

A INTERFERÊNCIA DO ESTADO NA PROPRIEDADE PRIVADA COMO INSTRUMENTO DE DEFESA DO INTERESSE COLETIVO

Erasmo Mossini
Cesar Riboli

INTRODUÇÃO

O presente texto aborda a problemática da interferência do Estado na propriedade particular, como resultado do Trabalho de Conclusão do Curso de Direito – TCC. Deste modo, procura evidenciar as formas pelas quais o Estado pode intervir na propriedade privada de modo a garantir que ela seja utilizada para cumprir realmente o seu objetivo, ou seja, a função social levando em conta o interesse público.

A partir dessa concepção inicial, serão abordados os principais tipos de intervenção do Estado na propriedade privada, evidenciando-se os requisitos necessários para tal intervenção e seus aspectos legais. Ademais, busca-se verificar se o Estado pode, em detrimento do interesse público, intervir na vida privada das pessoas, principalmente em suas propriedades.

É realidade que as pessoas procuram passar grande parte de suas vidas acumulando bens materiais. Quem nunca ouviu a seguinte afirmativa: “isto é meu e ninguém tasca”. Será que, quando se tem um documento dizendo que tal pessoa é proprietária de determinado bem, ele é imexível ou o próprio bem deve ser usado para algo que atenda ao interesse de mais pessoas?

Com tais indagações, percebe-se que, em um mundo onde cada vez mais é necessário usar a propriedade de forma que ela cumpra a função para a qual ela existe e, ao mesmo tempo vê-se que nos dias de hoje as pessoas pouco se importam com o futuro que deixarão para as novas gerações, cabe então ao Estado, muitas vezes de maneira forçada, intervir diretamente no bem particular para que o interesse público prepondere sobre o privado, com o propósito de que mais pessoas sejam beneficiadas pelas propriedades.

Como consequência, é necessário serem demonstrados os diversos mecanismos a partir dos quais o Estado passa a ocupar, retirar e usar a propriedade para que a coletividade possa ser beneficiada com a função social dessa propriedade.

1 FUNDAMENTOS DA INTERVENÇÃO DO ESTADO NA PROPRIEDADE

Aristóteles afirmou que justiça significa dar às pessoas o que elas merecem. Para viabilizar isso, é indispensável a atuação do Estado, que é “uma associação de homens com capacidade para suprir à sua existência” (ARISTÓTELES, p. 39). Logicamente que para atender às necessidades coletivas o Estado precisa intervir na realidade com esse propósito.

Até porque, como descreveu Rousseau, “cada um de nós põe em comum sua pessoa e todo o seu poder sobre a suprema direção da vontade geral, e recebemos enquanto corpo cada membro como parte indivisível do todo”, (ROUSSEAU, p. 32). Então interferir nos interesses privados para preservar o interesse maior da coletividade faz parte do Contrato Social.

Segundo o doutrinador Rafael Carvalho Rezende Oliveira, o Estado possui prerrogativas onde pode impor restrições e condicionamentos para que a propriedade de um particular atenda ao interesse público (OLIVEIRA, 2013).

Então, como diz o autor, o Estado pode vir a intervir na propriedade alheia. Mas e a gama de direitos fundamentais do indivíduo em que, em meio ao grande rol, está o direito à propriedade. A resposta trazida pelo mesmo autor diz qual é protegida:

Apenas a propriedade que atende a função social delineada pelo ordenamento jurídico tem status de direito fundamental (art. 5º, XXII e XXIII, da CRFB). Dessa forma, o descumprimento da função social acarreta a aplicação de sanções ao particular, admitindo-se, inclusive, a retirada forçada da propriedade por meio da desapropriação. Ex.: desapropriação de imóvel urbano não edificado (art. 182, § 4º, III, da CRFB); desapropriação do imóvel rural improdutivo (art. 184 da CRFB); expropriação de glebas de terras com cultivo de plantas psicotrópicas ilegais (art. 243 da CRFB). (OLIVEIRA, 2013, p. 246)

O raciocínio do autor decorre do fato de que os direitos fundamentais, como é o caso do direito de propriedade, não são de caráter absoluto. Até porque, no exercício do Poder de Polícia estatal, é possível intervir na propriedade, mesmo que ela atenda a sua função social, no intuito de condicionar ou restringir seu uso de modo que venha a satisfazer o interesse coletivo.

