

RICARDO ALEXANDRE | JOÃO DE DEUS

DIREITO ADMINISTRATIVO

5ª
edição

revista,
atualizada
e ampliada

2026



EDITORA
*Jus*PODIVM

www.editorajuspodivm.com.br

INTERVENÇÃO DO ESTADO NA PROPRIEDADE E NO DOMÍNIO ECONÔMICO

16.1. INTRODUÇÃO

Na época do **liberalismo econômico** (final do século XVIII e parte do século XIX), defendia-se a ideia de que a intervenção do Estado na economia e na propriedade deveria ser mínima. No século XX, diante das injustiças sociais geradas pelo excessivo absentismo do Estado liberal, eclodiram diversos movimentos sociais que resultaram numa maior preocupação dos Estados ocidentais com a ideia de justiça social, o que redundou na previsão e efetivação de direitos sociais e na garantia de amplo acesso do povo aos serviços essenciais. A doutrina do **Estado mínimo** cedia passagem para a do **Estado de bem-estar social** (*Welfare State*). Para tanto, em abandono ao liberalismo clássico, os Estados passaram a **intervir na propriedade e no domínio econômico**, buscando corrigir as **distorções de mercado** e as excessivas **desigualdades sociais**.

O que legitima o Estado a intervir na propriedade é o princípio constitucional da função social da propriedade (CF, art. 5.º, XXIII). Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro, a **inspiração mais próxima do princípio da função social da propriedade é a doutrina social da igreja**, na qual a propriedade é associada a uma função social, ou seja, à função de servir de instrumento para a criação de bens necessários à subsistência de toda a humanidade (Encíclicas *Master et Magistra*, do Papa João XXIII, de 1961, e *Centesimus Annus*, do Papa João Paulo II, de 1991).¹

1 Maria Sylvia Zanella Di Pietro, Direito Administrativo.

O direito de propriedade é aquele que confere ao seu titular (pessoa física ou jurídica) a faculdade de usar, gozar e dispor de uma coisa, corpórea ou incorpórea, bem como de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.

A propriedade é um direito fundamental constitucionalmente protegido (CF, art. 5.º *caput* e inciso XXII). Contudo, como qualquer outro direito, não é absoluto, podendo sofrer limitações e até mesmo, presentes certas circunstâncias e observado o devido processo legal, ser legitimamente suprimido pelo Poder Estatal (desapropriação), o que se justifica em razão do princípio da supremacia do interesse público sobre o particular e da necessidade de a propriedade atender a sua função social (CF, art. 5.º, XXIII).

Dessa forma, ao mesmo tempo em que o ordenamento jurídico assegura o direito de propriedade, também contempla mecanismos que possibilitam ao Estado nela intervir, restringindo, condicionando ou adequando seu uso aos interesses da coletividade.

A supremacia do interesse público também tem justificado a intervenção estatal com intuito de prevenir e reprimir o abuso do poder econômico. No sistema capitalista, a regra é que os agentes econômicos podem organizar suas atividades livremente. Na prática, no entanto, observou-se que, em face da liberdade de que gozam tais agentes, quando o Estado não se fazia presente, eram cometidos diversos abusos.

Nesse contexto, visando evitar comportamentos econômicos nocivos, o art. 173, § 4.º, da Constituição Federal prescreve que “a lei reprimirá o abuso do poder econômico que vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros”.

Neste capítulo, inicialmente estudaremos os principais aspectos da intervenção do Estado na propriedade, para em seguida nos dedicarmos à análise da intervenção estatal no domínio econômico.

Aplicando os ensinamentos anteriores acerca da função social da propriedade, a Fundação Carlos Chagas, na prova para Defensor Público do Estado do Amazonas/2021, considerou **correta** a seguinte assertiva: “Tomando por base a função social da propriedade, é correto afirmar que a doutrina social da Igreja a associa à função de servir de instrumento para a criação de bens necessários à subsistência de toda a humanidade”.

16.2. COMPETÊNCIAS LEGISLATIVA E ADMINISTRATIVA PARA INTERVIR NA PROPRIEDADE

A União Federal é titular da competência privativa para legislar sobre direito civil (inclusive direito de propriedade), desapropriação e requisições

de bens (CF, art. 22, I, II e III). No entanto, a competência para legislar sobre as restrições e os condicionamentos ao uso da propriedade não é privativa da União, sendo dividida entre todos os entes da federação. A título de exemplo, uma lei que restrinja o uso da propriedade com o objetivo de proteção ao meio ambiente pode ser editada tanto pela União quanto pelos demais entes da federação, devendo os entes menores respeitar as normas gerais editadas pela União, tendo em vista que a matéria se encontra no âmbito da legislação concorrente (CF, art. 24, VI). Digno de nota que, considerando os incisos I e II do art. 30 da Constituição Federal, os Municípios também podem editar lei sobre a matéria, apesar de não haverem sido citados pelo art. 24 como detentores de competência concorrente.

