

**XXXII CONGRESSO NACIONAL DO  
CONPEDI SÃO PAULO - SP**

**SOCIOLOGIA, ANTROPOLOGIA E CULTURA  
JURÍDICAS**

**SILVANA BELINE TAVARES**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

#### **Diretoria - CONPEDI**

**Presidente** - Profa. Dra. Samyra Haydée Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

**Diretor Executivo** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

**Vice-presidente Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

**Vice-presidente Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

**Vice-presidente Sudeste** - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

**Vice-presidente Nordeste** - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

**Representante Discente:** Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

#### **Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

#### **Secretarias**

##### **Relações Institucionais:**

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

##### **Comunicação:**

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

##### **Relações Internacionais para o Continente Americano:**

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

##### **Relações Internacionais para os demais Continentes:**

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

##### **Educação Jurídica**

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

##### **Eventos:**

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

##### **Comissão Especial**

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

S678

Sociologia, antropologia e cultura jurídicas[Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Silvana Beline Tavares – Florianópolis: CONPEDI, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-279-7

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Os Caminhos Da Internacionalização E O Futuro Do Direito

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Sociologia. 3. Antropologia e cultura jurídicas. XXXII

Congresso Nacional do CONPEDI São Paulo - SP (4: 2025: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34

# XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP

## SOCIOLOGIA, ANTROPOLOGIA E CULTURA JURÍDICAS

---

### **Apresentação**

O Grupo de trabalho Sociologia, Antropologia e cultura jurídicas I no XXXII Congresso Nacional do Conpedi São Paulo –SP, nos trouxe artigos de pesquisadores e pesquisadoras sob diferentes perspectivas, que apontam para os desafios relacionados aos direitos humanos, às desigualdades sociais e às lutas por reconhecimento no Brasil. Os referidos artigos abordam temas como educação indígena, sociedade de consumo, ideologia e produção normativa, exclusão estrutural, biopolítica, esferas públicas digitais, políticas públicas, violência de gênero, pluralismo jurídico e a defesa de territórios tradicionais. Oferecem um panorama crítico e interdisciplinar das tensões que marcam nossa sociedade, reafirmando a necessidade de caminhos mais democráticos, plurais e interculturais e que se pode perceber em cada proposta.

O artigo “A educação e os povos indígenas do Brasil: trajetória normativa e evolução do modelo escolar” de Roberta Amanajas monteiro e Igor Barros Santos aponta para a complexa relação entre o Estado marcada por paradigmas exterminacionistas e assimilacionistas, e as coletividades indígenas, enfatizando o papel da Educação Escolar Indígena desde o período colonial até os dias atuais.

Raphael da Rocha Rodrigues Ferreira e Anthonella Ysalla de Oliveira Silva em seu artigo “A hierarquização da sociedade do consumo: fonte da ausência de acesso a recursos e direitos sociais” analisam criticamente a hierarquização da sociedade de consumo contemporânea como elemento central na limitação do acesso a recursos e direitos sociais a partir de uma abordagem interdisciplinar que articula Sociologia, Antropologia, Filosofia e Direito.

Os autores Pedro Ramos Lima e Michelle Fernanda Martins a partir do artigo “A influência do véu ideológico nas leis e nas normas: construção a partir do materialismo histórico e dos significantes-mestres” exploram o conceito de véu ideológico como uma extensão da teoria marxista clássica da ideologia, analisando sua influência na construção das leis e normas, sugerindo que o véu ideológico está profundamente enraizado nas estruturas jurídicas e institucionais, tornando seu completo dismantelamento altamente desafiador.

Em “A retórica universalista e a realidade da exclusão: um olhar crítico sobre os direitos humanos no mundo contemporâneo” Valdene Gomes De Oliveira e Robson Antão De Medeiros analisam a contradição entre a retórica universalista dos direitos humanos e as

persistentes realidades de exclusão defendendo-se a necessidade de repensar a universalidade dos direitos humanos e propondo um projeto dialógico e intercultural que reconheça a pluralidade das experiências humanas, valorizando as diversidades epistêmicas globais, para promover a justiça em suas múltiplas dimensões.

Com base em uma análise crítica da exclusão histórica das populações vulneráveis da região amazônica - indígenas, ribeirinhas, negras e periféricas, Altiza Pereira De Souza e João Marcos Conceição Bernardo nos trazem o artigo “Ações afirmativas e acesso ao serviço público para populações vulneráveis na amazônia brasileira: carreiras jurídicas e o direito à representatividade”.

Karolina Karla Costa Silva , Lenilma Cristina Sena de Figueiredo Meirelles e Giorgia Petrucce Lacerda e Silva Abrantes trazem o artigo “Armas brancas do medo: a desnaturalização da violência contra a mulher pelo contato com a prova do crime” construído por meio de um relato de experiência sobre a exposição e palestra Armas Brancas do Medo: desnaturalizar é preciso, realizada em 12 de agosto de 2025, na Universidade Federal da Paraíba, para abordar o enfrentamento à violência contra a mulher.

Em “As novas fronteiras da biopolítica: direitos fundamentais e poder” Gabrielle Leal Pinto e Rafael Lazzarotto Simioni analisam as novas fronteiras da biopolítica na era digital, investigando como as formas de poder disciplinar, o panoptismo e a psicopolítica se articulam ao capitalismo de vigilância para impactar direitos fundamentais, especialmente o direito à privacidade.

Maria Luiza Carvalho Parlandim em “As redes sociais como uma nova esfera pública? Uma análise a partir da teoria de Habermas” analisa criticamente a possibilidade de as redes sociais digitais constituírem uma nova forma de esfera pública democrática nos dias atuais, à luz da teoria desenvolvida por Jürgen Habermas.

Com o artigo “Colando os retalhos: fragmentos constitucionais como fórmula para amenizar as tensões democráticas da modernidade”, Esdras Silva Sales Barbosa traz as reflexões do constitucionalismo social (fragmentos constitucionais) de Gunther Teubner, buscando compreender como as Constituições sociais parciais são meios de descomprimir as tensões democráticas do atual momento da sociedade mundial.

Tayane Couto Da Silva Pasetto em “Desordem informacional como dispositivo de controle” traz o tema da desordem informacional como dispositivo de controle, correlacionando com os ensinamentos de Foucault ao afirmar que a desordem informacional pode estar, ou não,

em favor de quem está atualmente no poder, mas gera um dispêndio incompatível com a origem marginalizada que Foucault queria dar voz, ainda que possa usar pessoas marginalizadas como massa de manobra.

As autoras Claudia De Moraes Martins Pereira, Luana Caroline Nascimento Damasceno e Ana Clara Mendonça Silva nos trazem as complexas tensões entre as práticas ritualísticas indígenas, a evangelização e a necessidade de um diálogo intercultural para a proteção da cultura e tradicionalidade dos povos indígenas no Brasil com o artigo “Diálogo intercultural e práticas ritualísticas indígenas: tensões entre evangelização, cultura e tradicionalidade”.

