

Anotações ao Instituto da Servidão Administrativa: A Supremacia do Interesse Público substancializada na Intervenção do Estado na Propriedade

Tauã Lima Verdan¹

Resumo:

Inicialmente, ao se analisar o tema colocado em debate, prima anotar que a servidão administrativa se apresenta como direito real público que permite a Administração utilizar a propriedade imóvel para viabilizar a execução de obras e serviços que atendam ao interesse público. Nesta toada, é verificável que, com a substancialização da servidão administrativa, ocorre o exercício paralelo de outro direito real em favor de um prédio, o qual passa a ser denominado de *dominante*, ou mesmo de uma pessoa, de modo tal que o proprietário não é mais o único a exercer os direitos dominiais sobre a *res*. Com realce, insta ponderar que a servidão administrativa estabelecida em favor de prédio materializa a servidão real, ao passo que se beneficiar determinada pessoa constituirá a servidão pessoal. Afora isso, mister se faz sobrelevar que a servidão administrativa consiste no direito real público que autoriza o Poder Público a usar a propriedade imóvel para permitir a execução de obras e serviços de interesse coletivo. É observável, justamente, que o aspecto caracterizador que difere o instituto em tela da servidão decorrente do direito privado, norteadas pelas disposições albergadas pela Lei N° 10.406, de 10 de janeiro de 2002, tendo como participantes da relação jurídica pessoas de iniciativa privada, descansa justamente na presença do Ente Estatal.

Palavras-chaves: Intervenção do Estado. Servidão Administrativa. Interesse Público

Sumário: 1 Intervenção do Estado na Propriedade: Breve Escorço Histórico; 2 Ponderações Introdutórias ao Instituto da Servidão Administrativa; 3 Fundamentos da Servidão Administrativa; 4 Modalidades de Instituição da Servidão Administrativa;

¹ Bacharel em Direito pelo Centro Universitário São Camilo-ES. Atualmente, cursa a Pós-Graduação *lato sensu* em Direito Penal e Processo Penal, da Universidade Gama Filho. Produziu diversos artigos, voltados principalmente para o Direito Penal, Direito Constitucional, Direito Civil, Direito do Consumidor, Direito Administrativo e Direito Ambiental.

5 Objeto da Servidão Administrativa; 6 Extinção da Servidão Administrativa; 7 Indenização pela Instituição da Servidão Administrativa

1 Intervenção do Estado na Propriedade: Breve Esboço Histórico

Em uma primeira plana, o tema concernente à intervenção do Estado na propriedade decore da evolução do perfil do Estado no cenário contemporâneo. Tal fato deriva da premissa que o Ente Estatal não tem suas ações limitadas tão somente à manutenção da segurança externa e da paz interna, suprindo, via de consequência, as ações individuais. *“Muito mais do que isso, o Estado deve perceber e concretizar as aspirações coletivas, exercendo papel de funda conotação social”*², como obtempera José dos Santos Carvalho Filho. Nesta esteira, durante o curso evolutivo da sociedade, o Estado do século XIX não apresentava essa preocupação; ao reverso, a doutrina do *laissez feire* assegurava ampla liberdade aos indivíduos e considerava intocáveis os seus direitos, mas, concomitantemente, permitia que os abismos sociais se tornassem, cada vez mais, profundos, colocando em exposição os inevitáveis conflitos oriundos da desigualdade, provenientes das distintas camadas sociais.

Quadra pontuar que essa forma de Estado deu origem ao Estado de Bem-estar, o qual utiliza de seu poder supremo e coercitivo para suavizar, por meio de uma intervenção decidida, algumas das consequências consideradas mais penosas da desigualdade econômica. *“O bem-estar social é o bem comum, o bem do povo em geral, expresso sob todas as formas de satisfação das necessidades comunitárias”*³, compreendo, aliás, as exigências materiais e espirituais dos indivíduos coletivamente considerados. Com realce, são as necessidades consideradas vitais da comunidade, dos grupos, das classes que constituem a sociedade. Abandonando, paulatinamente, a posição de indiferente distância, o Estado contemporâneo passa a assumir a tarefa de garantir a prestação dos serviços fundamentais e ampliando seu espectro social, objetivando a materialização

² CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 24 ed, rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2011, p. 711.

³ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**, 38 ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2012, p. 661.

da proteção da sociedade vista como um todo, e não mais como uma resultante do somatório de individualidades.

Neste sentido, inclusive, o Ministro Luiz Fux, ao apreciar o Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo N° 672.579/RJ, firmou entendimento que *“ainda que seja de aplicação imediata e incondicional a norma constitucional que estabeleça direitos fundamentais, não pode o Ente Estatal beneficiar-se de sua inércia em não regulamentar, em sua esfera de competência, a aplicação de direito constitucionalmente garantido”*⁴. Desta feita, para consubstanciar a novel feição adotada pelo Estado, restou necessário que esse passasse a se imiscuir nas relações dotadas de aspecto privado. *“Para propiciar esse bem-estar social o Poder Público pode intervir na propriedade privada e nas atividades econômicas das empresas, nos limites da competência constitucional atribuída”*⁵, por meio de normas legais e atos de essência administrativa adequados aos objetivos contidos na intervenção dos entes estatais.

Com efeito, nem sempre o Estado intervencionista ostenta aspectos positivos, todavia, é considerado melhor tolerar a hipertrofia com vistas à defesa social do que assistir à sua ineficácia e desinteresse diante dos conflitos produzidos pelos distintos grupamentos sociais. Neste jaez, justamente, é que se situa o dilema moderno na relação existente entre o Estado e o indivíduo, porquanto para que possa atender os reclamos globais da sociedade e captar as exigências inerentes ao interesse público, é carecido que o Estado atinja alguns interesses individuais. Ao lado disso, o norte que tem orientado essa relação é a da supremacia do interesse público sobre o particular, constituindo verdadeiro postulado político da intervenção do Estado na propriedade. *“O princípio constitucional da supremacia do interesse público, como modernamente compreendido, impõe ao administrador ponderar,*

⁴ BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Acórdão proferido em Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo N° 672.579/RJ. Agravo regimental no recurso extraordinário com agravo. Direito administrativo. Servidor público. Adicional noturno. Regime de plantão semanal. Necessário reexame da legislação infraconstitucional. Análise do contexto fático-probatório. Impossibilidade. Incidência da súmula 279 do STF. Agravo regimental desprovido. Órgão Julgador: Primeira Turma. Relator: Ministro Luiz Fux. Julgado em 29.05.2012. Publicado em 19.06.2012. Disponível em: <www.stf.jus.br>. Acesso em 22 mar. 2013.

⁵ MEIRELLES, 2012, p. 662.

*diante do caso concreto, o conflito de interesses entre o público e o privado, a fim de definir, à luz da proporcionalidade, qual direito deve prevalecer sobre os demais*⁶.

2 Ponderações Introdutórias ao Instituto da Servidão Administrativa

Inicialmente, ao se analisar o tema colocado em debate, prima anotar que a servidão administrativa se apresenta como direito real público que permite a Administração utilizar a propriedade imóvel para viabilizar a execução de obras e serviços que atendam ao interesse público. Nesta toada, é verificável que, com a substancialização da servidão administrativa, ocorre o exercício paralelo de outro direito real em favor de um prédio, o qual passa a ser denominado de *dominante*, ou mesmo de uma pessoa, de modo tal que o proprietário não é mais o único a exercer os direitos dominiais sobre a *res*. Com realce, insta ponderar que a servidão administrativa estabelecida em favor de prédio materializa a servidão real, ao passo que se beneficiar determinada pessoa constituirá a servidão pessoal. Afora isso, mister se faz sobrelevar que a servidão administrativa, consoante as lições apresentadas pelo festejado José dos Santos Carvalho Filho, consiste no “*direito real público que autoriza o Poder Público a usar a propriedade imóvel para permitir a execução de obras e serviços de interesse coletivo*”⁷.