A competência legislativa para regular a matéria não se confunde com a competência para praticar os atos administrativos necessários à imposição da supressão ou das restrições ao uso da propriedade. Esta última – designada competência administrativa – é comum a todos os entes da federação (União, Estados, Distrito Federal e Municípios).

Assim, uma lei que discipline a desapropriação será necessariamente federal, por força da previsão contida no art. 22, II, da CF (competência legislativa). No entanto, diante das hipóteses previstas na lei, tanto a União como os Estados, Distrito Federal ou Municípios, no uso da competência administrativa, poderão praticar os atos administrativos necessários à efetivação da desapropriação (efetuar a declaração expropriatória, promover a ação de desapropriação etc.).

16.3. MODALIDADES DE INTERVENÇÃO NA PROPRIEDADE

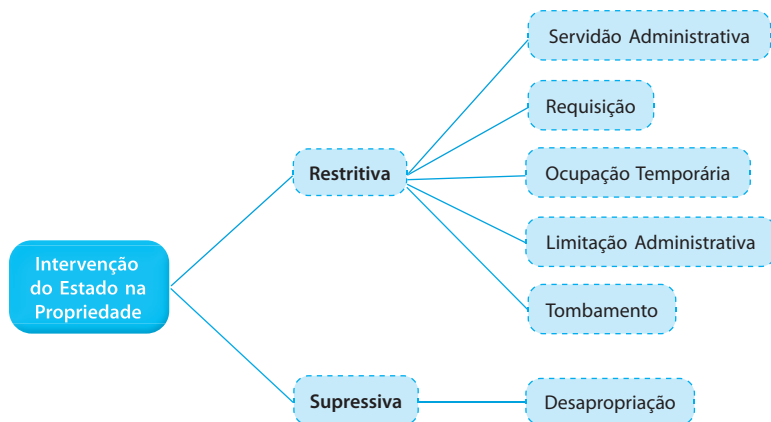
Existem diversos meios de intervenção do Estado na propriedade. Seguindo a lição de José dos Santos Carvalho Filho,² é possível dividi-los em duas formas básicas de intervenção: 1.^a) **intervenção restritiva**; e 2.^a) **intervenção supressiva**.

A intervenção restritiva é aquela em que o Estado impõe limites e condições ao uso da propriedade, mas não a subtrai do seu titular. A doutrina tradicionalmente se refere aos seguintes meios de intervenção restritiva: a) **servidão administrativa**; b) **requisição**; c) **ocupação temporária**; d) **limitação administrativa**; e) **tombamento**.

A intervenção supressiva é aquela em que o Estado utiliza da sua supremacia para transferir coercitivamente para si a propriedade de algum bem de terceiro; é o que ocorre na **desapropriação**.

2 José dos Santos Carvalho Filho, *Manual de direito administrativo*, p. 796.

Esquemáticamente, temos:



Os instrumentos de intervenção na propriedade são, em regra, passíveis de utilização por todos os entes da federação. Contudo, a Lei 10.257/2001 (**Estatuto da Cidade**) previu outras modalidades específicas de intervenção na propriedade privada, aplicáveis apenas pelo Poder Público Municipal. Os principais aspectos da referida norma serão tratados adiante em item específico.

16.4. SERVIDÃO ADMINISTRATIVA

A servidão administrativa é o meio de intervenção estatal na propriedade mediante o qual é estabelecido um **direito real de uso sobre a propriedade alheia**, em favor do Poder Público ou de seus delegatários, de modo a garantir a execução de um **serviço público** ou de **obras e serviços de interesse coletivo**. É possível citar como exemplos de servidão administrativa a obrigação do proprietário em consentir a passagem de fios elétricos ou telefônicos por sua propriedade ou a colocação de placas indicativas de ruas em edifícios privados.

A servidão administrativa é forma de intervenção não supressiva do direito de propriedade, uma vez que, apesar de afetar o caráter de exclusividade no exercício do direito, não acarreta sua perda.

16.4.1. Distinção entre servidão civil e servidão administrativa

O instituto jurídico da servidão nasceu e se desenvolveu no âmbito do direito privado. Hoje, é possível distinguir a servidão administrativa (regida pelo Direito Público e objeto do presente estudo) e a servidão civil (regulada pelos arts. 1.378 e 1.389 do Código Civil).

Inicialmente, traçaremos os **elementos comuns** a ambas as modalidades do instituto.

A servidão é caracterizada pela submissão de um prédio alheio (coisa serviente ou *res serviens*) a outro prédio, considerado dominante (*res dominans*), com a ressalva de que na servidão administrativa é também admissível que a submissão seja a um **serviço público** dominante.

A sujeição decorre da necessidade imperiosa de transferência de parcelas dos poderes típicos de domínio a um terceiro. Nesse ponto, destacamos que, mesmo no caso de clara identificação de uma coisa dominante, os poderes destacados são transferidos para seu proprietário, uma vez que coisas são objetos de direito e não existe relação jurídica sem sujeitos. Percebe-se, portanto, que o instituto tem a natureza de direito real sobre coisa alheia (*jus in re aliena*).

