

A DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA COMO VIOLAÇÃO AO DIREITO DE PROPRIEDADE NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

Natalya Rezende Carvalho¹

Alana Cristina Queiroz da Silva²

RESUMO

O presente trabalho analisa a desapropriação indireta como forma de afronta ao direito fundamental de propriedade no ordenamento jurídico brasileiro. Inicialmente, examina-se a evolução histórica e constitucional do direito de propriedade, destacando sua proteção no artigo 5º, inciso XXII, da Constituição Federal de 1988, bem como sua vinculação à função social prevista no inciso XXIII do mesmo dispositivo. Em seguida, aborda-se o instituto da desapropriação regular, disciplinado pelo Decreto-Lei nº 3.365/1941, enfatizando os requisitos constitucionais relacionados ao devido processo legal e à garantia de justa e prévia indenização. A pesquisa desenvolve análise específica acerca da desapropriação indireta, caracterizada pela atuação estatal irregular sobre a propriedade privada sem observância do procedimento expropriatório legalmente previsto. Demonstra-se que essa modalidade interventiva pode ocorrer tanto por meio da ocupação física do imóvel quanto pela imposição de restrições administrativas ou normativas capazes de inviabilizar o aproveitamento econômico da propriedade. Utilizou-se metodologia qualitativa, mediante pesquisa bibliográfica e documental, com análise de doutrina, legislação e jurisprudência. Conclui-se que a desapropriação indireta viola os princípios da legalidade, moralidade administrativa, segurança jurídica e devido processo legal, mostrando-se incompatível com os fundamentos do Estado Democrático de Direito.

Palavras-chave: desapropriação indireta; direito de propriedade; função social da propriedade; devido processo legal; indenização.

ABSTRACT

This paper analyzes indirect expropriation as a violation of the fundamental right to property within the Brazilian legal system. Initially, the study examines the historical evolution of private property and its constitutional protection, highlighting article 5, items XXII, XXIII, and XXIV, of the 1988 Federal Constitution, which guarantee property rights, condition their exercise to the social function of property, and establish the requirement of fair and prior compensation in cases of expropriation. The research addresses the legal foundations of regular expropriation, governed by Decree-Law No. 3.365/1941, emphasizing the importance of due process of law and the guarantees granted to property owners. Subsequently, the study develops an analysis of indirect expropriation, characterized by irregular state intervention in private property without compliance with the legally established expropriation procedure. The study demonstrates that indirect expropriation may occur both through physical dispossession of property and through administrative or normative restrictions capable of substantially preventing its economic use.

¹ Graduanda em Direito – pela Faculdade de Gestão e Inovação, na cidade de Jataí – Estado de Goiás. - natalya.carvalho@aluno.faculadefgi.online

² Docente de Direito na Faculdade de Gestão e Inovação, na cidade de Jataí – Estado de Goiás. - alana.silva@prof.faculadefgi.online

Using a qualitative, bibliographic, and documentary methodology, the research concludes that indirect expropriation violates fundamental constitutional principles, especially legality, administrative morality, legal certainty, and due process of law, proving incompatible with the foundations of the Democratic Rule of Law.

Keywords: indirect expropriation; right to property; social function of property; due process of law; compensation.

INTRODUÇÃO

O direito de propriedade constitui uma das mais relevantes garantias fundamentais asseguradas pelo ordenamento jurídico brasileiro, encontrando-se diretamente relacionado à liberdade individual, ao desenvolvimento econômico e à estabilidade das relações jurídicas. Embora historicamente concebida como direito de caráter absoluto, a propriedade passou a ser compreendida, sobretudo no constitucionalismo contemporâneo, como instituto submetido ao atendimento de interesses coletivos, compatibilizando a proteção do patrimônio privado com os valores sociais consagrados pelo Estado Democrático de Direito. Nesse contexto, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 assegura, em seu artigo 5º, inciso XXII, o direito de propriedade, condicionando seu exercício ao cumprimento da função social, conforme estabelece o inciso XXIII do mesmo dispositivo constitucional.

A proteção constitucional da propriedade, entretanto, não impede a intervenção do Estado sobre bens particulares quando presente finalidade pública constitucionalmente legítima. Entre as modalidades de intervenção estatal destaca-se a desapropriação, prevista no artigo 5º, inciso XXIV, da Constituição Federal, segundo o qual a privação compulsória da propriedade somente poderá ocorrer por necessidade pública, utilidade pública ou interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvadas as hipóteses expressamente previstas no próprio texto constitucional. Trata-se da forma mais intensa de intervenção estatal sobre a propriedade privada, razão pela qual seu exercício encontra-se submetido a rigorosas garantias constitucionais e legais destinadas à proteção do proprietário.

A evolução do constitucionalismo brasileiro demonstra que a proteção da propriedade passou por significativa transformação ao longo do tempo. Se inicialmente predominava uma concepção liberal do domínio privado, a partir da Constituição de 1934 iniciou-se o reconhecimento de sua vinculação ao interesse social, processo consolidado pela Constituição Federal de 1988, que estruturou definitivamente o direito de propriedade sob a perspectiva de sua função social (Pessoa, 2010). Essa evolução, contudo, não suprimiu a necessidade de observância das garantias constitucionais destinadas à limitação do poder expropriatório

estatal.

Nesse cenário insere-se a desapropriação indireta, instituto construído predominantemente pela doutrina e pela jurisprudência para disciplinar situações em que o Poder Público intervém irregularmente na propriedade privada sem observar o procedimento expropriatório previsto na Constituição Federal e no Decreto-Lei nº 3.365/1941. Nessas hipóteses, o Estado promove o apossamento administrativo do imóvel ou impõe restrições capazes de inviabilizar substancialmente seu aproveitamento econômico, transferindo ao particular os prejuízos decorrentes da atuação administrativa irregular. Conforme observam Machado e Matos (2023), a desapropriação indireta evidencia permanente tensão entre a supremacia do interesse público e as garantias constitucionais asseguradas ao proprietário, especialmente o devido processo legal e o direito à justa indenização.

A relevância da presente pesquisa decorre da necessidade de compreender os limites constitucionais da atuação estatal sobre a propriedade privada, sobretudo diante da crescente judicialização de conflitos envolvendo ocupações administrativas, restrições ao uso da propriedade e pretensões indenizatórias decorrentes de intervenções públicas. Trata-se de tema que ultrapassa o interesse patrimonial do proprietário, alcançando a efetividade dos direitos fundamentais, a segurança jurídica e a própria legitimidade da atuação administrativa. Como destacam Nunes e Borges (2023), a justa e prévia indenização representa importante mecanismo de contenção do exercício arbitrário do poder expropriatório, assegurando equilíbrio entre a realização do interesse público e a preservação das garantias individuais.

Diante desse contexto, formula-se o seguinte problema de pesquisa: em que medida a desapropriação indireta, decorrente do apossamento administrativo ou do esvaziamento econômico substancial da propriedade, viola as garantias constitucionais do proprietário e quais critérios adotados pela jurisprudência delimitam o dever estatal de indenizar?

Parte-se da hipótese de que a desapropriação indireta configura forma irregular de intervenção estatal na propriedade privada quando houver ocupação administrativa ou restrições capazes de eliminar substancialmente a utilidade econômica do bem, sem observância do devido processo legal e da garantia de justa e prévia indenização. Nessas hipóteses, compete ao Poder Judiciário reconhecer a responsabilidade civil do Estado e assegurar ao particular a correspondente reparação patrimonial, distinguindo tais situações das limitações administrativas gerais e legítimas impostas em benefício da coletividade.

O objetivo geral da pesquisa consiste em analisar a desapropriação indireta como forma de violação ao direito constitucional de propriedade no ordenamento jurídico brasileiro. Para tanto, estabelecem-se como objetivos específicos: interpretar os dispositivos

constitucionais e legais que asseguram o direito de propriedade e disciplinam a desapropriação; examinar o conceito, a natureza jurídica e as hipóteses de configuração da desapropriação indireta, distinguindo-a das limitações administrativas legítimas; e analisar, à luz da doutrina e da jurisprudência, especialmente do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal, de que forma essa modalidade de intervenção estatal compromete os princípios da legalidade, da moralidade administrativa, da segurança jurídica e do devido processo legal.

A pesquisa possui natureza qualitativa, desenvolvida mediante abordagem bibliográfica e documental. A pesquisa bibliográfica fundamentou-se na análise de livros, artigos científicos, dissertações e teses relacionados ao direito de propriedade, às formas de intervenção estatal e à desapropriação indireta. A pesquisa documental concentrou-se na Constituição Federal de 1988, no Decreto-Lei nº 3.365/1941 e na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça, especialmente quanto aos critérios de configuração da desapropriação indireta, à distinção entre limitações administrativas e esvaziamento econômico da propriedade, ao prazo prescricional aplicável e aos consectários indenizatórios decorrentes da atuação estatal irregular.