Com o artigo “Direito à educação, desigualdades educacionais e tecnologias”, Thais Janaina Wenczenovicz, Orides Mezzaroba e Daniela Zilio analisam a inserção da tecnologia no contexto escolar em nível de Educação Básica e o direito fundamental social à educação apontando que as tecnologias digitais, embora possam ser aliadas na promoção da educação e na democratização do acesso, também podem exacerbar as desigualdades se não forem implementadas de forma equitativa e inclusiva.

Adriana Biller Aparicio e Yasmim Melaré em “Direitos indígenas e justiça de transição: um olhar sobre os relatórios das comissões da verdade chilena e brasileira” analisam os relatórios das comissões da verdade na Justiça de Transição chilena e brasileira, com enfoque na justiça para os povos indígenas expondo a elaboração teórica dos direitos indígenas na América Latina realizada em torno do eixo colonial, marcando a ocorrência de violações durante as ditaduras militares e o papel da Justiça de Transição e das comissões da verdade nos processos de redemocratização.

A partir de uma análise interdisciplinar, Luiza Emília Guimarães de Queiros e Cirano Vieira de Cerqueira Filho examinam a trajetória do PRONERA, sua estrutura normativa e institucional, bem como seus impactos educacionais, sociais e econômicos no artigo “Do contrato social à política pública: a educação no campo pelo Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária – Pronera”.

O artigo “Entre enchentes e narrativas punitivas: mídia, direito e a produção de expectativas normativas nas cheias de canoas/rs (2024)” de Eduardo Carvalho Scienza e Germano André Doederlein Schwartz com base na teoria dos sistemas de Niklas Luhmann, interpretam a relação entre mídia e direito a partir de seus códigos operativos — informação/não informação e Recht/UnRecht — e dos mecanismos de fechamento operativo, irritação e acoplamento estrutural.

Émelyn Linhares e Thais Janaina Wenczenovicz com o artigo “Gênero, violência institucional e reflexos da cultura colonial no judiciário: condição da mulher na Espanha e no Brasil” abordam a condição da mulher a partir do padrão fixado pelo colonialismo na ideologia do patriarcado, sistema assentado pela colonialidade com impacto nos sistemas de poder que perpetuam as desigualdades de gênero.

Em “O direito de propriedade e suas restrições: perspectivas jurídicas e sociológicas sobre o espaço urbano” os autores Nivaldo Sebastião Vícola e Irineu Francisco Barreto Junior analisam as limitações ao uso e à ocupação do solo urbano no Brasil, com enfoque sociojurídico abordando o tema a partir do deslocamento populacional ocorrido a partir da década de 1950, que intensificou a urbanização e exigiu do Estado a criação de mecanismos normativos capazes de compatibilizar o direito de propriedade com os interesses coletivos.

Naymê Araújo de Souza , Bernardo Belota Barbosa Peixoto de Lima e Cássio André Borges dos Santos em “Pluralismo jurídico e proteção constitucional dos saberes tradicionais na amazônia: entre a invisibilização normativa e a resistência cultural” analisam sob a ótica dos direitos humanos de terceira e quarta geração, a proteção constitucional dos saberes tradicionais dos povos indígenas, ribeirinhos e demais comunidades tradicionais da Amazônia brasileira, em diálogo com a noção de pluralismo jurídico e o papel do controle de constitucionalidade.

Por fim, Ricardo Tavares De Albuquerque , Helder Brandão Góes e Andrezza Leticia Oliveira Tundis Ramos com o artigo “Reconhecimento e autonomia como direitos fundamentais: o caso das terras quilombolas do Andirá no contexto da constituição de 1988” analisam o reconhecimento e a autonomia como direitos fundamentais no caso das terras quilombolas do Andirá, no contexto da Constituição de 1988 e de seu diálogo com instrumentos internacionais, como a Convenção nº 169 da OIT.

Convidamos a todas e todos a prosseguir com a leitura dos artigos cuja diversidade temática e rigor analítico oferecem contribuições relevantes para a compreensão crítica das dinâmicas sociais, jurídicas e políticas contemporâneas.

Silvana Beline

## **O DIREITO DE PROPRIEDADE E SUAS RESTRIÇÕES: PERSPECTIVAS JURÍDICAS E SOCIOLÓGICAS SOBRE O ESPAÇO URBANO**

### **PROPERTY RIGHTS AND THEIR LIMITATIONS: LEGAL AND SOCIOLOGICAL PERSPECTIVES ON URBAN ENVIRONMENTS**

**Nivaldo Sebastião Vícola <sup>1</sup>**  
**Irineu Francisco Barreto Junior <sup>2</sup>**

#### **Resumo**

O presente estudo analisa as limitações ao uso e à ocupação do solo urbano no Brasil, com enfoque sociojurídico e o tema é abordado a partir do deslocamento populacional ocorrido a partir da década de 1950, que intensificou a urbanização e exigiu do Estado a criação de mecanismos normativos capazes de compatibilizar o direito de propriedade com os interesses coletivos. O objetivo central da pesquisa é compreender como o princípio da função social da propriedade se consolidou no ordenamento jurídico brasileiro e como ele atua como instrumento de equilíbrio entre o direito individual e as demandas sociais. A metodologia utilizada consistiu em pesquisa bibliográfica e análise legislativa, combinadas com a metodologia jurídico-sociológica, percorrendo a evolução histórica da propriedade desde sua concepção absoluta até sua configuração contemporânea como direito condicionado ao bem-estar coletivo, contemplando institutos como desapropriação, tombamento e requisição. As conclusões apontam que, embora a propriedade continue reconhecida como direito fundamental, o seu exercício passou a ser limitado por normas de ordem pública que buscam assegurar justiça social, desenvolvimento urbano e preservação cultural. A análise sociológica revela que tais limitações não se explicam apenas por razões jurídicas, mas refletem a transformação das relações sociais, a necessidade de solidariedade coletiva e a crescente interdependência entre os indivíduos no espaço urbano.

