



PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS  
ESCOLA DE DIREITO E RELAÇÕES INTERNACIONAIS  
NÚCLEO DE PRÁTICA JURÍDICA  
COORDENAÇÃO ADJUNTA DE TRABALHO DE CURSO  
ARTIGO CIENTÍFICO

**INTERVENÇÃO DO ESTADO NA PROPRIEDADE PRIVADA:  
LIMITAÇÃO ADMINISTRATIVA**

ORIENTANDO - JÚLIO CAETANO MENDES QUEIROZ  
ORIENTADOR – PROF DR. FAUSTO MENDANHA GONZAGA

GOIÂNIA  
2020

JÚLIO CAETANO MENDES QUEIROZ

**INTERVENÇÃO DO ESTADO NA PROPRIEDADE PRIVADA:**

**LIMITAÇÃO ADMINISTRATIVA**

Projeto de Artigo Científico apresentado à disciplina Trabalho de Curso II, da Escola de Direito e Relações Internacionais, Curso de Direito, da Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUCGOIÁS).

Prof. Orientador - Dr. Fausto Mendanha Gonzaga

GOIÂNIA  
2020

**INTERVENÇÃO DO ESTADO NA PROPRIEDADE PRIVADA:  
LIMITAÇÃO ADMINISTRATIVA**

Data da Defesa: 27 de novembro de 2020

BANCA EXAMINADORA

---

Orientador: Prof. Dr. Fausto Mendanha Gonzaga Nota

---

Examinador Convidado: Prof. Gabriela Pugliesi F. Calaça Nota

Dedico o presente trabalho aos meus pais, que estiveram ao meu lado durante todo o período de graduação, por todo tempo que dedicaram seus trabalhos para que fosse possível a minha permanência na faculdade.

Agradeço ao Professor Fausto por todo ensinamento, que fez com que eu pudesse elaborar o trabalho sem dificuldades e de maneira esclarecedora. Agradeço também a todos meus amigos que me apoiaram durante os momentos difíceis, e por todo conhecimento compartilhado entre nós, que nos fez crescermos como profissionais.

## SUMÁRIO

|   |           |
|---|-----------|
| <b>RESUMO .....</b>   | <b>8</b>  |
| <b>INTRODUÇÃO .....</b>   | <b>9</b>  |
| <b>1 – O DIREITO DE PROPRIEDADE .....</b>                           | <b>11</b> |
| 1.1 – DEFINIÇÃO DO CONCEITO DE PROPRIEDADE.....                     | 12        |
| 1.2 – PRINCÍPIOS DA PROPRIEDADE.....                                | 13        |
| 1.3 – FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE.....                             | 14        |
| <b>2 – LIMITAÇÃO ADMINISTRATIVA.....</b>                            | <b>16</b> |
| 2.1 – CONCEITUAÇÃO.....   | 16        |
| 2.2 – NATUREZA JURÍDICA E FUNDAMENTOS.....                          | 17        |
| 2.3 – INDENIZAÇÃO.....  | 18        |
| 2.4 – DISTINÇÕES DE OUTROS INSTITUTOS.....                          | 19        |
| 2.5 – O PODER DE POLÍCIA E A LIMITAÇÃO ADMINISTRATIVA.....          | 19        |
| <b>3 – EXEMPLOS DE LIMITAÇÕES ADMINISTRATIVAS.....</b>              | <b>21</b> |
| 3.1 – O DIREITO DE PREEMPÇÃO.....                                   | 21        |
| 3.2 – ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA (EIV).....                    | 22        |
| 3.3 – DO PARCELAMENTO, EDIFICAÇÃO E UTILIZAÇÃO<br>COMPULSÓRIOS..... | 24        |
| <b>CONCLUSÃO.....</b>   | <b>26</b> |
| <b>REFERÊNCIAS.....</b>   | <b>28</b> |

## RESUMO

O presente artigo trata do estudo da limitação administrativa, como forma de intervenção do estado na propriedade privada, que tem como objetivo fazer com que a propriedade cumpra a sua função social e que o interesse público seja respeitado. Primeiramente a propriedade é conceituada, para que possa se entender ela, que é objeto na qual recai as limitações administrativas. As limitações administrativas são então estudadas de forma geral, para que se possa compreender de que maneira poderão ser aplicadas pelo poder público. Dessa maneira, são finalmente exemplificadas, para se ver de que forma poderão ser reguladas pelas leis, para que o leitor então compreenda como deve agir em determinadas situações, possuindo uma compreensão adequada de seus direitos e deveres.

Palavras-chave: propriedade, limitação administrativa, poder público, estatuto da cidade, intervenção.

## INTRODUÇÃO

A limitação administrativa tem como uma de suas atribuições, fazer com que o uso das propriedades privadas seja regulado de uma maneira geral, determinando que as propriedades de certa região, por exemplo, respeitem determinadas normas para que as necessidades públicas sejam atendidas.