O trabalho estrutura-se em três capítulos. O primeiro examina a proteção constitucional do direito de propriedade e os fundamentos jurídicos da desapropriação regular. O segundo dedica-se à análise do conceito, da natureza jurídica, das modalidades e dos efeitos da desapropriação indireta, distinguindo-a das demais formas de intervenção estatal sobre a propriedade. O terceiro analisa criticamente, à luz da doutrina e da jurisprudência, especialmente do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal, a incompatibilidade da desapropriação indireta com as garantias constitucionais do proprietário, destacando a violação aos princípios da legalidade, da moralidade administrativa, da segurança jurídica e do devido processo legal. Ao final, apresentam-se as considerações finais, retomando os objetivos propostos e os resultados alcançados pela pesquisa.

METODOLOGIA

A presente pesquisa possui natureza qualitativa, uma vez que busca compreender e interpretar fenômenos jurídicos relacionados à desapropriação indireta e à proteção constitucional do direito de propriedade, sem a utilização de técnicas estatísticas ou de levantamento quantitativo de dados. A escolha dessa abordagem decorre da própria natureza do objeto investigado, que exige análise crítica de normas jurídicas, construções doutrinárias e

posicionamentos jurisprudenciais, com o propósito de compreender seus significados, fundamentos e implicações no âmbito do ordenamento jurídico brasileiro.

A pesquisa qualitativa se mostra adequada ao estudo das ciências jurídicas por possibilitar a compreensão aprofundada dos fenômenos normativos e sociais que envolvem a aplicação do Direito. Nesse sentido, Minayo (2012) afirma que:

A pesquisa qualitativa trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis (Minayo, 2012, p. 21).

Sob essa perspectiva, a investigação não se limita à descrição de dispositivos legais ou entendimentos jurisprudenciais, mas procura compreender criticamente como a desapropriação indireta se desenvolveu no ordenamento jurídico brasileiro e quais são seus reflexos sobre as garantias constitucionais asseguradas ao proprietário.

Quanto aos procedimentos técnicos empregados, a pesquisa se caracteriza predominantemente como bibliográfica, uma vez que a maior parte da investigação foi desenvolvida a partir da análise de livros, artigos científicos, dissertações, teses e demais produções acadêmicas relacionadas ao direito de propriedade, à função social da propriedade, à desapropriação e à desapropriação indireta. Segundo Lakatos e Marconi (2021, p. 186), “a pesquisa bibliográfica é um apanhado geral sobre os principais trabalhos já realizados, revestidos de importância, por serem capazes de fornecer dados atuais e relevantes relacionados com o tema.”.

A utilização da pesquisa bibliográfica permitiu identificar a evolução histórica e conceitual dos institutos analisados, bem como examinar as principais correntes doutrinárias acerca dos limites da intervenção estatal na propriedade privada.

Paralelamente, realizou-se pesquisa documental, concentrada na análise de fontes normativas e de decisões judiciais relacionadas ao objeto investigado. Foram examinados especialmente a Constituição Federal de 1988, o Decreto-Lei nº 3.365/1941 e julgados relevantes utilizados para a compreensão dos limites constitucionais da atividade expropriatória e da desapropriação indireta. A pesquisa documental se mostrou importante para a investigação, uma vez que a problemática analisada encontra fundamento direto em normas constitucionais e infraconstitucionais que disciplinam o exercício do poder expropriatório pelo Estado, bem como na interpretação conferida a essas normas pela doutrina e pela jurisprudência.

Do ponto de vista metodológico, adotou-se o método hermenêutico-jurídico, adequado à interpretação das fontes normativas e doutrinárias que compõem o objeto da pesquisa. A

hermenêutica jurídica permite compreender os textos legais para além de sua literalidade, considerando seus fundamentos históricos, sociais e constitucionais. Nesse sentido, Gadamer (1997, p. 22) leciona que

compreender é interpretar. A interpretação não se limita a reproduzir o sentido original do texto; é, antes, um processo no qual o texto ganha um novo significado, adaptado ao horizonte histórico e cultural do intérprete. (Gadamer, 1997, p. 22).

A utilização do método hermenêutico mostrou-se especialmente relevante para a análise da desapropriação indireta, instituto cuja construção decorre em grande medida da interpretação doutrinária e jurisprudencial das normas constitucionais relacionadas ao direito de propriedade e à responsabilidade estatal.

Complementarmente, a pesquisa adotou raciocínio predominantemente dedutivo. Partiu-se da análise dos princípios constitucionais que disciplinam o direito de propriedade, a função social da propriedade, a legalidade administrativa e o devido processo legal para, posteriormente, examinar a compatibilidade da desapropriação indireta com esses parâmetros normativos. A partir dessa construção teórica, buscou-se verificar se as hipóteses reconhecidas pela doutrina e pela jurisprudência efetivamente configuram afronta às garantias constitucionais asseguradas ao proprietário.

A coleta dos dados ocorreu mediante levantamento sistemático de materiais acadêmicos e jurídicos obtidos em bibliotecas digitais, periódicos científicos, repositórios institucionais e bases de jurisprudência dos tribunais superiores. Para seleção do material, foram utilizadas palavras-chave relacionadas diretamente ao objeto de estudo, tais como “desapropriação indireta”, “direito de propriedade”, “função social da propriedade”, “justa indenização”, “intervenção estatal” e “devido processo legal”. Os materiais foram selecionados de acordo com critérios de pertinência temática, relevância jurídica, atualidade e adequação aos objetivos da pesquisa, buscando assegurar consistência teórica e rigor científico à investigação desenvolvida.

1. DISCUSSÃO E DESENVOLVIMENTO

1.1. A Proteção Constitucional da Propriedade e os Limites da Intervenção Estatal

A previsão constitucional do direito de propriedade demonstra a relevância atribuída ao patrimônio privado no Estado Democrático de Direito, assegurando ao proprietário proteção jurídica contra intervenções arbitrárias e ilegítimas por parte do poder público. Entretanto,

embora a propriedade seja reconhecida como direito fundamental, a própria Constituição estabelece limites ao seu exercício ao prever, no inciso XXIII do artigo 5º, que “a propriedade atenderá a sua função social”.

Dessa forma, o ordenamento jurídico brasileiro afasta a concepção absoluta da propriedade privada, condicionando sua legitimidade ao atendimento de finalidades econômicas e sociais compatíveis com os interesses da coletividade.

A incorporação da função social da propriedade ao texto constitucional representa importante transformação na estrutura jurídica do direito de propriedade no Brasil. O modelo contemporâneo rompe com a antiga lógica patrimonialista liberal, segundo a qual o proprietário exercia poderes ilimitados sobre o bem, passando a submeter o domínio privado aos objetivos constitucionais relacionados à justiça social, à ordem econômica e ao desenvolvimento coletivo.

A propriedade deixa de ser compreendida apenas como prerrogativa meramente individual de natureza patrimonial para assumir também dimensão social vinculada ao interesse público e à realização de direitos fundamentais.

Nesse sentido, a função social da propriedade constitui verdadeiro parâmetro constitucional de legitimidade do exercício do domínio privado, exigindo que a utilização do bem ocorra em consonância com interesses sociais, econômicos e ambientais protegidos pela Constituição. Sobre o tema, Marmelstein (2019, p. 160) afirma que:

Há quem defenda, a meu ver com razão, que o direito de propriedade só faz sentido se conjugado com o princípio da função social. Cumprindo a sua função social, o direito de propriedade merece proteção estatal, já que a Constituição o consagra como direito fundamental. Por outro lado, não cumprindo a função social, esse direito deixar de merecer qualquer proteção por parte do poder público, já que a Constituição exige que o uso da coisa seja condicionado ao bem-estar geral. (Marmelstein, 2019 p. 160).

A partir dessa compreensão, percebe-se que a proteção jurídica da propriedade não pode ser analisada de forma isolada ou desvinculada de sua finalidade constitucional. O exercício do direito de propriedade se encontra condicionado à observância dos interesses coletivos e ao cumprimento das exigências estabelecidas pelo próprio texto constitucional.

Assim, a tutela conferida ao proprietário decorre não apenas da titularidade formal do bem, mas também da compatibilidade entre o exercício do domínio e os objetivos constitucionais relacionados à ordem social e econômica.

A Constituição Federal de 1988 estabelece critérios específicos para a concretização da função social da propriedade conforme a natureza do imóvel. No âmbito urbano, o artigo 182, §2º, dispõe que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

Já no âmbito rural, o artigo 186 da Constituição Federal prevê que a função social é cumprida quando a propriedade observa simultaneamente requisitos relacionados ao aproveitamento racional e adequado da terra, utilização apropriada dos recursos naturais, preservação ambiental, respeito às relações de trabalho e promoção do bem-estar social dos proprietários e trabalhadores rurais.

Observa-se, portanto, que a função social da propriedade não constitui mera limitação abstrata ao domínio privado, mas verdadeiro princípio estruturante da ordem constitucional brasileira.

Entretanto, embora o ordenamento jurídico admita restrições ao exercício do direito de propriedade em benefício da coletividade, tais limitações não autorizam atuação estatal arbitrária ou dissociada das garantias fundamentais asseguradas ao particular. A intervenção estatal na propriedade privada deve observar rigorosamente os princípios constitucionais da legalidade, proporcionalidade, razoabilidade, segurança jurídica e devido processo legal. Isso porque a própria Constituição Federal estabelece limites materiais e procedimentais destinados a impedir abusos decorrentes do exercício do poder estatal sobre o patrimônio privado.