Observa-se claramente que o primeiro passo para se conseguir ter uma maior segurança junto à propriedade é que esta deve estar atendendo a sua função social, mas isso por si só já não basta, pois ela também deve atender ao interesse público.

A Constituição Federal traz o direito à propriedade como um direito individual, garantindo ao proprietário o poder de usufruir dela desde que atenda a certos requisitos. Sobre a questão, a Constituição Federal dispõe, em seu art. 5º, que:

XXII – é garantido o direito de propriedade;

XXIII – a propriedade atenderá a sua função social;

Percebe-se, assim, que o texto constitucional garante à pessoa o seu direito de propriedade sobre a coisa, contanto que essa propriedade atenda a sua função social, isto é, que ela seja benéfica não apenas ao proprietário, mas a toda a sociedade; em outras palavras, podemos concluir que o direito de propriedade não é absoluto, vez que poderá ser afastado caso não atenda sua função social. (KNOPLOCK, 2013, p.418).

O autor apresenta a ideia da função social como requisito para que a propriedade possa continuar nas mãos de pessoas sem que haja a intervenção do Estado. Mostra também que a função social, quando atendida, não beneficia só o proprietário, mas também toda a sociedade.

No entanto, com o conhecimento adquirido após o percorrer dos anos de estudo, pode-se afirmar que em nossa sociedade não existe um direito absoluto e a propriedade não é exceção a isso, mas, para se ter uma maior segurança, o primeiro passo para ficar com a propriedade é que ela esteja atendendo a sua função social. Então quais são os requisitos para que isso ocorra?

A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor (art. 182, § 1º, da CF).

Já a propriedade rural cumpre a função social quando atende simultaneamente, segundo critérios e graus definidos em lei, aos seguintes requisitos (art. 186 da CF):

- 1) Aproveitamento racional e adequado;
- 2) Utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;
- 3) Observância da legislação trabalhista;
- 4) Exploração que favoreça o bem-estar de proprietários e trabalhadores. (MAZZA, 2013, p.651).

Atendendo aos requisitos acima, a propriedade estará cumprindo a sua função social. Como se percebe, para a propriedade urbana é necessária uma observância do Plano Diretor estatuído por cada cidade, em que a função social de um ponto do território nacional pode ser diferente da que é exigido em outro local.

Já os critérios da função social da propriedade rural estão estabelecidos na Constituição Federal, tornando-se mais efetiva sua identificação e, com isso sua aplicabilidade dentro do território nacional.

No que diz respeito ao segundo quesito, acerca da destinação da propriedade, afirmando a mesma que esta deve satisfazer o interesse público, servido como base para à ideia de que os atos da Administração Pública devem visar sempre ao interesse público em detrimento do interesse privado.

2 FORMAS DE INTERVENÇÃO NA PROPRIEDADE

O propósito, a partir de agora, é demonstrar de forma clara e simples quais são os meios que o Estado pode utilizar para exercer o seu Poder frente ao particular, caso a propriedade não atenda a sua função social ou haja um interesse público que supera o privado, tornando necessária a intervenção na mesma.

É claro que aqui não se tem o propósito de discutir acerca do prejuízo que, individualmente, alguns indivíduos possam ter em virtude da intervenção, até porque uma premissa inicial foi descrita por Bobbio: “é preciso partir da afirmação óbvia de que não se pode instituir um direito em favor de uma categoria de pessoas sem suprimir um direito de outras categorias de pessoas”, (BOBBIO, p. 42).

O Estado dispõe dos mecanismos a seguir apontados para intervir na propriedade.

2.1 A Desapropriação

A desapropriação é uma das formas mais agressivas de intervenção estatal, momento este em que a propriedade deixa de pertencer ao particular, passando a fazer parte dos bens públicos.

Oliveira conceitua a desapropriação como sendo “a intervenção do Estado na propriedade alheia, transferindo-a, compulsoriamente e de maneira originária, para o seu patrimônio, com fundamento no interesse público e após o devido processo legal, normalmente mediante indenização” (OLIVEIRA, 2013, p. 569).

Já para Mazza “A desapropriação ou expropriação é a mais agressiva forma de intervenção do Estado na propriedade privada. Consiste no procedimento excepcional de transformação compulsória de bens privados em públicos, mediante o pagamento de indenização” (MAZZA, 2014, p. 681).

