

LIMITAÇÕES ADMINISTRATIVAS, OCUPAÇÕES TEMPORÁRIAS E SERVIDÕES: ANÁLISE COMPARATIVA

Ana Clara de Oliveira Pinto¹
Anna Carolina de Freitas Salgado²
Rafaela Silva Souza Oliveira³
Rosane Anibolete Francisco⁴
Rodolfo Bastos Combat⁵
Cláudia Teresa Nardy Abbud⁶
Frederico Pereira da Silva⁷

rodolfo.combat@direito.ufjf.br

ÁREA DE CONHECIMENTO: Ciências Sociais e Aplicadas

RESUMO

Há pontos de semelhança entre as limitações administrativas frente às ocupações temporárias e as servidões administrativas, que podem levar ao erro do resultado prático pretendido em caso de desconhecimento das diferenças desses três institutos administrativos. Por isso, objetiva-se diferenciar esses três institutos dando enfoque principal às limitações administrativas através de uma inquirição documental com uma análise qualitativa a fim de diferenciá-los para um melhor entendimento, tendo, portanto, uma finalidade descritiva. Essa discussão é de extrema relevância pelo fato de que todo o povo está sujeito às intervenções estatais. Entende-se, com este artigo, que é de grande valia a compreensão desses institutos bem como a diferenciação dos mesmos por todas as pessoas para que tenham conhecimento de seus direitos e deveres enquanto cidadãos. Nesse sentido, vale salientar o fato de que as limitações

¹ Acadêmica do 6º período do curso de Direito da Faculdade Vértix Trirriense – UNIVÉRTIX - Três Rios/RJ.

² Acadêmica do 6º período do curso de Direito da Faculdade Vértix Trirriense – UNIVÉRTIX - Três Rios/RJ.

³ Acadêmica do 6º período do curso de Direito da Faculdade Vértix Trirriense – UNIVÉRTIX - Três Rios/RJ.

⁴ Acadêmica do 6º período do curso de Direito da Faculdade Vértix Trirriense – UNIVÉRTIX - Três Rios/RJ.

⁵ Mestre em Direito Constitucional pela Universidade Federal Fluminense (PPGDC-UFF); Especialista em Direito Público pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas); Professor de Direito Constitucional e Administrativo da Faculdade Vértix Trirriense – UNIVÉRTIX – TR.

⁶ Graduada em Direito pela UFJF. Especialista em Ciências Penais pela UFJF. Docente responsável pelo Departamento de Direito Penal da Faculdade Vértix Trirriense – UNIVÉRTIX – Três Rios/RJ. Delegada de Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro.

⁷ Doutor em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidad del Museo Social Argentino (2018). Especialista em Direito Constitucional pela UNESA (2013). Graduado em Direito pela Universidade Católica de Petrópolis (2005). Integra o comitê de projetos e pesquisas da Faculdade Vértix Trirriense, com diversos trabalhos publicados.

administrativas dizem respeito às imposições de ordem pública aos particulares tendo em vista o bem-estar social; as ocupações temporárias são intervenções estatais com o fim de obrigar o proprietário a suportar uma ocupação estatal temporária em seu imóvel; e, por fim, as servidões administrativas correspondem a ônus reais incidentes em bens particulares a serem utilizados pelo Estado.

PALAVRAS-CHAVE: intervenções estatais; limitações administrativas; ocupação temporária; servidão administrativa; bem-estar social.

INTRODUÇÃO

Pretende-se, com este artigo, explicar de maneira mais simples e resumida as características que diferenciam as limitações administrativas da ocupação temporária e a servidão administrativa. Isso se faz necessário pelo fato de que os traços comuns entre esses institutos levam facilmente à confusão.

Portanto, saber diferenciar as consequências desses institutos é essencial para a exata obtenção do resultado prático pretendido. Nesse sentido, enquanto na servidão administrativa, o poder público impõe um ônus a algum imóvel em favor do interesse público, as limitações administrativas impõem obrigações de fazer ou não fazer com a mesma finalidade que a anterior e, por fim, as ocupações temporárias são como servidões administrativas, no entanto, são ônus temporários (DI PIETRO, 2022).