Nesse contexto, a desapropriação apresenta-se como uma das mais relevantes formas de intervenção estatal na propriedade privada. Trata-se de instrumento jurídico que permite ao poder público retirar compulsoriamente determinado bem do patrimônio do particular quando presente necessidade pública, utilidade pública ou interesse social, desde que observadas as garantias constitucionais previstas para proteção do expropriado.

O fundamento constitucional da desapropriação se encontra no artigo 5º, inciso XXIV, da Constituição Federal, segundo o qual “a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro”.

A análise do dispositivo constitucional evidencia que a desapropriação somente se legitima quando acompanhada da observância simultânea de requisitos materiais e procedimentais. Não basta a existência de interesse público para justificar a retirada compulsória da propriedade privada; exige-se também respeito ao devido processo legal e adequada recomposição patrimonial do proprietário. A exigência constitucional de justa e prévia indenização funciona, portanto, como importante mecanismo de limitação do poder expropriatório estatal, impedindo que o particular suporte individualmente os encargos decorrentes de medidas adotadas em benefício da coletividade.

A garantia da justa indenização possui natureza essencialmente reparatória e compensatória, buscando recompor integralmente o patrimônio afetado pela desapropriação.

Nesse sentido, a expressão “justa indenização” deve ser interpretada de forma ampla, compreendendo não apenas o pagamento formal de determinada quantia, mas a efetiva correspondência entre o valor indenizado e o prejuízo patrimonial suportado pelo proprietário.

Nunes e Borges (2023) destacam que a indenização representa condição indispensável de legitimidade da desapropriação, uma vez que o Estado não pode promover o sacrifício patrimonial do particular sem assegurar adequada compensação econômica.

Além da exigência de justiça indenizatória, a Constituição também determina que o pagamento seja prévio e realizado em dinheiro. A previsão busca impedir que o proprietário seja privado de seu patrimônio antes da efetiva recomposição econômica do bem expropriado, preservando maior equilíbrio entre a supremacia do interesse público e a proteção dos direitos fundamentais do expropriado. Trata-se de garantia constitucional diretamente relacionada à segurança jurídica e à vedação do enriquecimento ilícito por parte da Administração Pública.

A regulamentação infraconstitucional da desapropriação se encontra disciplinada principalmente pelo Decreto-Lei nº 3.365/1941, diploma normativo responsável pela estruturação do procedimento expropriatório brasileiro. O referido decreto estabelece as hipóteses autorizadoras da desapropriação por utilidade pública, os requisitos formais da declaração expropriatória, os critérios de fixação da indenização e as garantias processuais asseguradas ao proprietário.

O artigo 2º do Decreto-Lei nº 3.365/1941 prevê que todos os bens poderão ser desapropriados pela União, Estados, Municípios e Distrito Federal mediante declaração de utilidade pública, demonstrando a amplitude do poder expropriatório conferido à Administração Pública.

Todavia, apesar da amplitude dessa prerrogativa estatal, o procedimento expropriatório encontra-se submetido a limites legais destinados à proteção do proprietário. O artigo 10-A do Decreto-Lei nº 3.365/1941 estabelece que o poder público deverá notificar previamente o proprietário e lhe apresentar oferta de indenização, assegurando maior transparência, publicidade e observância do devido processo legal administrativo. A exigência de notificação prévia permite ao expropriado conhecer os fundamentos da intervenção estatal e exercer adequadamente seu direito de defesa quanto aos aspectos relacionados à indenização e à regularidade do procedimento.

O Decreto-Lei nº 3.365/1941 também estabelece critérios destinados à fixação da justa indenização judicial. O artigo 27 do referido diploma determina que o magistrado deverá considerar elementos como preço de aquisição, rendimento econômico, localização, estado de conservação e valorização da área para definição do valor indenizatório. A norma busca

assegurar que a indenização corresponda efetivamente ao valor patrimonial do bem expropriado, concretizando a garantia constitucional da justa compensação econômica.

Outro aspecto relevante diz respeito à imissão provisória na posse, prevista no artigo 15 do Decreto-Lei nº 3.365/1941. O dispositivo autoriza que o Poder Público seja imitado provisoriamente na posse do bem antes da conclusão definitiva do processo judicial, desde que alegue urgência e realize depósito prévio do valor estabelecido em lei. Embora tal mecanismo busque garantir maior eficiência administrativa na execução de obras e serviços públicos, ele também evidencia a necessidade de proteção das garantias patrimoniais do proprietário diante da antecipação dos efeitos da desapropriação.

Em razão disso, o próprio ordenamento jurídico estabelece mecanismos compensatórios destinados à preservação do equilíbrio econômico do expropriado. O artigo 15-A do Decreto-Lei nº 3.365/1941 prevê incidência de juros compensatórios nas hipóteses em que houver divergência entre o valor inicialmente ofertado e a indenização fixada judicialmente, inclusive em situações de desapropriação indireta. Tais juros possuem natureza indenizatória e visam reparar os prejuízos decorrentes da perda antecipada da posse e da impossibilidade de exploração econômica do bem pelo proprietário.

A análise conjunta dos dispositivos constitucionais e infraconstitucionais evidencia que o ordenamento jurídico brasileiro busca estabelecer equilíbrio entre a supremacia do interesse público e a proteção das garantias fundamentais do proprietário. Embora a Constituição Federal de 1988 admita intervenções estatais sobre a propriedade privada para realização de finalidades coletivas, tais medidas somente se legitimam quando observados os limites impostos pelo próprio sistema constitucional, especialmente quanto ao devido processo legal, à função social da propriedade e à garantia de justa e prévia indenização ao expropriado.

Todavia, o reconhecimento da função social da propriedade e da possibilidade de intervenção estatal não significa que toda restrição imposta ao exercício do domínio privado seja juridicamente equiparável à desapropriação. Em diversas situações, o Estado limita legitimamente o uso da propriedade por meio do poder de polícia, de limitações administrativas, de servidões administrativas, do tombamento ou da instituição de restrições ambientais, sem que isso gere, por si só, o dever de indenizar. Tais medidas decorrem da própria conformação constitucional do direito de propriedade e, desde que observados os princípios da proporcionalidade, da razoabilidade e da legalidade, inserem-se no âmbito das restrições ordinárias suportadas pelos proprietários em benefício da coletividade.

Entretanto, a intervenção estatal deixa de representar mera limitação administrativa quando ultrapassa os limites constitucionalmente admitidos e produz verdadeiro esvaziamento

do conteúdo econômico do direito de propriedade ou importa em apossamento administrativo do bem, inviabilizando seu uso, gozo, fruição ou disposição pelo titular. Nessas hipóteses, a atuação estatal deixa de constituir simples restrição ao exercício do domínio para aproximar-se materialmente da própria desapropriação, ainda que não tenha sido observado o procedimento expropriatório previsto na Constituição Federal e no Decreto-Lei nº 3.365/1941.

É justamente nessa zona de tensão entre as limitações administrativas legítimas e as intervenções estatais capazes de suprimir substancialmente o conteúdo do direito de propriedade que se insere a desapropriação indireta. A correta delimitação desse instituto, de seus elementos caracterizadores e dos critérios adotados pela doutrina e pela jurisprudência para distinguir a restrição legítima da intervenção indenizável constitui aspecto essencial para a compreensão do dever estatal de reparar os prejuízos causados ao particular, tema que será desenvolvido no capítulo seguinte.

1.2. A Desapropriação Indireta no Ordenamento Jurídico Brasileiro

A atuação estatal sobre a propriedade privada encontra fundamento na supremacia do interesse público e na necessidade de concretização de finalidades coletivas constitucionalmente relevantes. Entretanto, embora a Constituição Federal de 1988 autorize a intervenção do Estado no domínio privado, tal atuação encontra limites expressamente estabelecidos pelo próprio texto constitucional, especialmente quanto à observância do devido processo legal e à garantia de justa e prévia indenização ao proprietário.

Quando essas exigências deixam de ser observadas pelo Poder Público, surge a figura da desapropriação indireta, instituto construído predominantemente pela doutrina e pela jurisprudência como mecanismo de proteção ao particular diante de intervenções estatais irregulares sobre a propriedade privada.

A desapropriação indireta se caracteriza pela atuação administrativa que, mesmo sem observância do procedimento expropriatório constitucionalmente previsto, resulta na retirada da posse, da utilidade econômica ou do próprio aproveitamento do bem pelo particular. Trata-se, portanto, de modalidade anômala de intervenção estatal, marcada pela ausência de formalização adequada da desapropriação e pela inexistência de pagamento prévio da indenização constitucionalmente assegurada ao proprietário.

Nessas hipóteses, o Estado ocupa o imóvel, executa obras públicas ou impõe restrições tão severas ao uso da propriedade que inviabiliza seu aproveitamento econômico, compelindo o particular a recorrer ao Poder Judiciário para buscar reparação patrimonial.