**Palavras-chave:** Propriedade, Função social, Urbanização, Limitações jurídicas, Sociologia do direito

#### **Abstract/Resumen/Résumé**

This paper analyzes the limitations on the use and occupation of urban land in Brazil, from a socio-legal perspective. The theme is addressed in light of the population shift that began in the 1950s, which intensified urbanization and required the State to create regulatory mechanisms capable of reconciling property rights with collective interests. The main objective is to understand how the principle of the social function of property was

---

<sup>1</sup> Doutor em Direito pela USP. Mestre em Direito pela USP. Docente do Programa de Mestrado em Direito da Sociedade da Informação FMU/SP. Membro da Comissão de Ensino Jurídico OAB/SP

<sup>2</sup> Pós Doutor em Sociologia pela USP e Doutor pela PUC-SP. Docente do PPG em Direito da Sociedade da Informação e do Direito FMU-SP. Analista de Pesquisas CCDEP Seade FAPESP

consolidated in Brazilian law and how it serves as an instrument to balance individual rights and social demands. The methodology applied consisted of bibliographical research and legislative analysis, tracing the historical evolution of property from its absolute conception to its contemporary configuration as a right conditioned by collective welfare, including instruments such as expropriation, preservation orders, and requisition. The findings indicate that, although property continues to be recognized as a fundamental right, its exercise has been limited by public order regulations aimed at ensuring social justice, urban development, and cultural preservation. The sociological perspective highlights that such limitations cannot be explained solely by legal reasoning but also reflect transformations in social relations, the need for collective solidarity, and the growing interdependence among individuals in urban spaces.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Property, Social function, Urbanization, Legal limitations, Sociology of law

## **Introdução**

O debate em torno da propriedade e de suas limitações sempre ocupou espaço central no direito e na sociologia, especialmente quando se trata da ocupação do solo urbano. No Brasil, a partir da segunda metade do século XX, o processo de urbanização acelerada, fruto do êxodo rural, intensificou a necessidade de repensar a concepção de propriedade privada. Tal contexto revelou tensões entre o direito absoluto de uso e gozo da propriedade e a exigência de que esse direito seja compatibilizado com os interesses coletivos e com o desenvolvimento social.

Nesse cenário, o problema central de investigação reside em compreender de que modo o ordenamento jurídico brasileiro, influenciado por concepções sociais e políticas, passou a restringir o exercício irrestrito da propriedade, atribuindo-lhe um papel funcional voltado ao bem-estar da coletividade. Surge, portanto, a indagação: como o princípio da função social da propriedade transformou a concepção de domínio privado em um instituto condicionado às necessidades sociais, culturais e urbanísticas?

O objetivo deste estudo é analisar, sob uma perspectiva sociojurídica, a evolução das limitações ao uso da propriedade no Brasil, com especial atenção ao espaço urbano. Pretende-se examinar como instrumentos como a desapropriação, o tombamento e a requisição configuram mecanismos de intervenção estatal que expressam a conciliação entre direitos individuais e demandas coletivas, legitimando o direito de propriedade ao vinculá-lo à sua função social.

A metodologia adotada para a pesquisa foi a jurídico-sociológica, que parte do pressuposto de que o direito não pode ser compreendido isoladamente, mas sim em constante interação com os fenômenos sociais que o influenciam e moldam. Essa abordagem permitiu examinar a evolução histórica da propriedade não apenas a partir da legislação e da doutrina jurídica, mas também à luz das transformações sociais que impulsionaram tais mudanças, como a industrialização, a urbanização e a ampliação da consciência coletiva sobre justiça social e solidariedade.

Por meio dessa metodologia, o estudo buscou articular a análise normativa e doutrinária com uma compreensão sociológica das práticas sociais relacionadas ao uso da propriedade. O resultado foi a identificação de que as limitações jurídicas não representam mera restrição, mas sim

instrumentos de democratização do espaço urbano e de efetivação de valores sociais, reforçando a interdependência entre direito e sociedade.

## **1. As limitações ao uso da propriedade**

É pacífico, na doutrina, o entendimento de que as limitações ao uso da propriedade devem ser entendidas historicamente. Conforme ensina Vícola (2007, p. 79) apontam-se, no Ocidente, três fases distintas relativas à propriedade. Assim, na Antiguidade, verificava-se o caráter religioso

[...] do instituto, onde cada família possuía o seu lar e seus antepassados. Referido caráter esvaiu-se na Idade Média, porém, nesse período, foram estabelecidos privilégios que mantinham seu status de direito absoluto, o que possibilitava, inclusive, o abuso por parte do titular do direito. Os privilégios feudais foram abolidos com a Revolução Francesa, que deu início a uma nova fase, marcada pela tendência à socialização da propriedade.

Com a Revolução Francesa é decretada a destruição do feudalismo, estabelecendo a libertação do solo dos encargos, instituindo, deste modo, a propriedade plena, livre e individual, nos moldes da propriedade romana. Entretanto, conforme leciona Wald (2002, p. 126), tais limitações,

ao contrário do que se pensa, não são uma criação do direito hodierno; já na antiguidade o proprietário não era onipotente. Mesmo no direito romano encontramos disposições restritivas do direito de propriedade. Ocorre, todavia, que a importância dessas restrições tem aumentado à medida que se intensifica a interdependência entre os homens e entre eles se consolida a solidariedade social.

Foi, entretanto, no século XX, com a ideia de Leon Duguit e, logo em seguida, com o reconhecimento da função social da propriedade nas constituições mexicana, de 1917 e alemã, de 1919, que a propriedade passou a sofrer uma série de limitações que, se não retiram o seu caráter de direito de exclusividade, atribuído a um titular, restringem significativamente o seu uso, conforme se analisará a seguir.

É necessário observar, entretanto, que a doutrina costuma destacar duas espécies de limitações: as legais e as voluntárias. As primeiras decorrem da lei, ou seja, da vontade das partes. Entre as limitações decorrentes da lei, existem as de ordem privada, que favorecem os particulares e aquelas “de direito público, estabelecidas em favor da coletividade” (Wald, 2002, p. 148). É dessa última espécie que nos ocuparemos neste estudo.

## 2. A função social da propriedade

A função social da propriedade é tida como a limitação do direito natural do indivíduo em benefício da coletividade, ou conforme ensina José Afonso da Silva (2000, p. 71), “a função social da propriedade condiciona a propriedade como um todo”.

A função social da propriedade é, por assim dizer, conforme Vícola (2007, *passim*), o estabelecimento pelo Estado de algumas restrições ao uso e gozo da propriedade individual. Enquanto nos Estados Liberais a propriedade era vista como absoluta, sem limites, nos Estados Modernos, ao mesmo tempo que o Estado garante aos cidadãos a liberdade de ser proprietário, estabelece uma série de limitações à atuação desse proprietário, de modo a garantir que o uso e o gozo dessa propriedade sejam realizados em prol da comunidade.

