

INTERVENÇÃO ESTATAL NA PROPRIEDADE



ÍNDICE

1. INTERVENÇÃO ESTATAL NA PROPRIEDADE PRIVADA.....	3
Princípios basilares.....	3
Tipos de Intervenção Estatal.....	5
2. DESAPROPRIAÇÃO.....	7
Conceito e considerações.....	7
Exceções importantes sobre Desapropriação:.....	8
Requisição, Ocupação e Servidão.....	8
3. REQUISIÇÃO ADMINISTRATIVA.....	9
Ocupação temporária.....	9
4. TOMBAMENTO.....	11
Considerações e conceito.....	11

1. Intervenção Estatal na Propriedade Privada

Princípios basilares

Dois princípios são essenciais não só para entendimento da intervenção estatal na propriedade privada como também para sua fundamentação jurídica. Estes são:

1. Supremacia do interesse público sobre o particular
2. Princípio da Função social da propriedade

SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO SOBRE O PARTICULAR

Sempre que houver conflitos de interesses entre o poder público e o particular, o poder público irá prevalecer. Lembre-se de que isto significa que o interesse no bem comum é o que se coloca em primeiro lugar! Em outras palavras, a esfera pública, o coletivo “vencerá” os conflitos em relação ao privado. Isto ocorre pois o objetivo da esfera administrativa pública é promover e sustentar o bem estar social, propiciando uma organização estrutural que visa ao interesse coletivo, sobrepondo-o ao particular. Isto não significa que o interesse do particular não é observado, mas que ele é secundário, ou seja, que se dá pauta a ele somente após se verificar o interesse do bem comum (este considerado primário).

Como exemplo, vejamos uma citação de doutrina:

“Esse princípio compreende não só a supremacia do interesse público sobre o particular, senão também a hegemonia do interesse público primário, que é o de toda a coletividade (interesse social, bem coletivo ou geral), sobre o interesse público secundário, não coincidente, do aparato administrativo do Estado, isto é, dos órgãos ou entidades que exercem funções públicas, que somente pode ser atendido quando não contrastar com os interesses primários da sociedade.”

PRINCÍPIO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

Conforme estipulado no artigo 5º da Constituição da República de 1988, há o direito à propriedade. Mas este é limitado pela própria constituição que determina ser necessário atender a uma **função social** para se manter a propriedade legitimamente, ou seja, é vedada a manutenção da propriedade parada, improdutiva, que não serve a utilidade alguma. Em outras palavras, tem-se que todos têm direito a propriedade, mas de forma limitada, e desde que se atenda e cumpra a função social.

Veja a disciplina da lei:

art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

XXII - é garantido o direito de propriedade;

XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;

Quando a função social é descumprida de maneira direta ou indireta, pode ocorrer a **desapropriação** da propriedade. A própria Constituição disciplina que a propriedade deve manter sua função -sua utilidade-, e o não ensejo desta pode acarretar intervenções estatais.

A noção de função social, neste tema, está atrelada à *necessidade da propriedade ao bem-estar da sociedade*.

Imagine, como exemplo, que há um imóvel que se encontra desabitado, mas em perfeitas condições de garantir residência de várias famílias. Diante de um longo período, verifica-se que não há residentes e muito menos administração do imóvel. Considerando que este também se encontra em região metropolitana, pode ocorrer desapropriação por força governamental (ação de desapropriação) para que se possibilite a residência de pessoas necessitadas da região.

Outro exemplo possível é o caso da necessidade de uma construção metroviária que conecte várias áreas urbanas e, para que tal construção seja efetuada, verifica-se ser necessária a utilização -temporária ou permanente-, de alguns ambientes privados. Nestes casos, deverão tais ambientes privados servir à manutenção da obra, pois que desta forma se observa o interesse da coletividade. Claro que o particular não poderá ser de todo prejudicado, devendo ele ser ressarcido pelo Estado da forma como estiver disposto em lei e se atendendo ao caso concreto.

