexecutoriedade. O ato de polícia só é autoexecutório porque dotado de força coercitiva”.

Ao analisar o poder de polícia administrativa estatal, faz-se imprescindível associá-la ao dever do Estado na promoção da proteção do patrimônio cultural. À vista disso, é a redação constante no art. 216, §1º da Constituição Federal de 1988: “O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação” (Brasil, 1988). Essa fiscalização do patrimônio cultural brasileiro é realizada por uma autarquia federal chamada de Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan).

Figura 2. Casario em deterioração no município de Cachoeiro de Itapemirim-ES.



Fonte: Perfil do Facebook “Resgatando a Memória de Cachoeiro de Itapemirim através dos Casarões”, 2022.

Dessa forma, ao adentrar no assunto, é explícito ao dizer que, por meio do poder de polícia administrativa que lhe é vinculado, cabe a ele, reprimir danos e ameaças ao

patrimônio cultural brasileiro, aplicando sanções previstas na lei, como, por exemplo: notificações, multas e reparações, com o fim de assegurar a preservação desses bens. Ainda nesse viés, é válido destacar que as Guardas Civis Municipais, não exercem poder de polícia administrativa, tampouco judiciária. Ao estudar sobre o assunto, Mazza (2023, p. 152), expõe “no regime estabelecido pela Constituição Federal de 1988, as Guardas Civis Municipais (GCMs) não exercem nem polícia administrativa nem polícia judiciária, tendo sua competência restrita à conservação do patrimônio público municipal”.

Consigna-se que os municípios não possuem competência para legislar sobre o tombamento, mas podem suplementar a legislação federal e estadual (seguindo os limites estabelecidos pela lei). Entretanto, a Constituição Federal de 1988, em seu artigo. 30, inciso IX é clara ao dizer que ao Município compete a promoção da proteção do patrimônio histórico-cultural local, observando a legislação vigente e as ações de fiscalizações federais e estaduais. , todos os entes detêm o dever de proteção de todos os bens tombados. No entanto, o STF, em decisão da ADI 2544, assevera que todos os entes são responsáveis pela proteção dos bens tombados. Nessa perspectiva:

EMENTA: Federação: competência comum: proteção do patrimônio comum, incluído o dos sítios de valor arqueológico (CF, arts. 23, III, e 216, V): encargo que não comporta demissão unilateral. 1. L. est. 11.380, de 1999, do Estado do Rio Grande do Sul, confere aos municípios em que se localizam a proteção, a guarda e a responsabilidade pelos sítios arqueológicos e seus acervos, no Estado, o que vale por excluir, a propósito de tais bens do patrimônio cultural brasileiro (CF, art. 216, V), o dever de proteção e guarda e a conseqüente responsabilidade não apenas do Estado, mas também da própria União, incluídas na competência comum dos entes da Federação, que substantiva incumbência de natureza qualificadamente irrenunciável. 2. A inclusão de determinada função administrativa no âmbito da competência comum não impõe que cada tarefa compreendida no seu domínio, por menos expressiva que seja, haja de ser objeto de ações simultâneas das três entidades federativas: donde, a previsão, no parágrafo único do art. 23 CF, de lei complementar que fixe normas de cooperação (v. sobre monumentos arqueológicos e pré-históricos, a L. 3.924/61), cuja edição, porém, é da competência da União e, de qualquer modo, não abrange o poder de demitirem-se a União ou os Estados dos encargos constitucionais de proteção dos bens de valor

arqueológico para descarregá-los ilimitadamente sobre os Municípios. 3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. (Brasil. Supremo Tribunal Federal. Acórdão proferido em Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 2544/RS. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Julgado em 28 jun. 2006. Publicado no DJ em 17 nov. 2006)

Somado a essas competências, em 2000, foi instituído o Decreto 3.551, em que institui o registro de bens culturais de natureza imaterial que constituem patrimônio cultural brasileiro, criando o Programa Nacional do Patrimônio Cultural. O Iphan apresenta os bens culturais de natureza imaterial como celebrações; formas de expressão cênicas, plásticas, musicais ou lúdicas; lugares como mercados, feiras e santuários que abrigam práticas culturais coletivas, entre outros. Com as diversas formas apresentadas, ainda são inúmeras as demais alternativas e deveres criados para a conservação e preservação dos bens tombados. Miranda (2021, n.p), ainda cita exemplos como a Lei dos Arquivos (Lei n.º 8.159/91) e o Estatuto dos Museus (Lei n.º 11.904/2009). À vista disso, é notório o dever do Estado de promover formas de proteção ao patrimônio cultural nacional.

Levando em consideração as diferentes formas de fiscalização de bens tombados, é de extrema relevância ressaltar os desafios da deterioração do patrimônio cultural que se apresentam por conta da atuação ineficaz do Estado. Após o tombamento de um bem, faz-se necessário acompanhamento, intervenções, fiscalizações, entre outros procedimentos para que não haja a degradação do patrimônio protegido. Essa responsabilidade de conservar o bem, carrega diversos desafios e, ao discorrer sobre o assunto, o Instituto do Iphan (2007, n.p.), destacou:

Além da responsabilidade pela conservação de todo o patrimônio protegido, estão os desafios da sua sustentabilidade, da dinâmica dos processos culturais, dos valores a se considerar no reconhecimento do patrimônio que se constrói e até da própria criação do patrimônio (Brasil. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, 2007, n.p.)

É importante destacar que existe um grande volume de bens tombados, dentre eles

sítios arqueológicos, conjuntos urbanos, patrimônios da humanidade, etc. Esses bens representam a história, a cultura e o desenvolvimento do país ao longo do tempo (Equipe Ingá de Arquitetura e Restauro, 2023, n.p.). Dessa forma, ao se pensar nas inúmeras quantidades existentes de bens protegidos, é possível perceber que necessitam também de um grande número de fiscalizadores e uma gestão completa para que se mantenham conservadas, como, por exemplo a gestão urbana, ambiental, cultural, bem como a atuação indispensável do poder de polícia (Brasil. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, 2015, n.p.).

Ademais, de acordo com a Equipe Ingá de Arquitetura e Restauro (2023, n.p.), um dos principais desafios se encontram na conservação do patrimônio histórico que decorrem da urbanização e do desenvolvimento, pois há uma grande dificuldade de encontrar o equilíbrio entre conservar o patrimônio e o desenvolvimento sustentável. Ressalvam ainda que à medida que as cidades evoluem, os bens correm riscos de enfrentarem modificações ou até mesmo demolições, por conta da modernidade (Equipe Ingá de Arquitetura e Restauro, 2023, n.p.). Portanto, é imprescindível esforços reais para preservação do patrimônio cultura, pois a falta de manutenção e até mesmo o conflito entre a história e a modernidade, levam a deterioração contínua dos bens que deveriam ser protegidos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Infere-se, portanto, que, ao se colocar o interesse público acima do particular, deve-se levar em consideração outros princípios como a razoabilidade e a proporcionalidade. É válido reiterar que a supremacia do poder público somente deve prevalecer em casos de conflitos, não devendo o interesse privado ser suprimido em todas as hipóteses. Significa dizer que os interesses, devem buscar uma harmonia, garantindo assim, um equilíbrio de direitos individuais e coletivos. Portanto, ao adentrar nas funções da propriedade, sabe-se que esta deverá cumprir sua função social, logo, em caso de descumprimento, cabe ao Estado intervir nessa propriedade, por meio do poder de polícia, que consiste em limitar o exercício dos

direitos individuais, a fim de beneficiar o interesse público.

Nessa perspectiva, quando o Estado intervém na propriedade privada, a faz de forma supressiva ou restritiva. A forma estudada foi a restritiva, onde, em suma, deixa o proprietário limitado às imposições do Estado (nesse caso, têm-se como exemplo, o tombamento). O tombamento remete-se a registro. Significa dizer que é a forma do Estado de reconhecer e proteger um patrimônio cultural, por conta da sua correlação com a história, a arte, a paisagem, a cultura, entre outros. Dessa forma, um bem tombado não pode ser destruído ou descaracterizado, por outro lado, não o impede de ser alugado, vendido ou herdado, desde que sejam observados os requisitos legais. É importante salientar que, o tombamento atinge bens móveis e imóveis, independente de ser um bem público ou privado.

Portanto, ao se tornar um bem, é necessário tomar todas as medidas possíveis para a sua preservação e manutenção. devendo ser observado o conflito existente entre a história e a modernidade. O poder de polícia administrativa configurado ao Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), tem o dever de mitigar as ações dos indivíduos que forem prejudiciais, inadequadas ou desfavoráveis ao bem-estar da sociedade. Destarte, ao se reconhecer um patrimônio, cabe ao Estado fazer o devido acompanhamento, intervenção e fiscalização, para que o bem tombado não seja degradado ou destruído.

REFERÊNCIAS

ALVES, Alexandre Ferreira de Assumpção. O tombamento como instrumento de proteção ao patrimônio cultural; **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, v. 98, p. 65-98, 2008. Disponível em: <https://pos.direito.ufmg.br/rbep/index.php/rbep/article/view/69>. Acesso em: 18 mar. 2025.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**; Promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 26 fev. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 3.551, de 4 de agosto de 2000**. Institui o Registro de Bens Culturais de Natureza Imaterial que constituem patrimônio cultural brasileiro, cria o Programa Nacional

do Patrimônio Imaterial e dá outras providências. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3551.htm. Acesso em: 27 mar. 2025.

BRASIL. **Decreto-lei nº 25, de 30 de novembro de 1937**. Organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0025.htm. Acesso em: 10 mar. 2025.

BRASIL. **Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 17 mar. 2025.

BRASIL. **Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN)**. Disponível em:
<http://portal.iphan.gov.br/>. Acesso em: 26 mar. 2025.

BRASIL. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN). **Desafios contemporâneos para a gestão do patrimônio**. Brasília: IPHAN, 2015; Disponível em:
[http://portal.iphan.gov.br/noticias/detalhes/1019/desafios-contemporaneos-para-a-gestao-do-patrimonio.](http://portal.iphan.gov.br/noticias/detalhes/1019/desafios-contemporaneos-para-a-gestao-do-patrimonio;); Acesso em: 03 abr. 2025.

BRASIL. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN). **O Brasil e os Desafios do Patrimônio**. Brasília: IPHAN, 2007. Disponível em:
<http://portal.iphan.gov.br/noticias/detalhes/1764/o-brasil-e-os-desafios-do-patrimonio>. Acesso em: 01 de abr. 2025.

BRASIL. **Lei nº. 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm. Acesso em 26 fev. 2025.

BRASIL. **Lei nº. 9.605, de 12 de fevereiro de 1998**. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9605.htm. Acesso em: 17 mar. 2025.

BRASIL. **Lei nº. 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em: 17 mar. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Acórdão proferido em Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 2544/RS**. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Julgado em 28 jun. 2006. Publicado no DJ em 17 nov. 2006

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 38. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2024.

CONCEIÇÃO, Giovana Maria da. **Interesse público versus interesse privado**: a supremacia do interesse público deve prevalecer? 2020. 17f. Artigo Científico (Especialização Lato Sensu em Direito Administrativo) – Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2020. Disponível em:

https://emerj.tjrj.jus.br/files/pages/revistas/direito_administrativo/edicoes/n4_2020/pdf/GiovanaMariadaConceicao.pdf. Acesso em: 26 fev. 2025.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 38. ed. Rio de Janeiro: Forense Ltda., 2025.

ESPÍRITO SANTO (ESTADO). Secretaria Estadual da Cultura do Espírito Santo (SECULT). **Tombamento**. Disponível em: <https://secult.es.gov.br/tombamento>. Acesso em: 04 abr. 2025.

FANT, Giovanna; Intervenção do estado na propriedade privada – a jurisprudência do STJ. *In: Instituto de Direito Real*, portal eletrônico de informações, 2024. Disponível em: <https://direitoreal.com.br/artigos/intervencao-do-estado-na-propriedade-privada-a-jurisprudencia-do-stj>. Acesso em: 17 mar. 2025.

GABARDO, Emerson. O princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado como fundamento do Direito Administrativo Social. **Revista de Investigações Constitucionais**, v. 4, n. 2, p. 95–130, 2017. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rinc/article/view/53437/33212>. Acesso em: 25 fev. 2025.

INGÁ Arquitetura e Restauro. Conservação do patrimônio histórico: desafios e estratégia para um futuro sustentável. *In: INGÁ Escreve*, portal eletrônico de informações, 2023. Disponível em: <https://www.inga.arq.br/conteudo/inga-escreve-blog/Conservacao-Patrimonio-Historico-desafios-estrategias-futuro-sustentavel>. Acesso em: 04 abr. 2025.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 2023.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de; **Curso de Direito Administrativo**. 19 ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2005.

MIRANDA, Marcos Paulo de Souza; A competência para legislar sobre patrimônio cultural. *In: Consultor Jurídico*, portla eletrônico de informações, 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-nov-13/ambiente-juridico-competencia-legislar-patrimonio-cultural/>. Acesso em: 27 mar. 2025.

PATRIOTA, Caio César Soares Ribeiro Borges; O princípio da indisponibilidade do interesse público. *In: Jus Brasil*, portla eletrônico de informações, 2017. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/o-principio-da-indisponibilidade-do-interesse-publico/433355628>. Acesso em: 26 fev 2025.

PESTANA, Marcio; Tombamento no Brasil: questões jurídicas polêmicas. **Revista Jurídica Luso-Brasileira**, n. 6, a. 1 2015. Disponível em: https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2015/6/2015_06_1045_1075.pdf. Acesso em: 24 mar. 2025.

PORTAL LexML; **ADI 2544/RS** – Rio Grande do Sul; 2006 Disponível em: <https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:supremo.tribunal.federal;plenario:acordao;adi:2006-06-28;2544-1977324>. Acesso em: 27 mar. 2025.

PRADO FILHO, Francisco Octavio de Almeida; Tombamento: espécies de servidão administrativa. *In: Almeida Prado Advogados*, portla eletrônico de informações, 2021. Disponível em: <https://almeidapradoadv.com.br/tombamento-especie-de-servidao-administrativa/>. Acesso em 24 mar. 2025.

RIBEIRO, Marcia Weber Lotto; Formas restritivas de intervenção do estado na propriedade; **Revista Científica Semana Acadêmica**, Fortaleza, v. 01, 2014. Disponível em: <https://semanaacademica.org.br/artigo/formas-restritivas-de-intervencao-do-estado-na-propriedade>. Acesso em: 28 fev. 2025.

SCHIER, Paulo Ricardo. Ensaio sobre a supremacia do interesse público sobre o privado e o regime jurídico dos direitos fundamentais. **Revista de ciências jurídicas**, v. 12., n. 2., 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.5020/23172150.2012.162-172>. Acesso em abr. 2025.

SILVA, João A. **Desafios na Conservação do Patrimônio Histórico de Cachoeiro de Itapemirim**. Cachoeiro de Itapemirim: Editora Municipal, 2020.

A HISTÓRIA NA CIDADE E A CIDADE NA HISTÓRIA: UMA ANÁLISE DO TOMBAMENTO DA ESTAÇÃO FERROVIÁRIA DO BAIRRO GUANDU EM CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM, ESPÍRITO SANTO

Cristiano Silveira Rodrigues¹

Paola Yazegy Perim²

Tauã Lima Verdán Rangel³

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A preservação do patrimônio histórico desempenha um papel essencial na sua conservação histórica, econômica e cultural, além da memória coletiva para a sociedade. No Brasil, o tombamento é um dos principais instrumentos utilizados para garantir a manutenção de espaços históricos, impedindo sua destruição ou descaracterização. Trata-se de uma das modalidades de intervenção do Estado na propriedade, que possui seu fundamento no princípio da supremacia do interesse público sobre o privado.

¹ Graduando do Curso de Direito da Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI). E-mail: silveirarodrigues.37@gmail.com;

² Professora Orientadora. Mestranda em Educação pela Universidade Estácio de Sá. É especialista em Direito Público pela Universidade Gama Filho e em Gestão Escolar com Habilitação em Administração pela Faculdade Multivix, além de graduada em Direito pela Faculdade de Castelo. Atua como docente na Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI). No Centro Estadual de Educação Técnica Emílio Nemer (CEET), exerce as funções de Coordenadora de Estágio e do Turno Vespertino. Também integra a Growup, Incubadora de Atividades Empreendedoras do CEET Emílio Nemer. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3243755491831513>

³ Professor Orientador. Estudos Pós-Doutorais em Sociologia Política pela Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF). Doutorado e mestrado em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Líder do Grupo de Pesquisa “FACES e Interfaces do Direito: Sociedade, Cultura e Interdisciplinaridade no Direito”, vinculado à Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI) Professor Universitário, Pesquisador e Articulista. Correio Eletrônico: taua_verdan2@hotmail.com. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8802878793841195>

A Estação Ferroviária do bairro Guandu, no município de Cachoeiro de Itapemirim/ES, foi um dos patrimônios históricos que passaram por esse processo de proteção. O objetivo deste trabalho é analisar o processo de tombamento da estação, destacando sua relevância histórica, os desafios para sua preservação e as implicações para a população local. Por meio da contextualização histórica da ferrovia e de análise documental do processo de tombamento, este resumo pretende evidenciar a relação entre a cidade e seu patrimônio.

MATERIAL E MÉTODO

A metodologia utilizada baseia-se em uma abordagem qualitativa, por meio de revisão bibliográfica, análise documental e levantamento de informações sobre o tombamento da Estação Ferroviária do bairro Guandu. Foram consultadas fontes primárias, como documentos oficiais e relatórios de órgãos responsáveis pela preservação patrimonial, além de fontes secundárias, incluindo artigos e obras que discutem a história ferroviária no estado do Espírito Santo.

DESENVOLVIMENTO

O Direito Administrativo, como ramo do Direito Público, pode ser conceituado como o “conjunto de normas e princípios que, visando sempre ao interesse público, regem as relações jurídicas entre as pessoas e órgãos do Estado e entre este e as coletividades a que devem servir” (Carvalho Filho, 2024, p. 06). Como forma de nortear o exercício da atividade administrativa do Estado, tem nos princípios administrativos seus postulados fundamentais, que visam orientar todo o modo de agir da administração pública. Nesse sentido, é inconcebível a existência de qualquer ato administrativo que não tenha neles o seu próprio fundamento.