Esses institutos possuem como ponto comum a intervenção do Estado em prol do interesse público em determinadas propriedades particulares (DI PIETRO, 2022), sendo, portanto, passíveis de serem confundidos. Para evitar esta possibilidade, este artigo propõe-se a simplificar o entendimento desses institutos. Desta maneira, vislumbra-se uma grande importância na diferenciação dos institutos em estudo em razão de atingirem toda a sociedade num relacionamento administrativo com o Estado.

De acordo com Maria Helena Diniz (2012, p. 129), conceitua-se o direito à propriedade como “o direito que a pessoa física ou jurídica tem, dentro dos limites normativos, de usar, gozar e dispor de um bem, corpóreo ou incorpóreo, bem como de reivindicá-lo de quem injustamente o detenha”. Contudo, indaga-se: o direito de

propriedade é absoluto? Por todo o exposto, objetiva-se diferenciar os institutos em estudo, afinal, como já exposto, são similares, havendo possibilidade de serem confundidos.

FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

AS LIMITAÇÕES ADMINISTRATIVAS

As Limitações Administrativas baseiam-se na função social de propriedade, na supremacia do interesse público e no poder de polícia (MEIRELLES, 2013). O professor Hely Lopes Meirelles (2013, p. 153) conceitua limitação administrativa como “toda imposição geral, unilateral, gratuita e de ordem pública que condicione: exercícios de direito e atividades particulares ao bem-estar comum”.

Essa limitação é geral, ou seja, não atinge uma pessoa determinada, mas sim todas aquelas que se enquadram na hipótese legal (BATISTA, 2015). É muito comum que essas limitações que impõe ao proprietário obrigações positivas, negativas ou permissivas limitando o direito de propriedade, possuam origem na própria lei (BATISTA, 2015).

Nesse sentido, como obrigação positiva, pode-se citar, como exemplo, uma norma que obrigue determinado proprietário a fazer a limpeza de um terreno. Já no caso de uma obrigação negativa de não fazer, pode-se utilizar como exemplo um sujeito que inicia uma construção numa área urbana tendo em vista o respeito a uma determinada área de recuo. Por outro lado, a obrigação permissiva diz respeito ao proprietário que deve suportar, por exemplo, a entrada de agentes sanitários em sua residência.

Portanto, exigências de distância das construções em relação à via pública, obrigações de validade de extintores de incêndio em veículos automotores e de construções de saídas de emergência em prédios são limitações administrativas.

A par das considerações, já é possível enumerar as principais características da limitação administrativa: a) trata-se de ato geral e abstrato; b) tem por finalidade condicionar os poderes inerentes a propriedade e/ou o exercício da

atividade privada à observância do interesse público; c) tem caráter definitivo, distanciando de outras figuras da intervenção, a exemplo, da requisição e da ocupação temporária; d) por limitar a propriedade ou a atividade privada (liberdade) deve ser instituída através da lei; d) em vista da generalidade não gera, em regra, direito à indenização (CORREA, 2020, [s.p]).

Em geral, a doutrina entende que essas limitações administrativas possuem caráter definitivo, ou seja, semelhantes às servidões, contudo, o oposto a temas como a ocupação temporária e a requisição (CORREA, 2020).

No que se refere à indenização, a maior parte da doutrina entende que em regra não há direito a indenização no caso das limitações, já que por sua vez, revestem-se de caráter geral (MADEIRA; ARAUJO, 2016), ou seja, elas não são individualizadas e tem como origem poder de polícia.

[...] as limitações ao exercício da liberdade e da propriedade correspondem à configuração de sua área de manifestação legítima, isto é, da esfera jurídica da liberdade e da propriedade tuteladas pelo sistema. É precisamente esta a razão pela qual as chamadas limitações administrativas à propriedade não são indenizáveis. Posto que através de tais medidas de polícia não há interferência onerosa a um direito, mas tão-só definição que giza suas fronteiras, inexistente o gravame que abriria ensanchas a uma obrigação de reparar (MELLO, 2003, p. 708-709).