A parcela de poderes transferida restringe-se à possibilidade de usar ou gozar de determinada utilidade inerente à coisa serviente ou, ainda, a de extrair determinados produtos, como ocorre da servidão instituída em benefício do proprietário de imóvel vizinho (coisa dominante) sobre imóvel em que se localiza um açude (coisa serviente), permitindo a retirada de água.

Como decorrência das características comuns apontadas, Maria Sylvania Zanella Di Pietro³ aponta alguns princípios que regem a servidão de direito privado e que são aplicados também à servidão administrativa. São eles:

- a) Princípio da **perpetuidade** (a servidão perdura enquanto subsiste a necessidade do Poder Público e a utilidade do prédio serviente);
- b) Princípio de que **a servidão não se presume** (para a servidão ter validade *erga omnes* é necessário o seu assento no Registro de Imóveis, exceto nas servidões instituídas por lei);
- c) Princípio da **indivisibilidade** (a servidão não pode ser separada do prédio serviente); e
- d) Princípio do **uso moderado** (o exercício da servidão deve se restringir ao atendimento das necessidades para qual foi instituída, evitando-se, quando possível, agravar o encargo ao prédio serviente).

Contudo, apesar da existência de características comuns, há sensíveis **diferenças** entre os dois tipos de servidão, conforme passamos a analisar.

Em primeiro lugar, a servidão administrativa é instituída para atender ao **interesse público**, sofrendo, por conseguinte, o influxo de **normas de direito público**. Já a servidão civil, por visar a consecução de **fins privados**, é integralmente regida pelo **direito privado**.

Em segundo lugar, a típica servidão civil apenas impõe ao proprietário da coisa serviente a **obrigação passiva de deixar fazer**, como a de permitir a passagem de pessoas por uma fazenda ou a retirada de água de um açude. Diferentemente, a servidão administrativa também pode contemplar **obrigações ativas de fazer**. Como exemplo, podemos citar a servidão instituída para a colocação de linhas

3 Maria Sylvania Zanella Di Pietro, *Direito administrativo*, p. 156.

de transmissão de energia elétrica, na qual, além da obrigação passiva de suportar a instalação das torres e linhas, ao proprietário do prédio serviente também poderão ser impostas as obrigações ativas de roçar o mato e podar as árvores com o objetivo de preservar o acesso e garantir a segurança das referidas linhas.

Em terceiro lugar, a servidão administrativa, por atender ao interesse público e se vincular a um bem ou serviço público, encontra-se fora do comércio, **não estando sujeita à prescrição**. De forma oposta, a servidão civil, em virtude de expressa previsão legal (CC, art. 1.389, III), **pode se extinguir em razão do não uso contínuo por dez anos**.

Por fim, tendo em vista a supremacia do interesse público sobre o interesse privado, **não se admite que a servidão civil (que visa a fins privados) incida sobre bens públicos**. A servidão administrativa, por sua vez, apesar de ser geralmente constituída sobre bens privados, **também pode gravar bens públicos**, hipótese na qual parcela da doutrina entende que deve ser aplicado, por analogia, o “princípio da hierarquia federativa”, previsto para os casos de desapropriação (Decreto-lei 3.365/1941, art. 2.º, § 2.º). Sobre a discutível existência de uma “hierarquia federativa” e suas consequências práticas, remetemos o leitor para as considerações tecidas no item 16.10.4. deste Capítulo.

Em suma, as diferenças apontadas entre a servidão civil e a servidão administrativa podem ser visualizadas no quadro a seguir:

SERVIDÃO ADMINISTRATIVA	SERVIDÃO CIVIL
Interesse público	Interesse privado
Sujeita-se às regras de direito público	Sujeita-se às regras de direito privado
Pode implicar obrigações de fazer e de deixar fazer	Impõe apenas obrigações de deixar fazer
Não está sujeita à prescrição	Extingue-se pela prescrição em razão do não uso, durante dez anos contínuos
Pode incidir sobre bens públicos	Não incide sobre bens públicos

16.4.2. Instituição da servidão e sua inscrição no registro imobiliário

Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro,⁴ as servidões administrativas podem ser constituídas de três maneiras diferentes:

- a) diretamente pela **lei**, por exemplo, a servidão sobre as margens de rios navegáveis e a servidão ao redor dos aeroportos;
- b) por **acordo** entre as partes; ou
- c) por **decisão judicial**, quando não houver acordo entre o Poder Público e o particular.

4 Maria Sylvia Zanella Di Pietro, *Direito administrativo*, p. 156.

Contudo, há autores que discordam desse posicionamento, a exemplo de José dos Santos Carvalho Filho,⁵ para quem a servidão administrativa somente pode ser instituída por acordo ou por decisão judicial. Segundo o referido autor, a norma legal que pretende instituir uma servidão administrativa está, na verdade, instituindo uma limitação administrativa genérica.

Apesar da opinião contrária do referido autor, existem várias leis que instituem servidão administrativa, a exemplo do disposto no art. 59 do Código de Mineração (Decreto-lei 227/1967), segundo o qual “ficam sujeitas a servidões de solo e subsolo, para os fins de pesquisa ou lavra, não só a propriedade onde se localiza a jazida, como as limítrofes”.