Deve-se anotar, entretanto, ainda segundo Vícola (2007, *passim*) que o fato de o Estado exigir que a propriedade cumpra uma função social, não significa que a propriedade deixa de ser um direito exclusivo do seu titular. O que se verifica, a partir do reconhecimento da função social, é que o direito absoluto de propriedade, que se consubstancia no fato de o proprietário ser regente e árbitro da própria coisa, como queria Constantino; de usar e abusar da própria coisa, como entendiam os Glosadores; ou de possuir um direito inviolável e sagrado, como prescreve a Declaração dos Direitos do Homem de 1789, passa a ganhar contornos sociais, ou dito de outro modo, a partir da função social da propriedade o Estado Moderno não deixa de reconhecer o direito de propriedade (que vem assegurado nas constituições como uma das bases que sustentam o Estado), porém, ao mesmo tempo que tal direito é reconhecido, seu exercício passa a ser permitido dentro de contornos cada vez mais rígidos e restritos.

Para Norberto Bobbio (1992, p. 1026), o “valor” dessa forma de propriedade será de tal maneira compartilhado a todos os níveis da sociedade onde se é ou se aspira a ser proprietário de qualquer objeto ou bem julgado importante para o indivíduo (ou grupo familiar), que qualquer ataque a essa propriedade será interpretado como uma ameaça aos próprios interesses, mesmo quando ela tiver por alvo as outras formas, bem mais importantes de Propriedade.

Assim, em nome dessa garantia de segurança e estabilidade social, o direito absoluto de usar a coisa, de modo exclusivo, sofreu, ao longo dos tempos, especialmente a partir do século XIX, uma série de limitações impostas pela legislação, visando tornar seu uso menos abusivo, no sentido de fazer com que a propriedade cumpra a sua função social.

É pacífico, na doutrina, o entendimento de que foi Augusto Comte, por meio de críticas dirigidas ao sistema capitalista de propriedade, especialmente aos abusos cometidos por tal sistema, um dos primeiros autores a defender a ideia de uma limitação à propriedade privada, impondo, deste modo, que o seu uso seja sempre e necessariamente, subordinado às necessidades sociais, ou seja, que a propriedade cumpra sua função social.

Foi, entretanto, conforme reconhece a boa doutrina, a partir de 1911, com a publicação do Tratado de Direito Constitucional, de Léon Duguit, que o termo ganhou a dimensão e a importância que possui até os nossos dias. Para esse autor, a propriedade, embora seja protegida pelo direito, não é necessariamente um direito, é uma coisa, uma realidade econômica, sendo, portanto, merecedora da proteção jurídica.

Portanto, a partir dessa concepção, mais do que um direito subjetivo, a propriedade passa a ser vista como uma obrigação imposta ao seu titular. Obrigação esta que se consubstancia no dever de usá-la em benefício da sociedade, ou seja, a propriedade passa a ser vista como uma função social. Ela será protegida pelo Estado, ou não, dependendo do cumprimento desse mister. Conforme a lição de Dabus Maluf (2005, p. 68),

hoje, a ninguém é dado ignorar, a propriedade perdeu já as suas mais fortes características antigas, e que, ante o desenvolvimento das novas correntes do pensamento político e social, inspiradas nas ideias solidarísticas da época, vai sendo paulatinamente substituída a sua concepção clássica por uma concepção dinâmica, mais humana e de maior e mais denso conteúdo social.

A doutrina destaca que o primeiro país a conceber essa nova maneira de conceber a propriedade, inserindo-a em seu ordenamento, foi o México. Em 1917, o art. 27, § 3.º, da constituição daquele país estabelecia que a “Nação terá em todo o tempo o direito de impor à propriedade privada as modalidades que dite o interesse público, assim como o de regular o aproveitamento dos recursos naturais suscetíveis de apropriação, para fazer uma distribuição equitativa da riqueza pública e para cuidar de sua conservação (...)”.

Foi, no entanto, com a Constituição alemã de 1919, conhecida como Constituição de Weimar, que a função social da propriedade se consagrou como um princípio, integrando a quase totalidade das constituições outorgadas no mundo ocidental a partir de sua promulgação. Reza o § 3º. do art. 153, do citado diploma que “a propriedade obriga. Seu uso constitui ao mesmo tempo um serviço para o bem geral.”.

A Constituição italiana de 27 de dezembro de 1947 também reconhece a função social da propriedade ao estabelecer, em seu art. 42 que “a propriedade é reconhecida e garantida pela lei, que determina os modos de aquisição, de gozo e os limites, com o objetivo de assegurar a função social e de torná-la acessível a todos”.

Discorrendo sobre o referido art. 42 da Constituição italiana, Carlos Alberto Dabus Maluf (2005, p. 83) ressalta que referido diploma “coloca em questão outra importante indagação: existe um direito de propriedade ou várias formas de propriedade? Admitindo uma propriedade pública, ele se afasta daqueles que definem o domínio como um poder jurídico do direito privado.” Entretanto, conforme ainda assevera o mestre paulista, “o problema não se restringe tão-só à admissão da propriedade pública ao lado da propriedade privada.” eis que, conclui, “autores como Josserand e Pugliatti, afirmam que hoje não existe propriedade, mas várias formas de propriedade”.

Nosso primeiro<sup>1</sup> diploma legal a reconhecer a função social da propriedade foi a Constituição de 1934, elaborada, conforme reconhece a doutrina majoritária, sob forte influência da Constituição alemã de 1919. Referido diploma estabelecia, no item 17, do art. 113, que era assegurado aos brasileiros e estrangeiros residentes no país “o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar. A desapropriação por necessidade ou utilidade pública far-se-á nos termos da lei, mediante prévia e justa indenização.”

O princípio foi mantido pela Constituição de 1946 que, em seu art. 147, assim estipulava: “art. 147. O uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social. A lei poderá, com observância do disposto no art. 141, § 16, promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos.”<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Nossas Constituições anteriores assim se expressavam sobre a propriedade:

A Constituição de 1824, após afirmar, no caput do art. 179, que a propriedade era, ao lado da liberdade e da segurança individual a base dos direitos civis e políticos dos cidadãos brasileiros estabelecia, em seu inc XXII, que era “garantido o direito de propriedade em toda a sua plenitude ...”. (grifo nosso).

A Constituição de 1891 estipulava, no § 17, do art. 72 que “o direito de propriedade mantém-se em toda a plenitude, salva a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia”.

O Código Civil de 1916, por sua vez, após estabelecer, no art. 524, que “a lei assegura ao proprietário o direito de usar, gozar e dispor de seus bens, e de reavê-los do poder de quem quer que injustamente os possua; estabelecia, em seu art. 527, que “o domínio presume-se exclusivo e ilimitado, até prova em contrário”

<sup>2</sup> O § 16 do art. 141 tinha a seguinte redação: “É garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular, se assim o exigir o bem público, ficando, todavia, assegurado o direito a indenização ulterior”.