A compreensão da desapropriação indireta exige, inicialmente, a análise do próprio procedimento expropriatório regular previsto no ordenamento jurídico brasileiro. Isso porque o instituto surge justamente da inobservância das garantias constitucionais e legais que deveriam orientar a atuação estatal sobre a propriedade privada.

A desapropriação ordinária possui fundamento no artigo 5º, inciso XXIV, da Constituição Federal de 1988, segundo o qual a retirada compulsória da propriedade somente poderá ocorrer por necessidade pública, utilidade pública ou interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro. Trata-se, portanto, de procedimento formal submetido a rígidos requisitos materiais e processuais destinados à proteção do proprietário.

O procedimento expropriatório se inicia, em regra, com a declaração de utilidade pública, necessidade pública ou interesse social do bem a ser desapropriado. Referido ato administrativo possui relevância jurídica significativa, pois exterioriza formalmente a intenção estatal de exercer o poder expropriatório e produz efeitos imediatos sobre o imóvel objeto da intervenção. Conforme assinala Celso Antônio Bandeira de Mello (2025)

são efeitos da declaração de utilidade pública: a) submeter o bem à força expropriatória do Estado; b) fixar o estado do bem, isto é, de suas condições, melhoramentos, benfeitorias existentes; c) conferir ao Poder Público o direito de penetrar no bem a fim de fazer verificações e medições, desde que as autoridades administrativas atuem com moderação e sem excesso de poder; d) dar início ao prazo de caducidade da declaração (Bandeira de Mello, 2025, p. 912).

A declaração expropriatória, portanto, não possui natureza meramente formal, mas constitui verdadeira condição de legitimidade para o desenvolvimento da atividade estatal voltada à incorporação compulsória do bem ao patrimônio público. Além de submeter o imóvel ao poder expropriatório do Estado, o ato declaratório delimita juridicamente os contornos da futura desapropriação, fixa as condições do bem e inaugura o prazo decadencial para efetivação da medida expropriatória.

A partir da declaração de utilidade pública, o imóvel passa a sofrer os efeitos jurídicos decorrentes da sujeição ao interesse estatal, ainda que a transferência da propriedade somente ocorra após o regular procedimento indenizatório.

Nesse sentido, Harada (2015) esclarece que a declaração de utilidade pública representa a própria exteriorização da vontade administrativa de iniciar o procedimento expropriatório, afirmando que

Esse ato expropriatório nada mais é do que a exteriorização da vontade da Administração Pública de deflagrar o procedimento expropriatório, ou seja, de exercer o poder de desapropriar. A lei (art. 6º) não define o conteúdo da declaração de utilidade pública. Porém, não há dúvida de que a declaração expropriatória deverá

conter a descrição pormenorizada do bem objeto de desapropriação, a indicação do inciso legal em que se enquadra a desapropriação (art. 5º) e a destinação a ser dada ao bem desapropriando. Se se tratar de bem imóvel, é sempre conveniente fazer-se acompanhar por uma planta. Deve, também, o ato expropriatório ser publicado em órgão oficial. A falta daqueles três requisitos pode conduzir à invalidade do ato expropriatório pelo Judiciário, por provocação do interessado. (Harada, 2015, p. 80)

Observa-se, assim, que o procedimento expropriatório regular se encontra submetido a importantes requisitos formais destinados à proteção do proprietário e à limitação do exercício arbitrário do poder estatal. A exigência de descrição detalhada do bem, indicação do fundamento legal da desapropriação, definição da destinação pública do imóvel e publicação oficial do ato administrativo demonstra a preocupação do ordenamento jurídico com a transparência, publicidade e segurança jurídica da atividade expropriatória.

A possibilidade de invalidação judicial do ato administrativo em razão da ausência desses requisitos evidencia que a atuação estatal no âmbito da desapropriação permanece subordinada ao princípio da legalidade e ao controle jurisdicional.

A fase executória da desapropriação também possui procedimentos específicos voltados à preservação dos direitos do expropriado. Inicialmente, a administração pública poderá buscar solução consensual mediante proposta administrativa de aquisição do imóvel. Caso haja concordância entre as partes, será formalizada escritura pública com posterior registro no Cartório de Registro de Imóveis. Não sendo possível o acordo administrativo, a desapropriação será processada judicialmente, observando-se os requisitos previstos no Decreto-Lei nº 3.365/1941 e na legislação processual civil.

A própria legislação limita o objeto da discussão judicial expropriatória. Conforme estabelece o artigo 20 do Decreto-Lei nº 3.365/1941, a contestação apresentada pelo proprietário deverá se restringir a vícios do processo judicial ou à impugnação do valor indenizatório, sendo outras questões discutidas em ação própria.

Observa-se, portanto, que o procedimento expropriatório brasileiro busca conferir maior celeridade à incorporação do bem ao patrimônio público, preservando simultaneamente as garantias patrimoniais do particular.

Outro aspecto relevante diz respeito à possibilidade de imissão provisória na posse do imóvel. O poder público poderá requerer judicialmente a imissão antecipada na posse mediante declaração de urgência, desde que realize depósito prévio do valor legalmente exigido. Importante destacar, contudo, que referido depósito não se confunde com a justa indenização definitiva assegurada constitucionalmente ao proprietário, possuindo natureza provisória e instrumental. Caberá ao magistrado analisar o pedido formulado pela administração pública,

considerando os elementos apresentados no caso concreto e a observância dos requisitos legais para antecipação da posse.

Ao final da instrução processual, após realização de perícia judicial destinada à avaliação do imóvel, o magistrado fixará o valor da indenização mediante sentença. Somente após o efetivo pagamento da justa indenização o ente expropriante estará legitimado à imissão definitiva na posse do bem e à transferência da titularidade imobiliária perante o Cartório de Registro de Imóveis. Todo esse procedimento demonstra que a desapropriação regular se encontra submetida a importantes garantias constitucionais e legais voltadas à preservação do patrimônio do expropriado e à limitação do exercício arbitrário do poder estatal.

A justa indenização constitui elemento indispensável de legitimidade da desapropriação, devendo corresponder à efetiva recomposição do patrimônio do expropriado. Não se trata apenas do pagamento do valor venal do imóvel, mas da reparação integral dos prejuízos decorrentes da perda da propriedade, compreendendo, conforme o caso, atualização monetária, juros compensatórios, juros moratórios e demais consectários legalmente previstos. Nesse contexto, os juros compensatórios possuem natureza indenizatória e destinam-se a reparar os prejuízos decorrentes da perda antecipada da posse e da impossibilidade de exploração econômica do bem, sobretudo nas hipóteses em que a Administração Pública é imitada provisoriamente na posse antes da fixação definitiva do valor indenizatório.

A disciplina dos juros compensatórios sofreu significativa evolução jurisprudencial em razão do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2.332, ocasião em que o Supremo Tribunal Federal declarou parcialmente inconstitucional o artigo 15-A do Decreto-Lei n.º 3.365/1941, conferindo interpretação compatível com a garantia constitucional da justa indenização. Na oportunidade, a Corte assentou que a indenização expropriatória deve preservar o equilíbrio patrimonial do proprietário, afastando limitações incompatíveis com a efetiva reparação dos prejuízos suportados pelo expropriado. O entendimento consolidado pelo Supremo Tribunal Federal reforça que a justa indenização constitui garantia constitucional indisponível, não podendo sofrer restrições que inviabilizem sua função reparatória, orientação igualmente aplicável às hipóteses de desapropriação indireta, nas quais a atuação estatal irregular não afasta o dever de recomposição integral do patrimônio do particular.

A desapropriação indireta diferencia-se justamente pela ausência das garantias procedimentais presentes na desapropriação regular. Nessa modalidade de intervenção estatal, o Poder Público interfere na propriedade privada sem observância da declaração formal de utilidade pública, sem prévia conclusão do procedimento judicial expropriatório e sem pagamento antecipado da indenização constitucionalmente assegurada ao proprietário.

Em muitas situações, a Administração Pública simplesmente se apossa materialmente do imóvel e passa a utilizá-lo como se integrasse legitimamente o patrimônio estatal, sem adoção das providências legais necessárias à formalização da transferência da propriedade.

Nesse sentido, Gasparini (2012) esclarece que

essas fases só existem no procedimento expropriatório normal. Não existem na chamada desapropriação indireta. Nesta, o Poder Público não toma qualquer iniciativa para formalizar a transferência do bem para o seu patrimônio ou para indenizar o proprietário, aguarda que este tome as medidas necessárias à defesa de seus direitos. Essas medidas, regra geral, estão sempre consubstanciadas na ação de indenização. A ação reivindicatória nem sempre tem êxito, dado que, uma vez integrado a patrimônio público, o bem dele não pode, em princípio, sair. Se apesar disso for interposta, costuma-se convertê-la em indenizatória (Gasparini, 2012, p. 695).