Vendo esse caráter restritivo imposto pelas Limitações administrativas, elas se revelam de grande importância para a formação de um aluno do curso de Direito, mas não só isso, pensando na interdisciplinaridade entre graduações, como, por exemplo, com o curso de Arquitetura e Urbanismo, tal instituto jurídico se demonstra ainda mais importante.

O tema escolhido apresenta grande importância, uma vez que trata de como as limitações administrativas vão influenciar os proprietários no desenvolvimento de sua propriedade, o modo como serão usadas, o que poderá ser construído e quais as regras deverão ser seguidas para atender a função social da propriedade.

O Estado então se revela preocupado com a utilização racional e utilidade pública dessas propriedades privadas para alcançar o bem-estar da população. Com o objetivo de alcançar esse bem-estar, faz-se necessária a utilização do Poder Público para conciliar o que deve e o que não deve ser feito nessas propriedades privadas de maneira geral, garantindo condições de segurança e sobrevivência, com determinadas restrições.

O princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado se revelou de suma importância para analisar a intervenção do Estado na propriedade privada, visto que dessa maneira o bem-estar populacional poderia ser alcançado.

Ao analisar o tema, ele se revela amparado constitucionalmente, por exemplo, no artigo 5º, inciso XXIII, que dispõe:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;

Fica, assim, visível que a função social deverá ser o alvo das limitações para que então o interesse público seja alcançado.

Para propiciar então esse bem-estar social, o Poder Público pode intervir na propriedade privada, dentro dos limites atribuídos a cada entidade estatal (normas legais e atos administrativos), amparando o interesse público e garantindo os direitos individuais.

O presente artigo trata primeiramente do direito de propriedade, uma vez que a propriedade é o objeto na qual a limitação administrativa irá impor as regras para se alcançar os seus objetivos, como, por exemplo, o bem-estar dos cidadãos.

Após tratar da propriedade, o tema principal é posto em tela, sendo conceituado abordando sua origem, função, importância e demais conceitos que se mostrem importantes para a compreensão do tema.

Por fim, são dados exemplos de limitações para que o leitor interessado tenha mais conhecimento de como as limitações são aplicadas, além de certas consequências.

## 1. O DIREITO DE PROPRIEDADE

Ao se realizar uma análise do passado, tem-se que o Código Civil de 1916 atribuiu à propriedade um caráter absoluto, indicando que o proprietário poderia dela dispor o tratamento que bem entendesse.

No entanto, com o decorrer dos anos, diante de todos os anseios sociais por uma melhor justiça na atribuição de riquezas e, ainda, pela necessidade de que o Estado interviesse nessas questões, o direito de propriedade deixou de ser absoluto para se tornar relativo. Foi o que revelou o Código Civil de 2002, que atribuiu ao direito de propriedade sentidos diferentes, empregados de noções de sociabilidade, em que se coloca a importância do coletivo sobre a individualidade, e também a noção de solidariedade, figurando a boa-fé entre as partes e também com os outros indivíduos.

Dessa forma, embora o direito de propriedade se constitua em direito real e oponível *erga omnes* (contra todos), o direito brasileiro criou o instituto da função social da propriedade, que condiciona o exercício da propriedade ao cumprimento da sua função social, pois não será admitida a subutilização dos bens sem vínculo com compromisso social e econômico.

No próprio artigo 5º, XXII e XXIII, da Constituição Federal de 1988, que dispõe acerca dos direitos e garantias individuais, está assegurado o direito da propriedade, além da especificação de que a propriedade cumprirá a função social, restando comprovada a adoção desse princípio por todo o ordenamento jurídico vigente. Determina dessa maneira a Constituição:

Art. 5º-Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e a propriedade, nos termos seguintes:  
XXII- é garantido o direito de propriedade;  
XXIII- a propriedade atenderá a sua função social;

O ordenamento jurídico brasileiro foi então se adaptando à nova realidade, de maneira que o direito de propriedade ficasse sempre delimitado pelo cumprimento da função social, conforme se pode deduzir com a leitura do art. 1.228 §§ 1º e 2º do Código Civil:

Art. 1.228. (...)  
§ 1º O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas

naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.

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

## 1.1 - DEFINIÇÃO DO DIREITO DE PROPRIEDADE.

O legislador de 2002 não chegou a definir o conceito de propriedade e nem de posse de maneira exata. O Código Civil, no entanto, disserta que possuidor é todo aquele que tem, de fato, o exercício pleno ou não dos poderes inerentes a propriedade. Refere-se dessa forma aos atributos da propriedade.

A conceituação mais genérica brasileira do direito de propriedade pode ser entendida como a do poder jurídico concedido pela lei a alguém para usar, gozar, dispor de um determinado bem e de reavê-lo de quem quer que, injustamente, o esteja possuindo. Tem-se então doutrinariamente:

A propriedade pode ser entendida como “o poder jurídico atribuído a uma pessoa de usar, gozar e dispor de um bem, corpóreo ou incorpóreo, em sua plenitude e dentro dos limites estabelecidos na lei, bem como reivindicá-lo de quem injustamente o detenha. (GONÇALVES, 2013, p.229-230).