Conquanto, subtede-se a partir de que caso a limitação administrativa não seja preexistente à aquisição do imóvel pelo proprietário, pode-se reconhecer o direito à indenização, como pode-se encontrar no acórdão do Superior Tribunal de Justiça ao julgar, em 2011, o recurso especial nº 290.170/Paraná, de relatoria do Ministro Mauro Campbell Marques (2011, p. 01), que aduz que “é indevido o direito à indenização se o imóvel for adquirido após o implemento da limitação administrativa, porque se supõe que as restrições de uso e gozo da propriedade já foram consideradas na fixação do preço”.

Vale ressaltar, deste modo, o seguinte acórdão do Supremo Tribunal Federal ao julgar, em 1999, o recurso extraordinário no 140. 436 – 1/São Paulo de relatoria do Ministro Carlos Velloso (1999, p. 01):

Se a restrição ao direito de construir advinda da limitação administrativa causa aniquilamento da propriedade privada, resulta, em favor do proprietário, o direito à indenização. Todavia, o direito de edificar é relativo, dado que condicionado à função social da propriedade. Se as restrições decorrentes da limitação administrativa preexistiam à aquisição do terreno, assim já do conhecimento dos adquirentes, não podem estes, com base em tais restrições, pedir indenização ao poder público.

Nesse diapasão, conclui-se que em caso de a limitação administrativa resultar na extinção da propriedade, o proprietário terá direito à devida indenização desde que, nitidamente, a limitação administrativa seja superveniente à aquisição do imóvel.

IMPORTÂNCIA DAS LIMITAÇÕES ADMINISTRATIVAS

Compreende-se o direito à propriedade como um direito inviolável sendo este garantido a todos perante a lei sem qualquer distinção – art. 5º, CRFB (BRASIL, 1988). Contudo, não se pode considerar como um direito absoluto, tendo em vista a indispensável existência da função social da propriedade ainda que se sobreponha ao direito individual, ou seja, “a propriedade tem uma função social de modo que ou o seu proprietário a explora e a mantém dando-lhe utilidade, concorrendo para o bem comum, ou ela não se justifica” (DI PIETRO, 2022. p. 174). Com base nessa assertiva, pode-se observar a importância dos atos administrativos do Estado sob a propriedade privada por meio de institutos como ocupação temporária, requisição administrativa, limitações administrativas, desapropriação, servidão administrativa e tombamento, ainda que compensatórios ou não.

As limitações administrativas, em geral, não possuem caráter indenizatório e, assim sendo, a importância surge em virtude do objetivo social, possibilitado pela sobreposição dos direitos de propriedade individual, isto é, a propriedade da qual não se obtém qualquer tipo de valoração ou utilidade em prol do proprietário tende a permitir a alteração de seu objetivo inicial, através de ação administrativa pública, para uma utilidade geral e, por consequência, gerar o bem-estar da coletividade (CARVALHO FILHO, 2022).

DIFERENÇA ENTRE LIMITAÇÃO ADMINISTRATIVA, OCUPAÇÃO TEMPORÁRIA E SERVIDÃO ADMINISTRATIVA

No que tange as limitações administrativas inerentes à propriedade, observa-se que surgem em virtude de regras gerais associadas aos direitos coletivos e, dessa maneira, atendendo a interesses públicos de utilidade (CARVALHO FILHO, 2022). Dessa forma, assemelha-se a servidão administrativa e a ocupação temporária (CARVALHO FILHO, 2022).

Em primeira análise, nota-se a diferença entre a limitação administrativa da servidão pelas imposições obrigacionais, tendo em vista que a limitação apresenta características de obrigação de não fazer e a servidão apresenta obrigação de deixar fazer (DI PIETRO, 2022). Não obstante, a limitação administrativa apresenta obrigação negativa de não promover riscos à saúde, segurança e a tranquilidade pública e, contudo, a servidão impõe proveito de determinado bem em prol da coletividade.