Dentre os diversos princípios (Expressos ou Reconhecidos), a supremacia do interesse público tem no Estado a sua própria razão de existir, qual seja, o interesse da

coletividade em detrimento do interesse particular. O Estado atua em benefício da coletividade, uma vez que não é o indivíduo em si o destinatário da atividade administrativa, mas toda a sociedade. Trata-se, portanto, do primado do interesse público (Carvalho Filho, 2024). Como exemplo de aplicação do supracitado princípio, podemos destacar o instituto da desapropriação, em que o interesse público prevalece sobre o do particular.

Com a ampliação das atividades assumidas pelo Estado visando atender às necessidades coletivas, o Poder Estatal deixou de prever apenas obrigações negativas (não fazer), impondo também obrigações positivas, abrangendo não só a ordem pública, como também a ordem econômica e social. Tal tendência é percebida com a crescente interferência do Estado na vida econômica e no direito de propriedade, a exemplo das normas que condicionam o uso da propriedade a uma função social e a preocupação com os interesses difusos, como o meio ambiente e o patrimônio histórico e artístico nacional (Di Pietro, 2025).

A intervenção do Estado na propriedade privada decorre da necessidade de preservar o interesse público e pode ocorrer de diversas formas, a exemplo da desapropriação, a requisição administrativa e o tombamento. Assim como os demais direitos fundamentais, o direito de propriedade não é absoluto. Ainda que atenda a função social, “é possível a intervenção estatal para restringi-la ou condicioná-la de modo a satisfazer o interesse público” (Oliveira, 2025, p. 609). Ademais, importa destacar que apenas a propriedade que atende à função social, conforme delineada pelo ordenamento jurídico, tem *status* de direito fundamental, nos moldes do artigo 5º, XXII e XXIII, da Constituição Federal.

A supremacia do interesse público sobre o privado configura-se como verdadeiro postulado fundamental, cuja estabilidade da ordem social depende dessa posição privilegiada do Estado (Carvalho Filho, 2024). No caso da intervenção da propriedade, o Estado age de forma vertical, pois cria imposições que de alguma forma irão restringir o uso da propriedade pelo seu *dominus*. Nesse sentido, toda vez que um interesse privado colidir

com um interesse público, deve este sempre prevalecer, consagrando-se como um dos fundamentos da intervenção estatal na propriedade.

Destarte, a função social da propriedade tem na supremacia do interesse público o seu próprio fundamento, impondo ao particular o dever de zelar pela sua correta destinação, como forma de alcançar o bem-estar social, de modo a prevalecer os relevantes interesses da coletividade. Assim também o fez o atual Código Civil, expressando o conteúdo social do direito de propriedade, destacando o seu caráter subjetivo. Esse direito, por sua vez, “deve ser exercido de forma compatível com suas finalidades econômicas e sociais e com a necessidade de preservação do meio ambiente e do patrimônio público” (Carvalho Filho, 2024, p. 663).

Como forma de impor a sua supremacia, pode o Poder Público estabelecer outras limitações ao direito de propriedade em prol do interesse público, no exercício do chamado poder de polícia⁴. Por essa razão é que os direitos de usar, gozar e dispor de uma coisa, de forma ilimitada, contrapõe-se a função social da propriedade, cujo direito deve estar condicionado ao bem-estar social (Nohara, 2025). Tais limitações, de natureza administrativa, podem abranger determinações positivas (no sentido de fazer, como a limpeza de um terreno) ou negativas (no sentido de não fazer, como não construir um edifício em desacordo aos critérios definidos no Plano Diretor do município).

Entre às restrições administrativas, temos o tombamento, que tem por objetivo inscrever determinado bem, revestido dos requisitos necessários para integrar o patrimônio cultural brasileiro, em livro próprio, para efeitos de preservação. É o instrumento utilizado pelo Poder Público, com a colaboração da comunidade, que visa proteger e tutelar o patrimônio cultural brasileiro (Nohara, 2025), assim considerado “os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira” (Brasil, 1988)

⁴ É a prerrogativa de direito público que, calcada na lei, autoriza a Administração Pública a restringir o uso e o gozo da liberdade e da propriedade em favor do interesse da coletividade (Carvalho Filho, 2024, p. 66).

Conforme lição de Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2025, p. 155), o tombamento “é a forma de intervenção do Estado na propriedade privada, que tem por objetivo a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional”. É, portanto, um procedimento administrativo em que o Poder Público utiliza para impor restrições a bens de qualquer natureza, seja por sua vinculação a fatos memoráveis da história seja por seu excepcional valor arqueológico ou artístico. Via de regra, não gera direito a indenização, por se tratar de uma restrição parcial, porquanto não impede ao particular o exercício dos direitos inerentes ao domínio.

É um instrumento jurídico de proteção ao patrimônio natural e cultural, em que o Estado pode intervir na propriedade a fim de sujeitá-la a um regime especial de tutela. É medida que tem por objetivo evitar que o proprietário faça alterações, ou mesmo destrua a coisa, eliminando vestígios de fatos e épocas, do interesse da sociedade. Por ser um ato administrativo que impõe restrições ao proprietário do bem para garantir sua preservação, o tombamento não transfere a propriedade para o Estado, mas estabelece limites ao uso e alteração do bem tombado. Segundo a melhor doutrina, “não é nem servidão nem limitação administrativa, mas um instrumento especial de intervenção restritiva do Estado na propriedade privada” (Carvalho Filho, 2024, p. 682).

As modalidades de tombamento podem ser classificadas: a. quanto à constituição ou procedimento: de ofício, voluntário ou compulsório; b. quanto à eficácia: provisório ou definitivo; c. quanto aos destinatários: geral ou individual. Distingue-se, ainda, conforme a natureza dos bens: se públicos ou particulares. O tombamento de ofício se processa mediante simples notificação à entidade a quem pertencer (União, Estado ou Município) ou sob cuja guarda estiver a coisa tombada. O voluntário, por sua vez, mediante consentimento, expresso ou implícito, do proprietário. E, por último, o compulsório, quando é feito por iniciativa do Poder Público, mesmo contra a vontade do proprietário (Di Pietro, 2025).

Via de regra, o tombamento assume essa modalidade, ou seja, à revelia da vontade do proprietário. Nessa hipótese, a questão é quase sempre dirimida pelo Poder Judiciário, a quem caberá a apreciação do mérito do ato administrativo, e não o seu fundamento, porquanto é dever do Estado proteger o patrimônio cultural brasileiro. Nesse sentido, o juiz

não vai examinar se o poder público deve ou não tombar, “mas se a coisa pode ser tombada, isto é, se ela se reveste do ‘excepcional valor arqueológico, etnográfico, bibliográfico ou artístico’ a que se refere o *caput* do art.1º de Decreto-Lei nº 25/37” (Assumpção Alves, 2008, p. 69).

RESULTADOS E DISCUSSÃO

A história de Cachoeiro de Itapemirim começa como a de muitas outras cidades brasileiras, desenvolvidas às margens de um rio, com a exploração do garimpo do ouro e da cultura cafeeira. Teve início em 1812, quando o donatário da capitania do Estado, Francisco Alberto Rubim, recebeu a tarefa de desenvolver e povoar a região, até então dominada pelos índios Puris. Grandes latifundiários dominavam a região de Itapemirim e, de lá, estendiam sua soberania até Cachoeiro. Localizada no sul do estado do Espírito Santo, destaca-se como a mais importante cidade dessa região do ponto de vista econômico (Decothé, 2017).

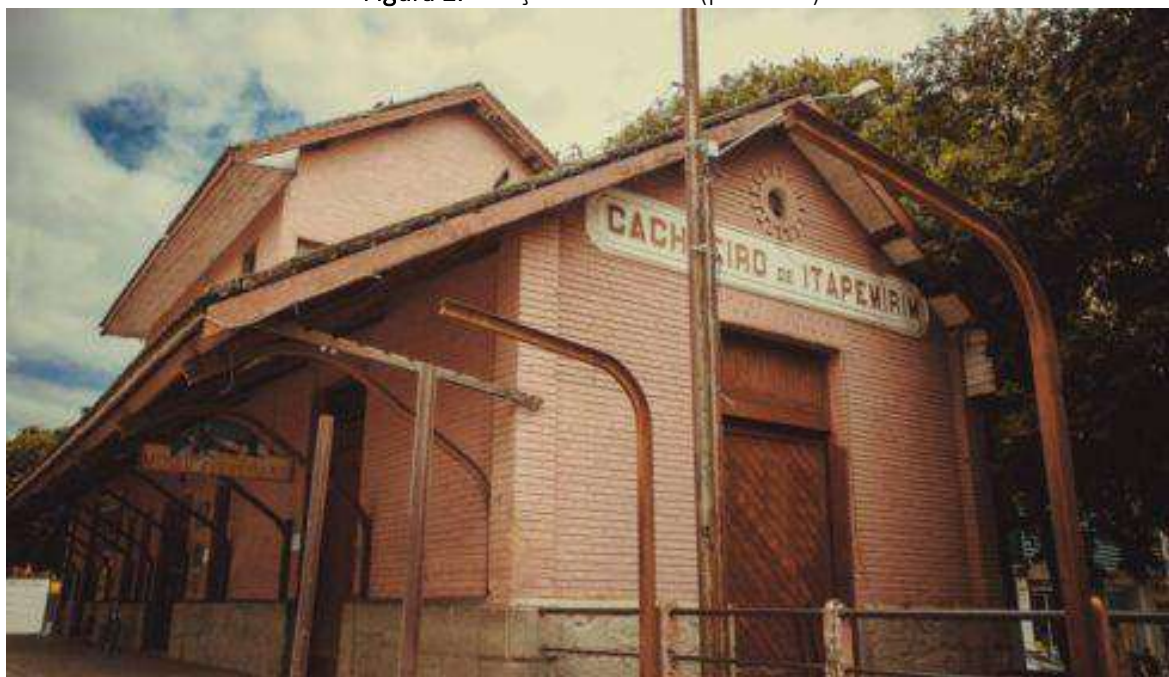
Figura 1. Estação Ferroviária (passado)



Fonte: Abelha, 2023.

Fruto da expansão da produção de café do Norte do Rio de Janeiro no final do século XX, a cidade se desenvolveu no último ponto navegável do Rio Itapemirim. Foi o centro escoador de toda a produção do Vale do Itapemirim. A ideia do projeto com a ferrovia foi apresentada à Assembleia Provincial pelo historiador, jornalista e deputado estadual, Basílio Carvalho Daemon, em 31 de outubro de 1872, quatorze anos antes de bater a primeira estaca e assentar os trilhos. Apenas em 1886 é que se iniciou a montagem da locomotiva, que Partia da Vila de Cachoeiro até a estação do entroncamento de Matosinhos, em Duas Barras, de onde seguia em um ramal para Castelo e em outro para Alegre. Foi, então, em 1910, que a ferrovia completava a tão sonhada ligação entre Vitória e Cachoeiro (Cachoeiro de Itapemirim (Município), 2024).

Figura 2. Estação Ferroviária (presente)



Fonte: Abelha, 2023.

Localizada na área central da cidade, no bairro Guandu, a antiga Estação Ferroviária – atual Museu Ferroviário “Domingos Lage” – passou por esse processo de reconhecimento

e proteção do patrimônio cultural. Tombada pela Prefeitura Municipal de Cachoeiro de Itapemirim em 2003, ainda mantém suas características originais desde a sua construção, datado de 1903. Durante décadas atendeu à linha que ligava Vitória ao Rio de Janeiro quando, em 1992, foram retirados os trilhos do centro da cidade. Em 2007, foi transformado em museu, que atualmente conta com um acervo permanente de fotografias, documentos, móveis e objetos de época (Cachoeiro de Itapemirim (Município), 2018).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A estudo sobre o tombamento da Estação Ferroviária do bairro Guandu reforça a importância da preservação do patrimônio histórico como forma de valorização da memória coletiva. O tombamento, embora fundamental, deve ser acompanhado de iniciativas que garantam a revitalização e utilização adequada desses espaços. A implementação de projetos culturais e turísticos na estação pode representar uma solução para sua preservação, ao mesmo tempo em que promove o desenvolvimento econômico e social da região. Assim, mostra-se fundamental uma maior articulação entre poder público, instituições culturais e a comunidade local para a efetiva conservação do patrimônio.

Em 2023, após 120 anos de história, foi anunciada pela Prefeitura Municipal de Cachoeiro de Itapemirim a restauração do imóvel, que vem passando por melhorias em toda a sua estrutura, com recursos do programa de Coinvestimento da Cultura – Fundo a Fundo, do governo estadual. Na ocasião, destacou-se a vocação cultural da cidade e a relevância de políticas públicas voltadas ao setor, sobretudo visando a preservar e incentivar o acervo histórico do município, como forma de resgatar o interesse da comunidade local acerca da importância do patrimônio cultural para as presentes e futuras gerações.

REFERÊNCIAS

ALVES, Alexandre Ferreira de Assumpção. O Tombamento como Instrumento de Proteção ao Patrimônio Cultural. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, v. 98, p. 65-98, 2008.

BRASIL. Constituição [1988]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 05 de outubro de 1988. Brasília-DF: Senado Federal, 1988.

CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM (MUNICÍPIO). **Assinada ordem de serviço para restauração do Museu Ferroviário Domingos Lage**. Cachoeiro de Itapemirim: Prefeitura Municipal de Cachoeiro de Itapemirim, 2023. Disponível em: <https://www.cachoeiro.es.gov.br/noticias/assinada-ordem-de-servico-para-restauracao-do-museu-ferroviario-domingos-lage/>. Acesso em 05 abr. 2025.

CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM (MUNICÍPIO). Cachoeiro comemora 115 anos da antiga Estação Ferroviária. *In: Diário Oficial do Município de Cachoeiro de Itapemirim*, a. 53, n. 5.678, 8 out. 2018. Disponível em: <https://sistemasprefeitura.cachoeiro.es.gov.br/transparencia/diario/arq/Diario5678-08.pdf>. Acesso em 16 mar. 2025.

CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM (MUNICÍPIO). **História do município**. Cachoeiro de Itapemirim: Prefeitura Municipal de Cachoeiro de Itapemirim, 2024. Disponível em: <https://www.cachoeiro.es.gov.br/a-cidade/historia/>. Acesso em 05 abr. 2025.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 38. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2024.

DECOTHÉ, Laís do Rosário. **História de Cachoeiro de Itapemirim**. Cachoeiro de Itapemirim: Câmara Municipal de Cachoeiro de Itapemirim, 2017. Disponível em: <https://www.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br/institucional/historia/historia-de-cachoeiro-de-itapemirim>. Acesso em 05 abr. 2025.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 38. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025.

GASPAR, Almir. Estação Ferroviária de Cachoeiro: 120 anos. *In: Ferrovia Vez e Voz*, São Paulo, 2023. Disponível em: <https://ferroviavezevoz.com/2023/08/06/estacao-ferroviaria-de-cachoeiro-120-anos/>. Acesso em 05 abr. 2025.

NOHARA, Irene Patrícia D. **Direito Administrativo**. 14. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2025.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho R. **Curso de Direito Administrativo**. 13. ed. Rio de Janeiro: Método, 2025.

EDUCAÇÃO PATRIMONIAL E PROTEÇÃO CULTURAL: PARA ALÉM DE TOMBAR, ASSEGURAR UMA FUNÇÃO EDUCATIVA AOS BENS TOMBADOS

Júlia Zumerle Intringes¹
Paola Yazegy Perim²
Tauã Lima Verdán Rangel³

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A Educação Patrimonial emerge como uma ferramenta crucial para a construção de uma consciência crítica e participativa em relação ao patrimônio cultural. Este processo educativo não se limita à mera preservação física dos bens culturais, mas busca envolver a sociedade na compreensão de seu valor histórico, social e cultural. De acordo com a Constituição Brasileira, o patrimônio cultural é constituído por bens materiais e imateriais que representam a identidade, a memória e as práticas dos diferentes grupos que formam

¹ Graduanda do Curso de Direito da Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI). E-mail: julia.zumerle00@gmail.com;

² Professora Orientadora. Mestranda em Educação pela Universidade Estácio de Sá. É especialista em Direito Público pela Universidade Gama Filho e em Gestão Escolar com Habilitação em Administração pela Faculdade Multivix, além de graduada em Direito pela Faculdade de Castelo. Atua como docente na Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI). No Centro Estadual de Educação Técnica Emílio Nemer (CEET), exerce as funções de Coordenadora de Estágio e do Turno Vespertino. Também integra a Growup, Incubadora de Atividades Empreendedoras do CEET Emílio Nemer. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3243755491831513>

³ Professor Orientador. Estudos Pós-Doutorais em Sociologia Política pela Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF). Doutorado e mestrado em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Líder do Grupo de Pesquisa “FACES e Interfaces do Direito: Sociedade, Cultura e Interdisciplinaridade no Direito”, vinculado à Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI) Professor Universitário, Pesquisador e Articulista. Correio Eletrônico: taua_verdan2@hotmail.com. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8802878793841195>

a sociedade brasileira. O tombamento, como uma das principais formas de proteção do patrimônio, visa garantir a integridade desses bens.

No entanto, a preservação do patrimônio não deve se restringir a aspectos legais e técnicos, sendo fundamental que a comunidade se sinta parte desse processo. A Educação Patrimonial tem o potencial de estreitar a relação entre os bens culturais e as pessoas, promovendo um entendimento mais profundo sobre o patrimônio e sua importância para a formação das identidades culturais. Este texto explora a interseção entre o tombamento, a preservação do patrimônio e a Educação Patrimonial, ressaltando a necessidade de um envolvimento ativo das comunidades na valorização e manutenção de seu patrimônio.

MATERIAL E MÉTODOS

O método utilizado para a elaboração deste trabalho foi a revisão bibliográfica com base em consultas em artigos encontrados na Internet e as publicações do IPHAN (Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional).

DESENVOLVIMENTO

A educação patrimonial está diretamente ligada ao patrimônio, pois é por meio dela que as pessoas aprendem a reconhecer, valorizar e preservar os bens culturais, históricos e naturais de uma sociedade. A composição do patrimônio cultural se encontra descrita na Convenção para a Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural elaborada pela Unesco, ratificada pelo Decreto No. 80.978, de 12 de dezembro de 1977, abrangendo:

Os monumentos. – Obras arquitectónicas, de escultura ou de pintura monumentais, elementos de estruturas de carácter arqueológico, inscrições, grutas e grupos de elementos com valor universal excepcional do ponto de vista da história, da arte ou da ciência;

Os conjuntos. – Grupos de construções isoladas ou reunidos que, em virtude da sua arquitetura, unidade ou integração na paisagem têm valor universal excepcional do ponto de vista da história, da arte ou da ciência; Os locais de interesse. – Obras do homem, ou obras conjugadas do homem e da natureza, e as zonas, incluindo os locais de interesse arqueológico, com um valor universal excepcional do ponto de vista histórico, estético, etnológico ou antropológico. (Convenção para a Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural, 1972).