A observação doutrinária evidencia importante característica da desapropriação indireta: a inversão da lógica procedimental constitucionalmente prevista para a desapropriação regular. Enquanto no procedimento expropriatório ordinário compete ao Estado promover previamente a declaração de utilidade pública, instaurar o devido procedimento legal e efetuar o pagamento indenizatório antes da incorporação definitiva do bem ao patrimônio público, na desapropriação indireta o particular é compelido a provocar o poder judiciário para buscar reparação pelos prejuízos decorrentes da atuação estatal irregular.

Tal circunstância produz relevantes consequências jurídicas e práticas ao proprietário lesado. Isso porque, uma vez incorporado o imóvel ao patrimônio público ou destinado à realização de obra ou serviço público, torna-se extremamente difícil a restituição material do bem ao particular. Em razão do princípio da continuidade do serviço público e da proteção dos bens públicos afetados ao interesse coletivo, a jurisprudência frequentemente converte eventuais ações reivindicatórias em pretensões meramente indenizatórias, consolidando a permanência do imóvel sob domínio estatal. Assim, a tutela jurisdicional do proprietário passa a se concentrar predominantemente na reparação econômica do dano sofrido, não na retomada da posse do bem.

Além do apossamento físico do imóvel pelo Poder Público, parte da doutrina e da jurisprudência reconhece que determinadas restrições administrativas podem, em situações excepcionais, assumir natureza materialmente expropriatória. Todavia, essa conclusão não decorre da simples existência de limitações ao exercício do direito de propriedade, mas da intensidade dos efeitos produzidos pela atuação estatal sobre o conteúdo econômico do domínio.

Com efeito, o ordenamento jurídico brasileiro admite diversas modalidades de intervenção restritiva sobre a propriedade privada que decorrem do exercício regular das

competências administrativas do Estado e que, em regra, não geram direito à indenização. As limitações administrativas, por exemplo, consistem em restrições gerais, impessoais e gratuitas impostas em benefício da coletividade, normalmente relacionadas ao ordenamento urbano, à proteção ambiental, à segurança, à higiene ou ao patrimônio histórico-cultural. Por possuírem caráter geral e incidirem indistintamente sobre determinada categoria de bens, tais limitações integram o conteúdo normal do direito de propriedade e não configuram, por si sós, hipótese de desapropriação indireta.

Situação diversa ocorre com a servidão administrativa, instituto que impõe ônus específico sobre determinado imóvel em favor da execução de obras ou da prestação de serviços públicos. Embora a propriedade permaneça formalmente com seu titular, parte das faculdades inerentes ao domínio sofre restrição permanente em benefício da Administração Pública. Nessas hipóteses, a indenização dependerá da demonstração de efetivo prejuízo patrimonial decorrente da limitação imposta, não decorrendo automaticamente da simples instituição da servidão.

O mesmo raciocínio aplica-se ao tombamento e às restrições ambientais. O tombamento representa importante instrumento de proteção do patrimônio histórico, artístico e cultural, ao passo que as limitações ambientais decorrem da própria função socioambiental da propriedade prevista na Constituição Federal. Em ambos os casos, as restrições impostas ao proprietário não ensejam, em regra, direito à indenização, uma vez que decorrem do exercício legítimo do poder de polícia administrativa e da necessidade de proteção de interesses coletivos constitucionalmente relevantes.

Entretanto, quando tais restrições ultrapassam os limites ordinariamente suportáveis e impedem integralmente o exercício das faculdades econômicas inerentes ao domínio, verifica-se situação distinta daquela caracterizada pelas limitações administrativas gerais. Nesses casos, deixa de existir mera conformação do direito de propriedade para surgir verdadeiro esvaziamento econômico do bem, circunstância que aproxima materialmente a intervenção estatal dos efeitos próprios da desapropriação.

É justamente nesse contexto que se insere a denominada desapropriação indireta normativa. Sua configuração não decorre da simples edição de lei, regulamento ou ato administrativo restritivo, tampouco da imposição de limitações urbanísticas ou ambientais severas. Exige-se que a intervenção estatal suprima substancialmente as faculdades de usar, gozar, fruir e dispor do bem, tornando inviável seu aproveitamento econômico e transferindo exclusivamente ao proprietário os ônus decorrentes da satisfação do interesse coletivo.

Nesse sentido, a 5ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo firmou entendimento de que

se o impedimento de construção ou desmatamento atingir a maior parte da propriedade ou a sua totalidade, deixará de ser limitação para ser interdição do uso da propriedade. (TJSP, Apelação Cível n. 216.461/SP, Rel. Jorge Tannus, j. 22 mar. 2004).

O precedente evidencia que o critério distintivo entre a limitação administrativa legítima e a desapropriação indireta não reside na origem da restrição imposta pelo Poder Público, mas em sua intensidade e em seus efeitos concretos sobre o direito de propriedade. Enquanto as limitações administrativas apenas conformam o exercício do domínio em benefício da coletividade, a desapropriação indireta pressupõe a eliminação substancial de seu conteúdo econômico, equiparando-se, em termos materiais, à própria retirada compulsória da propriedade.

D'Oliveira (2020) observa que determinadas restrições ambientais impostas pelo Poder Público podem produzir esse resultado excepcional, sobretudo quando inviabilizam qualquer forma razoável de utilização econômica da propriedade. Nessas hipóteses, embora não haja incorporação formal do imóvel ao patrimônio estatal, o proprietário permanece privado das utilidades econômicas inerentes ao domínio, circunstância apta a caracterizar verdadeira intervenção materialmente expropriatória.

Os efeitos práticos da desapropriação indireta revelam significativa situação de vulnerabilidade jurídica do proprietário. Diferentemente da desapropriação regular, em que a Constituição exige procedimento formal e indenização prévia, na desapropriação indireta o particular normalmente somente obtém reparação após longa discussão judicial destinada a demonstrar que a atuação estatal extrapolou os limites das restrições administrativas legitimamente admitidas pelo ordenamento jurídico. Essa circunstância evidencia que a desapropriação indireta não constitui modalidade ordinária de intervenção estatal, mas consequência jurídica decorrente da atuação irregular da Administração Pública, cuja finalidade é restabelecer, mediante indenização, o equilíbrio rompido pela violação das garantias constitucionais asseguradas ao direito de propriedade.

A disciplina da desapropriação indireta também sofreu importante evolução no âmbito do Superior Tribunal de Justiça quanto ao regime prescricional da pretensão indenizatória. Durante muitos anos prevaleceu a orientação consolidada na Súmula n.º 119 do STJ, segundo a qual a ação de desapropriação indireta prescrevia em vinte anos. Entretanto, a entrada em vigor do Código Civil de 2002 e a necessidade de uniformização da jurisprudência motivaram

nova interpretação da matéria, culminando no julgamento do Tema Repetitivo n.º 1.019 pela Primeira Seção daquela Corte.

No referido precedente vinculante, o Superior Tribunal de Justiça fixou a seguinte tese:

O prazo prescricional aplicável à desapropriação indireta, na hipótese em que o Poder Público tenha realizado obras no local ou atribuído natureza de utilidade pública ou de interesse social ao imóvel, é de 10 anos, conforme parágrafo único do art. 1.238 do Código Civil. (Brasil. Superior Tribunal de Justiça. Tema Repetitivo n.º 1.019).

A orientação firmada possui relevante impacto prático, pois estabelece maior segurança jurídica quanto ao exercício da pretensão indenizatória decorrente do apossamento administrativo. Além disso, evidencia que a desapropriação indireta não constitui modalidade autônoma e legítima de intervenção estatal, mas situação excepcional decorrente da atuação irregular da Administração Pública, cuja consequência jurídica consiste no dever de indenizar o proprietário prejudicado. Ao uniformizar a matéria, o Superior Tribunal de Justiça conferiu maior estabilidade às relações entre Estado e particular, harmonizando a tutela do direito de propriedade com os princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança legítima.

A análise da doutrina, da legislação e da jurisprudência evidencia que a supremacia do interesse público não possui caráter absoluto, devendo ser permanentemente harmonizada com os direitos e garantias fundamentais assegurados pela Constituição Federal. A desapropriação indireta, por sua vez, não pode ser compreendida como modalidade legítima de intervenção estatal na propriedade privada, mas como consequência jurídica decorrente de atuação administrativa irregular que desrespeita o procedimento expropriatório constitucionalmente previsto. Embora o Poder Judiciário, diante da consolidação da situação fática e da impossibilidade prática de restituição do bem afetado à finalidade pública, reconheça predominantemente a tutela indenizatória em favor do proprietário, tal providência não convalida a conduta originalmente ilícita da Administração. Ao contrário, representa mecanismo destinado à recomposição patrimonial do particular e à preservação das garantias constitucionais violadas, reafirmando que o exercício do poder expropriatório permanece condicionado à observância da legalidade, do devido processo legal, da moralidade administrativa, da segurança jurídica e da garantia da justa e prévia indenização.