Afinal, segundo Di Pietro (2022, p. 177):

Distinguem-se ainda as limitações das servidões administrativas pelo fato de estas implicarem a constituição de direito real de uso e gozo, em favor do poder público ou da coletividade, paralelo ao direito do proprietário, que perde, por essa forma, a exclusividade de poderes que exercia sobre o imóvel de sua propriedade. Nas limitações administrativas, o proprietário conserva em suas mãos a totalidade de direitos inerentes ao domínio, ficando apenas sujeito às normas regulamentadoras do exercício desses direitos, para conformá-lo ao bem-estar social; a propriedade não é afetada na sua exclusividade, mas no seu caráter de direito absoluto, pois o proprietário não reparte, com terceiros, os seus poderes sobre a coisa, mas, ao contrário, pode desfrutar de todos eles, da maneira que lhe convenha, até onde não esbarre com óbices opostos pelo poder público em prol do interesse coletivo.

Ao que se refere a ocupação temporária, pode-se definir como “a forma de limitação do Estado à propriedade privada que se caracteriza pela utilização transitória, gratuita ou remunerada, de imóvel de propriedade particular, para fins de interesse público” (DI PIETRO, 2022, p. 178). Diante disso, concernente ao artigo 36 do Decreto-Lei nº 3.365 (BRASIL, 1941) a ocupação temporária resultará em uma

indenização póstuma ao seu término em virtude da ação de desapropriação gerada por essa ocupação.

Entretanto, as limitações administrativas definem-se, por meio do princípio da supremacia do interesse público, como medidas impostas pelo Estado sobreposto ao particular e, dessa forma, delega-se a impossibilidade de contraposições, sejam estas de cunho administrativo ou judicial, a menos que o Poder Público atue de modo excessivo (CARVALHO FILHO, 2022). Diante disso, adequa-se ao particular a diligência de indenização pelos agravos resultantes desse excesso (CARVALHO FILHO, 2022).

A LEGISLAÇÃO E A DOUTRINA

No que tange à legislação incidente no presente tema, conceituada pelo doutrinador (MEIRELLES, 2004, p. 568) “limitação administrativa é toda imposição geral, gratuita, unilateral e de ordem pública, condicionadora do exercício de direitos ou de atividades particulares às exigências do bem-estar social”. Diante disso, é perceptível que a limitação administrativa interfere o desenvolvimento de uma propriedade, interferência essa sendo identificada como normas que tem por obrigação serem seguidas. Desse modo, atenderá a função social da propriedade, sendo prevista na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), no artigo 5º caput e inciso XXIII, explicitam que o princípio da função social da propriedade deve ser respeitado de forma isonômica.

Com isso, o Poder Público, advindo da Administração Pública, para garantir o bem-estar de toda a população, traz consigo na limitação administrativa três obrigações: de não fazer, de fazer e permissiva. Trata-se, portanto, de uma intervenção do Estado na propriedade privada, uma vez que, restringe propriedades indeterminadas, com a finalidade de promoção da função social ou interesse público. Nesta esteira, destaca-se o Princípio da Supremacia, o interesse público sobre o privado, que Maria Sylva Zanella Di Pietro (2019, p. 96) assevera que “o princípio se

faz presente no momento de elaboração da lei, como na execução em concreto pela administração pública”.

Ainda diante do que foi exposto acima, para que se ocorra essa intervenção e garanta o bem em prol do coletivo, o Poder Público atuará dentro dos limites atribuídos a cada entidade estatal, através do Legislativo com leis e atos administrativos, ou seja, a limitação administrativa poderá ser apenas por lei:

As limitações administrativas ao uso da propriedade particular podem ser expressas em lei ou regulamento de qualquer das três entidades estatais, por se tratar de matéria de Direito Público (e não de Direito Civil, privativo da União), da competência concorrente federal, estadual e municipal. O essencial é que cada entidade, no impor a limitação, mantenha-se no campo de suas atribuições institucionais. (MEIRELLES, 2013, p. 764).

