

DESAPROPRIAÇÃO E SERVIDÃO ADMINISTRATIVA: OS LIMITES DA PROPRIEDADE E OS INTERESSES DO ESTADO

Alison Alves Jacintho, Enzo Guilherme Gomes de Medeiros, Kelvin Albert Luiz Torquato Branco, Yahn Torricelli Godoi, Renato Zanolla Montefusco, e-mail: alisonjacintho@gmail.com

1 INTRODUÇÃO

No Brasil, o direito à propriedade não é absoluto, e o Estado pode intervir na esfera privada, de acordo com as normas estabelecidas pela Constituição. Dois métodos comuns para isso são a desapropriação e a servidão administrativa. Ambos permitem que os órgãos públicos utilizem propriedades privadas para alcançar objetivos de interesse público, respeitando a legislação vigente e buscando o bem-estar da sociedade. É responsabilidade do estudante de direito compreender e explicar as distinções entre esses dois institutos.

2 METODOLOGIA

Este estudo tem como objetivo realizar uma análise comparativa entre dois modos de intervenção do Estado Brasileiro na propriedade privada: a desapropriação e a servidão administrativa. A motivação para esta pesquisa surgiu da constatação de que muitas pessoas desconhecem o conceito de servidão administrativa ou frequentemente a confundem com desapropriação.

Assim, este trabalho utiliza um método comparativo baseado em doutrinas e na jurisprudência mais recente sobre o tema, com o intuito de esclarecer as principais dúvidas relacionadas a esses dois modos de intervenção. Ambos são frequentes no cotidiano da sociedade brasileira e possuem fundamento jurídico na Constituição e em leis infraconstitucionais.

3 RESULTADOS E DISCUSSÃO

No desenvolvimento desta pesquisa, foram observados diversos fatores que contribuíram significativamente para os resultados preliminares apresentados. Um ponto importante a destacar é a ausência de um direito absoluto à propriedade privada, ou seja, esse direito pode ser limitado.

O fundamento jurídico geral que autoriza o Estado brasileiro a intervir na propriedade de particulares é o princípio da função social da propriedade estabelecido no art. 5º, XXIII, da Constituição Federal, segundo o qual: “a propriedade atenderá sua função social”. Embora a própria Constituição assegure o direito de propriedade (art. 5º, XXII), trata-se de um direito relativo na medida em que o seu exercício, para ser legítimo, deve se compatibilizar com os interesses da coletividade. (MAZZA, 2023, fl.302).

Com base nessa informação, surgiu o desejo de esclarecer algumas formas de intervenção do Estado na propriedade privada. Observamos duas formas importantes e frequentemente confundidas de intervenção estatal: a servidão administrativa e a desapropriação. É essencial expor e explicar ambas para fins de comparação e diferenciação.

A servidão administrativa, conceito extraído do direito civil, trata-se de um direito real sobre determinada coisa. É caracterizada pela existência de um prédio chamado serviente, que é gravado para satisfazer as necessidades de um outro prédio chamado dominante. Nesse caso, certas prerrogativas, como direitos de uso e fruição, são passadas ao prédio dominante.

Os elementos comuns da servidão são: natureza de direito real sobre coisa alheia, a situação de sujeição de uma coisa serviente em relação à coisa dominante ou a uma pessoa e o conteúdo da servidão, que possibilita a extração de uma utilidade (uso e gozo) da *res serviens*. A principal diferença entre a servidão administrativa ou de direito público e a de direito privado repousa na afetação da *res dominans* à realização de serviço público ou de fim de utilidade pública. (NOHARA, 2022, fls.713).

Para diferenciar inequivocamente a servidão administrativa das demais formas de intervenção do Estado na propriedade privada, é necessário demonstrar os requisitos a serem observados pelo Poder Público para efetivar a intervenção. Nas palavras de Di Pietro “Servidão administrativa é o direito real de gozo, de natureza pública, instituído sobre imóvel de propriedade alheia, com base em lei, por entidade pública ou por seus delegados, em favor de um serviço público ou de um bem afetado a fim de utilidade pública.”. (DI PIETRO, 2022, fl.191).

Além disso, é importante salientar que esse método é menos “radical” que a desapropriação, pois pode decorrer diretamente da lei, através de uma decisão judicial e até mesmo mediante acordo precedido de ato declaratório de utilidade pública, como

por exemplo servidão de energia elétrica. Outro aspecto importante é a perpetuidade da servidão, ou seja, as servidões administrativas perduram enquanto subsistir a necessidade do Poder Público de utilizar o prédio serviente.

Nessa senda, cumpre expor ainda que o direito à indenização não cabe quando a servidão decorre da lei, haja vista que toda uma coletividade se encontram em na mesma situação, cabendo somente indenização caso um prédio tenha sofrido prejuízo maior que os demais. Além disso, cabe indenização nos casos de servidões instituídas através de contrato ou decisão judicial sobre imóveis determinados, sendo sempre necessários observar o caso concreto e se houve realmente dano à propriedade privada (DI PIETRO, 2022).

Sobre a desapropriação, é importante salientar que é considerada por boa parte da doutrina um dos métodos mais invasivos que a Administração Pública utiliza para interferir na propriedade privada. Segundo Filho: "Desapropriação é um ato estatal unilateral que produz a extinção da propriedade sobre um bem ou direito e a aquisição do domínio sobre ele pela entidade expropriante, mediante indenização justa" (FILHO, 2022, fl. 393).