Vale lembrar que o legislador constituinte, de 1988, determinou que a propriedade deve ser respeitada, mas destacou que ao proprietário lhe incumbe um dever: a obrigação de atribuir a propriedade, uma função social. Tem-se, portanto, que:

Na Constituição de 1988, o artigo 5º, inciso XXII, garante o direito da propriedade, mas no inciso XXIII determina que a propriedade atenderá à sua função social; além disso, ela volta a ser incluída entre os princípios da ordem econômica, que têm por fim “assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social” (DI PIETRO, 2019, p.345).

Contudo, não é atribuição da Lei restringir ou regulamentar o direito de propriedade, mas simplesmente dotá-lo de conteúdo e essência. Pode-se afirmar, então que:

Como essa categoria de direito fundamental apresenta-se, a um só tempo, como garantia institucional e como direito subjetivo, confia-se ao legislador, primordialmente, o mister de definir, em essência, o próprio conteúdo do direito regulado. Fala-se, nesses casos, de regulação ou de conformação em lugar de restrição. É que as normas legais relativas a esses institutos não se destinam, precipuamente, a estabelecer restrições. Elas cumprem antes a relevante e indispensável função como normas de concretização ou de

conformação desses direitos, e assim, como se precedem qualquer ideia de restrição. Por isso, assinala-se na doutrina a peculiar problemática que marca essas garantias institucionais: ao mesmo tempo que dependem de concretização e conformação por parte do legislador, elas devem vincular e obrigar o Estado. (MENDES, 2008, p. 423).

Tem-se, então, que a propriedade, em seu sentido amplo, abrange tanto as coisas corpóreas quanto incorpóreas, e a ideia de propriedade se mostra mais abrangente do que a de domínio, pois aquela é na verdade gênero e esta, por dedução, vem a ser apenas uma modalidade.

## 1.2 - PRINCÍPIOS DA PROPRIEDADE

Pode-se dissertar sobre os princípios da propriedade para melhor compreensão do direito de propriedade, sendo eles:

A) Princípio da Publicidade: o direito de propriedade só é oponível quando se torna público, sendo que a propriedade se torna pública através do registro. Dessa maneira, é o registro que dá publicidade a propriedade.

B) Princípio da Perpetuidade: O direito de propriedade é perpétuo e não se desaparece pelo não uso ou pela não fruição do bem. Só pode desaparecer por vontade do proprietário ou por determinação legal, salvo o caso de propriedade resolúvel.

C) Princípio da Elasticidade: A propriedade pode se distender ao máximo ou cumprir ao máximo a vontade do proprietário. Tem-se a propriedade plena quando o proprietário tem todos os poderes sobre a propriedade. Quando um dos poderes é retirado do proprietário, a propriedade se torna limitada, o mesmo que direitos reais sobre coisas alheias, como, por exemplo, superfície, usufruto, hipoteca.

D) Princípio da Oponibilidade *erga omnes*: tem-se que o direito de propriedade é oposto contra qualquer pessoa que o viole; possui caráter absoluto.

## 1.3 - FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

A ideia de função social tem origem da ideia de que o ser humano, enquanto membro de uma sociedade, deve realizar esforços no sentido de acrescentar algo para o bem-estar social em detrimento dos seus interesses individuais.

Nesse contexto, surge a teoria da função social, na qual todo indivíduo tem o dever social de desempenhar determinada atividade, de desenvolver da melhor forma possível sua individualidade física, moral e intelectual, para, com isso, cumprir sua função social da melhor maneira. Pode-se afirmar que:

O modo mais eficaz de assegurar a felicidade privada, segundo Comte, é pela procura ativa do bem público, a qual exige, necessariamente, a repressão permanente dos impulsos pessoais que possam suscitar conflitos contínuos. (FIGUEIREDO, 2008, p.83).

Trata-se, portanto, de estabelecer determinados limites a certos aspectos da liberdade humana, também quanto aos seus direitos fundamentais, no intuito de resguardar o bem-estar da sociedade.

A atual Constituição Federal reconheceu o direito de propriedade como um direito fundamental em seu artigo 5º, XXII. O princípio da função social da propriedade pode ser entendido de acordo com quatro dispositivos constitucionais, sendo eles:

Artigo. 5º todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] XXIII: a propriedade atenderá sua função social.