O princípio é reconhecido pela Constituição Federal de 1967 e confirmado pela Constituição de 1969, a qual estabelece, no art. 160, que “a ordem econômica e social tem por fim realizar o desenvolvimento nacional e a justiça social, com base nos seguintes princípios (...), III – função social da propriedade”. É, entretanto, na Constituição de 1988 que a função social da propriedade sedimenta-se. Conforme a lição de Luiz Portella Pereira (2003, p. 14), quando

a Constituição Federal de 1988, no seu art. 5º, inciso XXII, que textualmente assim diz: ‘XXII – é garantido o direito de propriedade’, tem-se que este direito é pleno, geral e irrestrito, não admitindo a intervenção na propriedade privada, a não ser naquelas formas tradicionais que impliquem em desapropriação. Entretanto, não podemos fazer uma leitura isolada do inciso XXII do art. 5º da CF/88, pois logo no inciso XXIII, da Carta Magna, a certeza de domínio pleno e de propriedade irrestrita já sofre a primeira exceção: ‘XXIII – **a propriedade atenderá a sua função social**’. (grifo nosso)

Além do art. 5.º citado, nossa Carta de 1988 condicionou o uso da propriedade privada às exigências do plano diretor, ao estabelecer, no § 2.º, do art. 182, que “a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor”. Este, conforme se analisará adiante, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

A Lei n. 10.257, denominada Estatuto da Cidade, que regulamenta o supramencionado art. 182 da Constituição Federal de 1988 e estabelece normas que regulam o uso da propriedade urbana, reza, já em seu art. 2.º, que “a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana”, mediante as diretrizes que estabelece. Também o Código Civil de 2002 reconhece a função social da propriedade ao estabelecer, no § 1.º do art. 1.228 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.

Conclui-se, portanto, que ao adotar a função social, o legislador do século XX e, por consequência, o do século XXI, abandonou a visão clássica da propriedade como direito absoluto, ilimitado e irrestrito, para posicionar-se a favor de um direito que, embora continue sendo absoluto (ao proprietário é assegurada a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la em poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha, cf. estabelece o *caput* do art. 1.228 do Código Civil de 2002), tem seu contorno cada vez mais limitado em face dos direitos sociais e

coletivos. Em outros termos, o proprietário continua sendo livre para usar, gozar e dispor de sua propriedade, porém, essa liberdade possui limites cada vez menos extensos nos termos da lei.

Se a liberdade dos súditos é o silêncio da lei, conforme a clássica visão liberal, nesse caso a lei não silencia, pelo contrário, restringe cada vez mais o direito individual do proprietário, em prol da coletividade.

### 3. A desapropriação

A desapropriação, segundo a lição de Meirelles (1991, p. 496), “é a mais drástica das formas de manifestação do poder de império, ou seja, da soberania interna do Estado no exercício de seu domínio eminente sobre todos os bens existentes no território nacional”. Ela afeta a propriedade como instituição, já que o Poder Público, ao utilizar-se de tal mecanismo, retira a propriedade privada para dar-lhe destinação pública ou de interesse social. Para Bandeira de Mello (2002, p. 722), desapropriação é

o procedimento através do qual o Poder Público, fundado em necessidade pública, utilidade pública ou interesse social, compulsoriamente despoja alguém de um bem certo, adquirindo-o originariamente mediante indenização prévia, justa e pagável em dinheiro, salvo no caso de certos imóveis urbanos ou rurais em que, por estarem 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.

Para Pontes de Miranda (1955, p. 152), a desapropriação é instituto de direito público, porém, o seu efeito principal, ou seja, a perda da propriedade, é de direito civil. Embora de caráter compulsório, a desapropriação de imóvel urbano é realizada mediante prévia e justa indenização em dinheiro. Essa é a regra contida no § 3.º do art. 182 da Constituição Federal.

Há que se considerar, no entanto, afirma Vícola (2007, *passim*) que o § 4.º do mesmo art. 182 da Constituição Federal faculta ao Poder Público municipal efetuar desapropriações mediante o pagamento por meio de “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”, quando houver previsão legal específica e o proprietário de determinadas áreas incluídas no plano diretor não edificar o solo urbano, subutilizá-lo ou não utilizá-lo.

Ainda uma vez com Meirelles (2005, p. 196) temos que o caráter prévio da indenização

significa que o expropriante deverá pagar ou depositar o preço antes de entrar na posse do imóvel. Este mandamento constitucional vem sendo frustrado pelo retardamento da Justiça no julgamento definitivo das desapropriações, mantendo o expropriado despojado do bem e do seu valor por anos e anos, até transitar em julgado a condenação.

Situação semelhante ocorre com o aspecto justo da indenização pois, conforme o mesmo Meirelles (2005, p. 197), seria conveniente que a administração acertasse

amigavelmente com o expropriado o *quantum* da justa indenização, mas, se houver divergência entre a oferta do Poder Público e a pretensão do particular, a controvérsia se resolverá em juízo, mediante avaliação por perito técnico de escolha do juiz, conforme dispõe o art. 14 do Decreto-lei 3.365/1941, com as modificações subsequentes.

Além dos dispositivos legais apontados, os critérios relativos à desapropriação, sejam para urbanização ou reurbanização, estão elencados nos Decretos-lei n. 554/1969 e 1.075/1970. Também estabelecem normas disciplinadoras da desapropriação, as Leis n. 4.132/1962, 4.505/1964, 6.602/1978 e 6.766/1979. É o mesmo Decreto-lei n. 3.365/1941 que estabelece, em seu art. 2.º, que mediante declaração de utilidade pública, todos os bens podem ser desapropriados pela União, pelos Estados, pelos Municípios e pelo Distrito Federal.

O interesse social, que, ao lado da utilidade pública e da justa e prévia indenização é apontado pela doutrina como balizador da desapropriação, vem regulamentado no art. 1.º da Lei n. 4.132, de 10 de setembro de 1962 e atualizações posteriores.

Destacamos, segundo o mister deste estudo, as seguintes hipóteses que, nos termos dispostos no art. 2.º da referida Lei n. 4.132/1962, justificam a desapropriação por interesse social. São elas: a) o aproveitamento de todo bem improdutivo ou explorado sem correspondência com as necessidades de habitação, trabalho e consumo dos centros de população a que deve ou possa suprir por seu destino econômico; b) a manutenção de posseiros em terrenos urbanos onde, com a tolerância expressa ou tácita do proprietário, tenham construído sua habitação, formando núcleos residenciais de mais de 10 (dez) famílias; e, c) a construção de casas populares.

Não se olvide, entretanto, que a legislação apontada está recepcionada pela norma do art. 182 da Constituição Federal de 1988, que prevê a desapropriação, mediante prévia e justa indenização em dinheiro, como um dos instrumentos de que dispõe o Poder Público municipal para implantar políticas de “desenvolvimento urbano, com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”.