A propósito da referida polêmica no concurso para Procurador do Estado de Roraima/2006, a Fundação Carlos Chagas reconheceu a possibilidade de instituição de servidão administrativa por meio de lei, considerando **correta** a seguinte proposição: “As servidões administrativas têm como característica a possibilidade de sua instituição diretamente por lei, prescindindo de ato administrativo para essa finalidade”.

A constituição de servidão administrativa, seja por acordo, seja por decisão judicial, **deve sempre ser precedida de ato declaratório de utilidade pública do bem** (na servidão instituída por lei não há necessidade de ato declaratório). Além disso, **a constituição de servidão administrativa não é medida autoexecutória do Poder Público**, dependendo sempre de prévio acordo ou de decisão judicial (exceto na hipótese de servidão administrativa instituída por lei).

No entanto, em algumas situações excepcionais, o Poder Público de forma ilegítima pode passar a utilizar o bem sem que obedeça ao procedimento legal, ou seja, sem emitir o ato declaratório ou sem que haja acordo ou decisão judicial. Se isso por acaso acontecer, o particular pode recorrer ao Judiciário para pleitear o reconhecimento da servidão e a reparação de eventuais prejuízos.

Realizado o acordo ou proferida a sentença judicial, é necessário que a servidão seja inscrita no Registro de Imóveis para que terceiros tomem conhecimento do fato e o gravame possa produzir efeitos contra todos (eficácia *erga omnes*). Já no caso da servidão administrativa estabelecida por lei (para aqueles que admitem essa forma de constituição) não há necessidade desse registro, uma vez que a publicidade decorrente da publicação da lei faz presumir que ela seja conhecida por todos.

5 José dos Santos Carvalho Filho, *Manual de direito administrativo*, p. 799.

Em resumo, temos:

FORMA DE INSTITUIÇÃO DA SERVIDÃO ADMINISTRATIVA	CARACTERÍSTICAS
Por lei	<ul style="list-style-type: none"> - não precisa ser precedida de ato declaratório de utilidade pública do bem; - é medida autoexecutória; - a produção de efeitos <i>erga omnes</i> não depende de inscrição no Registro de Imóveis.
Por acordo	<ul style="list-style-type: none"> - precisa ser precedida de ato declaratório de utilidade pública do bem; - não é medida autoexecutória; - a produção de efeitos <i>erga omnes</i> depende de inscrição no Registro de Imóveis.
Por decisão judicial	<ul style="list-style-type: none"> - precisa ser precedida de ato declaratório de utilidade pública do bem; - não é medida autoexecutória; - a produção de efeitos <i>erga omnes</i> depende de inscrição no Registro de Imóveis.

16.4.3. Indenização

Como a servidão administrativa não implica supressão da propriedade, em regra o proprietário do imóvel serviente não tem direito à indenização. Contudo, **se da servidão decorrer efetivo prejuízo**, os danos porventura existentes deverão ser **indenizados previamente**. O ônus de provar o prejuízo é do proprietário; não o fazendo, presume-se a inexistência de dano, não havendo dever de indenizar por parte do Poder Público.

Como exemplo, podemos citar situação enfrentada pelo STJ quando do julgamento do REsp 4.821/RS. O caso concreto tratava de uma servidão para a passagem de eletrodutos, sendo necessária a colocação de torre de transmissão no terreno serviente. Os prejuízos ao proprietário foram claramente apontados no lapidar voto do Ministro Américo Luz (Relator), sendo pertinente a transcrição do seguinte excerto:

A vista panorâmica do local fica afetada, tornando-se feia. Cria uma situação de perigo constante. Provoca, ainda, um ruído permanente com a passagem de energia elétrica de alta-tensão.

Limita a plantação e a construção imobiliária. Em caso de venda, no futuro, o preço sofre tremenda redução.

Em casos como esses, o proprietário do prédio serviente fica em situação semelhante a do desapropriado, sendo cabível a indenização que será acrescida das parcelas referentes à **atualização monetária**, **juros moratórios** e **honorários de advogado** (quando o procedimento for judicial). Cabe também o pagamento

de **juros compensatórios**, quando o uso efetivo do bem pelo Poder Público anteceder o pagamento da indenização.

Foi seguindo a linha de raciocínio ora analisada que o STJ editou a Súmula 56, afirmando o seguinte: “Na desapropriação para instituir servidão administrativa são devidos os juros compensatórios pela limitação de uso da propriedade”.

A redação da Súmula transcrita merece crítica porque, apesar de se referir a “desapropriação”, caracteriza-a equivocadamente como uma “limitação de uso”, e não como forma supressiva da propriedade. Aliás, a própria expressão “desapropriação para instituir servidão” é contraditória, pois, se o Poder Público desapropria um imóvel, ele passa a ser seu proprietário, o que inviabiliza a instituição de servidão, uma vez que não há servidão sobre bem próprio.