O patrimônio cultural ainda se divide entre material e imaterial. O patrimônio cultural material refere-se aos bens tangíveis, ou seja, que podem ser tocados, vistos ou fisicamente conservados. Ele inclui bens imóveis, como edificações históricas, sítios arqueológicos e monumentos e bens móveis, incluindo, por exemplo, obras de arte, livros raros e documentos históricos. Esses bens carregam valor simbólico e histórico para um grupo social, representando sua trajetória e identidade ao longo do tempo. A preservação do patrimônio material está ligada à ideia de memória coletiva e à necessidade de garantir sua integridade para as futuras gerações (Brasil. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, 2014).

Ter acesso ao patrimônio cultural como direito fundamental é uma garantia reconhecida na Constituição Brasileira. Ele envolve não apenas o direito de usufruir dos bens culturais, mas também o dever do Estado e da sociedade de proteger, preservar e promover esses bens para as atuais e futuras gerações (Brasil. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, 2014). Em seu artigo 215, a Constituição deixa claro o papel do Estado na conservação e proteção do patrimônio brasileiro:

Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.

§ 1º O Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional.

§ 2º A lei disporá sobre a fixação de datas comemorativas de alta significação para os diferentes segmentos étnicos nacionais.

§ 3º A lei estabelecerá o Plano Nacional de Cultura, de duração plurianual, visando ao desenvolvimento cultural do País e à integração das ações do poder público que conduzem à:

I - defesa e valorização do patrimônio cultural brasileiro;

II - produção, promoção e difusão de bens culturais

[...]

IV - democratização do acesso aos bens de cultura (Brasil, 1988).

Construções que representam importância histórica para a cultura brasileira são tombadas. A palavra "tombo", no sentido de registro, passou a ser utilizada pelo Arquivo Nacional Português, criado por D. Fernando em 1375, e inicialmente situado em uma das torres da muralha que defendia a cidade de Lisboa. Com o tempo, esse local passou a ser conhecido como a Torre do Tombo (Brasil. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, 2014). Lá, eram armazenados os livros de registros especiais, chamados livros do tombo. No Brasil, em respeito a essa tradição, o Decreto-Lei adotou essa terminologia para designar que qualquer bem material passível de ser protegido por meio do ato administrativo de tombamento seja registrado no respectivo Livro do Tombo.

O tombamento é um ato administrativo realizado pelo poder público, com o objetivo de proteger o patrimônio cultural e histórico do local. Ele é regido por leis específicas, como a Lei nº 9.605/1998, que trata da proteção ao meio ambiente e do patrimônio cultural, e a Lei nº 3.924/1961, que trata especificamente sobre o tombamento. A partir da Intervenção do Estado na propriedade privada, esse processo impede que o bem seja alterado, destruído ou descaracterizado sem a autorização do poder público, garantindo a sua integridade e a manutenção da memória cultural e histórica.

Sob a tutela do Iphan, os bens tombados se subdividem em bens móveis e imóveis, entre os quais estão conjuntos urbanos, edificações, coleções e acervos, equipamentos urbanos e de infraestrutura, paisagens, ruínas, jardins e parques históricos, terreiros e sítios arqueológicos. O objetivo do tombamento de um bem cultural é impedir sua destruição ou mutilação, mantendo-o preservado para as gerações futuras. (Brasil. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, 2014).

Bens culturais, sejam eles móveis ou imóveis, sejam eles isolados ou em conjunto, públicos ou privados, que estão em processo de tombamento ou já foram tombados, são aqueles considerados de valor significativo pelo poder público. Por conta dessa avaliação, sua preservação física é assegurada por meio da restrição dos direitos relacionados à propriedade (uso e disposição). Assim, são estabelecidas obrigações de conservação (como a manutenção do bem e a notificação às autoridades em caso de danos ou roubo), além de restrições quanto a intervenções, que só podem ser realizadas com a autorização prévia do governo.

O tombamento administrativo definitivo é um ato jurídico que produz diversos efeitos, para o proprietário do bem, para o Poder Público em geral e para a vizinhança. Para o proprietário surge primeiramente o dever de conservar e a proibição de realizar intervenções não autorizadas, com ajuda subsidiária do poder competente, sob pena de multa, e eventualmente da configuração de crime ambiental. Além disso, traz diversas limitações quanto ao exercício da propriedade, especialmente quanto ao poder de disposição, com restrições à alienabilidade e à mobilidade do bem, regras quanto à manutenção da sua visibilidade e a obrigação de averbar a condição de tombado em cartório, com o intuito de resguardar direito de terceiros, especialmente quanto às restrições causadas pelo tombamento. (Campos *et al*, 2015, p 41).

Muitas vezes, o instituto do tombamento costuma se concentrar mais na preservação física do bem, sem considerar suficientemente a relação do mesmo com a comunidade que o cerca. Isso pode levar a uma desconexão entre o patrimônio e as pessoas que deveriam ser suas principais guardiãs e intérpretes. A falta de um trabalho educativo e de conscientização pode resultar em desinteresse pela preservação, além de uma relação distante e pouco engajada com os bens tombados (Florêncio *et al*, 2012).

RESULTADOS E DISCUSSÃO

A Educação Patrimonial caracteriza-se como a ferramenta que educa e instiga o cidadão e a sociedade a entender e o contexto histórico e social que está inserido através do estudo de tudo que compreende um patrimônio cultural. O artigo 216 da Constituição Federal do Brasil elenca os constituintes de um Patrimônio Cultural Brasileiro:

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

I - as formas de expressão;

II - os modos de criar, fazer e viver;

III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas;

IV - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais;

V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico. (Brasil, 1988).

O desenvolvimento de senso crítico e envolvimento da comunidade é parte importante do processo de educação patrimonial, pois é dessa forma que a proteção e preservação de bens históricos consegue se manter. O Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) disponibilizou, em 1999, o Guia Básico da Educação Patrimonial, documento referência no assunto, que traz importante definição acerca do papel exercido pela Educação Patrimonial:

A Educação Patrimonial é um instrumento de “alfabetização cultural” que possibilita ao indivíduo fazer a leitura do mundo que o rodeia, levando-o à compreensão do universo sociocultural e da trajetória histórico-temporal em que está inserido. Este processo leva ao reforço da auto-estima dos indivíduos e comunidades e à valorização da cultura brasileira, compreendida como múltipla e plural (Brasil. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, 1999).

É nessa parte que a Educação Patrimonial mostra sua importância. Sônia Regina Rampim Florêncio, coordenadora de Educação Patrimonial do Iphan, defende a ideia de que a educação sobre o patrimônio cultural deve ser mais do que disseminação técnica de informações: ela deve promover uma interação verdadeira e contínua com as comunidades, respeitando sua vivência e conhecimentos locais, para que o patrimônio seja preservado de forma significativa e participativa (Tolentino, 2012).

Além disso, a Educação Patrimonial deve ser tratada como um conceito basilar para a valorização da diversidade cultural, para o fortalecimento de identidades e de alteridades no mundo contemporâneo e como um recurso para a afirmação das diferentes maneiras de ser e de estar no mundo. O reconhecimento desse fato, certamente, inserido em um campo de lutas e contradições, evidencia a visibilidade de culturas marginalizadas ou excluídas da modernidade ocidental, e que são fundamentais para o estabelecimento de diálogos interculturais e de uma cultura de tolerância com a diversidade (Tolentino, 2012, p 24).

A preservação do patrimônio cultural não pode se limitar à simples tutela física dos bens tombados, mas deve abranger uma atuação mais ampla que envolva as comunidades e seus contextos históricos, sociais e culturais. A Educação Patrimonial desempenha um papel fundamental nesse processo, promovendo uma interação significativa e contínua com os bens culturais e assegurando que a preservação se faça de maneira participativa. Ao integrar as comunidades na valorização de seu patrimônio, reconhecendo as diversas formas de expressão cultural e suas implicações no fortalecimento das identidades, a Educação Patrimonial se torna não apenas um instrumento de preservação, mas também um motor para a construção de uma sociedade mais consciente, plural e respeitosa com suas próprias raízes e com a diversidade cultural. Assim, é fundamental que o tombamento e a preservação do patrimônio caminhem lado a lado com estratégias educativas que despertem o senso crítico e a valorização do patrimônio como um bem coletivo, essencial para a construção de uma memória social compartilhada e inclusiva.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

À luz do exposto, tem-se que a análise desenvolvida reforça que a preservação do patrimônio cultural não se limita a ações jurídicas e técnicas, como o tombamento, mas exige o envolvimento efetivo da sociedade por meio da Educação Patrimonial. Essa abordagem é fundamental para despertar o senso crítico, fortalecer a identidade coletiva e criar vínculos reais entre a comunidade e seus bens culturais.

A educação patrimonial se mostra indispensável para garantir que os bens tombados não sejam apenas objetos de conservação física, mas também referências vivas de memória, história e cultura. O diálogo constante entre poder público, instituições e sociedade civil é essencial para que o patrimônio seja compreendido, valorizado e protegido de forma participativa e consciente. Assim, conclui-se que a integração entre tombamento e práticas educativas é o caminho para a construção de uma memória social inclusiva, que respeite a diversidade cultural e assegure a transmissão dos valores patrimoniais às futuras gerações.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada e 05 de outubro de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em 05 mar. 2025.

BRASIL. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. **Bens Tombados**. Brasília, DF: IPHAN, 2014. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/126>. Acesso em: 02 jun. 2025.

BRASIL. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. **Patrimônio: práticas e reflexões**. Rio de Janeiro: IPHAN/COPEDOC, 2007.

BRASIL. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. **Patrimônio Imaterial**. Brasília, DF: IPHAN, 2014. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/234>. Acesso em: 02 jun. 2025

BRASIL. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. **Patrimônio Material**. Brasília, DF: IPHAN, 2014. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/276/>. Acesso em: 02 jun. 2025

CAMPOS, Juliano Bitencourt; PREVE, Daniel Ribeiro; SOUZA, Ismael Francisco de. **Patrimônio cultural, direito e meio ambiente: um debate sobre a globalização, cidadania e sustentabilidade**. Curitiba: Multideia, 2015.

FLORENCIO, Sônia Rampim *et al.* **Educação Patrimonial: Histórico, conceitos e processos**. Brasília, DF: IPHAN, 2014.

HORTA, Maria de Lourdes Parreiras; GRUNBERG, Evelina; QUEIROZ, Adriane (org.). **Guia Básico de Educação Patrimonial**. Brasília, DF: IPHAN, 1999.

TOLENTINO, Átila(org). **Educação patrimonial: reflexões e práticas**. João Pessoa: Superintendência do Iphan na Paraíba, 2012.

TOLENTINO, Átila(org). **Educação patrimonial: reflexões e práticas - caderno temático 2**. João Pessoa: Superintendência do Iphan na Paraíba, 2012.

A HISTÓRIA NA CIDADE: UMA ANÁLISE DO TOMBAMENTO DA CASA DA MEMÓRIA EM CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM-ES

João Medeiros Magalhães Cunha¹

Rafael Mendonça Meloni²

Paola Yazegy Perim³

Tauã Lima Verdán Rangel⁴

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A preservação do patrimônio histórico e cultural é um instrumento essencial para garantir a identidade coletiva de uma sociedade. No Brasil, o tombamento de bens históricos, regulamentado pelo Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937, configura-se como uma das principais formas de proteção do patrimônio material e imaterial do país. Dentro desse contexto, a Casa da Memória de Cachoeiro de Itapemirim-ES emerge como um bem tombado de valor inestimável, representando a história e a cultura da cidade, sendo

¹ Graduando do Curso de Direito da Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI). E-mail: joamedeiros65@gmail.com;

² Graduando do Curso de Direito da Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI). E-mail: rafa.22mendonca@icloud.com;

³ Professora Orientadora. Mestranda em Educação pela Universidade Estácio de Sá. É especialista em Direito Público pela Universidade Gama Filho e em Gestão Escolar com Habilitação em Administração pela Faculdade Multivix, além de graduada em Direito pela Faculdade de Castelo. Atua como docente na Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI). No Centro Estadual de Educação Técnica Emílio Nemer (CEET), exerce as funções de Coordenadora de Estágio e do Turno Vespertino. Também integra a Growup, Incubadora de Atividades Empreendedoras do CEET Emílio Nemer. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3243755491831513>

⁴ Professor Orientador. Estudos Pós-Doutorais em Sociologia Política pela Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF). Doutorado e mestrado em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Líder do Grupo de Pesquisa “Fases e Interfaces do Direito: Sociedade, Cultura e Interdisciplinaridade no Direito”, vinculado à Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI) Professor Universitário, Pesquisador e Articulista. Correio Eletrônico: taua_verdan2@hotmail.com. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8802878793841195>

um símbolo da memória coletiva da região e um ponto de referência para os cidadãos e visitantes.

O tombamento da Casa da Memória reflete a necessidade de conciliar a preservação do patrimônio histórico com o desenvolvimento urbano, assegurando que as transformações urbanísticas não descaracterizem o bem cultural. Assim, faz-se necessário compreender os impactos jurídicos e administrativos desse instrumento legal, analisando sua relação com o direito de propriedade, o planejamento urbano e a função social da cidade. Dessa forma, este estudo busca analisar os desafios impostos pelo tombamento da Casa da Memória, destacando sua importância para a sociedade e as dificuldades enfrentadas na manutenção e conservação do bem.

METODOLOGIA

A metodologia empregada na construção do presente pauta-se na utilização do método científico dedutivo. Ainda, no que se refere à abordagem, trata-se de uma pesquisa qualitativa; quanto à natureza, a proposta da pesquisa foi básica, quanto aos objetivos, é uma pesquisa exploratória. Como técnicas de pesquisa, optou-se pela adoção da revisão de literatura sob o formato sistemático, acompanhado de revisão bibliográfica. O critério de seleção do material empregado pautou-se em um viés de aproximação com a temática estabelecida. As plataformas de pesquisa utilizadas foram o *Google Acadêmico*, o *Scielo* e o *Scopus*.

DESENVOLVIMENTO

A proteção do patrimônio histórico e cultural é um reflexo da supremacia do interesse público sobre o interesse privado, princípio basilar do direito administrativo que visa assegurar a preservação de bens que possuem relevância coletiva. No contexto do tombamento, essa prerrogativa estatal se manifesta ao limitar o direito de propriedade para

garantir que determinados imóveis ou espaços de valor histórico-cultural sejam mantidos e conservados para gerações futuras (Venosa, 2017).

A supremacia do interesse público é um princípio que norteia a administração pública, garantindo que a proteção do bem comum tenha precedência sobre interesses particulares (Di Pietro, 2019). A supremacia do interesse público consiste em um princípio implícito e fundamental do Direito Administrativo brasileiro, que assegura a prevalência dos interesses coletivos sobre os individuais quando houver conflito entre eles. Essa diretriz justifica a atuação do Estado em situações como desapropriações, limitações ao uso da propriedade e restrições decorrentes de tombamentos, sempre com vistas à proteção de valores maiores para a sociedade. Segundo Di Pietro (2019), esse princípio integra o chamado regime jurídico-administrativo e é um dos elementos que diferenciam as relações jurídicas privadas das relações que envolvem a Administração Pública, permitindo ao Estado atuar com prerrogativas especiais em nome do bem comum.

De acordo com o Decreto-Lei nº 25/1937, todos os bens de valor histórico, artístico e cultural podem ser tombados caso sua conservação seja considerada de interesse público (Brasil, 1937). Esse instrumento normativo resguarda patrimônios imateriais e materiais, impedindo alterações que comprometam suas características essenciais (Gomes, 2019).

No Brasil, a função social da propriedade é um princípio constitucional expresso no artigo 5º, inciso XXIII, e no artigo 170, inciso III, da Constituição Federal de 1988. Esse princípio estabelece que a propriedade privada deve cumprir uma finalidade que beneficie a coletividade, impedindo seu uso meramente especulativo e garantindo sua utilização para fins sociais, culturais ou ambientais (Brasil, 1988). No caso dos bens tombados, a função social da propriedade se reflete na obrigação de conservar e manter o imóvel em conformidade com sua relevância histórica.

Rodrigues (2021) destaca que o direito de propriedade é relativizado quando se trata da proteção de bens culturais, pois a sua conservação atende a um interesse coletivo que se sobrepõe ao direito individual do proprietário. Assim, embora a propriedade privada seja protegida constitucionalmente, ela não é um direito absoluto, estando sujeita às restrições

impostas pela legislação de proteção ao patrimônio histórico (Rodrigues, 2021). A intervenção do Estado na propriedade privada por meio do tombamento é uma manifestação clara da supremacia do interesse público.

Assim, esse mecanismo garante que bens históricos não sejam demolidos, modificados ou descaracterizados sem autorização dos órgãos responsáveis pela preservação cultural, como o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) (Silva, 2017). No entanto, a imposição de restrições ao uso da propriedade gera uma série de desafios, tanto para os proprietários quanto para os gestores públicos. Segundo Santos (2021), a falta de incentivos governamentais e o alto custo de manutenção de imóveis tombados muitas vezes resultam no abandono dessas propriedades, o que compromete sua integridade estrutural e sua função social.

Diante desse cenário, é fundamental que o Estado não apenas imponha restrições, mas também ofereça mecanismos de apoio financeiro e incentivos fiscais para que os proprietários consigam manter os imóveis em condições adequadas de conservação. Reis, Parente e Zaganelli (2020) apontam que a ausência de políticas públicas voltadas à sustentabilidade econômica do patrimônio histórico é um dos principais fatores que contribuem para a degradação desses bens. Dessa forma, programas de incentivo à conservação, como linhas de crédito especial para reformas e parcerias com a iniciativa privada, podem ser soluções viáveis para viabilizar a manutenção dos bens tombados sem onerar excessivamente seus proprietários.

A propriedade de bens históricos não se limita às suas funções econômica e patrimonial, mas também assume um papel de proteção da memória histórica. O tombamento resguarda a identidade cultural de uma sociedade, garantindo que espaços de relevância histórica sejam preservados como testemunhos do passado. Gomes (2019) destaca que a proteção do patrimônio histórico deve ser acompanhada de medidas que incentivem sua utilização de forma ativa, por meio de projetos culturais, turísticos e educativos que promovam sua valorização.