Não discrepa de tal entendimento Meirelles que, com o destaque reclamado, coloca em evidência que a “*servidão administrativa ou pública é ônus real de uso imposto pela Administração à propriedade particular para assegurar a realização e conservação de obras e serviços públicos ou de utilidade pública*”⁸. Ressoando o sedimento doutrinário, o Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, ao apreciar a Apelação Cível N° 70039145073, já decidiu que a “*servidão administrativa é direito real de uso, estabelecido em favor da Administração Pública ou de seus delegados, incidente sobre a propriedade particular*”⁹. É plenamente

⁶ BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. Acórdão proferido em Recurso em Mandado de Segurança N° 27.428/GO. Administrativo. Servidor público. Determinação de abertura de conta corrente em instituição financeira pré-determinada. Recebimento de proventos. Possibilidade. Recurso ordinário improvido. Órgão Julgador: Quinta Turma. Relator: Ministro Jorge Mussi. Julgado em 03.03.2011. Publicado em 14.03.2011. Disponível em: <www.stj.jus.br>. Acesso em 22 mar. 2013.

⁷ CARVALHO FILHO, 2011, p. 717.

⁸ MEIRELLES, 2012, p. 688.

⁹ RIO GRANDE DO SUL (ESTADO). **Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul**. Acórdão proferido em Apelação Cível N°70039145073. Apelação cível e recurso adesivo. Servidão de eletroduto. - A apelação interposta contra sentença que não foi alterada no julgamento dos embargos

observável, notadamente a partir do escólio adotado, que as servidões administrativas dão ao a um direito real público, eis que sua instituição decorre da atuação do Ente Estatal, com o fito primevo de atender a fatores de interesse público. Nesta senda, é observável, justamente, que o aspecto caracterizador que difere o instituto em tela da servidão decorrente do direito privado, norteadas pelas disposições albergadas pela Lei N° 10.406, de 10 de janeiro de 2002¹⁰, tendo como participantes da relação jurídica pessoas de iniciativa privada, descansa justamente na presença do Ente Estatal.

Além disso, o núcleo fundamental de ambos os institutos ora mencionados se alicerçam no mesmo paradigma. Neste almiré, em que pese a identidade de núcleos, perceptíveis são os aspectos distintivos da servidão privada e da servidão administrativa, quais sejam: a) a servidão administrativa busca atender a interesse público, ao passo que a servidão privada, respaldada pelo Estatuto Civil, visa satisfazer interesse privado; b) a servidão administrativa sofre o influxo dos ditames e princípios do direito público, ao passo que as servidões privadas estão sujeitas aos cânones e corolários do direito privado. Constitui verdadeiro ônus real imposto a um imóvel, particular ou público, no interesse de satisfazer o interesse público. Ao lado disso, com efeito, cuida salientar que, em sede de servidão administrativa, o imóvel serviente poderá ser tanto um privado, o que ocorre comumente, ou mesmo o público. Afora isso, em se tratando de limitação singular, a constituição do instituto em tela é passível de indenização ao proprietário.

de declaração prescinde de ratificação para ser recebida pelo juízo de primeiro grau. Precedentes desta Corte. Ausência de previsão legal de ratificação da apelação interposta antes do julgamento dos embargos declaratórios. - Recurso adesivo que se apresenta intempestivo e deserto. Não conhecimento. - Servidão administrativa é direito real de uso, estabelecido em favor da Administração Pública ou de seus delegados, incidente sobre a propriedade particular. Sua instituição acarreta indenização dos prejuízos sofridos pelo particular, não se indenizando o valor total da propriedade, mas tão-somente a diminuição do valor do imóvel. - Acolhimento do laudo realizado pelo perito judicial, pois profissional equidistante das partes, observado o contraditório, a ampla defesa, e utilizado o método comparativo. - Atualização do valor depositado para imissão provisória na posse até a data do laudo judicial, a fim de evitar o enriquecimento sem causa da demandada. - Verba honorária minorada em observância ao disposto no art. 27, § 1º, do Decreto-lei nº 3.365/41, com a redação introduzida pela MP nº 1.997-33/99. Rejeitaram a preliminar, não conheceram do recurso adesivo e deram parcial provimento à apelação. Órgão Julgador: Terceira Câmara Cível. Relatora: Desembargadora Matilde Chabar Maia. Julgado em 03 nov. 2011. Disponível em: <www.tjrs.jus.br>. Acesso em 22 mar. 2013.