As limitações administrativas originam-se pelo poder de polícia, fundado pela administração pública. Para Meirelles (2013, p. 147) “poder de polícia é a faculdade de que dispõe a Administração Pública para condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade ou do próprio Estado”. É notório que o poder de polícia, basicamente é o que vem sendo reiteradamente falado no texto, uma atividade estatal que pode restringir e limitar às atividades a favor de toda a coletividade, comprometendo-se com: segurança pública, estética, saúde pública, etc., derivando-se a limitação administrativa.

Nesse sentido, a limitação administrativa pode ocorrer apenas por lei, resultante de comandos gerais e abstratos, como mencionado três obrigações: de não fazer, de fazer e permissiva. No primeiro caso, o proprietário não pode construir acima de dois pavimentos, ao morar perto de um aeroporto, evitando que ocorra algo desastroso, assim, assegurando todos. A segunda, de fazer, a pessoa recebe uma notificação da prefeitura, para que a mesma faça a limpeza em seu terreno, garantindo o bem-estar de todos. Já a terceira trata-se da permissiva, o cidadão tem que aceitar a entrada de agente da saúde em sua residência, com o intuito que possa ser verificado se não há algo que possa gerar mal a população no coletivo.

Neste diapasão, em regra havendo a necessidade da limitação administrativa, não há que se falar em indenização, no entanto tem-se adotado o entendimento de que, caso a limitação administrativa afete de forma severa, haverá uma indenização. Nesse sentido, tem-se o acórdão do Superior Tribunal de Justiça (2012, [s.p]) ao julgar o Agravo Regimental no Recurso Especial nº. 1.137.806/Minas Gerais, de relatoria do ministro Humberto Martins, como forma de exemplo:

Em regra, o proprietário não tem direito à indenização por conta das limitações administrativas que incidam sobre sua propriedade (a limitação administrativa é gratuita). No entanto, excepcionalmente, a jurisprudência reconhece o direito à indenização quando a limitação administrativa reduzir o valor econômico do bem. O prazo prescricional para que o proprietário busque a indenização por conta das limitações administrativas é de 5 anos.

Dessa maneira, (MELLO, 2021, [s.p]) fala da responsabilidade do Estado pela prática de ato lícito e usa como exemplo,

[...] uma limitação administrativa: fechar um grupo de ruas no centro da cidade e transformá-las em calçada. E se nessas ruas houver a realização de atividades econômicas como restaurantes, estacionamentos e etc, a lei não recaiu sobre todos da mesma forma e é possível a indenização para aquelas pessoas que realizavam a atividade comercial que foi prejudicada.

Diante da exposição ostentada, é de extrema valia uma breve diferenciação tendo em vista indenização entre limitação administrativa, ocupação temporária e servidão administrativa. Como já explicitado, as limitações administrativas em regra, não geram direito à indenização, exceto em casos excepcionais, a ocupação temporária, prevista no Decreto 3.365 (BRASIL, 1941, [s.p]), artigo 36 estabelece que: “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”.

Sendo assim haverá uma indenização, até mesmo havendo danos comprovados como resultado da utilização da propriedade pelo Poder Público. Já a servidão administrativa, instituída por decreto, em regra, não gera direito à

indenização, contudo, a uma indenização se observado prejuízo efetivo ao imóvel. A diferença em si, entre ocupação temporária e servidão administrativa é a de que aquela é temporária e a servidão é definitiva (MELLO, 2021).

SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO

Pode-se notar com a evolução do Direito a transformação da natureza do Direito Administrativo e, com isso, também a modificação da ideia do princípio da supremacia do interesse público. Consoante a Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2014, p. 66) “o Direito deixou de ser apenas instrumento de garantia dos direitos do indivíduo e passou a ser visto como meio para consecução da justiça social, do bem comum e do bem-estar coletivo”.