A intervenção estatal por meio do tombamento é uma medida essencial para garantir a preservação da história e da identidade cultural de uma sociedade. No entanto, para que esse instrumento seja efetivo, é necessário que o Estado adote uma abordagem integrada, oferecendo suporte financeiro e incentivos que tornem viável e sustentável a conservação do patrimônio histórico a longo prazo. Somente com esse equilíbrio entre proteção e incentivos será possível garantir que imóveis tombados, como a Casa da Memória, continuem a desempenhar sua função social e histórica dentro do contexto urbano contemporâneo (Ramos, 2019).

RESULTADOS E DISCUSSÃO

O tombamento é um instrumento jurídico que protege bens históricos, artísticos e culturais, impedindo sua descaracterização ou destruição (Santos, 2021). O Decreto-Lei nº 25/1937 define que "ficam sujeitos ao tombamento todos os bens móveis e imóveis existentes no país e cuja conservação seja de interesse público" (Brasil, 1937). Além disso, a Constituição Federal de 1988 estabelece, em seu artigo 216, que o patrimônio cultural brasileiro deve ser protegido por meio de tombamento e outras formas de salvaguarda (Brasil, 1988).

A Casa da Memória, como um bem tombado, está submetida a restrições legais para garantir sua preservação. Essas restrições impedem que a edificação sofra modificações que comprometam sua identidade histórica e arquitetônica, garantindo que sua conservação seja realizada de forma adequada. No entanto, tais limitações geram desafios para os proprietários e gestores do bem tombado, uma vez que a manutenção desse patrimônio exige investimentos contínuos e apoio do poder público.

O tombamento da Casa da Memória impõe limitações ao direito de propriedade e ao uso do bem, exigindo que sua preservação seja feita com critérios rigorosos. A necessidade de manter a estrutura original do imóvel muitas vezes dificulta reformas e ampliações, impactando a destinação econômica do bem. Além disso, a falta de incentivos

governamentais e de apoio financeiro para a manutenção dos bens tombados agrava a situação, levando à degradação e ao abandono de diversos patrimônios históricos no Brasil (Reis; Parente; Zaganelli, 2020).

A Casa da Memória, como um bem tombado, está sujeita a essas restrições, o que assegura sua preservação, mas também impõe limitações aos proprietários quanto ao uso e manutenção da propriedade. Dessa forma, a Casa da Memória de Cachoeiro de Itapemirim não apenas representa um espaço de preservação, mas também pode ser um polo de desenvolvimento econômico e social para a região, desde que haja investimentos adequados e estratégias eficazes de gestão patrimonial.

Figura 1. Casa da Memória



Fonte: I Patrimônio, [s.d.].

A ausência de políticas públicas efetivas para garantir a sustentabilidade financeira da preservação do patrimônio cultural representa um grande desafio para a gestão dos bens tombados. Conforme destaca Gomes (2019, n.p.), "a proteção do patrimônio histórico deve ser acompanhada de medidas de incentivo à conservação, garantindo que os bens tombados não se tornem um ônus excessivo para seus proprietários". Nesse sentido, instrumentos

como isenções fiscais, subsídios e parcerias com a iniciativa privada podem contribuir para a viabilidade da preservação.

Além dos desafios econômicos, o tombamento também gera impactos urbanísticos. Em muitas cidades, a preservação de bens históricos entra em conflito com o crescimento urbano e a necessidade de novas infraestruturas. A gestão municipal deve equilibrar a valorização do patrimônio cultural com as demandas por desenvolvimento, garantindo que os imóveis tombados continuem cumprindo uma função social relevante.

A análise do tombamento da Casa da Memória demonstra que sua proteção legal é fundamental para garantir a preservação da identidade cultural de Cachoeiro de Itapemirim. Contudo, os desafios financeiros e administrativos exigem uma abordagem mais integrada entre o poder público e a iniciativa privada. É essencial que haja políticas de incentivo para que os proprietários e gestores consigam manter os bens tombados em condições adequadas de conservação.

Além disso, a valorização econômica do patrimônio histórico pode ser potencializada por meio do turismo e de ações culturais. Estudos indicam que cidades que investem na preservação de seu patrimônio histórico têm um aumento significativo na movimentação turística e na valorização imobiliária de suas áreas tombadas (Reis; Parente; Zaganelli, 2020). Dessa forma, políticas que incentivem o uso sustentável desses bens podem transformar desafios em oportunidades de desenvolvimento econômico e social.

A proteção ao patrimônio histórico por meio do tombamento está profundamente relacionada ao princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, um dos fundamentos do Direito Administrativo (Di Pietro, 2019). Quando um bem é tombado, ele passa a representar não apenas um valor material, mas um símbolo cultural coletivo que deve ser protegido e mantido pelo Estado e pela sociedade. Nesse sentido, a Casa da Memória, enquanto bem tombado, tem sua preservação assegurada por esse princípio, ainda que isso imponha limitações ao exercício pleno da propriedade privada.

Conforme Rodrigues (2021), a propriedade no ordenamento jurídico brasileiro não possui caráter absoluto, devendo atender à sua função social, especialmente quando se trata

de bens de interesse histórico e cultural. Assim sendo, o tombamento funciona como uma forma legítima de intervenção estatal na esfera privada, justificada pela necessidade de preservar valores culturais e identitários coletivos, conforme também estabelece a Constituição Federal (Brasil, 1988).

Apesar de sua importância, o tombamento impõe desafios concretos. A manutenção de bens históricos demanda investimentos regulares e conhecimentos técnicos específicos, o que pode se tornar um ônus para os proprietários ou gestores do imóvel. De acordo com Gomes (2019), a preservação patrimonial precisa ser acompanhada de políticas públicas eficazes que ofereçam incentivos financeiros, como isenções fiscais e subsídios, evitando que o tombamento se transforme em um entrave à utilização econômica e social do bem.

Essa realidade pode ser observada na gestão da Casa da Memória, que, apesar de protegida legalmente, depende de uma articulação eficiente entre o poder público e os atores locais para garantir sua conservação. Como aponta Ramos (2019), é fundamental que o planejamento urbano e as estratégias de desenvolvimento considerem o potencial dos bens tombados como vetores de dinamização econômica, especialmente por meio do turismo cultural e da promoção de atividades educativas e artísticas.

A valorização econômica do patrimônio, portanto, não deve ser ignorada. Estudos demonstram que a proteção dos bens culturais, quando bem administrada, pode gerar impactos positivos na valorização imobiliária, no aumento do fluxo turístico e no fortalecimento da identidade local (Reis; Parente; Zaganelli, 2020). A Casa da Memória de Cachoeiro de Itapemirim, nesse contexto, possui grande potencial para se tornar um polo de desenvolvimento regional, desde que sejam implementadas estratégias de gestão patrimonial sustentáveis e participativas.

Ademais, a reflexão sobre o tombamento deve ir além das obrigações legais, envolvendo também aspectos educacionais e simbólicos. Segundo Silva (2017), a atuação do IPHAN na construção da memória nacional evidencia como os bens culturais são instrumentos de representação da história e da cultura de um povo, o que reforça a

importância de políticas públicas que fortaleçam a consciência coletiva sobre o valor desses patrimônios.

Diante disso, é possível concluir que o tombamento, embora essencial para a preservação da memória histórica, exige um comprometimento contínuo do Estado e da sociedade, tanto em termos de recursos quanto de políticas integradas de valorização cultural. O equilíbrio entre a proteção legal e a viabilidade de uso dos bens protegidos é o que permitirá que esses espaços sigam cumprindo sua função social, sem que isso represente um peso desproporcional para seus proprietários ou para o município.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O tombamento da Casa da Memória representa uma estratégia fundamental para preservar a história e a cultura de Cachoeiro de Itapemirim, garantindo que futuras gerações tenham acesso à memória coletiva da cidade. No entanto, a sua manutenção e conservação exigem investimentos contínuos, além de políticas públicas eficazes que possibilitem a sua preservação sem sobrecarregar economicamente os proprietários e gestores.

É necessário que o poder público estabeleça mecanismos de incentivo que auxiliem na conservação dos bens tombados, promovendo isenções fiscais, subsídios e financiamentos específicos para reformas e manutenções. Além disso, parcerias entre governo, setor privado e sociedade civil podem ampliar as possibilidades de gestão e aproveitamento desses espaços, transformando-os em centros de cultura, turismo e educação.

A conscientização da população sobre a importância da preservação do patrimônio histórico também é um fator crucial para o sucesso da política de tombamento. Somente com o engajamento social e com um compromisso efetivo do Estado será possível equilibrar a proteção do patrimônio cultural com as demandas do desenvolvimento urbano, garantindo que a Casa da Memória continue sendo um marco da identidade local e um espaço de valorização da história e da cultura regional.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição [1988]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 05 de outubro de 1988. Brasília-DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937**. Organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0025.htm. Acesso em abr. 2025.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 32. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2019.

GOMES, Bárbara Leônia Farias Batista. **Tombamento e preservação histórica**. Orientador: Prof. Dr. Flávio Romero Guimarães. 2014. 25f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Estadual da Paraíba, Campina Grande, 2014. Disponível em: <http://dspace.bc.uepb.edu.br/jspui/handle/123456789/8434>. Acesso em abr. 2025.

RAMOS, Silvana Pirillo. Desafios do planejamento e desenvolvimento do turismo cultural em centros históricos tombados: o caso de Penedo-Alagoas. *Urbe*. Revista Brasileira de Gestão Urbana, v. 11, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/urbe/a/VJZ77hpFQPmwzkPy8Fyw5fr/>. Acesso em abr. 2025.

REIS, Adrielly Pinto dos; PARENTE, Bruna Velloso; ZAGANELLI, Margareth Vetis. O tombamento como instrumento de tutela do patrimônio histórico-cultural: uma análise acerca da sua efetividade. **Humanidades e Tecnologia em Revista (FINOM)**, a. 14, v. 21, jan.-jul. 2020. Disponível em: https://revistas.icesp.br/index.php/FINOM_Humanidade_Tecnologia/article/viewFile/1052/774?utm_source=. Acesso em abr. 2025.

RODRIGUES, Otávio Luiz. **Direitos Reais**. 3. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

SANTOS, Gabriel Carvalho. **Gestão compartilhada do patrimônio**: articulação entre estado e sociedade civil para a preservação das ruínas do Engenho Vitória, Cachoeira, Bahia. Orientador: Professor Doutor Ricardo José Brugger Cardoso. Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB). 2021. 193f. Dissertação (Mestrado em Arqueologia e Patrimônio Cultural) – Centro de Artes, Humanidades e Letras, Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, Cachoeiro, 2017. Disponível em: https://ufrb.edu.br/ppgap/images/2021_GABRIEL.pdf?utm_source=. Acesso em abr. 2025

SILVA, Ana Paula da. **O Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) e a construção da memória histórica nacional por meio dos bens culturais imóveis inscritos no Livro do Tombo Histórico (1937-1985)**. Orientador: Profa. Dra. Márcia Pereira da Silva. 2017. 39f. Tese (Doutorado em História) – Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2017. Disponível em: <https://repositorio.unesp.br/handle/11449/150194>. Acesso em abr. 2025.

VENOSA, Silvio de Salvo. **Direito Civil**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

UMA ANÁLISE DO TOMBAMENTO DO PALÁCIO BERNARDINO MONTEIRO EM CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM-ES

Eduardo Teixeira Sales¹
Pedro de Oliveira Valory Duarte²
Paola Yazegy Perim³
Tauã Lima Verdán Rangel⁴

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A preservação do patrimônio histórico e cultural é um dos pilares fundamentais para a construção da identidade de uma sociedade. No Brasil, o tombamento se configura como um dos principais instrumentos jurídicos para assegurar essa preservação, garantindo que bens de relevante interesse histórico, artístico e cultural sejam protegidos contra descaracterizações e demolições. Esse mecanismo está regulamentado pelo Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937, e encontra respaldo na Constituição Federal de 1988, que

¹ Graduando do Curso de Direito da Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI). E-mail: eduardoteixeirasales@gmail.com;

² Graduando do Curso de Direito da Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI). E-mail: pedro.valory@icloud.com;

³ Professora Orientadora. Mestranda em Educação pela Universidade Estácio de Sá. É especialista em Direito Público pela Universidade Gama Filho e em Gestão Escolar com Habilitação em Administração pela Faculdade Multivix, além de graduada em Direito pela Faculdade de Castelo. Atua como docente na Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI). No Centro Estadual de Educação Técnica Emílio Nemer (CEET), exerce as funções de Coordenadora de Estágio e do Turno Vespertino. Também integra a Growup, Incubadora de Atividades Empreendedoras do CEET Emílio Nemer. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3243755491831513>

⁴ Professor Orientador. Estudos Pós-Doutorais em Sociologia Política pela Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF). Doutorado e mestrado em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Líder do Grupo de Pesquisa “FACES e Interfaces do Direito: Sociedade, Cultura e Interdisciplinaridade no Direito”, vinculado à Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI) Professor Universitário, Pesquisador e Articulista. Correio Eletrônico: tau_verdan2@hotmail.com. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8802878793841195>

atribui ao poder público e à sociedade a responsabilidade pela salvaguarda do patrimônio cultural brasileiro. No entanto, a efetivação do tombamento impõe desafios significativos, tanto para os proprietários dos bens tombados quanto para a gestão pública, que deve conciliar a proteção patrimonial com políticas de incentivo à manutenção desses bens.

O Palácio Bernardino Monteiro, localizado em Cachoeiro de Itapemirim-ES, representa um exemplo emblemático dessa realidade. Inaugurado em 1913 e tombado pelo Conselho Estadual de Cultura, o edifício se destaca não apenas por seu valor arquitetônico, mas também por sua relevância histórica para a identidade local. Sua preservação, entretanto, exige um esforço contínuo das autoridades e da sociedade civil, especialmente diante das dificuldades enfrentadas pelos proprietários para a realização de manutenções e adaptações necessárias. Nesse contexto, este estudo busca analisar o tombamento do Palácio Bernardino Monteiro sob uma perspectiva jurídica e administrativa, investigando os desafios e as possibilidades para a proteção eficaz desse patrimônio, bem como os impactos desse processo na cidade e na comunidade local.

MATERIAL E MÉTODOS

Este estudo foi conduzido por meio de pesquisa bibliográfica e documental, utilizando como principais referências o Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937, que regulamenta o tombamento no Brasil, e a Constituição Federal de 1988, que estabelece a proteção do patrimônio cultural e a função social da propriedade. Além disso, foram consultadas legislações complementares, como o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), que orienta a gestão urbana e reforça a necessidade de preservação do patrimônio histórico. No âmbito doutrinário, destacam-se as contribuições de Venosa (2017) e Gonçalves (2024), que analisam os impactos jurídicos e sociais do tombamento, bem como os desafios enfrentados pelos proprietários de bens protegidos.

A metodologia adotada baseia-se na análise qualitativa dessas fontes normativas, doutrinárias e institucionais, com especial atenção aos documentos oficiais do Instituto do

Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN). Essa abordagem permitiu compreender os mecanismos jurídicos e administrativos envolvidos no tombamento do Palácio Bernardino Monteiro, em Cachoeiro de Itapemirim-ES, e seus efeitos na preservação da memória histórica e cultural da região.

DESENVOLVIMENTO

O tombamento é um instrumento jurídico fundamental para a preservação do patrimônio histórico e cultural no Brasil, estando previsto no Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937. Esse instituto visa garantir a proteção de bens culturais, materiais e imateriais, de modo a preservar a memória nacional e o patrimônio da sociedade como um todo. O Decreto-Lei estabelece, em seu artigo 1º, que o tombamento se aplica a bens móveis e imóveis cujas características sejam de interesse público, seja pela sua vinculação a fatos históricos relevantes, seja por seu valor arqueológico, etnográfico, bibliográfico ou artístico. Conforme o artigo 1º do Decreto-Lei nº 25, de 1937:

Ficam sujeitos ao tombamento todos os 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 (Brasil, 1937).

O conceito de interesse público justifica a intervenção estatal na propriedade privada, assegurando que o patrimônio histórico, com seu caráter educativo e cultural, seja preservado para as gerações futuras. Venosa (2017, p. 412) destaca que:

O direito de propriedade não é absoluto, devendo sempre ser exercido em conformidade com sua função social. No caso de bens tombados, a intervenção estatal encontra respaldo na necessidade de garantir a preservação da memória histórica e cultural, assegurando que esses bens não sejam descaracterizados ou destruídos em razão de interesses particulares. Essa limitação deve ser equilibrada com mecanismos que

permitam a manutenção adequada desses imóveis, sob pena de inviabilizar a própria preservação. (Venosa, 2017, p. 412).

A Constituição Federal de 1988 estabelece que a propriedade deve atender à sua função social. O tombamento impõe limitações ao uso do bem tombado, impedindo modificações que comprometam sua integridade histórica e cultural. Entretanto, essa restrição levanta desafios econômicos e sociais para os proprietários e para a gestão pública, uma vez que a preservação de bens tombados demanda recursos financeiros e planejamento contínuo. Conforme Gonçalves,

O tombamento é um dos mecanismos mais importantes para a preservação da cultura nacional. Ele permite que bens de valor histórico, arquitetônico e cultural sejam protegidos contra descaracterizações e demolições. A legislação prevê restrições ao uso da propriedade tombada, impondo ao proprietário o dever de conservação, mas, em contrapartida, garante que o bem permaneça preservado para as futuras gerações (Gonçalves, 2024, p. 98).

Os proprietários de imóveis tombados frequentemente enfrentam dificuldades para realizar manutenções e reformas, visto que devem obedecer às normas rigorosas de preservação impostas pelos órgãos de proteção ao patrimônio cultural. Em muitos casos, a ausência de incentivos financeiros e a falta de apoio governamental resultam na degradação de bens tombados. Para mitigar esses impactos, políticas públicas de compensação, como incentivos fiscais, subsídios e linhas de financiamento específicas, são fundamentais para garantir a preservação sem onerar excessivamente os proprietários (Brasil, 1937; Brasil. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, 2022). O Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) ressalta:

A proteção do patrimônio histórico por meio do tombamento deve ser acompanhada de medidas de incentivo à manutenção e conservação dos bens tombados. A adoção de políticas públicas que possibilitem a gestão sustentável desses bens é fundamental para garantir que permaneçam íntegros e acessíveis à sociedade (Brasil. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, 2022, p. 42).

Além disso, a valorização econômica do patrimônio histórico pode ser potencializada por meio do turismo e da cultura. Cidades que adotam programas de revitalização de bens tombados observam benefícios significativos, como o crescimento do setor turístico, a geração de empregos e a atração de investimentos. Dessa forma, o tombamento não deve ser visto apenas como uma restrição, mas como uma oportunidade de desenvolvimento sustentável e fortalecimento da identidade coletiva (Brasil, 1937; Brasil. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, 2022).