Registramos que um dos precedentes que deram origem à edição da Súmula 56 do STJ foi justamente o REsp 4.821/RS, supracitado, e da análise do seu teor é possível perceber que o Tribunal, diante de uma servidão severamente restritiva ao direito de propriedade, equiparou-a a uma desapropriação para o efeito de indenização.

Outra situação interessante enfrentada pelo STJ diz respeito a um caso em que a Santa Casa de Misericórdia de Vassouras celebrou contrato de locação com a Embratel para instalação de torre, contêiner ou edícula, e também equipamentos de telecomunicações, na área denominada Morro da Vaca. Depois que a Embratel instalou sua antena e equipamentos no local, a TIM Celular adentrou arbitrariamente no terreno e instalou sua antena e seus equipamentos dentro do mesmo espaço, infringindo cláusula do contrato de locação firmado com a primeira. A locadora, afirmando acreditar que houve conivência da locatária com a situação narrada e alegando que houve violação contratual em razão da sublocação, ingressou com ação de ressarcimento pelo uso do espaço contra ambas as empresas. O conflito chegou ao STJ em sede de recurso especial. Ao apreciar a questão, a Corte registrou que o art. 73, parágrafo único, da Lei 9.472/1997 assegura às prestadoras de serviços de telecomunicações de interesse coletivo o direito à utilização de postes, dutos, condutos e servidões pertencentes ou controlados por prestadora de serviços de telecomunicações ou de outros serviços de interesse público, de forma não discriminatória e a preços e condições justos e razoáveis. Assentou que, conforme disciplina infralegal, o compartilhamento de infraestrutura entre prestadoras de serviços de telecomunicações tem natureza compulsória e só pode ser negado por razões de limitação técnica, tais como capacidade, segurança, estabilidade, violação de requisitos de engenharia etc. Ressaltou também que o compartilhamento de infraestrutura tem relevância de interesse público, pois propicia o barateamento dos custos do serviço público e minimiza os impactos urbanístico, paisagísticos e ambientais; o que acaba criando condições para a redução de tarifas cobradas dos consumidores e para fomentar a concorrência, a expansão e a melhoria da cobertura de telefonia. Nessa linha, entendeu que a operação em questão não possuía caráter de sublocação (que pressupõe consentimento das partes), e tampouco poderia ser considerada ilícito contratual. Para a Corte, o direito de uso previsto no art. 73 da Lei Geral de Telecomunicações constitui servidão administrativa

instituída pela lei em benefício das prestadoras de serviços de telecomunicações de interesse público, constituindo-se em direito real de gozo, de natureza pública, a ser exercido sobre bem de propriedade alheia, para fins de utilidade pública. Assim, em razão da característica de servidão administrativa, só seria possível cogitar em indenização se houvesse redução do potencial de exploração econômica do imóvel, o que não aconteceu no caso concreto, posto que a locadora estava recebendo regularmente os aluguéis, que em nada eram prejudicados pelo uso compartilhado da infraestrutura pertencente à locatária. Diante disso, deu provimento ao recurso especial, afastando a indenização pretendida pela autora (STJ, 4.^a Turma, REsp 1.309.158/RJ, Rel. Min. Luís Felipe Salomão, j. 26.09.2017).

A propósito, o CESPE/CEBRASPE, na prova para o cargo de Regulador de Novas Atribuições I, da Agência Nacional do Petróleo – ANP, realizada em 2022, formulou questão em que se propunha a seguinte situação hipotética: “João, possuidor de um terreno na beira da estrada, celebrou contrato de locação com empresa pública, permitindo que esta instalasse, em seu imóvel, uma torre e uma antena de telecomunicações, em troca da percepção de alugueis, que ocorre regularmente desde a assinatura do contrato. Alguns meses depois da celebração da avença, a empresa pública locatária permitiu que uma empresa privada de telefonia compartilhasse da infraestrutura dentro dos limites da área objeto da locação”, para em seguida considerar **incorreta** a seguinte assertiva: “Nessa hipótese, o compartilhamento da infraestrutura da estação rádio-base de telefonia celular por prestadora de serviço de telecomunicação de interesse coletivo caracteriza servidão administrativa, o que enseja a João direito a indenização e juros compensatórios, em virtude da área utilizada para instalação dos equipamentos”.

Nota-se que a questão anterior foi nitidamente inspirada no retrocitado acórdão do STJ e que a referida assertiva está incorreta pelo fato de João (locador) não possuir direito a indenização e juros compensatórios em razão do compartilhamento da infraestrutura entre prestadores de serviço de telecomunicações.

É importante esclarecer também que as verbas eventualmente recebidas como compensação pela instituição de servidão administrativa (ex.: a decorrente da instalação de linhas de alta tensão em propriedade privada) têm por finalidade recompor o patrimônio, não gerando acréscimo patrimonial ao proprietário do imóvel. O STJ, reconhecendo a natureza indenizatória desses valores, tem jurisprudência pacífica no sentido de que tais verbas não sofrem incidência do imposto de renda (Edição 127 da Jurisprudência em Teses: Intervenção do Estado na Propriedade Privada).