A desapropriação é regulada pela Constituição Federal de 1988, que estabelece os princípios e condições para sua aplicação. De acordo com a legislação, a desapropriação pode ocorrer por necessidade ou utilidade pública, ou ainda por interesse social, devendo sempre ser precedida de justa e prévia indenização ao proprietário do bem.

Além disso, a desapropriação deve ser fundamentada em lei específica e seguir procedimentos estabelecidos, incluindo a notificação do proprietário, a avaliação do bem e a possibilidade de contestação por parte deste. Em casos excepcionais, como em situações de guerra ou calamidade pública, a desapropriação pode ocorrer sem prévia indenização, desde que respeitados os demais princípios constitucionais.

A desapropriação é um modo de aquisição do domínio originário. Isso significa que todas as características e eventuais defeitos inerentes à relação jurídica anterior não se transferem à nova relação de domínio" (FILHO, 2022, fl. 394).

O ato de desapropriar é extremamente amplo e complexo, existindo três modalidades de desapropriação de caráter sancionatório, sendo duas delas previstas para hipóteses de descumprimento da função social da propriedade urbana, com base

no art. 182, §4 da CF, e da propriedade rural, com fulcro no art. 186 da CF. Além disso, a terceira forma de desapropriação de caráter sancionatório está presente no art. 243 da CF, a chamada “expropriação” de terras em razão da localização de cultivo ilegal de plantas psicotrópicas ou até mesmo da exploração de trabalho escravo (DI PIETRO, 2022).

Nesse contexto, evidencia-se uma radical forma de intervenção na propriedade privada, onde a Administração Pública, utilizando seu poder de império, interfere e transfere a propriedade de um particular para ela própria, observando um procedimento. Segundo Di Pietro:

A desapropriação desenvolve-se por meio de uma sucessão de atos definidos em lei e que culminam com a incorporação do bem ao patrimônio público. Esse procedimento compreende duas fases: a declaratória e a executória. Esta última, por sua vez, pode desenvolver-se em fase administrativa ou fase judicial, podendo ainda ser objeto de meio alternativo de solução de conflito, ou seja, arbitragem ou mediação. Na fase declaratória, o Poder Público declara a utilidade pública ou o interesse social do bem para fins de desapropriação" (DI PIETRO, 2022, fl. 201).

Percebe-se assim que a fase declaratória é o momento inicial do processo de desapropriação, onde ocorre a declaração formal da necessidade ou utilidade pública, ou interesse social, que fundamenta a intervenção do Estado na propriedade privada. Nesta fase, o Poder Público emite um ato administrativo ou legislativo, com base na legislação específica, declarando a intenção de desapropriar determinado bem para atender aos interesses públicos.

Após a fase declaratória, segue-se a fase executória, na qual ocorre a efetivação da desapropriação e a transferência da propriedade do bem para o Estado. Nesta etapa, o Poder Público adota as medidas necessárias para a aquisição do imóvel desapropriado, incluindo a notificação do proprietário, a realização do pagamento da indenização e o registro da transferência da propriedade.

Em suma, a fase declaratória da desapropriação consiste na declaração formal da necessidade pública que justifica a intervenção estatal na propriedade privada, enquanto a fase executória envolve a efetivação da desapropriação e a transferência da propriedade para o Estado, mediante o pagamento da indenização ao proprietário.

Ambas as fases são essenciais para garantir a legalidade e a eficácia do processo de desapropriação.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A servidão administrativa tende a ser menos invasiva que a desapropriação. Nesse caso, o proprietário continua dono do bem, mas o Estado pode usá-lo para fins de utilidade pública. Isso é importante em situações em que o governo precisa intervir, mas sem tirar os direitos dos proprietários.

Por outro lado, a desapropriação é usada quando só usar o bem não é suficiente para atender ao interesse público. Nesses casos, é necessário que o Estado assuma a propriedade total do bem. A lei exige que o proprietário seja indenizado antes, para equilibrar a intervenção estatal com uma compensação justa, embora haja exceções previstas na legislação.

Entender as diferenças entre servidão administrativa e desapropriação é crucial para aplicar essas medidas corretamente, assegurando que as intervenções do Estado na propriedade privada sejam justas e legais.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Art. 1º. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 05 out. 1988. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm.> Acesso em: 31 mai. 2024.

FILHO, Marçal J. Curso de Direito Administrativo. Editora Forense Ltda: Grupo GEN, 2023. E-book. ISBN 9786559645770. Disponível em:
<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559645770/>. Acesso em: 31 mai. 2024.

MAZZA, Alexandre. Manual de Direito Administrativo. Editora Saraiva: SRV Editora LTDA, 2023. E-book. ISBN 9786553627055. Disponível em:
<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553627055/>. Acesso em: 31 mai. 2024.

NOHARA, Irene Patrícia D. Direito Administrativo. Editora Atlas Ltda: Grupo GEN, 2023. E-book. ISBN 9786559774289. Disponível em:
<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559774289/>. Acesso em: 31 mai. 2024.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella D. Direito Administrativo. Editora Forense Ltda: Grupo GEN, 2023. E-book. ISBN 9786559646784. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559646784/>. Acesso em: 31 mai. 2024.