No aspecto administrativo, o tombamento envolve a atuação de órgãos como o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), conselhos estaduais de cultura e secretarias municipais de urbanismo. A Lei nº 10.257/2001, conhecida como Estatuto da Cidade, estabelece diretrizes para a gestão urbana e reforça a necessidade de preservação do patrimônio cultural dentro do planejamento municipal. O Plano Diretor Municipal e as normas de zoneamento podem influenciar diretamente a forma como o tombamento do Palácio Bernardino Monteiro é tratado, determinando parâmetros de uso e ocupação do solo e estabelecendo diretrizes para sua conservação (Brasil, 2001; Brasil. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, 2022).

O tombamento também está intrinsecamente ligado à proteção do meio ambiente, conforme estabelecido no artigo 225 da Constituição, que assegura a todos o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Ademais, o Texto de 1988, em seu artigo 216, assenta ainda que:

O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação (Brasil, 1988).

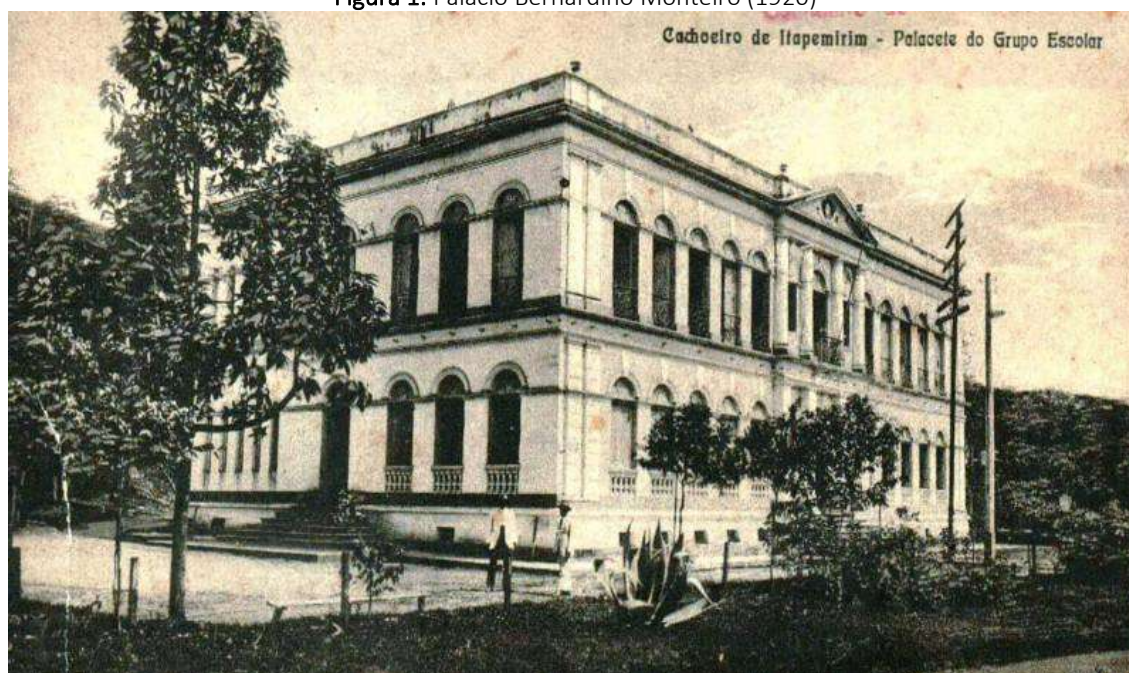
Assim, a preservação do patrimônio histórico deve ser entendida como parte da preservação do meio ambiente, já que a identidade cultural de um povo é um bem coletivo que deve ser protegido para as gerações futuras.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

A análise do tombamento do Palácio Bernardino Monteiro, em Cachoeiro de Itapemirim-ES, evidencia uma interseção entre aspectos jurídicos, administrativos e sociais na preservação do patrimônio histórico. O estudo revelou que, embora o tombamento seja um instrumento essencial para a proteção de bens culturais, sua efetividade depende da implementação de mecanismos complementares que garantam sua viabilidade econômica e funcional. O Decreto-Lei nº 25/1937 estabelece restrições ao uso da propriedade tombada para assegurar sua integridade histórica e cultural, mas essa limitação interfere diretamente no direito de propriedade, exigindo que os proprietários atendam a exigências que podem se tornar inviáveis sem suporte estatal. Conforme Venosa (2017), o direito de propriedade deve sempre atender à sua função social, e no caso de bens tombados, essa função se traduz na preservação do interesse coletivo, muitas vezes em detrimento da autonomia do proprietário.

O caso do Palácio Bernardino Monteiro ilustra bem essas dificuldades, uma vez que sua manutenção exige investimentos contínuos que podem representar um ônus significativo para seus proprietários. Gonçalves (2024) ressalta que, embora o tombamento garanta a conservação de bens de interesse público, ele impõe responsabilidades ao proprietário sem, necessariamente, fornecer meios adequados para o custeio dessa preservação. Assim, a ausência de incentivos financeiros específicos compromete a efetividade desse instrumento, resultando na degradação progressiva de bens protegidos.

Figura 1. Palácio Bernardino Monteiro (1920)



Fonte: Morro do Moreno, 2022.

Diante desse cenário, políticas públicas que contemplem incentivos fiscais, isenções tributárias e linhas de financiamento são fundamentais para mitigar os impactos econômicos do tombamento. O Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) reforça a necessidade de compatibilizar a proteção do patrimônio histórico com o desenvolvimento urbano sustentável, promovendo alternativas que possibilitem a conservação desses imóveis sem que isso represente um ônus insustentável para os proprietários.

No entanto, a aplicação desses mecanismos ainda se mostra deficiente em muitos municípios, o que evidencia um descompasso entre a legislação e sua execução prática. O Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Brasil. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, 2022) reconhece que a ausência de suporte governamental adequado compromete a preservação de bens tombados, tornando urgente a implementação de políticas públicas que estimulem sua conservação.

A experiência de diversas cidades brasileiras demonstra que a requalificação de imóveis históricos pode gerar benefícios econômicos e sociais, como o aumento do fluxo

turístico, a valorização imobiliária do entorno e a dinamização da economia local. Contudo, para que essas iniciativas sejam efetivas, é necessário um alinhamento entre o setor público e privado, garantindo que os proprietários de bens tombados tenham acesso a incentivos e a financiamento acessível.

Além disso, a legislação urbanística exerce um papel fundamental na definição dos parâmetros de uso e conservação desses bens. O Plano Diretor Municipal e as normas de zoneamento influenciam diretamente na forma como o tombamento é tratado, estabelecendo diretrizes para a ocupação do solo e a preservação dos imóveis protegidos. No caso do Palácio Bernardino Monteiro, o planejamento urbano deve ser analisado à luz do Estatuto da Cidade, garantindo que as normas de preservação sejam compatíveis com o desenvolvimento sustentável da região.

Figura 2. Palácio Bernardino Monteiro (atual)



Fonte: Dia a Dia, 2021.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 216, determina que o poder público deve promover e proteger o patrimônio cultural com a participação da sociedade, demonstrando que a gestão do Palácio Bernardino Monteiro não deve ser exclusivamente estatal, mas envolver diferentes setores da comunidade local. O IPHAN (2022) corrobora essa ideia ao defender que a proteção do patrimônio histórico deve estar associada a estratégias de gestão compartilhada, nas quais órgãos públicos, iniciativa privada e população atuem em conjunto para assegurar a preservação e valorização dos bens culturais.

Além do aspecto jurídico e administrativo, é fundamental reconhecer que o tombamento pode representar uma oportunidade para o desenvolvimento sustentável. A valorização econômica do patrimônio histórico está diretamente relacionada ao turismo cultural, que, quando bem estruturado, pode gerar empregos, atrair investimentos e fortalecer a identidade local. Experiências de revitalização urbana demonstram que a preservação do patrimônio pode impulsionar a economia de uma cidade, convertendo imóveis tombados em atrativos turísticos e culturais de grande relevância. No caso do Palácio Bernardino Monteiro, sua importância histórica e arquitetônica pode ser explorada como um diferencial turístico, desde que haja planejamento adequado para sua conservação e aproveitamento cultural. Conforme apontado pelo IPHAN (2022), a integração entre políticas de preservação e estratégias de desenvolvimento econômico é essencial para que o tombamento seja sustentável a longo prazo.

Diante das reflexões apresentadas, fica evidente que a preservação do Palácio Bernardino Monteiro exige uma abordagem ampla, que vá além da simples restrição ao uso da propriedade. O grande desafio é encontrar o equilíbrio entre a proteção patrimonial e a sustentabilidade econômica, garantindo que o tombamento não inviabilize o imóvel. Para isso, é fundamental que o poder público implemente políticas eficazes de incentivo, proporcionando aos proprietários as condições necessárias para que possam manter seus bens sem que isso represente um ônus desproporcional. O planejamento urbano também

deve ser aprimorado para integrar os imóveis históricos ao desenvolvimento da cidade, evitando que fiquem isolados ou sem função social.

Por fim, a participação da sociedade é um fator determinante para o sucesso das políticas de preservação. O engajamento da comunidade local, por meio de ações educativas e de valorização da memória histórica, pode fortalecer a percepção do patrimônio como um bem coletivo, estimulando a sua conservação. Assim, o tombamento do Palácio Bernardino Monteiro não deve ser visto apenas como uma imposição legal, mas como um compromisso compartilhado entre poder público, proprietários e sociedade civil, garantindo que esse patrimônio continue a desempenhar um papel significativo na identidade cultural da cidade e de seus habitantes.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A preservação do patrimônio histórico e cultural desempenha um papel essencial na manutenção da identidade de uma sociedade, sendo o tombamento um dos principais mecanismos jurídicos para garantir essa proteção. No caso do Palácio Bernardino Monteiro, em Cachoeiro de Itapemirim-ES, observa-se um exemplo claro dos desafios e oportunidades associados ao processo de tombamento. Embora essa medida assegure a conservação do bem e sua importância histórica, impõe também restrições significativas ao uso da propriedade, exigindo um equilíbrio entre a proteção do patrimônio e a viabilidade econômica de sua manutenção.

A análise jurídica e administrativa realizada neste estudo evidencia que o tombamento não deve ser entendido apenas como uma imposição estatal, mas como um compromisso compartilhado entre o poder público, os proprietários e a sociedade. A legislação brasileira, por meio do Decreto-Lei nº 25/1937, da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), estabelece as diretrizes para a preservação dos bens culturais, reconhecendo sua função social e a necessidade de incentivos para sua conservação. No entanto, a aplicação efetiva dessas normas esbarra em dificuldades como

a falta de recursos financeiros, a burocracia e a ausência de políticas públicas mais robustas de fomento à preservação.

Um dos aspectos centrais discutidos foi a necessidade de medidas compensatórias para os proprietários de bens tombados, uma vez que os custos elevados de manutenção podem resultar na deterioração progressiva do imóvel. Incentivos fiscais, subsídios e linhas de financiamento específicas são fundamentais para garantir que o tombamento não se converta em um ônus excessivo, inviabilizando a preservação dos bens protegidos. Como demonstrado, o IPHAN e outras instituições de preservação reconhecem a importância dessas medidas e enfatizam que a gestão sustentável dos bens tombados depende diretamente do suporte estatal e da participação da comunidade.

Além disso, observou-se que o tombamento pode gerar impactos econômicos positivos, especialmente quando integrado a estratégias de revitalização urbana e promoção do turismo cultural. A experiência de diversas cidades demonstra que a valorização do patrimônio pode atrair investimentos, impulsionar o setor turístico e gerar empregos, promovendo o desenvolvimento sustentável. Dessa forma, a preservação do Palácio Bernardino Monteiro não deve ser vista como um entrave ao crescimento da cidade, mas sim como uma oportunidade de fortalecimento da identidade local e de incentivo à economia criativa.

No âmbito urbanístico, o Plano Diretor Municipal e as normas de zoneamento desempenham um papel crucial na definição dos parâmetros de conservação dos bens tombados, estabelecendo diretrizes que conciliem a proteção patrimonial com o ordenamento territorial. Como evidenciado ao longo deste estudo, a integração entre o planejamento urbano e as políticas de preservação pode proporcionar soluções mais eficazes para a conservação do patrimônio cultural.

Por fim, este estudo reforça a necessidade de uma abordagem multidisciplinar para a preservação do patrimônio histórico, que envolva não apenas o direito, mas também a economia, a administração pública e a participação social. O tombamento do Palácio Bernardino Monteiro simboliza um compromisso coletivo com a memória histórica de

Cachoeiro de Itapemirim e do Brasil, evidenciando a importância de políticas públicas bem estruturadas para garantir a conservação desses bens sem comprometer a viabilidade de sua manutenção.

Diante do exposto, conclui-se que a proteção do patrimônio cultural exige um esforço contínuo e colaborativo, onde o equilíbrio entre preservação e desenvolvimento seja alcançado por meio de ações coordenadas entre os diferentes agentes envolvidos. A efetividade do tombamento depende, sobretudo, da implementação de medidas que viabilizem sua execução na prática, garantindo que a história e a identidade cultural sejam preservadas para as gerações futuras.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 05 de outubro de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937**. Organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em abr. 2025.

BRASIL. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN). **Relatório sobre a preservação do patrimônio cultural brasileiro**. Brasília-DF: IPHAN, 2022.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em abr. 2025.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro: direito das coisas**. 19. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2024.

VENOSA, Silvio de Salvo. **Direito Civil**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

O INSTITUTO DO PARCELAMENTO DO SOLO E A PROMOÇÃO DA FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE: UMA ANÁLISE À LUZ DA LEI Nº 10.257/01

Ana Carolina de Souza Coelho¹

Brendha Albani Pessoa²

Paola Yazegy Perim³

Tauã Lima Verdán Rangel⁴

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Em sede de ponderações inaugurais, é necessário rememorar que, o processo de urbanização começou a ser intensificado entre os anos de 1960 e 1990 nas grandes metrópoles brasileiras, o que gerou um marcante êxodo rural no país. Tal fenômeno, interferiu diretamente na infraestrutura e parcelamento do solo urbano nas regiões metropolitanas, onde áreas foram povoadas sem o mínimo planejamento do solo e sem a

¹ Graduanda do Curso de Direito da Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI). E-mail: 89anacarolina@gmail.com

² Graduanda do curso de Direito da Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI). E-mail: brendha.albani@gmail.com

³ Professora Orientadora. Mestranda em Educação pela Universidade Estácio de Sá. É especialista em Direito Público pela Universidade Gama Filho e em Gestão Escolar com Habilitação em Administração pela Faculdade Multivix, além de graduada em Direito pela Faculdade de Castelo. Atua como docente na Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI). No Centro Estadual de Educação Técnica Emílio Nemer (CEET), exerce as funções de Coordenadora de Estágio e do Turno Vespertino. Também integra a Growup, Incubadora de Atividades Empreendedoras do CEET Emílio Nemer. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3243755491831513>

⁴ Professor Orientador. Estudos Pós-Doutorais em Sociologia Política pela Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF). Doutorado e mestrado em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Líder do Grupo de Pesquisa “FACES e Interfaces do Direito: Sociedade, Cultura e Interdisciplinaridade no Direito”, vinculado à Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI) Professor Universitário, Pesquisador e Articulista. Correio Eletrônico: taua_verdan2@hotmail.com. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8802878793841195>

devida infraestrutura para as condições essenciais de moradia. Dessa forma, com o aumento exacerbado do crescimento das cidades, acrescido da ausência de políticas urbanas eficazes, gerou-se um grande imbróglio no que se refere ao planejamento inadequado do solo, afetando diretamente o acesso equitativo à moradia e a condições mínimas de infraestrutura urbana. Nessa perspectiva, o parcelamento do solo urbano passa a representar uma das vertentes mais desafiadoras para as administrações municipais e metropolitanas, devido a extrema necessidade de regular os espaços urbanos garantindo seu crescimento com dignidade, sustentabilidade e inclusão social, sem que haja uma segregação social dentro dos solos urbanos.

À sombra do pontuado, com a urgência necessidade de se regulamentar o parcelamento do solo urbano, visando conter problemáticas advindas de seu parcelamento irregular, o sistema brasileiro instituiu a Lei nº 6.766/1979, com a finalidade de regulamentar os termos técnicos para o desmembramento, loteamento e utilização de terrenos urbanos. De toda forma, apesar da Lei vigente servir como parâmetro para as ações futuras, esta não alcançou sua total eficácia, sendo limitada, principalmente em regiões periféricas e que há uma vulnerabilidade social. Tal situação periclitante evidenciou a necessidade de uma reforma legislativa, o que ocasionou na Lei nº 9.785/1999, que promoveu maior autonomia aos municípios na gestão e regulamentação de seus territórios.

A regulamentação do solo urbano está rigorosamente relacionada ao cumprimento da função social da cidade, princípios esses salvaguardados na Constituição Federal de 1988 e regulamentados pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001). Tais tutelas jurídicas têm como por objetivo promover uma equidade no desenvolvimento urbano, garantindo à sociedade uma moradia digna e livre acesso às áreas da cidade, levando em consideração todo o teor sustentável urbanístico e o devido cumprimento da função social do parcelamento do solo urbano. No entanto, apesar das normas existentes, a realidade da população brasileira é marcada por uma profunda desigualdade na distribuição do solo urbano, deixando cada vez mais evidente uma segregação social a partir dos condomínios

fortificados e as cidades informais. Desse modo, o planejamento urbano deve estar ligado aos princípios constitucionais na função social da propriedade.

Portanto, o presente estudo tem como objetivo analisar a eficácia das legislações que regem o parcelamento do solo urbano brasileiro, destacando as dificuldades apresentadas e os impactos decorrentes da inércia estatal em fiscalizar e organizar de forma correta o uso do território para a população. Para isso, será abordado o histórico das legislações vigentes, falhas estruturais e os novos desafios contemporâneos enfrentados pela administração pública para organizar o espaço urbano. A partir desta análise, procura-se contribuir para a construção de uma cidade mais justa e funcional aos habitantes, apontando assim, os caminhos para a construção de uma cidade mais acessível e ambientalmente equilibrada, erradicando a exclusão e segregação para promover a inclusão social.