Nota-se, assim, conforme Vícola (2007, *passim*) que a legislação brasileira, no que concerne ao instituto da desapropriação, está em sintonia com aquilo que se convencionou denominar de Estados Liberais Modernos: ao mesmo tempo que reconhecem a propriedade privada, estabelecem que seu uso deve estar condicionado ao bem-estar social.

Seguindo este diapasão, o art. 170 da Constituição em vigor estabelece a imposição de normas e limites ao uso e gozo da propriedade particular, ao mesmo tempo que estabelece a intervenção do poder público para a satisfação dos interesses coletivos visando o interesse público.

Essa verdadeira proteção do Estado aos interesses da comunidade, como estabelecido em nossa Constituição em vigor, tem como fundamento a soberania interna do Estado no exercício de seu domínio sobre todos os bens existentes no território. Referida soberania que também é observada e se impõe por meio da norma do inciso XXIV do art. 5.º de nossa lei maior pois, ao mesmo tempo que garante a propriedade, permite a desapropriação como forma de preservar o bem-estar social.

Tal preservação, como se viu anteriormente, já havia sido citada por Duguit ao preconizar que a propriedade privada há muito deixou de ser exclusivamente o direito subjetivo do proprietário, para transformar-se em função social do detentor da riqueza.

Assim, nos moldes em que foi colocada em nossa Constituição Federal, a opinião é de Hely Lopes Meirelles (2005), a desapropriação aparece como uma espécie de conciliação entre a propriedade privada e a função social da propriedade, eis que é comumente utilizada quando se trata da construção de obras e serviços públicos, atrelados a planos de urbanização, preservação do meio ambiente e justiça social.

#### **4. Tombamento**

Segundo o *Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa*, tombamento é o ato ou efeito de tomar, de fazer o tombo, ou o ato de se guardar alguma coisa no arquivo público. Esse último significado é o que mais se coaduna com o sentido jurídico.

A doutrina costuma lembrar que o termo tombamento é uma referência à Torre do Tombo, localizada em Lisboa, Portugal, que é o nome do arquivo central do Estado português, desde a Idade Média. O tombamento, segundo ensina Bandeira de Mello (2002, p. 764)

consiste em uma intervenção administrativa na propriedade, destinada a proteger o patrimônio histórico, artístico e artístico nacional, pela qual os poderes inerentes ao seu titular ficam parcialmente elididos, uma vez que poderá usar e gozar do bem, mas não alterá-lo, para não desfigurar o valor que se quer nele resguardar, além de ficar constituído no dever de mantê-lo em boa conservação.

O tombamento é, ao lado da desapropriação, uma forma de manifestação do poder de império do Estado sobre os bens particulares. Entretanto, diferentemente do que ocorre na desapropriação, no tombamento o Poder Público não retira a propriedade privada de seu titular, pelo contrário, a regra é que o proprietário mantém a posse e o domínio de seu imóvel, ficando, porém, sujeito à observância de alguns preceitos legislativos.

#### **4.1. Natureza jurídica**

O tombamento é uma espécie de servidão administrativa pois, por intermédio dele, de acordo com Bandeira de Mello (2002, p. 764) administração obtém o uso de determinada propriedade privada sem retirá-la de seu proprietário, impondo a este um dever de fazer e de suportar uma atuação estatal.

À mesma ideia filia-se Meirelles (2005, p. 522) ao ensinar que, enquanto na desapropriação o proprietário é despojado do domínio, mediante a indenização da propriedade, na servidão administrativa a propriedade é onerada com um uso público, embora seja mantida com o titular. Comunga da mesma opinião Maria Sylvia Zanella Di Pietro (1978, p. 56) ao afirmar que

as servidões administrativas são direitos reais de natureza pública, porque, inerentes ao ‘poder de império’ do Estado, constituem prerrogativas que podem ser exercidas pela Administração Pública, independentemente da vontade do particular e sem prévio título do Poder Judiciário (*executio sine titulo*), constituindo limitação à propriedade privada e, portanto, exceção à intangibilidade dos direitos individuais, e a sua instituição depende sempre de lei.

#### **4.2. O tombamento no Brasil**

No Brasil, o tombamento foi instituído pelo Decreto-lei n. 25, de 30 de novembro de 1937<sup>3</sup>. Referido diploma, depois de estabelecer, no *caput* de seu art. 1.º, que o patrimônio histórico

---

<sup>3</sup> Referido Decreto-lei foi recepcionado pela Constituição Federal de 1988 que, em seus artigos 215 e 216 assim estatui: “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.

e artístico nacional é constituído pelo “conjunto dos bens móveis e imóveis existentes no país e cuja conservação seja de interesse público, quer por sua vinculação a fatos memoráveis da história do Brasil, quer por seu excepcional valor arqueológico ou etnográfico, bibliográfico ou artístico”, instituiu, no § 1.º, que “Os bens a que se refere o presente artigo só serão considerados parte integrante do patrimônio histórico ou artístico nacional, depois de inscritos separada ou agrupada num dos quatro livros do Tombo, de que trata o art. 4.º desta lei.”

Referido Decreto-lei estabelece, ainda, no § 2.º do mesmo art. 1.º, que se equiparam aos bens referidos e são também sujeitos a tombamento os monumentos naturais, bem como os sítios e paisagens, que importe conservar e proteger pela feição notável com que tenham sido dotados pela natureza ou agenciados pela indústria humana.

---

§ 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;

III - formação de pessoal qualificado para a gestão da cultura em suas múltiplas dimensões;

IV - democratização do acesso aos bens de cultura;

V - valorização da diversidade étnica e regional.

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.

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

§ 2º - Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem.

§ 3º - A lei estabelecerá incentivos para a produção e o conhecimento de bens e valores culturais.

§ 4º - Os danos e ameaças ao patrimônio cultural serão punidos, na forma da lei.

§ 5º - Ficam tombados todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos.

§ 6º É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular a fundo estadual de fomento à cultura até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, para o financiamento de programas e projetos culturais, vedada a aplicação desses recursos no pagamento de:

I - despesas com pessoal e encargos sociais;

II - serviço da dívida;

III - qualquer outra despesa corrente não vinculada diretamente aos investimentos ou ações apoiados.”

Poderão ser objeto de tombamento tanto os bens imóveis pertencentes à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, quanto os bens pertencentes às pessoas naturais e às pessoas jurídicas de direito privado. A diferença básica, nesses casos, é que o tombamento dos bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público mencionadas será efetuado por meio de ofício do diretor do instituto responsável pelo tombamento<sup>4</sup>, no âmbito de sua competência, enquanto o tombamento de bens particulares será realizado de modo voluntário, ou seja, por solicitação do proprietário do bem, ou compulsoriamente, por intermédio de ofício do diretor do instituto competente para realizar o tombamento, quando o proprietário se recusar a anuir com o tombamento.