16.4.4. Extinção

Apesar do seu caráter de perpetuidade, conforme lição da professora Di Pietro,⁶ as servidões administrativas podem ser extintas nos seguintes casos:

6 Maria Sylvia Zanella Di Pietro, *Direito administrativo*, p. 160.

- 1) perda da coisa gravada (ou seja, desaparecimento do bem gravado);
- 2) transformação da coisa gravada por fato que a torne incompatível com seu destino;
- 3) desafetação da coisa dominante (desinteresse do Poder Público na utilização do bem imóvel); e
- 4) incorporação do imóvel serviente ao patrimônio público (porque não há servidão sobre coisa própria).

16.4.5. Características

A partir dos comentários anteriores é possível destacar as seguintes características básicas do instituto da servidão administrativa:

- a) natureza de direito real sobre coisa alheia;
- b) incide sobre bens imóveis, públicos ou privados;
- c) objetiva atender a uma finalidade pública;
- d) o titular do direito real é o Poder Público (União, Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios) ou seus delegados (pessoas jurídicas públicas ou privadas autorizadas por lei ou contrato);
- e) podem implicar não apenas uma obrigação de deixar de fazer (negativa), mas também uma obrigação de fazer (positiva);
- f) em regra não dão direito à indenização, exceto se causarem prejuízos (indenizados previamente);
- g) estão fora do comércio;
- h) observam o princípio da indivisibilidade;
- i) tendem à perpetuidade, mas em algumas situações podem ser extintas;
- j) inexistência de autoexecutoriedade, dependendo a sua instituição de acordo ou decisão judicial (exceto nas servidões instituídas por lei);
- k) não se extinguem pela prescrição (ou seja, não se extinguem pelo não uso);
- l) a utilização da servidão deve ser feita de forma moderada;
- m) não se presumem, necessitando ser assentadas no Registro de Imóveis para produzirem efeitos *erga omnes* (exceto as servidões instituídas por lei).

16.5. REQUISIÇÃO

A requisição é a modalidade de intervenção estatal na propriedade mediante a qual o Poder Público, por ato **unilateral** e **autoexecutório**, utiliza bens **móveis**, **imóveis** e **serviços** de particulares para enfrentar situações **transitórias** de perigo público **imediato** ou **iminente**, sendo assegurada ao proprietário, **se houver dano**, indenização **posterior**.

A requisição tem previsão expressa na Constituição Federal:

Art. 5.º, XXV – no caso de iminente perigo público, a autoridade competente poderá usar de propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior, se houver dano.

Em outro dispositivo a Constituição estabelece a competência **privativa** da **União** Federal para **legislar** sobre requisições **civis** e **militares** (CF, art. 22, III). No entanto, a competência para praticar **atos materiais** de requisição é **comum** às autoridades de todas as pessoas políticas, desde que presente a situação de perigo público ou sua iminência.

Uma das características da requisição é seu **caráter transitório**, devendo se extinguir quando cessar a situação de perigo público. Como se trata de medida tomada em situações emergenciais, a requisição não depende de prévia manifestação do Poder Judiciário. Trata-se, portanto, de procedimento **unilateral** do Poder Público (independe da concordância do particular) e **autoexecutório** (não requer autorização judicial).

É digno de registro que o STF, no julgamento da ADI 3.454, julgou procedente a ação direta para, atribuindo interpretação conforme à Constituição ao art. 15, XIII, da Lei 8.080/1990 (Lei Orgânica do Sistema Único de Saúde), **excluir a possibilidade de requisição administrativa de bens e serviços públicos de titularidade de outros entes federativos**. Na oportunidade, o Supremo Tribunal Federal deixou assentado que “a previsão constitucional de requisição administrativa de bens particulares, em caso de iminente perigo público (art. 5.º, XXV, da CF) tem aplicação na relação entre Poder Público e patrimônio privado, não sendo possível estender a hipótese às relações entre Entes Federativos, que, sob a Constituição de 1988, caracterizam-se pela horizontalidade e cooperação”. Em seu voto-vista, o Ministro Alexandre de Moraes explica que nas recentes decisões proferidas por aquela Corte “se firmou o entendimento de que constitui ofensa ao princípio federativo a requisição de bens ou serviços por uma unidade federativa a outra, sendo **somente permitida a requisição de bens públicos durante as medidas excepcionais de Estado de Defesa** (art. 136, § 1.º, II, da CF) **e de Estado de Sítio** (art. 139, VII, da CF)”.

Atenta à jurisprudência atual do STF, a FGV, na prova para provimento do cargo de Procurador do Estado de Santa Catarina/2022, elaborou questão em que se propunha o seguinte caso hipotético: “Durante evento epidêmico, João, médico do Estado de Santa Catarina, diretor de hospital público de Blumenau, recebe um ofício da União Federal, subscrito pelo ministro da Saúde, pelo qual se determina a entrega, em 24 horas, de cem mil seringas, duzentas máquinas de diálise e três tomógrafos adquiridos com recursos exclusivos dos cofres catarinenses. O ministro, no ofício, informa que se trata de requisição do SUS, prevista na legislação federal de regência. Desesperado, João procura a PGE/SC e pede sua opinião legal sobre o ocorrido”. Na sequência, a banca examinadora, ao indagar o candidato sobre a correta manifestação do Procurador do Estado de Santa Catarina para a situação

narrada, considerou **correta a** seguinte assertiva: “a norma da legislação federal que permite à União Federal requisitar, no âmbito do SUS, bens e serviços de outros entes federativos, é inconstitucional, por violar a autonomia dos Municípios, dos Estados e do Distrito Federal”.