Dessa forma, pode-se averiguar prerrogativas administrativas similares ao Código de Napoleão (BONAPARTE, 1960, p. 88), no qual o artigo 544 definia o “direito de gozar e dispor das coisas de modo absoluto, contanto que isso não se torne uso proibido pelas leis ou pelos regulamentos” tal qual é disposto na Constituição de modo que, mediante fixação de termos em lei e sobre determinada área específica, o Poder Público pode ordenar as funções sociais visando a coletividade em detrimento do interesse particular – art. 182 da Constituição da República Federativa do Brasil (1988).

Consoante a Di Pietro (2022), não podem os direitos de usar, gozar e dispor coexistirem, de forma absoluta, em virtude da disponibilidade de outros direitos dos quais impõem ao Poder Público o domínio de tutela a qual se sobrepõe ao interesse individual.

Segundo Alexandrino (2008, p. 188),

[...] embora o princípio da supremacia do interesse público seja um dos dois postulados fundamentais do denominado regime-jurídico administrativo, ele não está diretamente presente em toda e qualquer atuação da Administração Pública.

A aplicabilidade do princípio da supremacia do interesse público abrange algumas áreas da administração pública tanto quanto no exercício do poder de polícia

de quanto em outras ações de intervenção estatal como desapropriação, servidão administrativa, tombamento e ocupação temporária. Dessa forma, afirma-se, que:

[...] a atividade da Administração Pública, expressa em atos normativos ou concretos, de condicionar, com fundamento em sua supremacia geral e na forma da lei, a liberdade e a propriedade dos indivíduos, mediante ação, ora fiscalizadora, ora preventiva, ora repressiva, impondo coercitivamente aos particulares um dever de abstenção (non facere) a fim de conformar-lhes os comportamentos aos interesses sociais consagrados no sistema normativo (MELLO, 1999, p.176).

Contudo, ainda que haja o controle por parte do Estado, não pode considerá-lo absoluto tendo em vista as limitações proporcionadas pelos princípios da ampla defesa, contraditório e o devido processo legal (BRASIL, 1988).

SUJEITOS ATIVOS E PASSIVOS DA LIMITAÇÃO ADMINISTRATIVA

Em observância ao sujeito ativo da situação jurídica da limitação administrativa, observa-se a representatividade por meio de qualquer entidade federativa sendo a atuação desta permitida somente no campo que está previsto em lei. Sendo assim, deve-se respeitar os limites de suas tutelas em prol da coletividade, ou seja, designando ao município funções locais, ao estado as regionais e a União – art. 182 e 225 da Constituição da República Federativa do Brasil (1988).

No que se refere ao sujeito passivo, deve-se considerar pessoas indeterminadas, entretanto, designáveis para a propositura da ação, ou seja, qualquer pessoa em posse de um bem que, definido por lei, sofra uma limitação poderá ser considerado um sujeito passivo (MELLO, 2021). Vale ressaltar que o bem em questão não se considera sujeito passivo visto que não há relação jurídica constitutiva entre pessoa e coisa, mas somente de pessoa para pessoa, entretanto, a título de representatividade coloca-se o indivíduo (proprietário) como delegado da ação (MELLO, 2021).

METODOLOGIA

Por se tratar de um artigo que objetiva diferenciar as limitações administrativas perante a ocupação temporária e a servidão administrativa, houve um

aprofundamento em determinados dispositivos da Constituição da República Federativa do Brasil (BRASIL, 1988) e do decreto-lei nº 3.365 (BRASIL, 1941) como também em acórdãos do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal. Deste modo, a pesquisa balizou-se, em sua classificação de materiais, de forma documental.

A análise de dados delineou-se em formato textual, porquanto, qualitativa; tendo como finalidade a técnica descritiva por se tratar de um resumo dos três institutos administrativos supramencionados, sendo interpretados de acordo com a doutrina e a lei positivada, destarte, tendo, além da classificação documental, a classificação de material bibliográfica. No tocante aos autores que forneceram suporte às questões abordadas, houve um aprofundamento em: Alexandrino (2008); Correa (2020); Diniz (2012); Di Pietro (2022); Mello (2021); Meirelles (2013); Madeira e Araujo (2016); Batista (2015) e Bonaparte (1960). Focando-se, através das obras dos autores supracitados, na diferenciação das limitações administrativas frente à ocupação temporária e à servidão administrativa conceituando-as.