Por outro lado, Moreira Neto traz o seguinte conceito: “transferência compulsória de um bem para o domínio público, de forma onerosa, permanente, não executória e de execução

delegável, imposta discricionariamente pela declaração de existência de um motivo de interesse público legalmente suficiente” (MOREIRA NETO, 2014, p. 480).

Nota-se primeiramente que o interesse público deve ser o requisito chave no que se refere à desapropriação, que atenda à sociedade. Mas, já nos conceitos acima, percebe-se que o expropriado não ficará desamparado, ou seja, ele receberá um pagamento na forma de indenização em virtude da perda da propriedade. Deste modo, o Estado terá um patrimônio acrescido ao seu domínio, mas, em contrapartida, esse acréscimo será de maneira onerosa.

Outro fato importante é que a desapropriação se constitui em uma forma originária de aquisição de propriedade, como se vê abaixo:

[...] a desapropriação se constitui em forma originária de aquisição da propriedade. A aquisição de um bem é dita originária quando não guarda qualquer relação com o título jurídico de que era titular o proprietário anterior, o que resulta nos seguintes efeitos:

- a) A impossibilidade de eventuais credores do proprietário anterior reivindicarem o bem desapropriado;
- b) A extinção de eventuais direitos reais de terceiros sobre a coisa;
- c) A sub-rogação no preço da indenização de quaisquer ônus ou direitos que recaiam sobre o bem expropriado. (ALEXANDRE, 2015, p. 770).

Então, a propriedade passa a ser um bem do Estado, sendo que, sobre ela, ninguém poderá requerer qualquer tipo de direito real que possuía antes de ela ser desapropriada, nem mesmo poderá ser reivindicado por quem tinha algum direito sobre o proprietário anterior. Assim, ela estará à disposição do Estado sem que haja sobre ela qualquer restrição a favor de terceiros.

2.2 O Tombamento

O tombamento é apresentado no ordenamento jurídico com a finalidade de deixar para o futuro algo construído ou existente no passado, ou seja, tem a finalidade de proteção. “é uma das formas de intervenção do Estado na propriedade, cuja finalidade é a proteção e a preservação do patrimônio histórico, artístico e cultural. Pode incidir sobre bens móveis ou imóveis, materiais ou imateriais, públicos ou privados” (ALEXANDRE, 2015, p. 791).

Conforme o autor, chega-se à conclusão de que, nesse caso, o Estado se preocupou em buscar a proteção de qualquer tipo de bem que venha a representar a identidade do povo ou até mesmo do próprio Estado para que, no futuro, as pessoas possam também usufruir deste legado.

Muitos acreditam que os únicos bens que poderiam ser atingidos por esse instituto são os bens imóveis, construções antigas da época do descobrimento, mas isso não é verdade os bens passíveis de tombamento vão muito além.

Na forma do art. 216 da CRFB, o patrimônio cultural brasileiro é constituído por “bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira”. Incluem-se nessa categoria, por exemplo, as criações científicas, artísticas e tecnológicas; as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais; os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico etc. (OLIVEIRA, 2013, p. 554).

Por ser uma nação muito grande, o patrimônio cultural brasileiro é muito vasto e, para efeitos de tombamento, podem vir a ser objeto os bens materiais e os imateriais, como, por exemplo, uma manifestação artística típica de determinada região brasileira.

Quanto à indenização ela pode ocorrer ou não, sendo que, como o tombamento acarreta restrição parcial ao bem e, em alguns casos, o proprietário não terá prejuízos, não há o que indenizar. No entanto, caso o bem venha a ter um esvaziamento econômico, acarretando assim perda ao proprietário, a doutrina se mostra favorável a que, neste caso, haja indenização por parte do Estado. (ALEXANDRE, 2015).

O Tombamento pode ser classificado em três espécies de acordo com sua instituição: de ofício, voluntário ou compulsório:

- a) Tombamento de ofício (art. 5.º do Decreto-lei 25/1937): é o tombamento de bens públicos que se instrumentaliza de ofício pelo Ente federado que deve enviar notificação à entidade proprietária do bem;
- b) Tombamento voluntário (art. 7.º do Decreto-lei 25/1937): é realizado mediante consentimento, expresso ou implícito, do proprietário. O tombamento voluntário pode ser efetivado: b.1) por requerimento do próprio proprietário, hipótese em que o órgão ou entidade técnica verificará se o bem tem relevância para o patrimônio histórico e cultural; ou b.2) por iniciativa do Poder Público, quando o particular, após a notificação para manifestação no prazo de 15 dias, deixa de impugnar ou concorda expressamente a intenção do tombamento; e
- c) Tombamento compulsório (arts. 8.º e 9.º do Decreto-lei 25/1937): é aquele realizado contra a vontade do proprietário. Após ser notificado, o proprietário apresenta impugnação, dentro do prazo de 15 dias, no processo de tombamento. Nessa hipótese, o órgão ou entidade técnica apresentará nova manifestação, devendo o Conselho Consultivo do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional proferir decisão. A decisão do IPHAN no sentido do tombamento depende de homologação do Ministro da Cultura, na forma do art. 1.º da Lei 6.292/1975. Em todos os casos (tombamento de ofício, voluntário e compulsório), o tombamento é consumado com a inscrição do bem no Livro do Tombo (art. 10 do Decreto-lei 25/1937). (OLIVEIRA, 2013, p. 558).

O tombamento de ofício será realizado pelo ente público e, posteriormente, envia-se notificação ao proprietário do bem a ser tombado. Caso o proprietário impugne, será apresentada nova manifestação por quem é responsável pelo processo de tombamento e esta é levada ao Conselho Consultivo de Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, que decidirá, tornando-se, assim, tombamento compulsório se o processo prosseguir. Já o voluntário pode ser feito por requerimento do próprio proprietário ou havendo a concordância por parte do mesmo. Todos os três devem ser registrados no livro do Tombo.

A Constituição Federal em seu art. 216, § 5º prevê que existirá a hipótese do tombamento decorrente da lei, ou seja, o tombamento é ato do Poder Executivo, mas, quando se tratar de todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos, estes serão bens tombados. (ALEXANDRE, 2015).

2.3 Requisição

A Constituição Federal de 1988 assegurou ao Estado a possibilidade de requisição da propriedade em caso de iminente perigo público.

É uma forma de intervenção que se caracteriza pelo uso da propriedade privada pela Administração Pública, no caso de iminente perigo público, como previsto no art. 5º, XXV (“XXV – no caso de iminente perigo público, a autoridade competente poderá usar de propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior, se houver dano”), bem como no art. 22, III (“Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: (...) III – requisições civis e militares, em caso de iminente perigo e em tempo de guerra”), ambos da Constituição Federal. (GOMES, 2012, p. 202).

Conforme o autor acima e levando em conta o que diz a Constituição Federal, em caso de dano oriundo do uso da propriedade por parte do Estado, o proprietário fará jus ao direito de indenização, no entanto essa reparação será feita posterior ao uso.

A Constituição Federal ainda traz a possibilidade de a requisição ser civil ou militar e isso será caracterizado conforme o motivo pelo qual foi necessária a requisição. Assim, se tem que atender a uma demanda para socorrer vítimas de um grave acidente, então será uma requisição civil; já se for requisitado uma propriedade para se instalar uma base temporária para cumprimento de uma missão pelas forças armadas, então será uma requisição militar.

Mazza acrescenta outros aspectos da requisição, mostrando de maneira clara a necessidade oriunda de incidência de um perigo público, podendo acontecer de várias formas.

Requisição é a utilização transitória, onerosa, compulsória, pessoal (não real), discricionária e autoexecutável de um bem privado pelo Estado em situações de iminente perigo público. Quanto ao regime jurídico aplicável, a requisição pode ser civil ou militar...

São exemplos de requisição comuns em concursos públicos: 1) escada para combater incêndio; 2) veículo para perseguição a criminoso; 3) barco para salvamento; 4) terreno para socorrer vítimas de acidente. (MAZZA, 2013, p.660-661).

Percebe-se nos exemplos deixados pelo autor que a requisição pode ocorrer mais frequentemente do que se pode imaginar, bastando que haja o requisito perigo público, sendo que encontra-se cada vez mais presente no dia a dia da sociedade.

Moriera Neto vai além, transmite a ideia de que essa intervenção não será exercida de forma abusiva, mas de modo a melhor atender ao interesse público para aquele momento.

Fundado e referido na Carta de 1988, nos arts. 5.º, XXIII e XXV; 22, III e 139, VII, o instituto da requisição pode ser conceituado como uma intervenção ordinatória e concreta do Estado na propriedade e atividades privadas, limitativa do uso e fruição de bens ou impositiva de obrigação de fazer, onerosa, transitória ou permanente, e de caráter indelegável. É empregado quando o Estado necessita de bens e de serviços para atender a necessidades gerais urgentes, imprevistas e transitórias. (MOREIRA NETO, 2014, p. 474).