1.3. A Incompatibilidade da Desapropriação Indireta Com as Garantias Constitucionais e Processuais do Expropriado

A Constituição Federal de 1988 estruturou o procedimento expropriatório brasileiro sobre bases jurídicas voltadas à limitação do poder estatal e à preservação das garantias

fundamentais do proprietário. A desapropriação, embora legitimada pela supremacia do interesse público, somente pode ocorrer mediante observância do devido processo legal, da legalidade administrativa e da garantia de justa e prévia indenização. Nesse contexto, a desapropriação indireta revela-se problemática sob a perspectiva constitucional, não porque constitua modalidade regular ou legítima de intervenção estatal, mas porque corresponde a uma atuação irregular da Administração Pública posteriormente reconhecida pelo Poder Judiciário para fins de reparação patrimonial.

A desapropriação indireta rompe a lógica constitucional da intervenção estatal legítima sobre a propriedade privada justamente porque o Estado deixa de observar o procedimento expropriatório previamente estabelecido em lei e passa a atuar à margem das garantias asseguradas ao particular. Nessas hipóteses, a Administração Pública ocupa irregularmente o imóvel, promove restrições excessivas ao uso da propriedade ou inviabiliza economicamente o exercício do domínio sem prévia indenização e sem submissão do ato ao devido controle procedimental. Por essa razão, sua análise não deve partir da ideia de que se trata de instrumento ordinário de atuação pública, mas de fato consumado decorrente de conduta estatal irregular, cuja consequência jurídica principal é a pretensão indenizatória do proprietário lesado.

A incompatibilidade da desapropriação indireta com o princípio da legalidade decorre do fato de que a atuação administrativa deixa de observar os requisitos constitucionalmente previstos para a desapropriação regular. O artigo 5º, inciso XXIV, da Constituição Federal estabelece que a retirada compulsória da propriedade depende de necessidade pública, utilidade pública ou interesse social, acompanhada de justa e prévia indenização em dinheiro (BRASIL, 1988). Assim, o procedimento expropriatório não constitui mera formalidade administrativa, mas verdadeira garantia constitucional destinada à proteção do proprietário diante da força interventiva do Estado.

O princípio da legalidade, nesse cenário, exige que toda atuação administrativa esteja rigorosamente subordinada aos limites impostos pelo ordenamento jurídico. A Administração Pública não possui liberdade para escolher se observará ou não o procedimento expropriatório; ao contrário, sua atuação encontra-se vinculada às exigências constitucionais e legais relacionadas à desapropriação. Quando o Estado se apossa do imóvel sem observância dessas garantias, passa a atuar de maneira incompatível com o regime jurídico-administrativo instituído pela Constituição Federal, ainda que posteriormente o Poder Judiciário reconheça a impossibilidade prática de restituição do bem e converta a tutela do proprietário em indenização.

Além disso, a desapropriação indireta também afronta o princípio da moralidade administrativa, previsto expressamente no artigo 37 da Constituição Federal. A moralidade administrativa exige da atuação estatal comportamento pautado pela boa-fé, lealdade institucional, honestidade e respeito às garantias fundamentais dos administrados. Assim, não basta que a intervenção estatal possua finalidade pública formalmente legítima; exige-se também compatibilidade entre os meios utilizados pelo Estado e os valores constitucionais que regem a Administração Pública.

Nesse contexto, a doutrina contemporânea passou a relativizar a antiga concepção absoluta da supremacia do interesse público sobre o interesse privado. Conforme observa Medauar (2024)

esse clássico princípio rege muitos institutos e normas do direito administrativo. Mas vem sendo matizado pela ideia de que à Administração cabe realizar a ponderação dos interesses presentes numa determinada circunstância, para que não ocorra sacrifício a priori de nenhum interesse; o objetivo dessa função está na busca de compatibilidade ou conciliação de interesses, com a minimização de sacrifícios. O princípio da proporcionalidade também matiza o sentido absoluto do preceito, pois implica, entre outras decorrências, a busca da providência menos gravosa na obtenção de um resultado (Medauar, 2024, p. 130).

Essa releitura também é defendida por Binenbojm (2014), para quem a supremacia do interesse público não pode ser compreendida como princípio absoluto capaz de justificar qualquer restrição aos direitos fundamentais. Segundo o autor, o constitucionalismo contemporâneo exige que a Administração Pública atue em conformidade com os valores constitucionais, submetendo a atuação estatal a processos de ponderação e proporcionalidade. Nessa perspectiva, a prevalência do interesse público não decorre de presunção abstrata de superioridade, mas da demonstração concreta de sua compatibilidade com os direitos fundamentais envolvidos.

A observação doutrinária demonstra que a supremacia do interesse público não pode ser utilizada como fundamento para legitimar violações arbitrárias ao patrimônio privado. A atuação estatal deve buscar equilíbrio entre os interesses coletivos e os direitos fundamentais do particular, evitando imposição de sacrifícios excessivos ou desproporcionais ao proprietário. A desapropriação indireta revela-se contrária a essa lógica justamente porque transfere ao administrado os prejuízos decorrentes da atuação estatal irregular sem observância das garantias mínimas asseguradas pelo ordenamento jurídico.

A jurisprudência também reconhece que a caracterização da desapropriação indireta depende da efetiva demonstração de atuação estatal ilícita ou excessivamente gravosa ao proprietário. Nesse sentido, o Tribunal de Justiça de Minas Gerais decidiu que

EMENTA: REEXAME NECESSÁRIO - AÇÃO DE INDENIZAÇÃO POR DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA - ANUÊNCIA DO POSSUIDOR EM DESOCUPAR O IMÓVEL - ACORDO CELEBRADO ENTRE AS PARTES - FINANCIAMENTO SUBSIDIADO PELO PODER PÚBLICO - CONDUTA LÍCITA DO MUNICÍPIO - DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA NÃO CONFIGURADA - AUSÊNCIA DE DEVER INDENIZATÓRIO - SENTENÇA REFORMADA - RECURSO VOLUNTÁRIO PREJUDICADO. 1. A desapropriação indireta é modalidade de intervenção do Estado na propriedade privada e ocorre quando a Administração Pública se apropria de bem do administrado sem formalmente fazer a desapropriação, evitando o pagamento da indenização devida. 2. Não caracteriza atuação ilícita da Administração Pública a desocupação do imóvel por possuidor que espontaneamente consentiu com a sua retirada do local e que, posteriormente, realizou financiamento subsidiado pelo próprio Poder Público. 3. Sentença reformada em reexame necessário. Recurso voluntário prejudicado (MINAS GERAIS, 2015).

O entendimento jurisprudencial evidencia que a desapropriação indireta pressupõe efetiva violação às garantias constitucionais do proprietário, não se configurando quando houver consentimento válido do particular ou inexistir atuação estatal arbitrária. Isso demonstra que o instituto está diretamente relacionado à prática administrativa irregular e à ausência de observância dos parâmetros constitucionais impostos ao exercício do poder expropriatório.

Outro aspecto profundamente afetado pela desapropriação indireta se refere à segurança jurídica. O princípio da segurança jurídica constitui fundamento essencial do Estado Democrático de Direito e pressupõe previsibilidade, estabilidade das relações jurídicas e proteção da confiança legítima depositada pelos administrados na atuação estatal. No âmbito do direito de propriedade, a Constituição Federal assegura ao proprietário expectativa legítima de que eventual intervenção estatal ocorrerá mediante observância das garantias constitucionais relacionadas ao devido processo legal e à prévia indenização.

A segurança jurídica assume posição central no Estado Democrático de Direito por assegurar estabilidade, previsibilidade e proteção da confiança legítima dos cidadãos nas instituições públicas. Conforme Sarlet (2025), a segurança jurídica constitui dimensão essencial da própria ideia de Estado de Direito, funcionando como instrumento de proteção contra intervenções arbitrárias do poder estatal. Assim, quando a Administração Pública interfere na propriedade privada sem observância dos procedimentos legalmente estabelecidos, compromete não apenas o patrimônio do particular, mas também a confiança legítima depositada na atuação estatal.

Todavia, na desapropriação indireta, o particular frequentemente é surpreendido pela atuação administrativa irregular, sem prévia instauração de procedimento formal e sem possibilidade efetiva de participação na formação do ato expropriatório. Em muitas situações, o imóvel já se encontra incorporado a obra pública, equipamento urbano ou área ambiental

protegida quando o proprietário toma conhecimento da extensão da intervenção estatal sobre seu patrimônio. Tal circunstância gera profunda instabilidade jurídica e fragiliza a própria confiança do cidadão na legitimidade da atuação administrativa.

A violação mais significativa decorrente da desapropriação indireta, contudo, manifesta-se em relação ao devido processo legal. O artigo 5º, inciso LIV, da Constituição Federal de 1988 estabelece que “ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal”. Referida garantia possui dimensão substancial e procedimental, impondo à Administração Pública observância de procedimento previamente estabelecido em lei e respeito às garantias mínimas de contraditório, ampla defesa e segurança jurídica antes da imposição de restrições ao patrimônio privado.