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

Art. 182 A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o plano de desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

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

Art. 186 A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos: I – aproveitamento racional e adequado; II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho; IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

O Código Civil de 2002, sendo inspirado na Constituição Federal de 1988, prevê expressamente a função social da propriedade, deixando de lado o caráter individualista e absoluto presente no código anterior e demonstrando a preocupação

do legislador em estabelecer reforço a função social inerente à propriedade. Pode-se lecionar então sobre a propriedade e sua função social:

Em vista da função social da propriedade, quando imóveis são subutilizados ou mesmo não têm nenhum aproveitamento econômico, impõem-se sanções ao seu proprietário. Se é rural o bem, ele pode ser desapropriado para fins de reforma agrária, mediante o pagamento da indenização com títulos da dívida agrária (CF, art. 184); se urbano, o imposto sobre a propriedade (IPTU) pode ser progressivamente majorado (COELHO, 2012, p.394).

A partir do momento em que a propriedade passa a atender a sua função social, é assegurado o direito do proprietário, tornando, de um lado, inatacável sua propriedade, e, de outro, atribuindo ao Estado o dever jurídico de respeitá-la nesses termos e condições.

Sob outro aspecto, o princípio da função social determina ao Poder Público o direito de intervir na propriedade que não esteja exercendo devidamente sua função social, ao mesmo tempo em que faz incidir sobre o proprietário o dever jurídico de mantê-la ajustada à exigência constitucional.

Desta forma, se vê entendível o direito de intervenção do Estado na propriedade privada e esta poderá se efetivar por meio da requisição administrativa, tombamento, ocupação temporária, limitação administrativa, servidão, edificação e parcelamento compulsório, como também através do instituto da desapropriação, desde que respeitados os requisitos de admissibilidade de cada uma dessas modalidades de intervenção do Estado na propriedade do particular.

## 2 – LIMITAÇÃO ADMINISTRATIVA

### 2.1 – CONCEITUAÇÃO

A Limitação Administrativa é uma modalidade de intervenção restritiva do Estado na propriedade privada. É também uma restrição de caráter geral, uma vez que o disposto na norma afeta não apenas um bem específico, mas todos os proprietários que se encontram na situação descrita pela norma. Dessa forma, tem-se então o seu conceito:

Limitações administrativas são determinações de caráter geral, através das quais o Poder Público impõe a proprietários indeterminados obrigações positivas, negativas ou permissivas, para o fim de condicionar as propriedades ao atendimento da função social. (CARVALHO, 2020, p. 1445).

Revela-se então que o poder público impõe, aos proprietários, obrigações a serem cumpridas para que a função social seja atingida.

Diferentemente das limitações impostas no direito privado, como por exemplo o direito de vizinhança, que visam regulamentar relações entre particulares, as limitações administrativas, baseadas no interesse público, constituem objeto de direito público, mais especificamente do direito administrativo, uma vez que é à Administração Pública que cabe este tipo de intervenção na propriedade privada, fundada no poder de polícia, que respeita a supremacia do interesse público sobre o interesse particular.

Ao se tratar da conceituação das limitações administrativas, tem-se que não é um problema definir seu conceito, mas sim aplica-la a diversidade de ações humanas. Tem-se assim algumas de suas características para seu melhor entendimento:

- 1 - Impõem obrigação de não fazer ou deixar fazer;
- 2 - Visando conciliar o exercício do direito público com o direito privado, só vão até onde exija a necessidade administrativa;
- 3 - Sendo condições inerentes ao direito de propriedade, não dão direito a indenização.

(BIELSA, 1965, 375-376).

Dessa maneira, se torna mais fácil a diferenciação da limitação administrativa, quanto aos outros tipos de intervenção do Estado na propriedade privada.

## 2.2 - NATUREZA JURÍDICA E FUNDAMENTOS

Quando se trata da natureza dos atos, que impõe as obrigações relativas as limitações administrativas, tem-se que sua origem está em leis e atos administrativos. Dessa maneira pode-se falar sobre a competência legislativa:

As limitações administrativas ao uso da 'propriedade particular podem ser expressas em lei ou regulamento de qualquer das três entidades estatais, por se tratar de matéria de Direito Público (e não de Direito Civil, privativo da União), da competência concorrente federal, estadual e municipal. O essencial é que cada entidade, no impor a limitação, mantenha-se no campo de suas atribuições institucionais. (MEIRELLES, 2016, P.764).

Fica claro que cada ente deve respeitar sua competência quando se trata de impor as limitações administrativas.

Ao se olhar para a fundamentação das limitações administrativas, entra em pauta o artigo 5º, XXIII e 170, III da CF/88, como já citado, referindo-se à propriedade e o cumprimento da sua função social, sendo essa então uma função da limitação administrativa.

As limitações administrativas também derivam do poder de polícia da Administração e se manifestam em atos de imperatividade e unilateralidade:

Entre os instrumentos de intervenção do Estado na propriedade privada, o poder de polícia é o único que atinge as propriedades em geral na medida em que cria limitações aplicáveis simultaneamente a um conjunto indeterminado de bens móveis ou imóveis. (MAZZA, 2016, p. 1058).