MATERIAL E MÉTODOS

O presente trabalho utilizou uma metodologia qualitativa, fundamentada em revisões bibliográficas, análises legislativas urbanísticas, além de estudos doutrinários e artigos científicos. A presente pesquisa buscou compreender a aplicação das normas jurídicas na realidade das metrópoles brasileiras, relacionando-as com os desafios de ocupação do solo e a função social deste.

DESENVOLVIMENTO

De início, para compreender o parcelamento do solo urbano é essencial frisar que nos anos de 1960 a 1990 houve um notório crescimento do êxodo rural no Brasil, momento em que a população desse local baixou de cerca de 65% do total para perto de 25%, de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (Coelho, 2024). Desse modo, evidencia-se que com o passar dos anos aumenta significativamente o número de

indivíduos que migram do campo para a cidade. Logo, essa realidade, apesar de apresentar avanços que possibilitem o desenvolvimento das cidades, como a promoção de oportunidades de emprego e melhora da qualidade de vida, implica na necessidade desses espaços terem estrutura para ser possível a habitação dessas pessoas, situação que, infelizmente, não é a realidade do atual cenário brasileiro. (Loss, 2021).

Simultaneamente, ao final da década de 1970, nas áreas periféricas das grandes metrópoles brasileiras, tais como Rio de Janeiro e São Paulo, houve um crescimento demasiado das áreas periféricas, loteamentos urbanos sem a devida infraestrutura, o que ocasionou em ocupações sem padrões mínimos e qualidade ambiental devido ao exacerbado número de moradores que se instalavam nas regiões. Ademais, com o objetivo de controlar essa situação foi instituída a Lei n°. 6.766/1979, que traz as disposições acerca do parcelamento do solo urbano, estabelecendo limites e padrões urbanísticos para implementação do loteamento urbano (Loss, 2021).

Contudo, tal lei não logrou êxito, pois no que tange às regiões periféricas, apresentou falhas em contribuir para a função social da cidade e da propriedade urbana, propiciando uma exclusão social, especialmente, para os moradores de “cidades informais”. Nesse sentido, foi necessária uma alteração da Lei n ° 6.766/79 por meio da Lei Federal n° 9.785/99, visando a flexibilização dos perímetros urbanos e dando maior autonomia aos municípios para regulamentar seu solo. (Saule Junior, 2000).

Posteriormente, ainda abordando o crescimento exacerbado do número de pessoas no meio urbano advinda da necessidade de ocupar espaços para habitar e sobreviver, criou-se para o Estado o dever de regular essa situação, na tentativa de alcançar um equilíbrio ambiental, fator importante não somente para o meio ambiente, mas também para os indivíduos, que são protagonistas dessa necessidade. (Carvalho; Leuzinger, 2009). Esse pensamento encontra-se salientado no Estatuto das Cidades (Lei nº. 10.257/2001) em seu art. 1º, parágrafo único:

Parágrafo único. Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental (Brasil, 2001).

Nessa linha de raciocínio, o que se enxerga, contemporaneamente, é a dificuldade de se comportar um número exacerbado de indivíduos na cidade, o que reflete em espaços urbanos com solos repletos de ocupações em desconformidade com as previsões legais. Essa ocupação irregular do solo urbano, contrário as tutelas jurídicas existentes, está relacionado a utilização, titularização e o parcelamento das áreas, os quais representam grandes prejuízos para a organização do país e a propriedade privada, tendo em vista que terrenos, moradias e comércios são prejudicados por esse movimento. (Loss, 2021). Dessa forma, o Poder Executivo Municipal, deve por meio do Plano Diretor regulamentar e estabelecer as exigências para organização territorial própria, respeitando as características e peculiaridades de cada lugar.

O objetivo do Plano Diretor não é resolver todos os problemas da cidade, mas sim ser um instrumento para a definição de uma estratégia para a intervenção imediata, estabelecendo poucos e claros princípios de ação para o conjunto dos agentes envolvidos na construção da cidade, servindo também de base para a gestão pactuada da cidade. (Câmara dos Deputados, 2001, p. 40 *apud* Souza; Franciso, 2013)

É essencial, também, abordar sobre os requisitos para a realização do parcelamento do solo, esses podem ser realizados através de projetos e propostas de subdivisão da área urbana, que devem, inicialmente atender a três etapas para ser legalizado: 1) Fixação de diretrizes: O parcelador solicita ao Poder Público os requisitos para a realização. 2) Elaboração de um projeto de parcelamento: Oferecidos os requisitos pelo Poder Público, cabe ao parcelador a apresentação de um projeto, com documentos e provas que mostram a regularidade do direito. 3) O registro do parcelamento: Esse deve ser realizado junto ao

Cartório de Imóveis de onde se situa a área a ser parcelada. (Goiás (Estado). Ministério Público do Estado de Goiás, 2018).

Há, necessidade de salientar, outrossim, sobre os requisitos para a realização de loteamento do solo, que é espécie do gênero parcelamento. Esses podem ser encontrados na Lei nº. 6.766/79, o qual prevê que os loteamentos atendam destinação às edificações, abertura de novas vias de circulação e novos logradouros públicos, ou prolongamento, modificação ou ampliação de vias já existentes. (Goiás (Estado). Ministério Público do Estado de Goiás, 2018). Esses requisitos estão presentes dos incisos I ao IV do art. 4º da Lei 6.766/79, o qual preconizam que:

I - as áreas destinadas a sistemas de circulação, a implantação de equipamento urbano e comunitário, bem como a espaços livres de uso público, serão proporcionais à densidade de ocupação prevista pelo plano diretor ou aprovada por lei municipal para a zona em que se situem.

II - os lotes terão área mínima de 125m² (cento e vinte e cinco metros quadrados) e frente mínima de 5 (cinco) metros, salvo quando o loteamento se destinar a urbanização específica ou edificação de conjuntos habitacionais de interesse social, previamente aprovados pelos órgãos públicos competentes;

III – ao longo das faixas de domínio público das rodovias, a reserva de faixa não edificável de, no mínimo, 15 (quinze) metros de cada lado poderá ser reduzida por lei municipal ou distrital que aprovar o instrumento do planejamento territorial, até o limite mínimo de 5 (cinco) metros de cada lado.

III-A - ao longo da faixa de domínio das ferrovias, será obrigatória a reserva de uma faixa não edificável de, no mínimo, 15 (quinze) metros de cada lado; (Redação dada Lei nº 14.285, de 2021)

III-B - ao longo das águas correntes e dormentes, as áreas de faixas não edificáveis deverão respeitar a lei municipal ou distrital que aprovar o instrumento de planejamento territorial e que definir e regulamentar a largura das faixas marginais de cursos d'água naturais em área urbana consolidada, nos termos da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, com obrigatoriedade de reserva de uma faixa não edificável para cada trecho de margem, indicada em diagnóstico socioambiental elaborado pelo Município; (Incluído pela Lei nº 14.285, de 2021)

IV - as vias de loteamento deverão articular-se com as vias adjacentes oficiais, existentes ou projetadas, e harmonizar-se com a topografia local (Brasil, 1979).

Ainda nesse viés, mostra-se importante salientar que as leis municipais e federais têm como objetivo principal organizar as cidades urbanas visando garantir direitos e princípios dignos de moradia para os cidadãos, respeitando os limites ambientais. Dessa forma, com a aplicação das leis, surgiu também a necessidade de criar uma tutela jurídica para a organização condominial nas cidades, uma vez que inclui direitos não somente urbanísticos, mas civis, o que gera uma interação do direito privado com o direito público. Logo, para tratar desse tema foi proposto o Projeto de Lei nº 3.057/2000, denominado de “Lei de Responsabilidade Territorial,” com o objetivo de estabelecer o percentual adequado para as áreas designadas de uso público e as destinadas para loteamento, desdobramento e condomínio urbanístico, permitindo, consecutivamente, o parcelamento de um imóvel. Por outro lado, ainda cabe pontuar que a Lei nº. 6.766/1979 de parcelamento urbano não trata do parcelamento condominial, ficando este a encargo da Lei nº 4.591/1964, o qual tem cunho civil e não urbanístico. (Souza; Franciso, 2013)

Desse modo, o Projeto de Lei nº 3.057/2000 tem como objetivo regular as ocupações urbanas, consideradas relevantes para as funções sociais atribuídas ao parcelamento do solo. Infelizmente, por outro lado, essa tutela ignora as responsabilidades sociais atribuídas ao perímetro urbano, o que resulta na perda de direitos sociais desses ambientes, deixando de fornecer aos demais cidadãos a garantia aos serviços e equipamentos da cidade, bem como a participação nas mudanças urbanas (Saule Junior, 2000)

Arelado a isso, denota-se que, inevitavelmente, há um número exacerbado de casos que não seguem a legislação prevista, havendo assim um “*apartheide*” socioterritorial nas regiões urbanísticas devido ao parcelamento do solo e de condomínios. Além disso, a privatização e apropriação em certos espaços, nos casos de loteamentos com perímetros fechados, tem afastado e excluído, parte da população sem acesso a essas áreas, formando uma segregação social urbanística, impossibilitando, assim, o pleno desenvolvimento da função social nas cidades. (Souza; Franciso, 2013).

De forma conclusiva cabe, necessariamente, pontuar que, apesar do advento das leis supracitadas, há, ainda, um problema relacionado à igualdade de distribuição do solo urbano

aos indivíduos. Nesse sentido, no território brasileiro, ao longo das décadas, têm-se alterado a forma organizacional socioterritorial, pois as classes médias alta começaram a adquirir imóveis e loteamentos murados ou cercados com maior afastamento do centro, buscando mais segurança e qualidade de vida. Essa situação demonstra a tremenda desigualdade social existente na divisão do território e loteamentos no país, pois a população periférica diretamente impactada por esse movimento, se encontra segregada da garantia destinada a todos: ter um espaço no meio urbano que possibilite sua melhor qualidade de vida. (Souza; Franciso, 2013).

Então, vê-se que, por um lado os indivíduos mais privilegiados, através da aquisição e construção de loteamentos, gozam de maior segurança e qualidade de vida em suas habitações. Em contrapartida, outros, encontram-se prejudicados pelo parcelamento dos solos urbanísticos, pois não têm as mesmas condições de se deslocarem e mudarem de imóvel e o Estado falha na regulação efetiva do solo urbano, para, assim, combater as desigualdades sociais existentes na distribuição do território para a população. (Souza; Franciso, 2013).

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Dessa forma, existe uma necessidade de transformar o instituto relacionado ao tema, principalmente, no que tange a aplicação das leis do parcelamento do solo urbano, a fim de propiciar um melhor aproveitamento desses territórios, para as pessoas já residentes e para as próximas gerações. Isso ocorre, pois, essas gerações permanecerão, em sua grande maioria, ocupando as áreas urbanas, devido ao desenvolvimento social que as áreas urbanas oferecem, com isso deve-se ter uma qualidade de acesso mais ampla e menos desigual em relação ao solo urbano, sendo garantido seu bem-estar e segurança de forma igualitária a todos os cidadãos residentes nesses perímetros (Carvalho; Leuzinger, 2009).

Contemporaneamente, o instituto do parcelamento do solo urbano surge como uma forma de garantir a função social da cidade, principalmente no que se refere aos limites

urbanos para uma moradia digna e adequada. Dessa forma, é notório que essa função social está diretamente interligada ao alcance de uma redução da desigualdade e exclusão social urbanística, além dos objetivos existentes da proteção e regularização do solo urbanístico (Goiás (Estado). Ministério Público do Estado de Goiás, 2018).

Ainda nesse viés, é notável uma falha na tutela jurídica brasileira em proporcionar, efetivamente, a proteção ao solo urbano em sua totalidade e sua divisão de forma igualitária, incluindo a sua preservação ambiental e, principalmente, a proteção dos indivíduos que nesse local habitam, assegurando assim, a garantia da função social do solo urbano. De fato, o alcance e a eficácia da Lei nº 9.785/99 deve ser analisada e fiscalizada, tendo em vista que, desde sua criação, observa-se um aumento exacerbado de loteamentos irregulares e clandestinos, como também o surgimento das chamadas “cidades informais”, aquelas desenvolvidas com normas fora das previstas no regulamento jurídico e territórios com níveis de produtividade baixa (Goiás (Estado). Ministério Público do Estado de Goiás, 2018).

Ainda neste passo de exposição, devido à baixa fiscalização da regulamentação do solo urbano, se vê cada vez mais o surgimento dos condomínios fortificados nas grandes metrópoles, o que torna notório e escrachado a desigualdade social que advém de uma legislação sem força jurídica na realidade, o que afeta a vida pelos moradores das áreas afetadas por tal cegueira municipal. (Cocina, 2016).

Ainda nessa toada, é indagado sobre quais espécies de intervenções vêm sendo feitas pelo Estado para ser controlado e erradicado a segregação social nas grandes metrópoles do Brasil? Será que o Poder Público realmente está fazendo o que lhe compete e com os meios necessários? Por que o que se observa é uma inércia estatal perante os imbróglios supracitados, o que é incabível uma vez que a intervenção do Estado em propriedade privada independe de motivação, podendo ser aferida tais fatos através de fiscais da regulamentação urbana, e onde se encontra esses fiscais para analisar as situações periclitantes do meio social periférico devido a segregação social? Regiões essas que são

diretamente afetadas pelo domínio dos grandes condomínios fortificados, que reforçam ainda mais o *apartheid* social urbano presente no país.

Desta feita, o Estado tem o dever de agir em tais casos sublevados, uma vez que devem garantir o princípio da função social do solo urbano, assegurando um parcelamento justo e igualitário desses territórios, a fim de assegurar os direitos urbanísticos e sociais. Não obstante, essa realidade presente no Brasil precisa ser transformada urgentemente, pois os responsáveis pela ocupação irregular dos solos urbanos, raramente, são punidos na esfera cível, penal e administrativa, tendo em vista a falta de fiscalização do poder público nessas áreas (Saule Junior, 2000).

Para tanto, torna-se imprescindível a realização de uma revisão e supervisão do Poder Público da lei supracitada para alcançar, efetivamente, os objetivos presentes no texto legal, possibilitando que a função social da cidade e da propriedade seja cumprida de modo efetivo assegurando assim o direito dos cidadãos. Ademais, essa revisão e vigilância deverá ser feita pelo Estado visando, além das finalidades já citadas, a maior inclusão social dos indivíduos de áreas periféricas, tornando real os direitos inerentes a essas pessoas, em especial aquelas que vivem em locais marginalizados e de pouca atenção e investimento do Poder Estatal (Saule Junior, 2000).

Nesse sentido, pode-se dizer que esses locais são as espécies de “cidade informais”, novamente citadas no presente resumo, sendo essas mudanças realizadas a fim de combater a desigualdade social e alcançar uma cidade justa, com uma qualidade de vida abundante aos habitantes. (Saule Junior, 2000).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

De forma conclusiva, foi possível compreender, portanto, a importância do instituto do parcelamento do solo, tendo em vista que contribui para o controle e organização da área urbana e seu território, buscando atender a função social da cidade. Nessa linha de raciocínio, foi possível notar, inevitavelmente, que o meio urbano foi potencialmente

ocupado em decorrência do êxodo rural e o aumento intensivo e desordenado de indivíduos residindo nas metrópoles do país. Nesse sentido, o tema tem como principal finalidade propiciar a diminuição da desigualdade social, que surge, conseqüentemente, em razão da ocupação descontrolada dos territórios, sendo, portanto, essencial propiciar áreas adequadas com moradia digna para a população urbana.

Nesse sentido, esse objetivo, inevitavelmente, não conseguiu se materializar sem a intervenção do Poder Público na regularização dessas ocupações e loteamentos, que somente com o advento da Constituição Federal de 1988, ao determinar o princípio da função social da propriedade e também ao oferecer uma perspectiva mais consciente sobre o meio ambiente, como essencial para a qualidade de vida dos moradores e das cidades, foi possível materializar, eficientemente, o controle organizacional do Estado no loteamento e parcelamento do solo nas áreas urbanas.

Através das previsões legais sobre o parcelamento do solo urbano, foi possível concretizar, pelo menos parcialmente, a organização das cidades, havendo tutelas jurídicas para regularizar as regiões territoriais e condominiais, de forma a interligar direitos privados e públicos, além das leis sobre as ocupações urbanas, em um aspecto geral. Essas tutelas jurídicas têm como a principal objetivo propiciar os direitos e garantias fundamentais relacionados à moradia e ao bem-estar dos indivíduos, que residem nessas áreas.

Contudo, apesar das disposições legais existentes sobre o parcelamento do solo urbano, foi possível entender que ainda existe dificuldades em sua aplicação pois no meio urbano, inevitavelmente, se vê a desregularidade das ocupações e divisões do solo, isso devido ao número exacerbado de indivíduos existentes nessas áreas. Essas encontram-se contrárias às previsões legais, sendo essencial que o Poder Público promova a maior efetivação de suas leis, de forma a estabelecer aplicações eficazes de suas exigências no território urbano. Esse trabalho do Estado pode ser exercido pelos Planos Diretores Regulamentares, os quais possibilitarão a construção de estratégias e planejamento para o parcelamento do solo, atendendo as particularidades de cada território e, também, as necessidades de determinado Município.

Portanto, tem-se o instituto do parcelamento do solo como um precursor da função social da cidade, não somente na tentativa do poder Estatal em regularizar a ocupação dos territórios, preocupando-se em proporcionar uma destinação adequada aos territórios urbanos, mas também através da necessidade de preservação ambiental das cidades. Arelado a isso, se pode ver a enorme desigualdade social relacionada ao tema, sendo essencial maior cuidado com a ocupação das áreas urbanas, de modo a evitar ferir direitos humanos, promovendo a todos os indivíduos, independente de condições financeiras e habitacionais, locais dignos para residir, podendo neles se desenvolver e construir sua vida dignamente.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição [1988]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 05 de outubro de 1988. Brasília-DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Lei nº. 9.785, de 29 de janeiro de 1999**. Altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941 (desapropriação por utilidade pública) e as Leis nos 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (registros públicos) e 6.766, de 19 de dezembro de 1979 (parcelamento do solo urbano). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9785.htm. Acesso em abr. 2025.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em abr. 2025.

BRASIL. **Lei nº. 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em abr. 2025.

CARVALHO, José Camapum de; LEUZINGER, Márcia Dieguez. Considerações sobre o Estatuto da Cidade. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 46, n. a182, abr.-um. 2009. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/194920/000865583.pdf?sequence=3&isAllowed=y>. Aceso em abr. 2025.