Claro que esse instituto vai ser usado mais comumente em necessidades imprevistas, haja vista que, se existir uma previsibilidade, poderão ser adotadas outras formas de resolução e combate ao iminente perigo.

O que ficou estranho no trecho acima é que o autor traz também a ideia de que essa intervenção pode ser transitória ou permanente e essa segunda maneira deixa o leitor com o pensamento de que poderia estar ocorrendo uma forma de desapropriação, no entanto o autor também mostra como poderia ser uma requisição permanente.

A requisição de um bem consumível torna-a permanente pela fruição, devendo o Estado indenizar posteriormente o seu valor. Já a requisição de bem inconsumível, tornará uma intervenção temporária, devendo o Estado devolver o bem utilizado e indenizar também posteriormente o seu proprietário, e de maneira mais ampla, das perdas e danos eventualmente ocasionados ao bem objeto da requisição. (MOREIRA NETO, 2014, p.474).

Realmente, após verificar essa nova afirmação do autor, fica claro que se um bem consumível for requisitado e tiver sua utilização, essa requisição será permanente, pois o bem não mais existirá e dessa maneira terá que ser indenizado. Já os bens inconsumíveis terão sua requisição feita de maneira temporária, sendo que a posteriori ao seu uso, a mesma será devolvida ao proprietário e, se necessário, será também indenizado caso ocorra danos.

Assim se percebe que a requisição terá sua instituição quando ocorrer um motivo de iminente perigo público e terá sua extinção quando desaparecer esse requisito.

A requisição não depende de qualquer decisão judiciária, bastando que a autoridade pública verifique que exista o requisito de iminente perigo público para que ela seja decretada. O ato de requisição é vinculado, pois necessita que seja observado o requisito citado acima, caso contrário a medida não deve ser adotada e, no caso de ser decretada sem que tal requisito seja observado, então o proprietário poderá recorrer à via judicial para ter a reparação de seus direitos que foram violados. (CARVALHO FILHO, 2014).

As características que podem ser encontradas no instituto da requisição:

1. É direito pessoal da Administração (a servidão é direito real);
2. Seu pressuposto é o perigo público iminente (na servidão inexistente essa exigência).
3. Incide sobre bens imóveis, móveis e serviços (a servidão só incide sobre bens imóveis);
4. Caracteriza-se pela transitoriedade (a servidão tem caráter de definitividade);
5. A indenização, se houver, é ulterior (na servidão, a indenização, embora também condicionada, é prévia). (CARVALHO FILHO, 2014, p. 806).

É interessante destacar nessas características o fato de que se trata de um direito requisitável pela administração a qualquer tempo, caso haja perigo iminente e isso remete ao verdadeiro sentido da Administração Pública, que é de atuar para o bem da coletividade.

2.4 Servidão Administrativa

Outra forma de intervenção do Estado, visa executar ações em uma propriedade particular, mesmo que ela esteja cumprindo com todos os requisitos que são impostos para haja o reconhecimento da mesma como sendo uma propriedade cumpridora da função social ou interesse público.

A servidão administrativa é o direito real público que permite a utilização da propriedade alheia pelo Estado ou por seus delegatários com o objetivo atender o interesse público. Ex.: servidão de passagem instituída sobre imóvel particular para permitir a passagem de ambulâncias de determinado hospital público; servidão para passagem de oleodutos ou aquedutos; servidão para instalação de placas informativas (nomes de ruas etc.); passagem de fios elétricos por propriedade alheia. (OLIVEIRA, 2013, p. 548).

Novamente aqui é apresentado o requisito peculiar que cerca a intervenção do Estado na propriedade que é atender ao interesse público. Não se tem dúvidas que viver em sociedade sempre deve ser preponderante o interesse desta em detrimento do interesse particular.

Também se percebe que a servidão tem tamanha importância que é direito real e pode ser usada para atender aos mais diversos fins, e, em alguns casos, pode vir a diminuir consideravelmente o valor da propriedade, como também em alguns casos pode vir a agregar.

O autor Ricardo Alexandre destaca o direito real que cerca o instituto da servidão administrativa e esse direito de uso sobre a propriedade é que garantira ao Estado o livre exercício de executar algo em favor do interesse público. Assim ele diz:

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. (ALEXANDRE, 2013, p. 755).