Na desapropriação regular, o devido processo legal materializa-se por meio da declaração formal de utilidade pública, da instauração do procedimento administrativo ou judicial expropriatório, da possibilidade de impugnação judicial e da exigência de pagamento prévio da indenização. A desapropriação indireta, entretanto, subverte essa lógica constitucional ao permitir que o Estado intervenha diretamente no patrimônio privado antes mesmo da observância das garantias procedimentais asseguradas ao proprietário. Nessas hipóteses, o proprietário passa a discutir judicialmente os efeitos da intervenção estatal somente após já ter ocorrido ocupação do imóvel ou esvaziamento econômico da propriedade, situação que demonstra inequívoca inversão da lógica constitucional protetiva do expropriado.

Conforme observam Machado e Matos (2023), a desapropriação indireta representa situação de permanente tensão entre a supremacia do interesse público e os direitos fundamentais do particular, especialmente diante da ausência de observância do devido processo legal e da garantia de indenização prévia.

A própria jurisprudência dos tribunais superiores reafirma a necessidade de observância dos parâmetros legais relacionados ao procedimento indenizatório decorrente da desapropriação. Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal decidiu que

AGRAVO INTERNO NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. DIREITO ADMINISTRATIVO. DESAPROPRIAÇÃO. DIREITO DE EXTENSÃO. COMPROMETIMENTO SUBSTANCIAL DO IMÓVEL. VALOR DA INDENIZAÇÃO. LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL. OFENSA REFLEXA. FATOS E PROVAS. REEXAME. IMPOSSIBILIDADE. JUROS COMPENSATÓRIOS. PREQUESTIONAMENTO. AUSÊNCIA. SUCUMBÊNCIA RECURSAL. HONORÁRIOS. NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DOS PERCENTUAIS DO DECRETO-LEI 3.365/1941. PRECEDENTES. 1. O recurso extraordinário não se presta à análise de matéria infraconstitucional, tampouco ao

reexame dos fatos e das provas constantes dos autos (Súmula 279 do STF). 2. É inadmissível o recurso extraordinário se a matéria constitucional que nele se alega violada não está devidamente prequestionada. Incidência das Súmulas 282 e 356/STF. 3. O Plenário do Supremo Tribunal Federal, no julgamento de mérito da ADI 2.332, declarou, por unanimidade, a constitucionalidade da estipulação de parâmetros mínimo e máximo para a concessão de honorários advocatícios previstos no § 1º do artigo 27 do Decreto-Lei 3.365/1941 e a inconstitucionalidade da expressão ‘não podendo os honorários ultrapassar R\$ 151.000,00 (cento e cinquenta e um mil reais)’. 4. Agravo interno parcialmente provido tão somente para assentar que a majoração dos honorários advocatícios na decisão agravada fica adstrita, quanto aos percentuais, ao disposto no artigo 27, § 1º, do Decreto-Lei 3.365/1941, sem a limitação da parte final do referido dispositivo” (STF, ARE 1.267.963 AgR, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, j. 23 fev. 2021).

Ainda que o precedente trate especificamente de consectários processuais relacionados à indenização expropriatória, o entendimento reafirma a necessidade de submissão da atuação estatal aos parâmetros legais previstos no Decreto-Lei nº 3.365/1941, demonstrando que a atividade expropriatória não se encontra imune ao controle jurisdicional e à observância das garantias constitucionais do proprietário.

Entretanto, a análise da desapropriação indireta revela uma questão que merece reflexão crítica. Embora a doutrina e a jurisprudência reconheçam que o apossamento administrativo realizado sem observância do procedimento expropriatório constitui atuação ilícita do Estado, raramente se admite a restituição do imóvel ao proprietário lesado. Na maioria das situações, a tutela jurisdicional limita-se à conversão da pretensão em indenização pecuniária, consolidando a permanência do bem no patrimônio público.

Essa orientação encontra justificativa na necessidade de preservação do interesse público já materializado em determinada obra ou atividade estatal. Conforme observa Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2025), a atuação administrativa deve buscar compatibilizar os interesses em conflito, evitando soluções que imponham prejuízos desproporcionais à coletividade. Nessa perspectiva, a desconstituição de obras públicas já concluídas ou de equipamentos públicos em funcionamento poderia gerar impactos sociais mais gravosos do que a manutenção da situação consolidada, ainda que originada por atuação irregular da Administração.

Associada a essa compreensão está a constatação de que, uma vez incorporado o imóvel ao patrimônio público e afetado definitivamente à execução de obra ou serviço público, sua restituição ao antigo proprietário torna-se, em regra, inviável. Conforme ensina Carvalho Filho (2025), nessas hipóteses prevalece a proteção da continuidade do interesse público, permanecendo ao particular o direito à correspondente indenização, sem que isso represente convalidação da atuação administrativa originalmente ilícita.

Também se verifica a incidência do princípio da continuidade do serviço público, amplamente reconhecido pela doutrina administrativista. Segundo Bandeira de Mello (2025), a atividade administrativa deve ser exercida de modo a assegurar a continuidade dos serviços destinados à coletividade, evitando interrupções capazes de comprometer a satisfação do interesse público. Sob essa ótica, a restituição do imóvel ao proprietário poderia inviabilizar ou comprometer a manutenção de atividades estatais essenciais já instaladas no local.

Conforme observa Rafael Carvalho Rezende Oliveira (2025), uma vez incorporado o bem ao patrimônio público e afetado à consecução de finalidade pública, a restituição material da propriedade torna-se excepcional, prevalecendo a tutela indenizatória. Tal entendimento parte da premissa de que, após a integração do bem ao patrimônio público, a ação reivindicatória normalmente perde sua utilidade prática, sendo convertida em ação indenizatória diante da impossibilidade material de reversão da situação consolidada.

Todavia, a manutenção dos efeitos materiais da desapropriação indireta suscita importante questionamento sob a perspectiva constitucional. Isso porque, ao mesmo tempo em que se reconhece a irregularidade da atuação estatal, preservam-se os resultados concretos produzidos por essa mesma conduta em razão da afetação do bem ao interesse público. Em certa medida, tal solução acaba por transferir ao particular os ônus decorrentes da irregularidade administrativa, restringindo sua tutela à reparação patrimonial posterior.

Verifica-se, assim, uma permanente tensão entre a proteção constitucional do direito de propriedade e a necessidade de preservação do interesse público já materializado. A desapropriação indireta assume, portanto, caráter paradoxal: embora resulte de atuação irregular do Estado, seus efeitos materiais costumam ser mantidos em razão da continuidade dos serviços públicos, da estabilidade das relações jurídicas e da proteção da coletividade. Essa circunstância reforça a necessidade de observância rigorosa do procedimento expropriatório constitucionalmente previsto, evitando que a indenização posterior se transforme em mecanismo de compensação rotineira para práticas administrativas juridicamente inadequadas.

Além disso, a desapropriação indireta frequentemente transfere ao particular os custos decorrentes da própria irregularidade administrativa. O proprietário, além de sofrer perda da posse ou esvaziamento econômico da propriedade, assume o ônus de ingressar judicialmente para discutir matéria que deveria ter sido previamente resolvida pelo Estado mediante regular procedimento expropriatório. Tal inversão procedimental revela incompatibilidade com os princípios constitucionais da eficiência administrativa, boa-fé objetiva e proteção da confiança legítima.

Nessa linha, Bandeira de Mello (2025) sustenta que os direitos fundamentais exercem função limitadora do poder estatal, impedindo que a atuação administrativa se afaste dos parâmetros constitucionais sob o argumento genérico da satisfação do interesse coletivo. Para o autor, a concretização do interesse público somente se legitima quando realizada em conformidade com os direitos fundamentais assegurados pela Constituição, inexistindo espaço para soluções que imponham sacrifícios desproporcionais aos particulares.

A análise conjunta da doutrina e da jurisprudência demonstra que a supremacia do interesse público não possui caráter absoluto e deve ser interpretada em harmonia com os direitos fundamentais assegurados pela Constituição Federal. A intervenção estatal sobre a propriedade privada somente se legitima quando exercida dentro dos limites impostos pela legalidade, pela moralidade administrativa, pela proporcionalidade e pelo devido processo legal. Dessa forma, a desapropriação indireta deve ser compreendida tecnicamente como manifestação irregular da atuação estatal, reconhecida pelo Poder Judiciário para reparar situação fática já consolidada, especialmente quando a restituição do bem se torna inviável. Tal reconhecimento não legitima a conduta administrativa originária, mas apenas assegura ao proprietário a pretensão indenizatória decorrente da violação às garantias constitucionais que protegem o direito de propriedade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O direito de propriedade ocupa posição de destaque no ordenamento jurídico brasileiro, constituindo garantia fundamental expressamente assegurada pela Constituição Federal de 1988. Entretanto, conforme demonstrado ao longo da presente pesquisa, a proteção constitucional conferida à propriedade privada não possui caráter absoluto, encontrando limites na necessidade de atendimento da função social da propriedade e na supremacia do interesse público. Nesse contexto, o ordenamento jurídico admite a intervenção estatal no domínio privado, especialmente por meio da desapropriação, desde que observados os requisitos constitucionais relacionados à legalidade, ao devido processo legal e à garantia de justa e prévia indenização.