16.5.1. Espécies, objeto e indenização

A requisição pode ser **civil** ou **militar**, conforme a finalidade pela qual foi realizada. De acordo com ensinamento de Hely Lopes Meirelles,⁷ a requisição civil é aquela que objetiva evitar danos à vida, à saúde e aos bens da coletividade, enquanto a requisição militar tem por escopo o resguardo da segurança interna e a manutenção da soberania nacional.

O objeto da requisição pode ser a utilização de **bens móveis, imóveis** ou **serviços**. Vale registrar que, para alguns autores, como Maria Sylvia Zanella Di Pietro,⁸ quando recai sobre bem imóvel, a requisição se confunde com a ocupação temporária (espécie de intervenção que será vista adiante).

Por outro lado, se recair sobre bem móvel fungível (que são aqueles que podem ser substituídos por outros de mesma espécie, qualidade e quantidade, exemplo: dois sacos de feijão), assemelha-se à desapropriação, mas com ela não se confunde. Primeiro, porque a indenização na desapropriação é prévia, enquanto na requisição é posterior e condicionada à existência de dano. Segundo, porque na desapropriação o Poder Público necessita de ordem judicial para imissão na posse do bem, ao passo que na requisição a posse do bem não depende de autorização judicial (é medida autoexecutória). Terceiro, porque o fundamento da requisição é a necessidade pública inadiável e urgente, enquanto o fundamento da desapropriação pode ser a necessidade pública, a utilidade pública ou o interesse social.

A requisição não dá direito à indenização pelo uso do bem. A indenização somente é cabível se houver prejuízo e será paga posteriormente (**ulterior**), caso fique provada a existência do dano. Essa regra se explica pelo fato de a requisição ser medida de urgência, incompatível com o processo moroso de apuração prévia do valor a ser indenizado.

16.5.2. Instituição e extinção

Estando presente a situação de perigo ou sua iminência, a requisição pode ser efetuada de imediato, não havendo necessidade de prévia autorização judicial. Segundo Hely Lopes Meirelles,⁹ a requisição “é sempre um ato de império do Poder Público, discricionário quanto ao objeto e oportunidade da medida, mas condicionado à existência de perigo público iminente e vinculado à lei quanto à competência da autoridade requisitante, à finalidade do ato e, quando for o caso, ao procedimento adequado”.

7 Hely Lopes Meirelles, *Direito administrativo brasileiro*, p. 661.

8 Maria Sylvia Zanella Di Pietro, *Direito administrativo*, p. 144.

9 Hely Lopes Meirelles, *Direito administrativo brasileiro*, p. 661.

A requisição tem natureza transitória e por isso deve durar somente enquanto estiver presente o perigo público. Contudo, não há a especificação legal de um prazo certo para sua duração.

16.5.3. Características

De modo resumido, são as seguintes as principais características da requisição administrativa:

- a) é direito pessoal da Administração;
- b) é efetivada por ato unilateral;
- c) é medida autoexecutória;
- d) seu pressuposto é o perigo público imediato ou iminente;
- e) incide sobre bens imóveis, móveis ou serviços;
- f) possui natureza transitória;
- g) a indenização depende da existência de dano e é paga posteriormente; e
- h) em regra, não se admite a requisição administrativa de bens e serviços públicos de titularidade de outros entes federativos (ofensa à autonomia do ente federado e ao pacto federativo). Excepcionalmente, durante a vigência das medidas do estado de defesa ou do estado de sítio, admite-se à União requisitar bens e serviços dos entes federados, conforme previsto na CF/1988.

16.6. OCUPAÇÃO TEMPORÁRIA

A ocupação temporária ou provisória é a forma de intervenção estatal na propriedade que permite a utilização **transitória**, **remunerada** ou **gratuita**, de **imóveis** de terceiros pelo Poder Público, tendo por objetivo apoiar a execução de obras, serviços ou atividades públicas ou de interesse público.

Como exemplo de ocupação temporária, pode-se citar a ocupação de terreno à margem de uma rodovia que vai ser asfaltada, com o objetivo de possibilitar a instalação do canteiro de obras, ou, ainda, a ocupação de uma escola ou clube para servir de posto de apoio a campanhas de vacinação.

Alguns autores defendem a possibilidade de o instituto da ocupação temporária se aplicar também a móveis ou mesmo a serviços, da mesma forma que a requisição. Contudo, predomina na doutrina o entendimento de que a ocupação incide apenas sobre bens imóveis.