Dessa maneira, tem-se o poder de polícia como um poder estatal que origina as limitações administrativas. Ele se desdobra em atividades estatais fundamentais, como por exemplo: limitar, fiscalizar e sancionar particulares.

Ao se analisar o poder de polícia e sua incidência sobre a propriedade, temos como exemplos: as regras do município a respeito do direito de construir, as leis de zoneamento, fiscalização de construções e obras, além do plano diretor das cidades.

Outro fundamento das limitações administrativas é o princípio administrativo da supremacia do interesse público sobre o interesse privado. Dessa maneira, com a

possibilidade de limitar direitos individuais para a satisfação das necessidades coletivas, poderá o Estado restringir o uso da propriedade.

## 2.3 – INDENIZAÇÃO

Ao se tratar das indenizações com relação a limitação administrativa, tem-se que, em regra, elas não são geradas, já que as restrições à propriedade impostas pelas limitações são genéricas e abstratas. Pode-se assim dizer:

Por ter caráter normativo e geral, as limitações administrativas, a princípio, não geram danos específicos; logo, não ensejam o dever de indenização do proprietário do bem. Com efeito, trata-se de restrição aplicável a todas as propriedades, não havendo a configuração de prejuízo individual de determinado patrimônio. (CARVALHO, 2017, p. 1041).

Fica claro que o objetivo das limitações administrativas não é atingir pessoas e propriedades específicas, mas sim regulamentar todas propriedades de certa região.

Apesar desse caráter não indenizatório das limitações, existem exceções, que geram direito a indenização. Um exemplo disso é quando as limitações administrativas acarretarem, com suas imposições, desapropriação indireta. Em certas situações as limitações podem acabar impondo restrições muito fortes que acabam por tirar as faculdades do direito de propriedade de algumas pessoas. Como exemplo podemos citar a criação de reserva ambiental, que pode inviabilizar o direito de propriedade de certas pessoas.

Pode ocorrer também de as limitações administrativas acarretarem danos desproporcionais a certa pessoa ou grupo de pessoas. A indenização nesse caso se baseia na teoria da repartição dos encargos sociais, que tem como o fato de a sociedade, que se beneficiou com a atuação do Estado, ter o ônus de compensar a pessoa que sofreu os danos desproporcionais. Tem-se, como exemplo, a limitação que fecha uma rua para o tráfego de veículos, causando prejuízos para o dono de um posto.

Caso o proprietário adquira o imóvel após uma limitação administrativa ter sido imposta, não poderá ele valer-se da indenização, uma vez que ele já comprou tal propriedade com a respectiva limitação.

Ao se analisar o prazo prescricional para se interpor ação de indenização, causada pelas limitações administrativas, tem-se que ele é de cinco anos, de acordo com o artigo 10º, do Decreto-lei 3.365/1941.

## 2.4 – DISTINÇÕES DE OUTROS INSTITUTOS

Ao se estudar outras formas, institutos de intervenção do Estado na propriedade privada, são destaques as diferenças entre cada um deles. Ao se comparar a limitação administrativa com a servidão administrativa, por exemplo, tem-se que as limitações são restrições indeterminadamente impostas a certas propriedades, enquanto as servidões recaem sobre uma certa e específica propriedade. Retirando as exceções, em regra, não cabe indenização nas limitações, enquanto que na servidão, se forem causados danos ao proprietário, poderá ele valer-se da indenização.

A limitação administrativa não se confunde com a desapropriação. Como já citado, a indenização nos casos de limitação administrativa é, em regra, não devida, diferentemente da desapropriação, em que há a retirada da propriedade, devendo o Poder Público indenizar o proprietário.

Ao se comparar as limitações com as regras de vizinhança, tem-se que a vizinhança está na lei civil para proteger a propriedade de certa pessoa em si, além de resguardar a segurança, saúde e sossego, das pessoas que a habitam, diferentemente das limitações que tem origem em normas de ordem pública, visando nesse caso o bem-estar social. Dessa maneira, enquanto a vizinhança protege a relação entre particulares, as limitações protegem a coletividade.

Diferencia-se também as limitações administrativas das servidões prediais. A servidão é direito gravado sobre coisa alheia, sendo um ônus que grava o prédio particular (dominante), sobre outro prédio (serviente) de outra pessoa, sendo o Poder Público, que está relacionado as limitações, estranho e desinteressado à sua constituição e utilização.

## 2.5 – O PODER DE POLÍCIA E A LIMITAÇÃO ADMINISTRATIVA

Como já relatado, as limitações administrativas decorrem do poder de polícia do Estado. O Estado com esse poder visa regular as necessidades individuais para que dessa maneira o interesse social seja atingido. Tem-se então de acordo com o Código Tributário Nacional:

Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

Verifica-se dessa maneira a função do poder de polícia juntamente a das limitações administrativas. Trata-se de uma ação do Estado de grande importância, haja vista todas as necessidades humanas, coletivas e de ordem que são postas em prática, para que a sociedade evolua sem maiores problemas e sempre para o crescimento pessoal e em grupo.