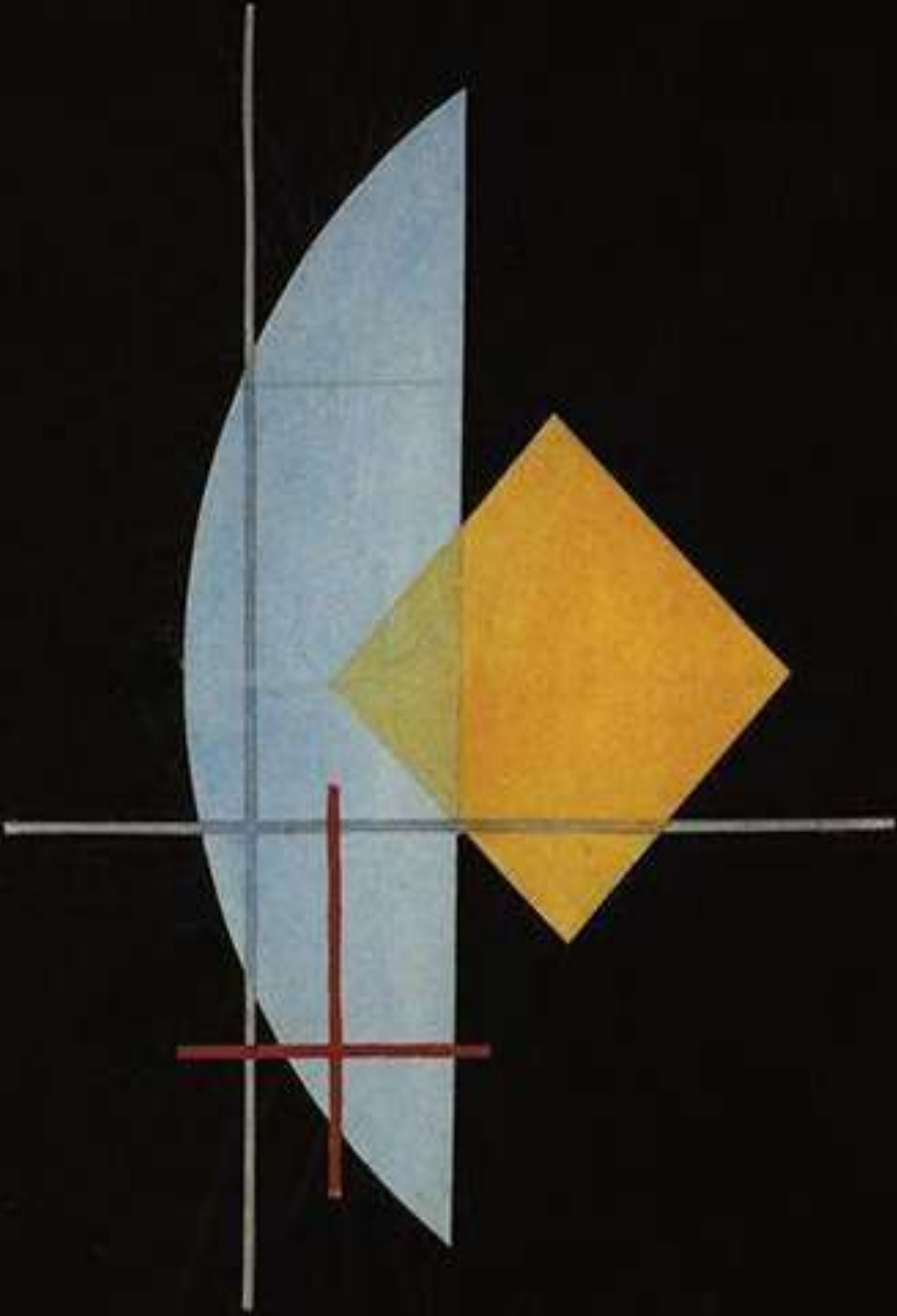
GOIÁS (ESTADO). Ministério Público do Estado de Goiás. **Manual de Atuação Ministerial sobre Parcelamento do Solo**. Goiânia: MPE-GO, 2018. Disponível em: https://www.mpggo.mp.br/portal/arquivos/2020/09/22/10_50_34_92_Manual_de_Atua%C3%A7%C3%A3o_Ministerial_Parcelamento_do_Solo_CAOMA_2018.pdf. Acesso em abr. 2025.

GOULART, Jefferson Oliveira; GONÇALVES, Camila de Oliveira. Enclaves fortificados e segregação urbana: a dinâmica contemporânea de urbanização de Ribeirão Preto. **RISCO – Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo**, v. 17, n. 2, 2019. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/risco/article/view/148152>. Acesso em abr. 2025.

LOSS, Vinícius. **O parcelamento do solo urbano: um instituto inclusivo ou extrativista? Análise e proposições a partir do estudo de caso de Florianópolis**. Orientador: Prof. Dr. Pedro de Menezes Niebuhr. 2021. 173f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2021. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/227039/PDPC1532-D.pdf?sequence=-1&isAllowed=y>. Acesso em abr. 2025.

SALE JÚNIOR, Nelso. Nova Lei do Parcelamento do Solo Urbano e as funções sociais da cidade. Disponível em: <https://polis.org.br/wp-content/uploads/2014/07/826.pdf>. Acesso em abr. 2025.

SOUZA, Maria Beatriz Silotto Dias de; FRANCISCO, José. O parcelamento do solo urbano e a desconstrução espacial. **Anais do XV ENAPUR**, v. 15, n. 1, 2013. Disponível em: <https://anais.anpur.org.br/index.php/anaisenapur/article/view/21>. Acesso em abr. 2025.



REGISTROS DO EVENTO

REGISTROS DO EVENTO

Figura 1. Discentes e docentes envolvidos no 1º Salão do Conhecimento da FDCI.



Fonte: FDCI, 2025.

Figura 2. Discentes em exposição durante o 1º Salão do Conhecimento da FDCI.



Fonte: FDCI, 2025.

Figura 3. Discente em exposição durante o 1º Salão do Conhecimento da FDCI.



Fonte: FDCI, 2025.

Figura 4. Discente em exposição durante o 1º Salão do Conhecimento da FDCI.



Fonte: FDCI, 2025.

Figura 5. Discente em exposição durante o 1º Salão do Conhecimento da FDCI.



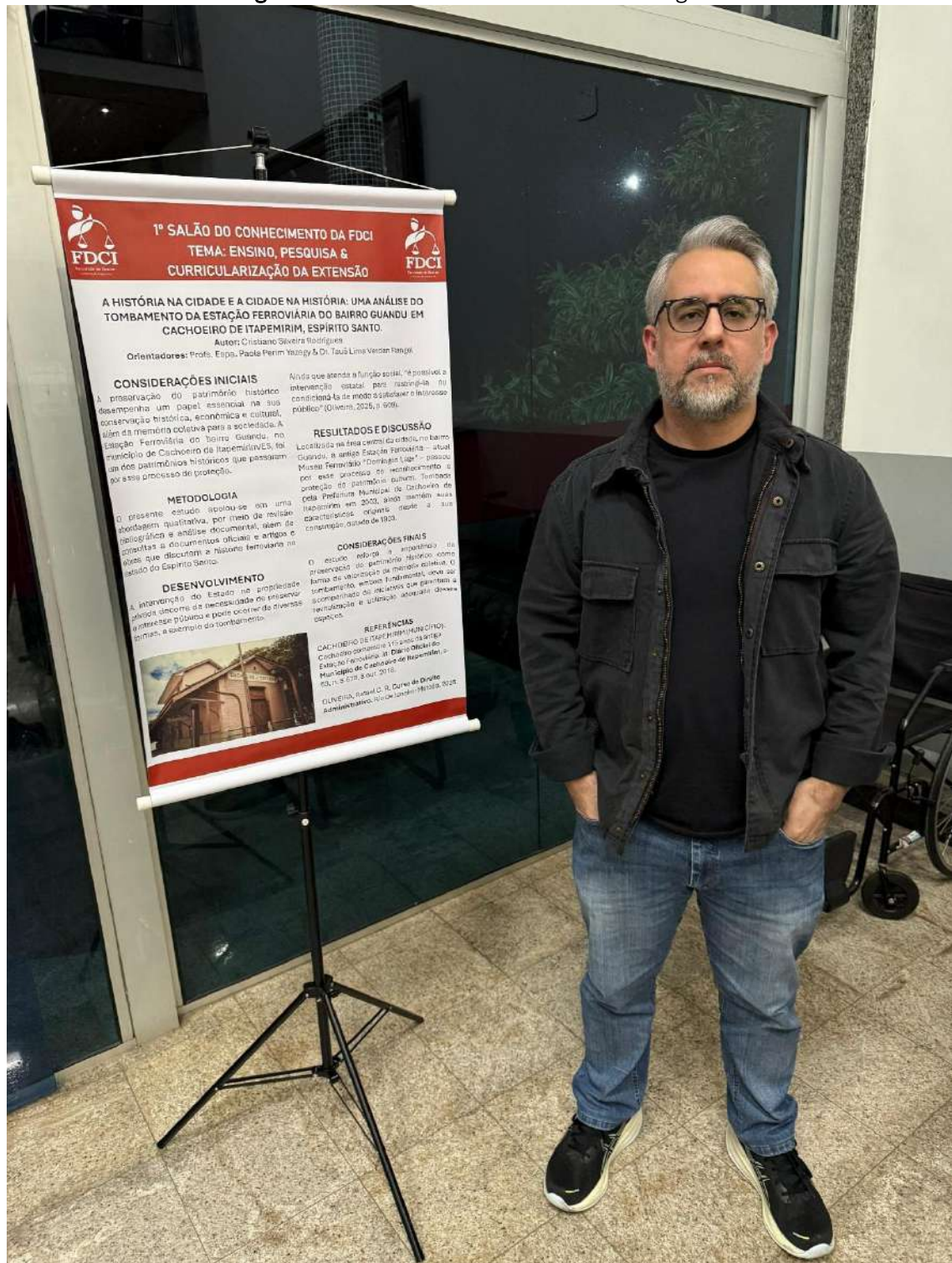
Fonte: FDCI, 2025.

Figura 6. Discente em exposição durante o 1º Salão do Conhecimento da FDCI.



Fonte: FDCI, 2025.

Figura 7. Discente Cristiano Silveira Rodrigues



Fonte: FDCI, 2025.

Figura 8. Discente Vinicius Bellucio Louzada



Fonte: FDCI, 2025.

Figura 9. Discentes Ana Clara Pope Altoó & Maria Eduarda Marques Neves



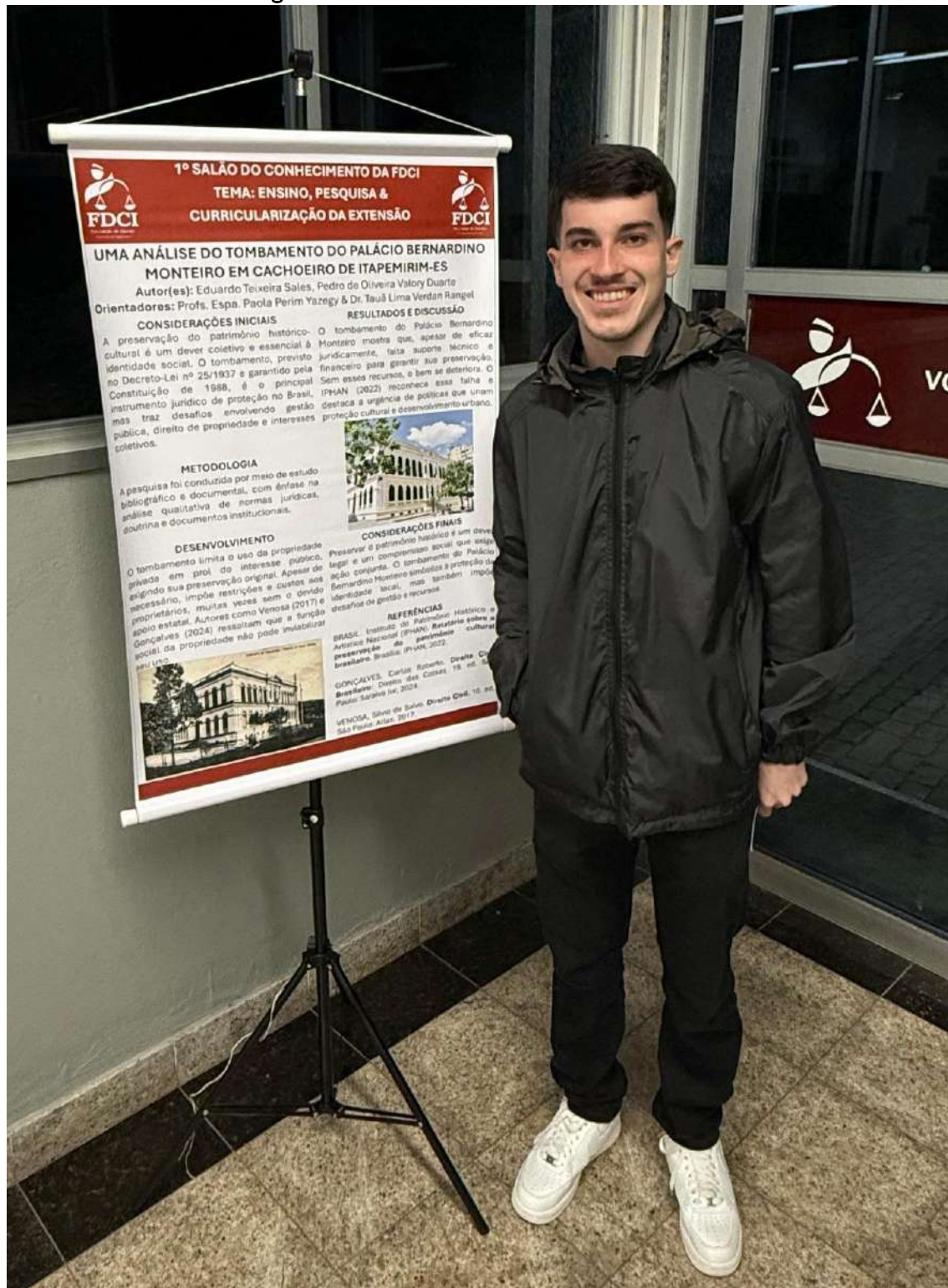
Fonte: FDCI, 2025.

Figura 10. Discentes Fernanda dos Santos Stafanato & Laíza Quintino Sacramento Oliveira



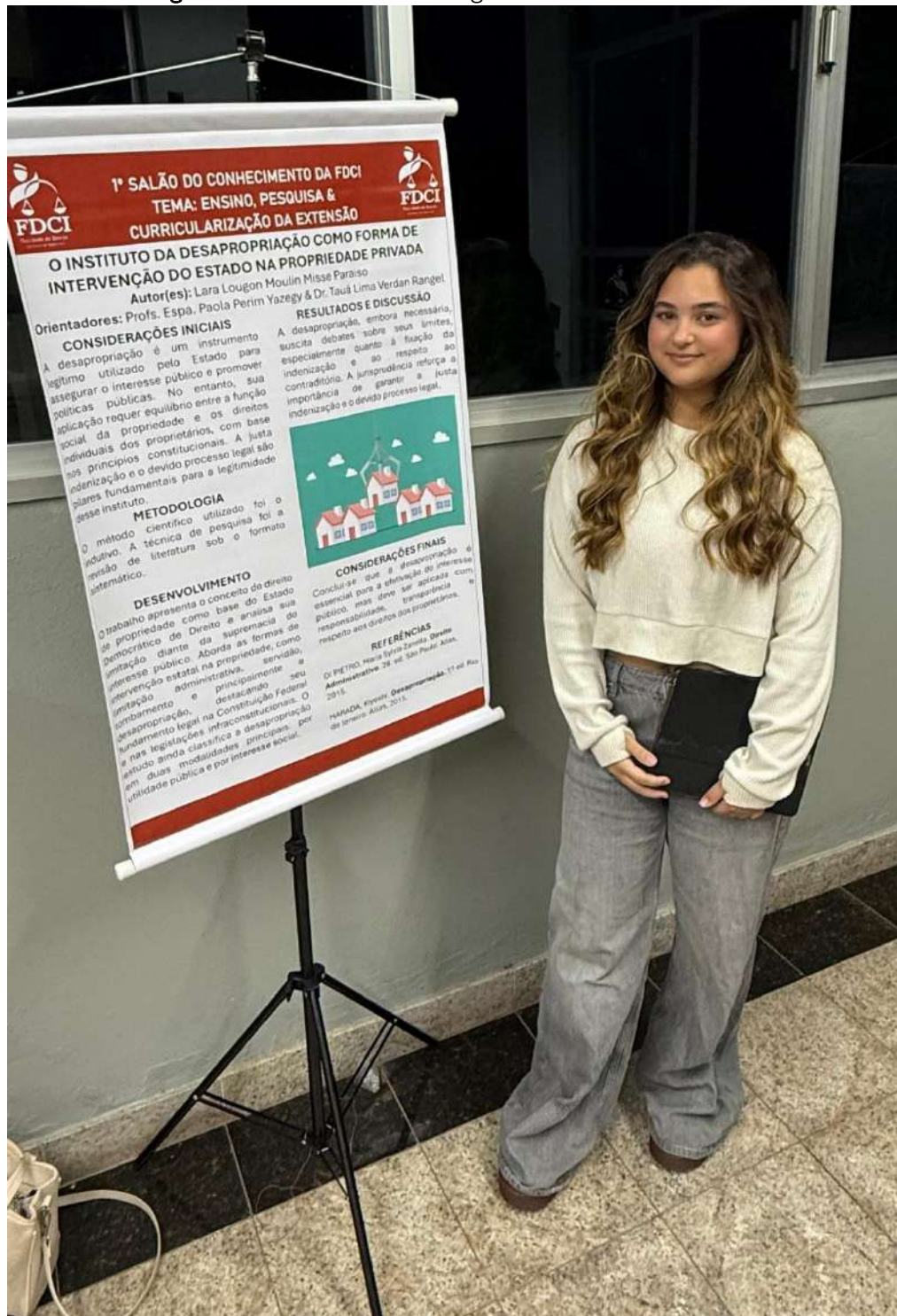
Fonte: FDCI, 2025.

Figura 11. Discente Eduardo Teixeira Sales



Fonte: FDCI, 2025.

Figura 12. Discente Lara Lougon Moulin Misse Paraiso



Fonte: FDCI, 2025.