Sobre isto, veja o que diz a CF:

Art. 184. Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei.

§ 1º As benfeitorias úteis e necessárias serão indenizadas em dinheiro.

§ 2º O decreto que declarar o imóvel como de interesse social, para fins de reforma agrária, autoriza a União a propor a ação de desapropriação.

§ 3º Cabe à lei complementar estabelecer procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo judicial de desapropriação.

§ 4º O orçamento fixará anualmente o volume total de títulos da dívida agrária, assim como o montante de recursos para atender ao programa de reforma agrária no exercício.

§ 5º São isentas de impostos federais, estaduais e municipais as operações de transferência de imóveis desapropriados para fins de reforma agrária.

Art. 185. São insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária:

I - a pequena e média propriedade rural, assim definida em lei, desde que seu proprietário não possua outra;

II - a propriedade produtiva.

Parágrafo único. A lei garantirá tratamento especial à propriedade produtiva e fixará normas para o cumprimento dos requisitos relativos a sua função social.

Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

I - aproveitamento racional e adequado;

II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;

III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;

IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

Tipos de Intervenção Estatal

DESAPROPRIAÇÃO:

Trata-se da **tomada compulsória da posse** do bem móvel ou imóvel. Na verdade, trata-se da perda de posse que acarreta, em última análise, a privação da própria propriedade do bem. Em qualquer caso em que isto for feito, ocorre uma indenização de maneira **prévia e justa**.

Em outras palavras, há um aviso prévio, além de uma indenização com valores justos em relação ao caso concreto: valor do bem, situação subjetiva daqueles que têm sua propriedade, prejuízo que há de causar a perda de sua posse a estas pessoas, função que a propriedade vem exercendo, etc.

Ensina o professor Clovis Beznos:

(...) quer se considere que a retirada da posse significa a exaustão da própria expressão do direito de propriedade, quer se encare posse e propriedade como direitos autônomos em outra compreensão da situação, a justa indenização é pressuposto prévio para retirada da posse.

REQUISIÇÃO:

No caso da requisição, apenas ocorre uma **intervenção transitória**, temporária, que somente se legitima se decorrente de **iminente perigo público**.

Demanda-se, então, o requisito da **urgência** para a tomada de atitude do Poder Público.

Aqui, fala-se em um **direito pessoal** que tem a Administração de turbar uma propriedade (móvel ou imóvel) por tempo limitado em caso de extrema necessidade. Também se deve ao particular indenização, a qual é **ulterior** ao fato, dado que caracterizado por urgência e repentividade.

Um exemplo: quando bombeiros precisam entrar em um local de propriedade privada para socorrer pessoas que estão em imóvel próximo.

SERVIDÃO ADMINISTRATIVA:

Direito real (e não pessoal, como no caso da requisição) de gozo da Administração em relação a propriedade **imóvel** privada, o qual só se dá *mediante acordo ou decisão judicial*. Em outras palavras, trata-se de um *ônus real de uso* pelo Estado do bem imóvel do particular. É possível que haja **prévia** indenização ao particular, condicionada à possibilidade de ter havido **prejuízo** a ele; surge por necessidade de proteção, manutenção ou prestação de obras ou serviços públicos, e se estende indefinidamente no tempo (caráter de **definitividade**).

OCUPAÇÃO:

Trata-se de **direito pessoal** de uso **temporário** de propriedade **imóvel** por parte do Estado e, diferentemente da requisição, não ocorre por iminente perigo público. Tem como objetivo principal a prestação de obras ou serviços públicos, podendo ser remunerada ou gratuita (não há indenização necessariamente, estando esta condicionada ao prejuízo do particular), como na servidão.

TOMBAMENTO:

Neste caso, a intervenção se trata de resguardo compulsório de propriedade por questões culturais, artísticas e históricas. Tem por objetivo a preservação do patrimônio histórico cultural brasileiro.

OPS....