Apesar de todo caráter regulador, o poder de polícia deverá ser usado de maneira adequada, uma vez que, se usado de maneira excessiva, poderá ele gerar um ato de improbidade administrativa ou de abuso de poder. Sendo tais atos confirmados, deverão eles ser declarados nulos.

Desta maneira, as limitações administrativas deverão ser muito bem pensadas antes de aplicadas, para que beneficiem ao máximo a população, não extrapolando em suas imposições e, dessa forma, não ensejem atos danosos desproporcionais que levem a indenização, como os já citados anteriormente.

### 3 - EXEMPLOS DE LIMITAÇÕES ADMINISTRATIVAS

#### 3.1 – O DIREITO DE PREEMPÇÃO

O Direito de Preempção, disciplinado no artigo 25, da Lei 10.257/01 (Estatuto da Cidade), é um exemplo de limitação administrativa. Ele determina que o Poder Público Municipal, mediante lei municipal, pode se beneficiar da preferência na aquisição de imóvel urbano quando particulares resolverem alienar determinada propriedade. Tem-se, assim, disciplinado o direito de preempção:

Art. 25. O direito de preempção confere ao Poder Público municipal preferência para aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares.

§ 1º Lei municipal, baseada no plano diretor, delimitará as áreas em que incidirá o direito de preempção e fixará prazo de vigência, não superior a cinco anos, renovável a partir de um ano após o decurso do prazo inicial de vigência.

§ 2º O direito de preempção fica assegurado durante o prazo de vigência fixado na forma do § 1º, independentemente do número de alienações referentes ao mesmo imóvel.

Como observado, a lei municipal deverá regular tais aquisições de determinadas áreas. Dentre tais áreas pode-se citar aquelas em que o Poder Público visar regularização fundiária, proteger áreas de interesse histórico, cultural e paisagístico, ordenamento e direcionamento da expansão urbana, criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes, além de criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental.

Tem-se que o particular notificará o poder público, que terá 30 dias para decidir se vai ou não se interessar pela aquisição do bem, vendo a proposta do particular. Será, desta maneira, anexada proposta assinada de compra pelo particular interessado na compra do imóvel, constando preço, forma de pagamento e prazo de validade.

Encerrado tal prazo, não manifestando o poder público a intenção de comprar o imóvel, poderá o particular aliená-lo a terceiro, da mesma forma que foi apresentado na notificação ao poder público. Caso tenha a intenção de mudar a proposta, deverá primeiramente realizar uma nova proposta ao poder público, sob pena de violação do

direito de preempção. Concretizada venda a terceiro, deverá em 30 dias o particular apresentar ao município, instrumento público que houve a alienação do imóvel.

Caso não seja o direito de preempção respeitado, enquanto perdura, a alienação que foi realizada entre particulares será considerada nula, com o poder público podendo adquirir o bem pelo valor da compra ocorrida ou pelo valor venal do bem.

Verifica-se que a imposição do direito de preempção como um importante ato de política urbana, em que os municípios têm o objetivo de coordenar e reverter o crescimento urbano desordenado, com proteção também da questão ambiental, além do combate a especulação imobiliária.

### 3.2 – ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA (EIV)

O estudo do impacto de vizinhança é uma forma que o poder público se utiliza para estudar de forma detalhada os impactos que a aprovação de certo projeto, empreendimento, público ou privado pode causar ao seu redor, devido às suas atividades ou seu porte. Estudados todos os impactos, serão formuladas diretrizes que os atenuem, com o objetivo de trazer melhores condições para a habitualidade, segurança e conforto para a vizinhança.

O estudo do impacto de vizinhança é então um procedimento obrigatório, na qual a lei determina a obrigatoriedade de se necessitar de prévia licença municipal ou autorização para empreendimentos e atividades. De acordo com o Estatuto das Cidades deverão ser analisadas certas situações:

Art. 37. O EIV será executado de forma a contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades, incluindo a análise, no mínimo, das seguintes questões:

- I – adensamento populacional;
- II – equipamentos urbanos e comunitários;
- III – uso e ocupação do solo;
- IV – valorização imobiliária;
- V – geração de tráfego e demanda por transporte público;
- VI – ventilação e iluminação;
- VII – paisagem urbana e patrimônio natural e cultural.

Parágrafo único. Dar-se-á publicidade aos documentos integrantes do EIV, que ficarão disponíveis para consulta, no órgão competente do Poder Público municipal, por qualquer interessado.

Além das questões expostas, poderá lei municipal decidir outros pontos a serem analisados pelo EIV, para que se complemente ainda mais a análise dos impactos.