Nesse ponto é necessário destacar que a ocupação temporária é instituto que muito se assemelha à requisição de bens imóveis, diferindo desta última por não ter como requisito situação presente ou iminente de perigo público. Contrária a esse entendimento, Maria Sylvania Zanella Di Pietro¹⁰ defende que a requisição administrativa, quando recai sobre imóvel, confunde-se com a ocupação temporária.

10 Maria Sylvania Zanella Di Pietro, *Direito administrativo*, p. 144.

A propósito da controvérsia, adotando essa última posição, a ESAF, na prova de Procurador do Distrito Federal/2004, considerou **correta** a seguinte afirmação: “Para construir uma estação de metrô, o Distrito Federal necessita ocupar, temporariamente, terreno particular adjacente, para nele implantar o canteiro de obras. Tal ocupação configura requisição administrativa cuja indenização pode ser feita *a posteriori*”.

16.6.1. Instituição, extinção e indenização

A instituição da ocupação temporária é tema que suscita algumas dúvidas, não havendo consenso na doutrina. Alguns entendem que, por ser medida auto-executória, não requer maiores formalidades; outros enxergam a necessidade da edição de ato administrativo formal.

De qualquer modo, trata-se de medida interventiva de caráter transitório, devendo ser liberado o uso do imóvel ao seu proprietário tão logo cesse a finalidade pela qual foi instituída.

Quanto ao aspecto da indenização, de acordo com José dos Santos Carvalho Filho,¹¹ há que se distinguir duas hipóteses. A primeira é a ocupação temporária vinculada a um processo de desapropriação. Nesse caso, em razão da expressa previsão contida art. 36 do Decreto-lei 3.365/1941, o uso da propriedade deve ser indenizado pelo Poder Público.

A segunda hipótese é da ocupação temporária desvinculada da desapropriação, em que se aplica a mesma regra da servidão administrativa, ou seja, de modo geral não haverá direito à indenização, exceto se ficar comprovado que o proprietário do imóvel ocupado sofreu algum prejuízo.

16.6.2. Características

De forma resumida, é possível apontar as seguintes características da ocupação temporária:

- a) cuida-se de direito de caráter pessoal;
- b) só incide sobre a propriedade imóvel;
- c) tem caráter de transitoriedade;
- d) a situação constitutiva da ocupação é a necessidade de realização de obras e serviços públicos normais;
- e) a questão da indenização varia de acordo com a modalidade de ocupação: se for vinculada à desapropriação, haverá obrigatoriamente dever de indenizar; se não for, somente será indenizável se houver prejuízo para o proprietário.

11 José dos Santos Carvalho Filho, *Manual de direito administrativo*, p. 808-809.

16.7. LIMITAÇÕES ADMINISTRATIVAS

As limitações administrativas são determinações do Poder Público, de caráter **geral**, **unilateral** e **gratuito**, veiculadas por meio de lei ou regulamento das diversas esferas de Governo, que impõe a proprietários indeterminados obrigações positivas (fazer), negativas (não fazer) ou permissivas (permitir fazer), para fim de condicionar o exercício do direito de propriedade ao cumprimento de sua função social.

As limitações administrativas possuem caráter geral porque são dirigidas a propriedades indeterminadas, ou seja, atingem indistintamente a todos os que estão na mesma situação descrita na lei ou no regulamento. Essas limitações podem recair sobre qualquer tipo de bem (móveis ou imóveis) ou mesmo sobre serviços. O seu fundamento jurídico é o exercício do poder de polícia. Como exemplo de limitação administrativa é possível citar a obrigação do particular de manter o imóvel urbano roçado e limpo, ou ainda a obrigação de observar determinado recuo na construção de imóvel ou de não construir além de certo número de pavimentos.

As limitações administrativas, por serem determinações gerais destinadas a garantir o cumprimento da função social da propriedade, são consideradas inerentes ao exercício desse direito. Por isso não geram direito à indenização, salvo em situações excepcionais. A título de exemplo, o Poder Público pode estabelecer uma limitação administrativa que consista na proibição de edificações situadas na faixa litorânea ultrapassarem determinado número de pavimentos. Nesse caso, em regra, os proprietários dos imóveis atingidos pela limitação não terão direito à indenização. Contudo, caberá indenização se o Poder Público determinar que haja demolição de determinado prédio para se adequar à limitação administrativa, uma vez que restaria configurado dano efetivo ao prejudicado, cujo ônus seria desproporcional, quando comparado com o que atinge os demais. A propósito, o STJ tem entendimento de que “a indenização pela limitação administrativa ao direito de edificar, advinda da criação de área *non aedificandi*, somente é devida se imposta sobre imóvel urbano e desde que fique demonstrado o prejuízo causado ao proprietário da área” (Edição 127 da Jurisprudência em Teses).

16.7.1. Características

De modo sintético são apontadas as principais características das limitações administrativas:

- a) são atos legislativos ou administrativos de caráter geral (todas as outras formas interventivas vistas atingem indivíduos determinados);
- b) têm caráter de perpetuidade ou definitividade;
- c) podem incidir sobre bens móveis, imóveis ou serviços;
- d) em regra não dão direito à indenização.