Por todo o exposto, a pesquisa tem como finalidade a técnica descritiva com uma análise de dados qualitativa, uma vez que foram explicitados em formato textual.

RESULTADOS E DISCUSSÕES

Apesar de o direito à propriedade tratar-se de um direito inviolável garantido no art. 5º, XXII da CRFB (BRASIL, 1988), não é absoluto em razão do princípio da função social da propriedade. “A propriedade tem uma função social de modo que ou o seu proprietário a explora e a mantém dando-lhe utilidade, concorrendo para o bem comum, ou ela não se justifica” (DI PIETRO, 2022. p. 174).

Observa-se, então, a importância das intervenções Estatais nas propriedades privadas como, por exemplo: ocupação temporária, requisição administrativa, limitações administrativas, desapropriação, servidão administrativa e tombamento.

As limitações administrativas são utilizadas em favor da função social da propriedade, na soberania do interesse público, condicionando obrigações positivas,

negativas e permissivas à proprietários indeterminados propriedades particulares que se enquadram nas hipóteses legais. Por outro lado, as servidões trazem obrigações omissivas (DI PIETRO, 2022).

Via de regra não há indenização, salvo quando a limitação administrativa seja superveniente à aquisição do imóvel (DI PIETRO, 2022) e capaz de aniquilar a propriedade, nitidamente, o proprietário terá direito à indenização devida como fora exposto no acórdão do STF no recurso extraordinário no 130. 436 – 1/SP de relatoria do min. Carlos Velloso (1999). Desta forma, caso diminuía o valor econômico do imóvel, caberá indenização, como visto no acórdão do STJ, do Agravo Regimental no Recurso Especial nº. 1.137.806/MG de relatoria do min. Humberto Martins (2012), ou quando há prejuízo às atividades comerciais, cabe indenização (MELLO, 2021).

Além do exposto, as limitações possuem caráter definitivo semelhantes às servidões, o oposto da ocupação temporária (CORREA, 2020).

Nas servidões administrativas, o proprietário perde sua exclusividade de poderes em sua propriedade no que tange à direito de uso e gozo, por outro lado, nas limitações administrativas, o proprietário mantém-se no poder pleno e exclusivo de sua propriedade, entretanto, sujeito à normas regulam seu exercício no imóvel (DI PIETRO, 2022).

Na ocupação temporária, o Estado se utiliza transitoriamente, gratuita ou não, de uma propriedade de um particular (DI PIETRO, 2022), tendo a possibilidade de indenização – art. 36 (BRASIL, 1941), em virtude, outrossim, de perdas e danos (CARVALHO FILHO, 2022).

Já a servidão administrativa, instituída por decreto, em regra, não gera direito à indenização, contudo, a uma indenização se observado prejuízo efetivo ao imóvel. A diferença em si, entre ocupação temporária e servidão administrativa é a de que aquela é temporária e a servidão é definitiva (MELLO, 2021).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por todo o exposto, percebe-se que as limitações administrativas dizem respeito às imposições de ordem pública aos particulares tendo em vista o bem-estar social. As ocupações temporárias são intervenções estatais com o fim de obrigar o proprietário a suportar uma ocupação estatal temporária em seu imóvel. Por fim, as servidões administrativas correspondem a ônus reais incidentes em bens particulares a serem utilizados pelo Estado.

Denota-se assim, que esses institutos possuem como ponto comum a intervenção do Estado em prol do interesse público em determinadas propriedades particulares, logo, o direito à propriedade previsto no art. 5, XXII da CRFB (BRASIL, 1988) não é absoluto.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 16. ed. São Paulo: Método, 2008.

BATISTA, Maira. **Limitação Administrativa**. Belo Horizonte, 30 jan. 2015. JusBrasil. Disponível em: <https://mairabatista1.jusbrasil.com.br/artigos/163750946/limitacao-administrativa>. Acesso em: 24 jun. 2022.