Ao se analisar a natureza jurídica do EIV, encontra-se uma hibridez, com uma parte se identificando constitucionalmente, sendo o EIV um instrumento de política urbana, e outra de maneira administrativa, em que o EIV se revela como uma limitação administrativa. A doutrina detalha sua natureza jurídica, nos seguintes termos:

A uma primeira visão, decorrente dos poderes constitucionais outorgados ao Município, o EIV estampa vigoroso instrumento de política urbana, não para o controle direto de atividades de construção ou outras do gênero, mas sim para a tutela do bem-estar social, consubstanciado pela necessidade de que moradores da cidade não vejam ofendido seu direito à paz, ao sossego e à saúde. Esse é um dos aspectos do desenvolvimento social da cidade, que, segundo o art. 2º do Estatuto, retrata objetivo fundamental da política urbana. Além desse aspecto, é mister reconhecer que a exigência do EIV como condição para implementar empreendimentos e atividades constitui inegavelmente modalidade de limitação administrativa incidente sobre o direito de propriedade, mais uma, aliás, dentre tantas do gênero, todas indispensáveis para a proteção de certos interesses públicos. Sendo limitação administrativa, o EIV se caracteriza pela generalidade, indeterminabilidade e gratuidade: generalidade, em virtude de ter incidência geral sobre todos quantos se proponham a realizar o empreendimento; indeterminabilidade, por não serem identificados os destinatários da limitação; e gratuidade, pela circunstância de que a limitação não abre espaço a direitos indenizatórios em favor daqueles atingidos pela limitação. As limitações administrativas, porém, são de diversa ordem e podem ter objetivos diversificados. No caso, o EIV não apenas limita o direito de construir do proprietário, mas, ao contrário, vai muito além, objetivando a defesa da própria sociedade, no caso representada pela vizinhança. Um projeto pode estar em conformidade com as regras urbanísticas pertinentes e, no entanto, ser potencial causa de distúrbios para o interesse público. Em consequência, o EIV configura-se como limitação administrativa atrelada ao direito de vizinhança. (Filho, 2013, p.301)

Verifica-se, então, o caráter social do EIV, uma vez que, como limitação administrativa, impõe determinadas restrições para que o interesse público seja resguardado, respeitando o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, além de fazer com que a propriedade respeite a sua função social, trazendo o bem-estar para toda a população

### 3.3 - DO PARCELAMENTO, EDIFICAÇÃO OU UTILIZAÇÃO COMPULSÓRIOS.

Outro exemplo de limitação administrativa, que se encontra previsto no Estatuto da Cidade, é o Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC). É um dos principais instrumentos previstos no estatuto, que tem como objetivo fazer com que a função social da propriedade imóvel urbana seja respeitada.

Para a sua aplicação, deverá ser o instituto regulado por meio de lei municipal específica em cada plano diretor, porém dependerá ainda mais a sua execução, exigibilidade e a atuação política.

Tem-se então de acordo com o artigo 182º, §4, I, da Constituição Federal, o PEUC, como um dos principais instrumentos que faz com que o cidadão adapte seu imóvel ao plano diretor:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. (Regulamento) (Vide Lei nº 13.311, de 11 de julho de 2016)

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

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

§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Desta forma, se verifica o objetivo de desenvolver e expandir as cidades de forma coerente, visando o bem-estar da população.

Pode-se citar como imóvel subutilizado:

Segundo o Estatuto da Cidade é considerado imóvel subutilizado aquele cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no plano diretor ou em legislação dele decorrente. (FRANCISCO, GOLDFINGER, 2020, p. 55)

Pode-se compreender mais acerca do parcelamento, edificação e utilização compulsória conforme apresentado a seguir.

O parcelamento do solo pode ser caracterizado com relação às medidas tomadas para a subdivisão de uma área em vários imóveis autônomos. Essa divisão se dá de maneira compulsória ou voluntária. A compulsória ocorre quando o imóvel estiver em desacordo com o plano diretor, ocorrendo assim o parcelamento do solo, já a voluntária se dá pela própria vontade do proprietário.

A edificação se trata de construção sobre o solo. Sendo ela compulsória, o proprietário, cujo terreno esteja sem alguma construção, receberá ordem para construir e, se tratando de terreno subutilizado, poderá o proprietário ter que demolir tal construção existente para que se possa construir a outra adequada com as normas estabelecidas.

A utilização compulsória se trata de determinação urbanística para que se parcele ou edifique o solo urbano.

## CONCLUSÃO

Conforme o exposto no corpo do presente artigo, a limitação administrativa consiste em instrumento legal destinado a regular a propriedade, para que esta atinja sua função social, contribuindo para uma cidade organizada e para o bem-estar de sua população.

Ao ler o artigo poderá o leitor ter uma noção de como deverá adequar sua propriedade, para que ela esteja compatível com as regras de urbanização que as limitações administrativas as impõe.

A propriedade se revela como o objeto da limitação administrativa, devendo ser ela utilizada da maneira correta e responsável, para que não acarrete problemas para o seu proprietário, vizinhos e população em geral. Sendo as limitações administrativas respeitadas de maneira precisa, de acordo com o que a lei dispõe, as propriedades cumprirão o seu papel social e coletivo.