Entende o autor que a servidão é uma forma de intervenção que não suprime o direito de propriedade, porque, apesar de ter caráter de exclusividade, não implica perda do detentor.

Bem lembrado pelo autor que a propriedade continua sendo bem particular, tendo em vista este não terá sua perda e sim apenas estará servindo através de seu bem ao interesse público.

A servidão administrativa se assemelha à servidão privada e este tipo de interferência recai sobre bens imóveis, não sendo possível sua incidência sobre os móveis ou sobre direitos.

As servidões administrativas, que possuem o mesmo núcleo básico das servidões privadas, incidem apenas sobre bens imóveis, na forma da legislação em vigor. Os imóveis (prédio dominante e prédio serviente) devem ser vizinhos, mas não precisam ser contíguos. Portanto, não há servidão sobre bens móveis ou direitos. (OLIVEIRA, 2013, p. 549).

Existirá, da mesma forma que a servidão privada, o prédio dominante e o prédio serviente, sendo que o segundo, como o próprio deixa transparecer, servirá de alguma maneira ao primeiro. A forma de servir pode ser das mais diferentes possíveis, desde dando uma simples passagem para rua ou até mesmo, no caso do subsolo ocupado, para uma passagem de oleoduto.

Ricardo Alexandre também apresenta algumas diferenciações entre a servidão administrativa e a servidão privada, sendo que a primeira é regida pelo direito público, tem a obrigação de fazer algo que atenda ao interesse público e não é suscetível de prescrição se não for usada. Já a servidão civil é regida pelo direito privado, pois o proprietário do bem serviente tem a obrigação de deixar fazer e, caso não for utilizada a servidão, prescreve em dez anos. (ALEXANDRE, 2013).

A servidão administrativa poderá ser instituída basicamente de três formas:

- a) Acordo: após declaração de utilidade pública, as partes concordam com a instituição da servidão. O acordo, formalizado por escritura pública, será registrado no Registro de Imóveis. É importante notar que a Súmula 415 do STF reconhece o direito à proteção possessória às servidões de trânsito aparentes, mesmo inexistindo o respectivo título e registro;
- b) Sentença judicial: quando não houver acordo entre as partes, o Poder Público deverá propor ação judicial para constituir a servidão. O procedimento utilizado deve ser análogo ao procedimento exigido para a desapropriação (art. 40 do Decreto-lei 3.365/1941);
- c) Usucapião: a instituição da servidão por usucapião é prevista no art. 1.379 do CC. (OLIVEIRA, 2013, p. 549).

A primeira forma, ou seja, a instituição por acordo, é sempre a mais fácil de fazer e a que gera menos litígio entre as partes. Basicamente, o proprietário do imóvel percebe que por algum motivo deve concordar com a servidão e então ela é registrada no Registro de Imóveis. A servidão por sentença judicial pressupõe um litígio entre as partes e quem vai dizer se ela será instituída ou não será o judiciário, colocando ainda as regras pelas quais será constituída. Já a servidão por usucapião se procederá conforme ocorre na particular.

2.4.1 Ocupação Temporária

É a modalidade de intervenção do Estado na propriedade particular que é menos agressiva que as demais. Aqui não existe a necessidade de se comprovar um eminente perigo público, mas será utilizada para o interesse público.

A ocupação temporária é a intervenção branda por meio da qual o Estado ocupa, por prazo determinado e em situação de normalidade, a propriedade privada para execução de obra pública ou a prestação de serviços públicos. Ex.: ocupação temporária de terreno privado para alojamento de operários e alocação de máquinas com o objetivo de realizar a pavimentação de estradas; utilização de escolas privadas para alocação de urnas de votação e de pessoal (mesários etc.) em época de eleições. (OLIVEIRA, 2013, p. 552).

Quando existir a necessidade de ocupar uma propriedade particular para dar continuidade a uma obra ou, mesmo, para efetuar um serviço público que demanda de espaço físico público que no momento não existe, essa será utilizada de maneira temporária.

Com referência à ocupação temporária, a doutrina diverge no sentido de definir em que tipo de bem ela vai incidir. Alguns acham que são objetos de ocupação temporária os bens imóveis, os bens móveis e até mesmo serviços; já outra corrente que, em virtude do art. 36 do Decreto-lei nº 3.365/41 utilizou a expressão “terrenos não edificadas”, entende que somente poderia recair sobre bens imóveis. (OLIVEIRA, 2013).