Você está sem permissão para ver o conteúdo integral deste ebook.

Que tal assinar um dos nossos planos?

VER TODOS OS PLANOS

2. Desapropriação

Conceito e considerações

Na lição de Celso Antônio Bandeira de Mello:

desapropriação se define como o procedimento através do qual o Poder Público, fundado em necessidade pública, utilidade pública ou interesse social, compulsoriamente despoja alguém de um bem certo, normalmente adquirindo-o para si, em caráter originário, mediante indenização prévia, justa e pagável em dinheiro, salvo no caso de certos imóveis urbanos ou rurais, em que, por estarem em desacordo com a função social legalmente caracterizada para eles, a indenização far-se-á em títulos da dívida pública, resgatáveis em parcelas anuais e sucessivas, preservado o seu valor real (ob. cit., p. 686).

A desapropriação, em tese, deve ocorrer por **prévia e justa indenização em dinheiro** (art. 5.º, XXIV, CF).

Se for caso de desapropriação de política urbana, a Constituição prevê, excepcionalmente, que a indenização ocorra por meio do pagamento de títulos da dívida pública.

CARACTERÍSTICAS:

- Trata-se de forma **originária** de aquisição de propriedade, devido ao fato de não decorrer de nenhum título anterior;
- Ocorre por meio de um procedimento administrativo estruturado em duas fases:
 - 1ª fase de natureza **declaratória**, em que se declara formalmente a existência da **necessidade**,
 - 2ª fase de caráter **executório**, estruturando a estimativa e o pagamento da indenização e a transferência do bem;
- o sujeito ativo é o Poder Público ou seus delegados;
- presença dos pressupostos de **necessidade pública**, **utilidade pública** e ou **interesse social**;
- o sujeito passivo é o proprietário do bem.

Veja o que a doutrina (Fábio Nadal) diz acerca das características da desapropriação:

A necessidade pública na desapropriação surge quando a administração pública está diante de uma situação de emergência, que, para ser resolvida satisfatoriamente, exige a transferência urgente de bens de terceiros para o domínio da administração pública, para seu uso imediato. O interesse social estará configurado quando o Estado estiver diante dos chamados interesses sociais, ou seja, daqueles interesses diretamente ligados às camadas mais pobres da população, concernentes a, por exemplo, melhoria de vida, maior e mais equitativa distribuição de riqueza, atenuação das desigualdades sociais. Já a utilidade pública apresenta-se quando a transferência de bens de terceiros para a administração é conveniente e vantajosa, embora não imprescindível.

Exceções importantes sobre Desapropriação:

Sabemos que a regra geral é que as desapropriações, por questões de utilidade pública, função social ou necessidade pública, ocorram por meio de prévia indenização em dinheiro, sendo que esta deve ser feita de maneira justa.

Porém, cabe duas exceções importantes sobre o tema.

Em primeiro lugar, se o imóvel for **urbano e não edificado, subutilizado** ou não utilizado que **não atenda ao “plano diretor”**, a prévia e justa indenização ocorrerá por meio de **títulos da dívida pública** (com prazo de resgate em 10 anos).

Caso seja propriedade **rural** mas não esteja cumprindo sua **função social**, ocorre a prévia indenização mas por meio de **títulos da dívida agrária** (com prazo de resgate em 20 anos.)

Há ainda um caso em que não ocorre sequer indenização: quando a propriedade utilizar glebas de culturas ilegais psicotrópicas (por exemplo, um terreno usado para o cultivo de maconha).

Requisição, Ocupação e Servidão

3. Requisição Administrativa

Segundo Celso Antonio Bandeira de Mello:

(...)é o ato pelo qual o Estado, em proveito de um interesse público, constitui alguém, de modo unilateral e autoexecutório, na obrigação de prestar-lhe um serviço ou ceder-lhe transitoriamente o uso de uma coisa in natura, obrigando-se a indenizar os prejuízos que tal medida efetivamente acarretar ao obrigado

Em outras palavras, trata-se da retirada da posse de um bem móvel ou imóvel, por parte do Estado, devido a iminente perigo público. Em outras palavras, trata-se de uso temporário por questão de urgência.