Em todos os casos apontados, o bem objeto de tombamento deverá se revestir das características estabelecidas no art. 1.º do citado Decreto-lei n. 25, ou seja, estar vinculado a fatos memoráveis da História do Brasil ou possuir excepcional valor arqueológico, etnográfico, bibliográfico ou artístico.

Vale destacar, ainda, que, por força do que dispõe o art. 9.º do Decreto-lei n. 25, tratando-se de tombamento compulsório será concedido o prazo de 15 (quinze) dias, contados do recebimento da notificação, para que o proprietário do bem apresente impugnação. Terminado esse prazo, sem impugnação, o bem será inscrito no Livro do Tombo respectivo, ou, existindo impugnação, esta será apreciada e julgada pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), no prazo de 60 (sessenta) dias.

Se o tombamento recair sobre bens imóveis pertencentes à União, aos Estados ou aos Municípios, e que, por natureza, são inalienáveis, só poderá haver a transferência desses bens de uma à outra das referidas entidades, por força do estatuído no art. 11 do referido Decreto-lei n. 25. E, segundo a regra contida no parágrafo único do mesmo artigo, feita a transferência, dela deve o adquirente dar imediato conhecimento ao respectivo instituto responsável pelo tombamento.

---

<sup>4</sup> O tombamento pode ser realizado pela União, por meio do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), pelos governos estaduais e pelos governos municipais, por intermédio dos institutos criados para tal finalidade. A título de exemplo, no Estado de São Paulo o instituto responsável pelo tombamento é o Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Artístico e Arquitetônico (CONDEPHAAT); no Estado do Rio de Janeiro temos o Instituto Estadual do Patrimônio Cultural (INEPAC), que é assessorado pelo Conselho Estadual de Tombamento (CET). No município de São Paulo existe o CONPRESP (Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Histórico, Cultural e Ambiental da Cidade de São Paulo), criado pela Lei n. 10.032/1985.

Recaindo o tombamento sobre bens imóveis particulares, ficará o bem sujeito ao registro no Cartório de Registro de Imóveis competente, por força do disposto no art. 13 do Decreto-lei n. 25/1937. Importa esclarecer, nesse particular, que a obrigatoriedade do registro do tombamento ocorre em virtude da natureza do instituto que, conforme exposto, é uma espécie de servidão administrativa. Portanto, tratando-se de servidão, o tombamento está sujeito ao registro no Cartório de Registro de Imóveis, porque assim estabelecem o art. 13 do Decreto-lei n. 25/1937 e o art. 167, inc. I, item 6, da Lei 6.015, de 31 de dezembro de 1973.

Cumprе ressaltar, ainda, que qualquer transferência de imóvel tombado, inclusive as transferências judiciais e as advindas de *causa mortis*, deve ser levada a registro no Cartório de Registro de Imóveis competente. Vê-se, portanto, confirmando a lição de Celso Antônio Bandeira de Mello (2002), transcrita anteriormente, que o tombamento, embora não retire a propriedade do seu titular, representa uma significativa restrição ao direito de propriedade, principalmente no tocante à disposição do imóvel.

Antes de proceder à alienação do imóvel tombado, o proprietário deve, sob pena de nulidade e multa, notificar a União, o Estado e o Município, nesta ordem, para que no prazo de 30 (trinta) dias possam exercer o direito de preferência estatuído pelo art. 22 do Decreto-lei n. 25/1937.

Efetuada o tombamento de um determinado imóvel, a área localizada em sua vizinhança, dentro dos limites estabelecidos pelo poder competente, também sofrerá restrições<sup>5</sup>. Referida restrição se justifica em face da necessidade de impedir a obstrução ou a redução da visibilidade do imóvel tombado. Assim, os proprietários das áreas vizinhas só podem construir mediante prévia autorização do poder público responsável pelo tombamento.

O tombamento também representa restrição ao uso do imóvel, uma vez que o proprietário de imóvel tombado fica impedido de destruí-lo, demoli-lo ou mutilá-lo, sem prévia autorização do instituto do patrimônio histórico competente.

A proibição legal apontada, por óbvio, não impede que o proprietário do imóvel tombado realize as obras necessárias à sua conservação, obras essas que ficam a seu cargo. Entretanto, por força do disposto no art. 19 do Decreto-lei n. 25, caso o proprietário do imóvel tombado não

---

<sup>5</sup> Observa-se, a título de exemplo, que, no Estado de São Paulo, o art. 137, do Decreto n. 13.426/1979 estabelece que “nenhuma obra poderá ser executada na área compreendendo um raio de 300 (trezentos) metros, em torno de qualquer edificação ou sítio tombado, sem que o respectivo projeto seja previamente aprovado pelo Conselho, para evitar prejuízo à visibilidade ou destaque do referido sítio ou edificação.”

disponha de recursos para proceder às obras de conservação e reparo requeridas, levará ao conhecimento do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional se o tombamento for da lavra da União ou ao respectivo órgão estadual ou municipal competente a necessidade das mencionadas obras.

Referida comunicação do proprietário do imóvel tombado ao serviço do patrimônio histórico competente não é uma faculdade, mas uma obrigação, já que o proprietário fica sujeito ao pagamento de multa correspondente ao dobro da importância em que for avaliado o dano sofrido pelo imóvel, caso não efetue a notificação.

Ainda, segundo estatui o § 1.º do referido art. 19, o serviço do patrimônio competente tem o prazo de 6 (seis) meses para iniciar as obras de reparo e conservação, sob pena de, se não as realizar, ser facultado ao proprietário requerer o cancelamento do tombamento.

Havendo urgência na realização de obras de conservação ou reparação no imóvel tombado, poderá o serviço do patrimônio histórico competente tomar a iniciativa de projetá-las e executá-las às suas expensas, independentemente da comunicação do proprietário aludida no parágrafo anterior.

Conclui-se, assim, que o tombamento, segundo os contornos que lhe foram dados pelo legislador pátrio, é uma limitação ao direito de propriedade privada, pois, conforme se demonstrou, embora o Estado não retire a propriedade de seu titular, impõe a ele o ônus de suportar uma interferência pública, ou seja, de suportar um uso público.

#### **4.3. A requisição**

A requisição, conforme ensina Wald (2002, p. 128) é, ao lado da desapropriação, uma restrição drástica e de caráter especialíssimo ao direito de propriedade. A requisição está autorizada pelo art. 5.º, inc. XXV da Constituição Federal, pelo Decreto-lei n. 4.812/1942, pelo Decreto-lei n. 5.275/1943, pelo Decreto-lei n. 6.045/1943 e pelo art. 1.228, § 3.º do Código Civil de 2002.