A modalidade de intervenção aqui estudada é tema bastante divergente entre os mais diferentes doutrinadores e isso ocorre nos mais diferentes requisitos que dela derivam, como, por exemplo, pode ser citado que uns acham que ela é dotada de autoexecutoriedade e outros acham que sua instituição é vinculada. Nesta senda, algumas pessoas acreditam que recai apenas sobre bens imóveis e outros defendem que pode recair também sobre móveis e serviços. O consenso é que sua extinção ocorrerá tão logo cessar o motivo que a instituiu. (CARVALHO FILHO, 2014).

Santos de Aragão entende que a ocupação temporária será utilizada quando o Estado estiver prestando um serviço público ou executando uma obra, mas que ainda não esteja presente o fator necessidade pública, pois, se ele existir, estará então presente o requisito para se usar o instituto da requisição administrativa. Ainda apresenta em sua obra que o ato da ocupação temporária deve ser formal com a devida notificação ao proprietário do imóvel, caso contrário poderá ser considerado um esbulho administrativo. (ARAGÃO, 2013).

2.4.2 Limitações Administrativas

Como última das modalidades de intervenção do Estado na propriedade particular, esta trata de algumas limitações que ele pode impor para que a propriedade venha a atender a sua função social. É uma forma de intervenção que acarretará obrigações negativas e/ou positivas aos proprietários. Como exemplo, pode ser apresentada a limitação de altura de um prédio, a liberação de acesso de agentes públicos na propriedade para fazer serviço de vigilância sanitária ou tributária, instalação de equipamentos de segurança na propriedade ou, ainda, a edificação em terrenos para que ele atenda à função social dentro do plano diretor. Cabe aqui ainda ressaltar que essas limitações advêm do poder de polícia que o Estado possui. (OLIVEIRA, 2013).

Em regra, no caso de limitações administrativas não cabe indenização, mas, como toda regra tem a sua exceção, poderá haver casos em que o proprietário fará *jus*.

Pode o proprietário buscar essa indenização caso ocorra danos desproporcionais a ele ou a um grupo de particulares; ou, ainda, no caso da limitação configurar verdadeira desapropriação indireta. Salienta-se que o prazo prescricional para buscar essa indenização é de cinco anos. (OLIVEIRA, 2013).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme foi visto, foram apresentadas as ferramentas que estarão à disposição do Estado para que ele as utilize para intervir na propriedade particular, quando necessário, com o objetivo de fazer com que ela tenha um melhor aproveitamento e que realmente cumpra com sua função social prevista no ordenamento jurídico nacional.

No ordenamento jurídico brasileiro, vários são os institutos que garantem liberdade às pessoas de gerirem suas vidas da melhor forma possível, no entanto essa possibilidade não é absoluta. No que se relaciona com a propriedade, essa deve observar uma série de requisitos para, ao final, manter-se fiel nas mãos de um único proprietário.

Estado foi criado para dar mais segurança à sociedade que por ele é governada, mas, muitas vezes, o próprio Estado tem que usar da sociedade para satisfazer o interesse dela própria e isso se verifica quando ele interfere na propriedade particular para atender ao interesse coletivo. Percebeu-se então que, de certo modo, a propriedade particular não pode usufruída de maneira absoluta, sem que possa haver algum tipo de intervenção.

Por fim, entende-se que são plenamente justificáveis as formas de intervenção estatal no direito de propriedade, as quais foi possível analisar porque o bem maior a ser protegido é o coletivo, que deve prevalecer na relação com o interesse privado, seja ele qual for.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRE, Ricardo; DE DEUS, João. **Direito Administrativo Esquemático**. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2015.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Curso de Direito Administrativo**. 2. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

ARISTÓTELES. **Política**. Coleção Obra Prima de Cada Autor. Trad. Torrieri Guimarães. São Paulo: Editora Martin Claret, 2002.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. 13ª ed. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro; Campus, 1992.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 27. ed. rev., ampl. e atual. até 31-12-2013. São Paulo: Atlas, 2014.

GOMES, Fábio Bellote. **Elementos de Direito Administrativo**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

KNOPLOCK, Gustavo Mello. **Manual de Direito Administrativo**. 7. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo**: parte introdutória, parte geral e parte especial. 16. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO; 2013.

ROUSSEAU. Jean-Jacques. **Do Contrato Social**. Coleção Obra Prima de Cada autor. Trad. Pietro Nassetti. São Paulo: Martin Claret, 2001.