A limitação administrativa pode ser considerada como uma poderosa arma de urbanização, visto que pode fazer com que a cidade se torne mais planejada e eficiente, afetando então diretamente a vida das pessoas, visto que pode melhorar a qualidade de vida.

Ela faz cumprir o disposto no artigo 182 da Constituição em vigor, citado anteriormente no artigo, sendo então a limitação um forte instrumento jurídico, que luta pela política urbana que está disposta na Constituição de 1988.

Com os exemplos de limitações abordados, pode-se compreender as diversas formas que o poder público pode utilizar para que seja cumprida a função social da propriedade, desde o direito de preempção em que o poder público tem preferência na alienação de imóveis entre particulares, até a intervenção do que deve ser feito para que a propriedade não seja subutilizada, como regula o PEUC.

Como estudante de direito, o assunto retratado no artigo se revela importante, uma vez que em uma cidade existem milhares de propriedades, sendo que cada uma delas deve cumprir o disposto em leis, como por exemplo no plano diretor, dessa maneira, como existem inúmeras propriedades, os conflitos que as envolvam estão presentes no cotidiano, sendo assim um assunto que todos profissionais da área devem estar atentos.

Dessa maneira, pode-se concluir que o artigo se demonstra importante para a sociedade em geral, uma vez que o regulamento da propriedade está totalmente ligado a qualidade de vida, que deve ser respeitada individualmente por cada proprietário, para que se alcance o bem-estar comum, e para que também a cidade seja um exemplo de urbanismo. Poderá o leitor ter uma noção de regras e leis a serem respeitadas, além de saber mais sobre seus direitos e deveres.

## REFERÊNCIAS

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 32 ed. Editora Forense LTDA. São Paulo, 2019.

CARVALHO, Matheus. Manual de Direito Administrativo. 4 ed. Editora jusPODIVM, Salvador, 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. Direito ambiental esquematizado. 5 ed. Editora Saraiva Educação, São Paulo, 2018.

FILHO, José dos Santos Carvalho. Manual de Direito Administrativo. 32ed. Editora Atlas LTDA, São Paulo, 2018.

BRASIL. Estatuto das Cidades. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências: Casa Civil, 2001.

GONÇALVES, Carlos Roberto. Direito Civil Brasileiro, volume 5: direito das coisas. 12. Ed .Editora Saraiva , São Paulo, 2017.

TARTUCE, Flavio. Direito Civil, v. 4 : Direito das Coisas. 10 Ed. Editora Forense, Rio de Janeiro, 2017.

FILHO, José dos Santos Carvalho. Manual de Direito Administrativo. 34. Ed. Editora Atlas, São Paulo, 2020.

MEIRELLES, Hely Lopes; FILHO, José Emmanuel; BURLE, Carla Rosado. Direito Administrativo Brasileiro. 42 Ed. Editora Malheiros, São Paulo, 2016.

SÁ, Adriel; BORGES, Cyonil. Manual de Direito Administrativo Facilitado. 2. Ed. Editora Juspodivm, Salvador, 2017.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezend., Curso de Direito Administrativo. 6. Ed. Editora Método. Rio de Janeiro, 2018.

MAZZA, Alexandre. Manual de Direito Administrativo. 6. Ed. Editora Saraiva, São Paulo, 2016.

HEINEN, Juliano. Limitações administrativas e o conteúdo econômico da propriedade: uma "desapropriação à brasileira". Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 260, p. 167-181, jan. 2012.

MACHADO, Eduardo Borges. A preservação ambiental nas cidades: limitações e restrições administrativas a propriedade urbana. Disponível em: <https://www.acervodigital.ufpr.br/handle/1884/44944>. Acesso em setembro de 2020.

ALEXANDRE, Ricardo; DE DEUS João. Direito Administrativo. 4. Ed. Editora Método, Rio de Janeiro, 2018.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. Limitações Administrativas e a sua Excepcional Indenizabilidade. Disponível em: <https://edisiplinas.usp.br/mod/resource/view.php?id=2377082&forceview=1> . Acesso em setembro de 2020.

PESTANA, Liliane Moraes. Direito de Preempção Urbanístico. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/9931> . Acesso em setembro de 2020.

DO NASCIMENTO, Flávio Severiano. A Disciplina Jurídica do Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança e sua Exigibilidade em Face do Direito de Construir. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/9722/7621> . Acesso em setembro de 2020.

Filho, Fernando Bruno; Denaldi, . Parcelamento, edificação e utilização compulsórios e a função social da propriedade: notas acerca de uma experiência. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=351732198002>. Acesso em setembro de 2020

FRANCISCO, Ronaldo Vieira; GOLDFINGER, Fábio Ianni. Direito Urbanístico. 5. Ed. Editora JusPodivm, Salvador, 2020.