Trata-se de ato **discricionário**, isto é, depende de **oportunidade, medida e convenção**. Ressalte-se que não depende do poder judiciário, podendo a própria Administração dar-se o *direito pessoal* de intervir positivamente na propriedade.

Pode ocorrer indenização (posterior) ao proprietário, mas somente se houver prejuízo.

Ocupação temporária

Segundo Hely Lopes Meireles:

é a utilização transitória, remunerada ou gratuita, de bens particulares pelo Poder Público, para a execução de obras, serviços ou atividades públicas ou de interesse público

Trata-se de uma **ocupação de fato**, de maneira transitória, para eventuais obras públicas que necessitam de local e espaço adequado, de bem **imóvel** particular. Também consiste em direito pessoal conferido à Administração por ela própria, sem a necessidade de autorização judicial (decorre do poder auto regulatório do Estado).

A indenização dependerá do caso concreto envolvendo a ocupação. Se acabar havendo **desapropriação** por meio da simples ocupação, certamente caberá indenização ao prejudicado.

Um exemplo de ocupação é dado quando a Administração deposita equipamentos de construção em dado terreno particular por necessidade de realizar obra no terreno vizinho e falta de outro local conveniente para o resguardo de tais materiais.

SERVIDÃO ADMINISTRATIVA

Trata-se de **ônus real** (garantia real) de uso e utilização de propriedade particular pela Administração. Aqui, diferentemente do que acontece na requisição e na ocupação, a Administração não pode determinar-se sem prévio acordo ou decisão judicial. Fala-se, assim, na ausência de auto-executoriedade.

Tem como objetivo a realização de obras ou serviços públicos. Neste caso, também ocorre indenização prévia condicionada à possibilidade de o particular sofrer prejuízos.

Por exemplo, a instalação de rede de energia elétrica ou gasoduto dentro de uma propriedade particular.

Em suma, a chamada Servidão Administrativa trata do uso de uma propriedade privada pelo fisco mediante uma indenização pelos prejuízos efetivamente suportados pelo proprietário.

Vale destacar que a posse e o domínio do bem ficam com o particular, diferentemente da desapropriação, por exemplo.

A servidão pode também decorrer de lei, como é o caso de “servidão” militar, terrenos marginais, fontes de água mineral, etc

4. Tombamento

Considerações e conceito

Tombamento é uma forma de intervenção em que a propriedade é tomada pelo Estado para fins de proteção de patrimônio histórico cultural.

É o próprio poder público que vai determinar quais serão os tipos de bens que serão respaldados por tal questão (Livro do tomo).

Podem ser tombados bens móveis, imóveis, materiais, imateriais, públicos, privados, sítios, paisagens e até mesmo monumentos.

O tombamento segue um procedimento administrativo próprio, de maneira vinculada.

Historicamente, o tombamento iniciou-se no período Vargas, através de um decreto nº 25 de 1937.

Quem administra e cuida dos bens a serem tombados é o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) na esfera federal.

EFITOS DO TOMBAMENTO

A doutrina aponta dois tipos de efeitos:

- 1. positivo** – o proprietário tem obrigação de fazer: ele deve realizar obras de conservação no bem e, caso não tenha condições de arcar com os custos, deve informar à autoridade competente, que poderá arcar com custos de obras ou providenciar a desapropriação do bem para ulterior cuidado pelo ente público (art. 19, § 1.º do Decreto-lei 25/1937), e
- 2. negativo** – o proprietário tem obrigação de não fazer: sem prévia autorização do órgão técnico responsável, o bem tombado não poderá ser destruído, demolido ou restaurado, sob pena de multa.

Intervenção Estatal na Propriedade.



www.trilhante.com.br