A pesquisa permitiu verificar que a desapropriação regular representa mecanismo legítimo de intervenção estatal, constitucionalmente autorizado para concretização de finalidades coletivas relevantes. Contudo, a legitimidade dessa atuação estatal depende necessariamente da observância do procedimento expropriatório previsto na Constituição Federal e regulamentado pelo Decreto-Lei nº 3.365/1941. A exigência de declaração formal de

utilidade pública, instauração de procedimento administrativo ou judicial e pagamento prévio de indenização não constitui mera formalidade burocrática, mas verdadeira garantia constitucional destinada à proteção do proprietário diante da força interventiva do Estado.

Nesse cenário, constatou-se que a desapropriação indireta surge justamente da inobservância dessas garantias constitucionais e legais. Ao promover ocupação irregular do imóvel, impor restrições excessivas ao uso da propriedade ou inviabilizar economicamente o exercício do domínio sem observância do devido procedimento expropriatório, o Poder Público atua em desconformidade com os limites jurídicos impostos ao exercício da atividade administrativa. Assim, a desapropriação indireta configura modalidade irregular de intervenção estatal, construída predominantemente pela doutrina e pela jurisprudência como mecanismo de tutela patrimonial do particular diante da atuação administrativa ilícita ou abusiva.

Verificou-se ainda que a desapropriação indireta não se restringe às hipóteses de desapossamento físico do imóvel pelo Estado, podendo também manifestar-se por meio de limitações administrativas ou normativas capazes de produzir verdadeiro esvaziamento econômico da propriedade privada. Nessas situações, embora o proprietário permaneça formalmente titular do bem, perde substancialmente as faculdades inerentes ao domínio, especialmente quanto à utilização econômica da propriedade, o que evidencia a necessidade de proteção jurisdicional e reparação patrimonial adequada.

A análise doutrinária e jurisprudencial desenvolvida ao longo da pesquisa demonstrou que a desapropriação indireta revela profunda incompatibilidade com princípios estruturantes do Estado Democrático de Direito. Em primeiro lugar, constatou-se afronta ao princípio da legalidade administrativa, uma vez que a atuação estatal ocorre sem observância do procedimento constitucionalmente previsto para a retirada compulsória da propriedade privada. Também se verificou violação ao princípio da moralidade administrativa, diante da utilização de meios incompatíveis com os deveres de boa-fé, lealdade institucional e respeito às garantias fundamentais do administrado.

Além disso, observou-se que a desapropriação indireta compromete significativamente a segurança jurídica, pois submete o proprietário à imprevisibilidade da atuação estatal e transfere ao particular os ônus decorrentes da irregularidade administrativa. O cidadão passa a sofrer restrições patrimoniais severas sem prévia instauração de procedimento formal e sem possibilidade efetiva de participação na formação da decisão administrativa que afeta diretamente seu patrimônio.

Entretanto, a principal violação identificada refere-se ao devido processo legal e à garantia constitucional da justa e prévia indenização. A desapropriação indireta subverte a

lógica protetiva estabelecida pela Constituição Federal ao permitir que o Estado intervenha diretamente na propriedade privada antes mesmo da observância das garantias procedimentais asseguradas ao proprietário. Em razão disso, o particular frequentemente somente obtém reparação patrimonial após extensa discussão judicial, quando já consolidada a incorporação do imóvel ao patrimônio público ou inviabilizada a restituição material do bem.

A jurisprudência analisada ao longo do trabalho demonstrou que tanto o Superior Tribunal de Justiça quanto o Supremo Tribunal Federal reconhecem a necessidade de responsabilização estatal nas hipóteses de desapropriação indireta, assegurando ao proprietário o direito à indenização e aos consectários legais decorrentes da perda da posse e do aproveitamento econômico do imóvel. Ainda assim, constatou-se que a reparação exclusivamente patrimonial nem sempre é suficiente para restaurar integralmente os prejuízos suportados pelo particular, especialmente diante da morosidade processual e da irreversibilidade prática de muitas intervenções estatais.

Dessa forma, conclui-se que a desapropriação indireta representa efetiva afronta ao direito fundamental de propriedade, na medida em que permite ao Estado atingir o patrimônio privado sem observância das garantias constitucionais destinadas à limitação do poder expropriatório. Embora a supremacia do interesse público constitua fundamento legítimo para determinadas formas de intervenção estatal, ela não pode ser utilizada para justificar práticas administrativas incompatíveis com os princípios da legalidade, proporcionalidade, segurança jurídica e devido processo legal.

Por fim, a pesquisa evidencia a necessidade de fortalecimento dos mecanismos de controle da atividade administrativa e de maior observância das garantias constitucionais relacionadas ao procedimento expropriatório, a fim de impedir que o particular suporte individualmente os ônus decorrentes de atuações estatais irregulares. A preservação do equilíbrio entre interesse público e proteção dos direitos fundamentais mostra-se indispensável para concretização dos valores estruturantes do Estado Democrático de Direito e para garantia de efetiva tutela constitucional da propriedade privada.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 38. ed. São Paulo: Malheiros, 2025.

BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização**. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

BRASIL. Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934**. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República, 1934. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 15 abr. 2026.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 24 abr. 2026.

BRASIL. Decreto-Lei n.º 3.365, de 21 de junho de 1941. **Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública**. Diário Oficial da União: seção 1, Rio de Janeiro, RJ, 18 jul. 1941. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3365.htm. Acesso em: 20 maio 2026.

BRASIL. Lei n.º 10.406, de 10 de janeiro de 2002. **Institui o Código Civil**. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm. Acesso em: 24 jun. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Primeira Seção. **Tema Repetitivo n.º 1.019**. O prazo prescricional aplicável à desapropriação indireta, na hipótese em que o Poder Público tenha realizado obras no local ou atribuído natureza de utilidade pública ou de interesse social ao imóvel, é de 10 anos, conforme parágrafo único do art. 1.238 do Código Civil. Brasília, DF: Superior Tribunal de Justiça, 2020. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/listaImpressaoTema.jsp?&l=10&i=1. Acesso em: 12 fev. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula n.º 119**. A ação de desapropriação indireta prescreve em vinte anos. Brasília, DF: Superior Tribunal de Justiça, 1994. Disponível em: https://www.stj.jus.br/docs_internet/revista_eletronica/stj-revista-sumulas-2010_8_capSumula119.pdf. Acesso em: 24 jun. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2.332/DF**. Relator originário: Min. Moreira Alves. Redator para o acórdão: Min. Roberto Barroso. Tribunal Pleno. Julgado em 17 maio 2018. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2018. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br>. Acesso em: 24 jun. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Interno no Recurso Extraordinário com Agravo n. 1.267.963 AgR**. Relator: Min. Luiz Fux. Tribunal Pleno. Julgado em: 23 fev. 2021. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur446987/false>. Acesso em: 20 maio 2026.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 38. ed. São Paulo: Atlas, 2025.

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

D'OLIVEIRA, Rafael Lima Daudt. **Os parques e os imóveis não desapropriados: uma proposta para a prática de atividades temporárias e de baixo impacto**. Revista de Direito da Cidade, Rio de Janeiro, v. 12, n. 2, p. 1308-1331, 2020. Disponível em: <https://www.e->

publicacoes.uerj.br/rdc/article/view/50987. Acesso em: 20 maio 2026. DOI: <https://doi.org/10.12957/rdc.2020.50987>.

GADAMER, Hans-Georg. **Verdade e método: traços fundamentais de uma hermenêutica filosófica**. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 1997.

GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2012.

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

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

MACHADO, Guilherme Augusto de Castro; MATOS, Nathalia Magalhães de. **Análise da desapropriação indireta à luz da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Revista de Ciências do Estado, Belo Horizonte, v. 8, n. 2, 2023. Disponível em: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/revce/article/view/42504>. Acesso em: 20 maio 2026. DOI: <https://doi.org/10.35699/2525-8036.2023.42504>.

MARMELSTEIN, George. **Curso de direitos fundamentais**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 24. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2024.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. **Reexame Necessário n. 1.0024.09.672484-7/001**. Relator: Wander Marotta. Julgado em: 10 fev. 2015. Belo Horizonte: TJMG, 2015. Disponível em: <https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia>. Acesso em: 20 maio 2026.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 31. ed. Petrópolis: Vozes, 2012.

NUNES, Kairo José Ferreira; BORGES, Fábio Lasserre Sousa. **O instituto da desapropriação face ao direito de propriedade**. Revista de Ciências do Estado, Belo Horizonte, v. 8, n. 2, 2023. Disponível em: <https://share.google/9AEXQP7nQ1DARo9t3>. Acesso em: 20 maio 2026.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 13. ed. Rio de Janeiro: Método, 2025.

PESSOA, E. de A. **A constitucionalização da função social da propriedade: alteração na dogmática do direito civil**. Revista Jurídica da FA7, Fortaleza, v. 7, n. 1, p. 65-75, abr. 2010.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. **Apelação Cível n. 216.461/SP**. Relator: Jorge Tannus. Julgado em: 22 mar. 2004. São Paulo: TJSP, 2004. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/consultaCompleta.do>. Acesso em: 20 maio 2026.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 12. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2025.