Ainda segundo Wald (2002, p. 127), uma utilização provisória, pelo Estado, da propriedade particular. Sua característica nuclear, de acordo com Medauar (2006, p. 347) “encontra-se no *iminente perigo público* que a justifica, ou seja, uma situação de risco imediato à

integridade e segurança de pessoas e de bens, uma situação de urgência. Exemplos: casos de incêndio, inundação, epidemia, sonegação de gêneros de primeira necessidade”.

Observa-se, portanto, que apesar da propriedade manter seu caráter de direito absoluto, o direito subjetivo do proprietário de usar e abusar da coisa a ele atribuída de modo exclusivo foi sendo restringido, em benefício do bem-estar social. É, portanto, esse bem-estar social que impele o Poder Público a estabelecer as restrições apontadas.

## **Conclusão**

O presente estudo evidencia que a concepção clássica de domínio absoluto foi progressivamente relativizada em função das demandas sociais e coletivas. A análise histórica demonstra que, embora a propriedade tenha sido originalmente concebida como direito inviolável e ilimitado, a evolução legislativa e doutrinária evidenciou a necessidade de condicionar seu exercício ao atendimento do interesse público.

A partir da consolidação do princípio da função social da propriedade, o ordenamento jurídico brasileiro passou a incorporar mecanismos que visam equilibrar os direitos individuais e os deveres coletivos. Tal transformação reflete não apenas a adaptação normativa, mas também a influência de correntes sociopolíticas que compreendem a propriedade como instrumento de integração social e desenvolvimento urbano.

Os institutos jurídicos da desapropriação, do tombamento e da requisição demonstram que a intervenção estatal no domínio privado não constitui violação ao direito de propriedade, mas um desdobramento legítimo de sua função social. Tais mecanismos revelam o esforço do Estado em compatibilizar a proteção da propriedade privada com a promoção da justiça social, da preservação cultural e da sustentabilidade urbana.

A perspectiva sociológica reforça que a propriedade deve ser compreendida não apenas como um direito individual, mas como um fenômeno social, condicionado pela interdependência entre os sujeitos e pela necessidade de solidariedade. O espaço urbano, ao reunir múltiplos interesses e dinâmicas, exige que a propriedade seja regulada de modo a atender às demandas coletivas, evitando abusos e desigualdades.

Os marcos constitucionais de 1934, 1946 e, de forma mais robusta, a Constituição Federal de 1988, confirmam a função social como princípio estruturante da ordem jurídica e da política urbana. Essa trajetória demonstra que a limitação ao uso da propriedade não fragiliza o direito, mas o fortalece, na medida em que o legitima diante da coletividade e assegura sua adequação às transformações sociais e econômicas.

Conclui-se, portanto, que a propriedade no Brasil mantém sua natureza de direito fundamental, mas encontra-se intrinsecamente vinculada ao interesse público. O exercício desse direito é legítimo apenas quando harmonizado com a função social, de modo que o ordenamento jurídico contemporâneo reafirma a primazia do coletivo sobre o individual sempre que em jogo estiver a justiça social, a dignidade humana e o bem-estar urbano.

## Referências

BANDEIRA DE MELO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

BANDEIRA DE MELO, Celso Antônio. *O conteúdo jurídico do princípio da igualdade*. São Paulo: RT, 1978.

BOBBIO, Norberto. *Teoria da norma jurídica*. Tradução de Fernando P. Baptista e Ariani B. Sudatti. 2. ed. São Paulo: Edipro, 2003.

BOBBIO, Norberto. *Teoria do ordenamento jurídico*. Tradução de Maria Celeste C. J. Santos; verificação técnica de Cláudio De Cicco. 10. ed. Brasília: Editora UnB, 1999.

BOBBIO, Norberto; MATEUCCI, Nicola; PASADINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. 4. ed. Brasília: Ed. UnB, 1992. 2 v.

DALLARI, Adilson Abreu; FIGUEIREDO, Lúcia Valle (Org.). *Temas de direito urbanístico*. São Paulo: RT, 1987.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Servidão administrativa*. São Paulo: RT, 1978.

LOCKE, John. *Segundo tratado sobre o governo civil: ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil - e outros escritos*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

LOPES, José Reinaldo Lima. *O direito na história*. São Paulo: Max Limonad, 2002.

- MALUF, Carlos Alberto Dabus. *Limitações ao direito de propriedade*. 2. ed. São Paulo: RT, 2005.
- MALUF, Carlos Alberto Dabus. *Teoria e prática da desapropriação*. São Paulo: Saraiva, 1999.
- MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 10. ed. São Paulo: RT, 2006.
- MEDAUAR, Odete; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. (Org.). *Estatuto da cidade: lei 10.257, de 10.07.2001. Comentários*. São Paulo: RT, 2002.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 16. ed. São Paulo: RT, 1991.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito de construir*. 9. ed., atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Adilson Abreu Dallari e Daniela Libório Di Sarno, com a colaboração de Joaquim da Rocha Medeiros Júnior e Paulo Grandiski. São Paulo: Malheiros, 2005.
- MOTTA, Maria Clara Mello. *Conceito constitucional de propriedade: tradição ou mudança?* Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 1997.
- MUMFORD, Lewis. *A cidade na história*. São Paulo: Martins Fontes, 2004.
- PEREIRA, Luís Portella. *A função social da propriedade urbana*. Porto Alegre: Síntese, 2003.
- PEZZELLA, Maria Cristina Cereser. *A propriedade privada no direito romano*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Frabris Editor, 1998.
- PICAZO, Luis Díez e GULLÓN, Antonio. *Sistema de derecho civil: derecho de cosas y derecho inmobiliario registral*. Madrid: Editorial Tecnos, 1994. v. 3.
- PONTES DE MIRANDA. *Tratado de direito privado*. Rio de Janeiro: Borsoi, 1955. v. 14.
- RODRIGUES, Sílvio. *Direito civil: direito das coisas*. São Paulo: Saraiva, 2006. v. 5.
- VENOSA, Sílvio de Salvo. *Direito civil: direitos reais*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2004. v. 5.
- VIANA, Rui Geraldo Camargo. *O parcelamento do solo urbano*. 1983. Tese (Doutorado em Direito). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.
- VILLEY, Michel. *Filosofia do direito: definições e fins do direito. Os meios do direito*. Tradução de Márcia V. M de Aguiar; verificação técnica de Ari Solon. São Paulo: Martins Fontes, 2003.
- WALD, Arnoldo. *Obrigações e contratos*. 11. ed. rev, ampl. e atual. com a colaboração de Semy Glanz. São Paulo: Saraiva, 1994.
- WALD, Arnoldo. *Direito das coisas*. 11. ed. rev., aum. e atual. com a colaboração dos professores Álvaro Villaça Azevedo e Vera Fradera. São Paulo: Saraiva, 2002.