BONAPARTE, Napoleon. **Code Napoleon**. México: Claitors Pub Div, 1960.

BRASIL. DECRETO-LEI Nº 3.365, DE 21 DE JUNHO DE 1941. **Planalto**. Rio de Janeiro, 21 jun. 1941. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3365.htm. Acesso em: 24 jun. 2022.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Planalto**. Brasília, 05 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 24 jun. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). **Agravo Regimental no Recurso Especial nº. 1.137.806**. Administrativo. Cemig distribuição s/a. desapropriação indireta. Não configuração. Necessidade do efetivo de apossamento e da irreversibilidade da situação. Normas ambientais. Limitação administrativa. Esvaziamento econômico da propriedade. Ação de direito pessoal. Prescrição quinquenal. [ementa reprimida em razão de sua extensão]. Aggravante: Jose de Souza

Furtado. Agravado: CEMIG distribuição S/A. Relator: Min. Humberto Martins. Minas Gerais, 06 de novembro de 2012. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/22750807/inteiro-teor-22750808>. Acesso em: 24 jun. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). **Recurso Especial nº. 920.170**. Recurso especial interposto por der/pr. não conhecimento. Recurso extemporâneo. Recurso interposto por gsm administração e participações s/a. art. 535 do cpc. não violação. ação de indenização. area non aedificandi. Extensão de rodovia. br 470 [ementa reprimida em razão de sua extensão]. Recorrente: GSM Administração e Participações S/A. Recorrente: Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Paraná. Procurador: Dulce Esther Kairalla e outros. Recorrido: os mesmos. Relator: Min. Mauro Campbell Marques. Paraná, 09 de agosto de 2011. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/21098795/inteiro-teor-21098796>. Acesso em: 24 jun. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). **Recurso Extraordinário nº. 140. 436 – 1**. Constitucional. Administrativo. Civil. Limitação Administrativa. Indenização. I - Se a restrição ao direito de construir advinda da limitação administrativa causa aniquilamento da propriedade privada, resultada, em favor do proprietário, o direito à indenização. Todavia, o direito de edificar é relativo, dado que condicionado à função social da propriedade. Se as restrições decorrentes da limitação administrativa preexistiam à aquisição do terreno, assim já do conhecimento dos adquirentes, não podem estes, com base em tais restrições, pedir indenização ao poder público. II. - R. E. não conhecido. Recorrente: Mario Netto e cônjuge. Recorrido: Estado de São Paulo. Relator: Min. Carlos Velloso, 25 de maio de 1999. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=208301>. Acesso em: 24 jun. 2022.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 36. Ed. São Paulo: Atlas, 2022.

CORREA, Fabiano Batista. **O intuito da limitação administrativa na perspectiva da responsabilidade civil estatal**. Minas Gerais, 06 julh. 2020. Jus.com.br. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/83768/o-instituto-da-limitacao-administrativa-na-perspectiva-da-responsabilidade-civil-estatal>. Acesso em: 24 jun. 2022.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil Brasileiro: direito das coisas**. 27.ed. 4. V. São Paulo: Saraiva, 2012.

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

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 27. Ed. São Paulo: Atlas, 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 34. ed. São Paulo: Forense, 2022.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Elementos de Direito Administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. 19 Ed. São Paulo: Malheiros. 2003.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito administrativo**. 35. Ed. São Paulo: Juspodivm, 2021.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito de Construir**. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2013

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 26. Ed. Santa Catarina: Revista dos Tribunais, 2004.

MADEIRA, José Maria Pinheiro; ARAUJO, Luis Paulo Figueiredo. **Limitações Administrativas**. Rio de Janeiro, 12 jan. 2016. Jusbrasil. Disponível em: <https://professormadeira.jusbrasil.com.br/artigos/295995445/limitacoes-administrativas#:~:text=As%20limita%C3%A7%C3%B5es%20administrativas%2C%20como%20regra,propriedade%20ao%20bem%20estar%20social>. Acesso em: 24 jun. 2022.