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 o interesse coletivo, sobrepondo-o ao particular. Isto não significa que o interesse do particular não seja observado, mas que ele é secundário, será observado após se verificar o interesse do bem comum (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 art. 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, todos têm direito à propriedade, mas de forma limitada, e desde que 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 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

A intervenção pode ser na forma restritiva ou supressiva. Aquelas são: a servidão administrativa, a requisição, a ocupação temporária, as limitações administrativas e o tombamento. Já a desapropriação é a forma supressiva de intervenção.

Desapropriação

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

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 repentinidade.

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.

Limitações administrativas

Decorrem do **poder de polícia da administração** (limitar, fiscalizar e sancionar), discricionário, gerando **obrigações positivas ou negativas** aos proprietários e visando o bem-estar social. **Não** geram **indenização**, pois inerentes ao direito de propriedade, exceto se houver dano demonstrado. Por exemplo: medidas técnicas para construção de imóveis, a altura de edifícios, por motivos de segurança e/ou estética, medidas das autoridades sanitárias, etc. Atinge indivíduos **indeterminados** e pode recair sobre **bens móveis, imóveis ou atividades dos particulares.**