Figura 13. Discentes Fernanda Abreu Ramos Figueira & Cecília Moulais Altoé



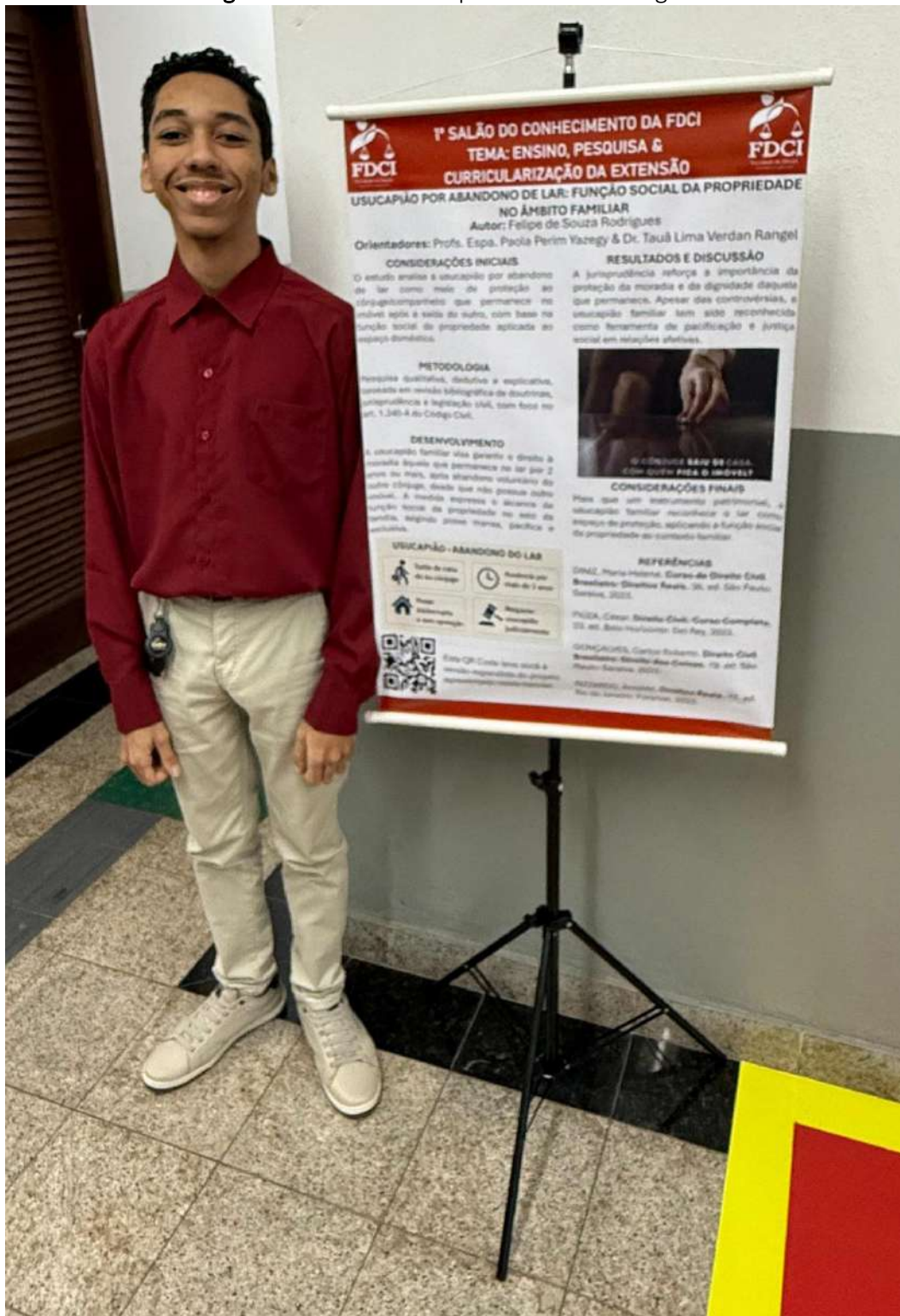
Fonte: FDCI, 2025.

Figura 14. Discentes Andreia Xavier Mozer & Mariane de Oliveira Sampaio



Fonte: FDCI, 2025.

Figura 15. Discente Felipe de Souza Rodrigues



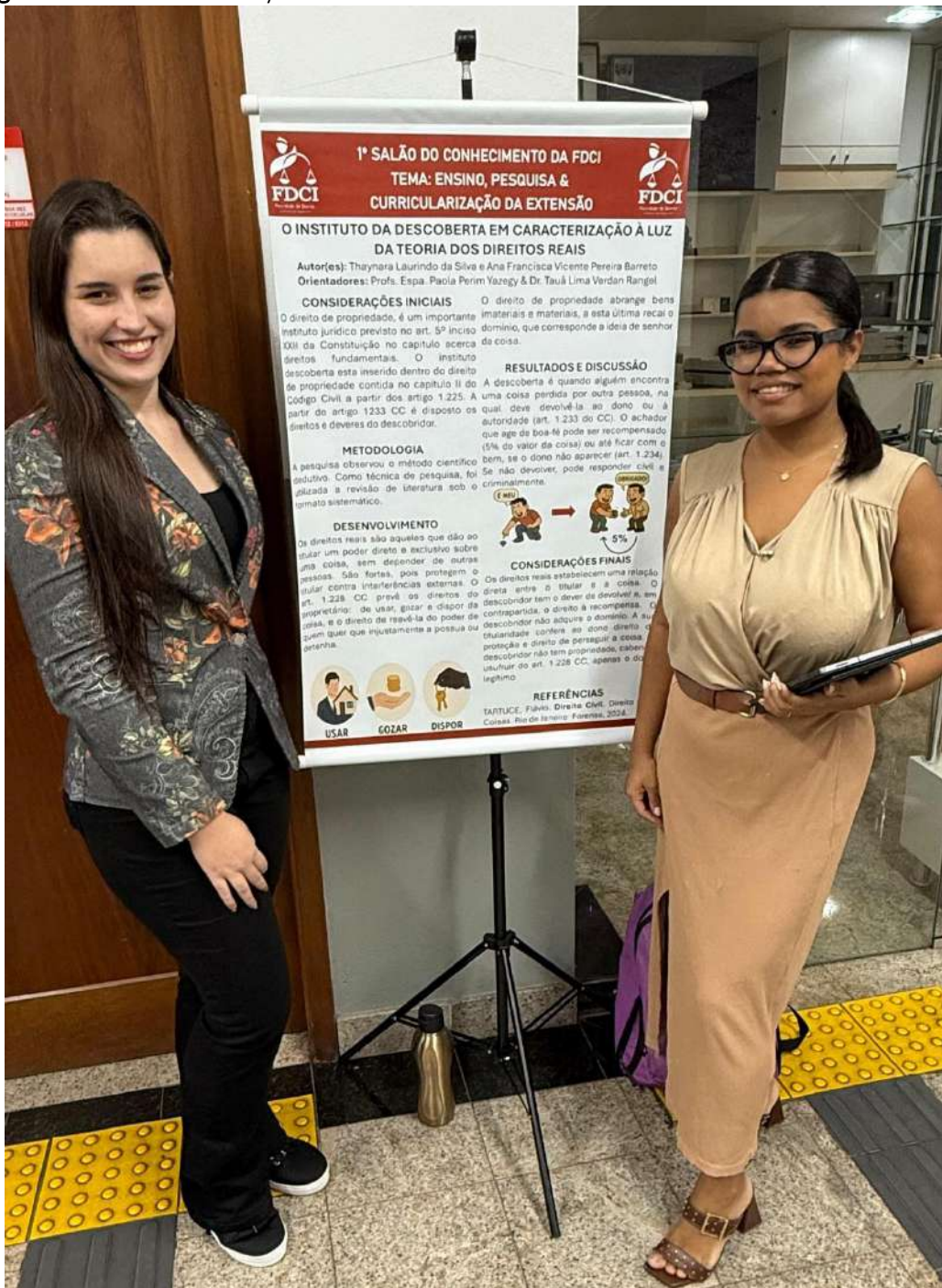
Fonte: FDCI, 2025.

Figura 15. Discente Elisabeth Santos Alves Sena



Fonte: FDCI, 2025.

Figura 16. Discentes Thaynara Laurindo Silva & Ana Francisca Vicente Pereira Barreto



Fonte: FDCI, 2025.

Figura 17. Discente João Victor Rossi Bicalho



Fonte: FDCI, 2025.

Figura 18. Discente Nina Rosa Freitas Santos



Fonte: FDCI, 2025.

Figura 19. Discentes Gustavo Rovetta Carlos & Amanda Maria Brito Oliveira Pinto



Fonte: FDCI, 2025.

Figura 20. Discente Júlia Zumerle Intrinques



Fonte: FDCI, 2025.

Figura 21. Discentes Beatriz Vieira Coelho Ardisson & Maéli Sobreira Bravo Pereira



Fonte: FDCI, 2025.

Figura 22. Discentes Ana Clara Pianes Duarte & Débora Ávila Vieira



Fonte: FDCI, 2025.

Figura 23. Discentes Ayla Sardi Dorigo & Maria Eduarda França Pizzim



Fonte: FDCI, 2025.

Figura 24. Discentes Maria Eduarda Marques Costa & Mariana Mota da Silva Dias



Fonte: FDCI, 2025.

Figura 25. Discente Eliana Valdivino da Silva Cardoso



Fonte: FDCI, 2025.

Figura 26. Discentes Isabella Sobreira Peres & Lorena Hoffmann Rodrigues



Fonte: FDCI, 2025.

Figura 27. Discentes Lucas Lima Barbosa & Rafael César Fonseca de Moraes



Fonte: FDCI, 2025.

Figura 28. Discentes Jaiani Benevides Archanjo & Julia dos Santos Leal da Silva



Fonte: FDCI, 2025.

Figura 29. Discentes Ana Beatriz Destefani Rocha & Ana Elisa Machado dos Anjos



Fonte: FDCI, 2025.

Figura 30. Discentes Mariana Santos Coelho & Eduardo Junior Nicácio de Almeida



Fonte: FDCI, 2025.

Figura 31. Discentes Gabriel Ferreira Veríssimo & João Gabriel Leite França Dias da Silva



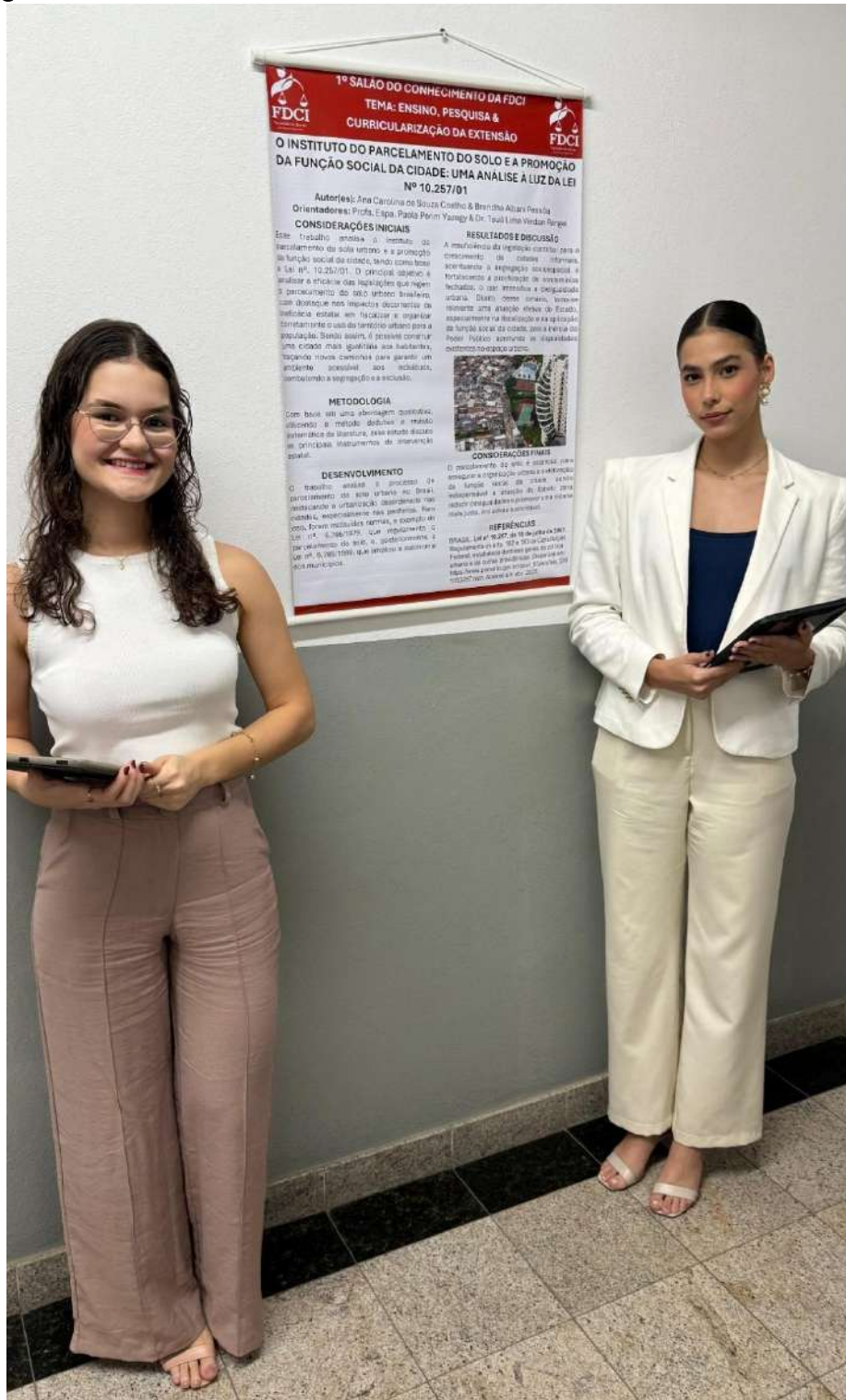
Fonte: FDCI, 2025.

Figura 32. Discentes Álex Senhorelo Thomaz & Pedro Correa Dan



Fonte: FDCI, 2025.

Figura 33. Discentes Ana Carolina de Souza Coelho & Brendha Albani Pessoa



Fonte: FDCI, 2025.

Figura 34. Discentes Amanda Dutra Marques & Jhenifer Machado Martins



Fonte: FDCI, 2025.

Figura 35. Discentes Ana Elisa Gomes de Brito & César Nogueira Bruno



Fonte: FDCI, 2025.

Figura 36. Discente Marya Edwarda Maciel Pirovani Vimercatti



Fonte: FDCI, 2025.

Figura 37. Discentes Kaylane Coimbra Gomes & Maria Eduarda Leal Alves

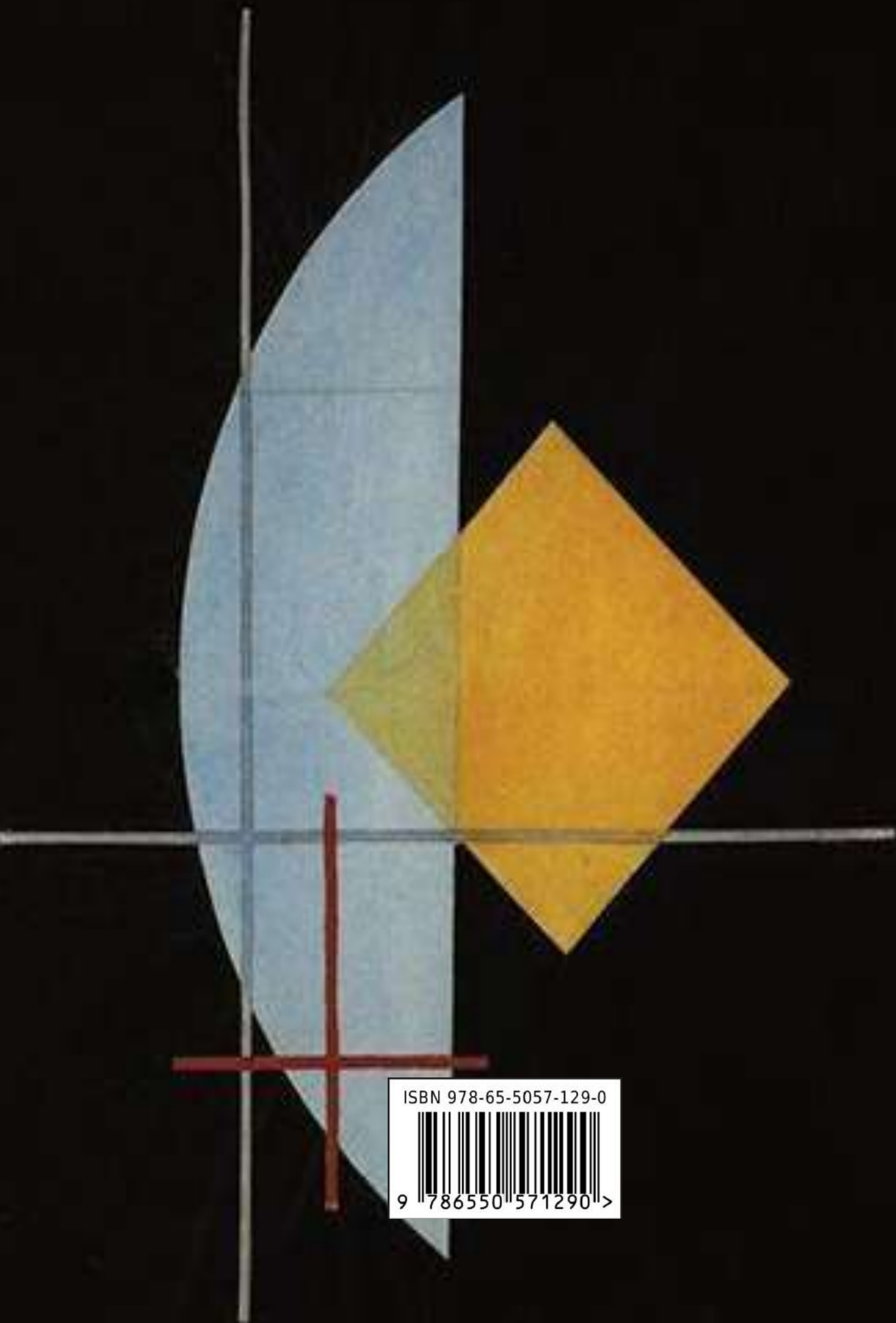


Fonte: FDCI, 2025.

Figura 38. Discentes Giovanna Esposti Nicolau & Nalanda Almeida Andrade Peruzini



Fonte: FDCI, 2025.



ISBN 978-65-5057-129-0



9 786550 571290 >