



DIREITO ADMINISTRATIVO

Intervenção do Estado na Propriedade – Requisição Administrativa, Servidão Administrativa, Limitação Administrativa e Ocupação Temporária

Introdução

A intervenção do estado na propriedade, ou ela será restritiva ou supressiva. Se for restritiva, ela restringe o modo de utilização da propriedade pelo seu titular, já no caso da intervenção supressiva ocorre a transferência da propriedade para o desapropriante, independente de qualquer manifestação de vontade do proprietário nessa apropriação, Vale mencionar que a aquisição dessa propriedade é originária, exatamente porque não depende da manifestação de vontade do alienante, no caso dessa desapropriação compulsória, quando o Estado declarar **utilidade pública ou interesse social**.

Antes de mais nada, vale notar que o direito de propriedade é um direito fundamental e que o Estado não pode restringir ou suprimir sem que haja uma autorização legal, sobretudo se essa propriedade não tiver atendendo a função social:

Artigo 5º, CF

(...)

XXII - é garantido o direito de propriedade;

XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;

Limitação Administrativa

O nome passa uma equivocada impressão de que o Estado acaba limitando o patrimônio do particular (restringindo, retirando, diminuindo ...), quando na verdade, tal intervenção ela **mais delimita do que restringe** o direito de prioridade. O exemplo é o gabarito, quando em determinada localidade os prédios não podem atingir uma altura que impeça a passagem do vento. Essa é uma limitação administrativa porque tem **caráter geral**

([generalidade – indistintamente atinge a todos](#)).

Assim, como a limitação atinge a todos, em regra, **não há como se falar em direito a indenização** por essa restrição administrativa.

A limitação administrativa muito se aproxima do poder de polícia, com **obrigações negativas** impostas ao particular (ex. proibição de construção). Também se materializa com **obrigação positiva** (ex. respeito a rampa para PNE) a todos que forem construir uma obra; e **obrigação permissiva**, nos casos em que o particular fica obrigado a permitir que algo seja feito no seu bem (ex. dono do estabelecimento comercial fica obrigado a permitir que haja fiscalização por um agente fiscal do Estado).

Todos os entes da federação competência para tratar desse tema, assim como é muito claro o protagonismo do município pelas questões de interesse local.

Servidão Administrativa

Não há uma lei que discipline a servidão administrativa. O CC/2002 trata da servidão do direito privado e não é a estudada pelo direito administrativo. No direito público, a servidão é regida por um interesse público. Porém, com a ausência de uma lei que regulamente a matéria, acaba o Código Civil influenciando bastante a servidão administrativa. A servidão predial tem um **caráter perpétuo**, constituída sem data para terminar.

Em toda e qualquer servidão, seja ela predial ou administrativa, existe a figura da coisa dominante e da coisa serviente.

A **coisa serviente** é o imóvel que sofre restrição em proveito da **coisa dominante**, que é um bem (ou um serviço público) que se beneficia em virtude da constituição da servidão administrativa, ex. uma distribuidora ([o serviço público de gás canalizado - coisa dominante](#)) de gás canalizado decide passar uma tubulação de gás em um imóvel particular ([coisa serviente](#)).

Somente imóveis podem ser sacrificados por meio desse direito real público, consubstanciado na servidão administrativa.

Há o art. 40 do Dec-Lei 3365, que menciona que o expropriante poderá constituir servidões, mediante indenização na forma da lei. Assim, em regra não gera direito a **indenização**, mas eventualmente o proprietário da coisa serviente **fará jus** a uma indenização quando o **gravame for significativo**, ao ponto de causar acarretar uma diminuição no potencial econômico do bem, ex. torre de linha telefônica no quintal de uma casa. Essa situação é diferente da servidão pela colocação de uma **placa no muro de uma residência para indicar o nome da rua**. Porém, se a indenização for devida, ela terá que ser **prévia**, e não *à posteriori*.

ATENÇÃO: Bem público pode servir para **servidão** administrativa, desde que se respeite a hierarquia entre os entes, assim como acontece na desapropriação (União pode “desapropriar” bens dos Estados e municípios; Os Estados podem “desapropriar” bens dos municípios; mas estes não podem “desapropriar” os daqueles).

Como pode ser constituída a servidão?

Para a maioria dos autores, a servidão pode ser constituída por acordo, sentença ou lei.

- a) Acordo: o poder público declara a utilidade pública e oferece um valor ao particular proprietário do bem serviente. Se o particular aceitar é celebrado uma escritura de servidão administrativa, levando-se a registro de imóvel (ex. fios de energia elétrica pela concessionária ao particular).
- b) Sentença: se não houver acordo, judicializa-se para ter uma sentença judicial.
- c) Lei: no **Código de Águas** há uma disposição expressa, e que acarreta em uma intervenção de caráter geral e termina por limitar indenizações. A própria lei já garantiria a publicização do ato, sem a necessidade de se levar a registro a servidão. Há autores, como Carvalho Filho, que não aceitam essa formação por entenderem que é, em verdade, uma espécie de **limitação administrativa**, dada ao ser **caráter geral**.

Causas de extinção: perecimento da coisa serviente, desaparecimento do interesse público e reunião da propriedade da coisa dominante e da coisa serviente nas mãos de uma mesma pessoa (a empresa concessionária adquire a propriedade serviente).

Requisição Administrativa

Fundamento constitucional: Art. 5º, XXV, CF. Art. 5º, XXV, da CRFB:

(...)

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

Atenção ao fato de que a requisição envolve propriedade particular (**bens e serviços**). Por duas vezes a União já solicitou o uso de bens públicos e o STF rechaçou (**os dois casos envolveram a saúde, um foi o pedido de hospitais públicos, o outro foi de respiradores mecânicos adquiridos por Estados durante a pandemia**).

Mas atenção, em caso de calamidade pública, se houver

decretação de **estado de defesa**, a CF/88, art. 136, §1º, II menciona que o Presidente da República poderá adotar como medidas restritivas a “ocupação e uso temporário de bens e serviços **públicos**, na hipótese de calamidade pública, respondendo a União pelos danos e custos decorrentes. Isso é caso de **requisição administrativa**!

Quanto a **competência** dos entes federados para legislarem sobre requisição, tem-se:

Art. 22. Compete **privativamente** à União legislar sobre:

III - requisições civis e militares, em caso de iminente perigo e em tempo de guerra;

(DL nº 4.812/42)

Em 2020 surge a lei 13.979/2020:

Art. 3º Para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional de que trata esta Lei, as autoridades poderão adotar, no âmbito de suas competências, entre outras, as seguintes medidas: (Redação dada pela Lei nº 14.035, de 2020)

(...)

VII - requisição de **bens e serviços** de **pessoas naturais e jurídicas**, hipótese em que será garantido o **pagamento posterior de indenização justa**;

Ocupação Temporária

Inicialmente vale mencionar que a ocupação temporária envolve imóveis (**não edificados, vizinhos às obras**), similar a requisição administrativa, entretanto, neste último caso depende-se da presença do **iminente perigo público, requisito não exigido na ocupação temporária**. Não há perpetuidade na ocupação temporária, por óbvio; só haverá **indenização se houver dano**. Vide a normativa sobre a matéria:

DL 3.365/41:

Art. 36. É permitida a ocupação temporária, que será **indenizada**, afinal, por ação própria, de **terrenos não edificados, vizinhos às obras** e necessários à sua realização. O expropriante prestará caução, quando exigida.

Indenização ulterior: só e houver dano. Na hipótese do art. 36, a lei presumiu o dano.