¹⁰ BRASIL. **Lei N° 10.406, de 10 de Janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 22 mar. 2013.

3 Fundamentos da Servidão Administrativa

Ao se analisar a servidão administrativa, mister se faz aludir que o fundamento da instituição da intervenção do Estado na propriedade privada encontra descanso na supremacia do interesse público sobre o interesse privado, tal como a função social da propriedade, claramente delineada no artigo 5º, inciso XXIII¹¹, e artigo 170, inciso III¹², ambos da Constituição Federal de 1988. Assim, o sacrifício da propriedade cede lugar ao interesse público que inspira e norteia a atuação interventiva do Ente Estatal. Inexiste uma disciplina normativa federal específica acerca das servidões administrativas, sendo comumente utilizada a norma insculpida no artigo 40 do Decreto-Lei Nº 3.365, de 21 de junho de 1941¹³, que dispõe sobre desapropriações por utilidade pública. *“Com esforço interpretativo, contudo, podemos entender que o titular do poder de instituir as servidões é o Poder Público (que na lei é o expropriante) e que, em alguns casos, será observado o procedimento da mesma lei para a instituição do ônus real”*¹⁴.

São exemplos mais comuns da servidão administrativa a instalação de redes elétricas e a implantação de gasodutos e oleodutos em áreas privadas para a execução de serviços públicos. A acepção clássica do instituto em discussão envolve a nomeado servidão de trânsito, isto é, aquela que provoca a utilização do solo, promovendo a redução da área útil do imóvel do proprietário. Farta é a jurisprudência, inclusive, que explicita a natureza de servidões administrativas as hipóteses apresentadas acima, consoante se infere:

Ementa: Apelação cível. Servidão de eletroduto. Passagem de linha de transmissão de energia elétrica. Controvérsia quanto ao valor da

¹¹ BRASIL. **Constituição (1988). Constituição (da) República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 14 mar. 2013: “**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: (omissis) **XXIII** - a propriedade atenderá a sua função social”.

¹² BRASIL. **Constituição (1988). Constituição (da) República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 14 mar. 2013: “**Art. 170**. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: (omissis) **III** - função social da propriedade”.

¹³ BRASIL. **Decreto-Lei Nº 3.365, de 21 de junho de 1941**. Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 14 mar. 2013: “**Art. 40**. O expropriante poderá constituir servidões, mediante indenização na forma desta lei”.

¹⁴ CARVALHO FILHO, 2011, p. 719.

indenização. - A servidão administrativa enseja ao proprietário do imóvel o direito a justa e prévia indenização em dinheiro. - Servidão administrativa é direito real de uso, estabelecido em favor da Administração Pública ou de seus delegados, incidente sobre a propriedade particular. Sua instituição acarreta indenização dos prejuízos efetivamente sofridos pelo particular, não se indenizando o valor total da propriedade. - Laudo pericial realizado judicialmente que não apresenta irregularidades, devendo ser utilizado para fins de arbitramento da indenização pelos prejuízos sofridos pelo proprietário do imóvel serviente. Negaram provimento à apelação. (Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul - Terceira Câmara Cível/ Apelação Cível Nº 70036651628/ Relatora: Desembargadora Matilde Chabar Maia/ Julgado em 02.08.2012) (grifou-se).

Ementa: Apelação. Indenização. Desapropriação indireta. Prolongamento de ruas projetado. Canalização de esgoto. Servidão administrativa. No caso, não está em questão apenas a destinação futura da área, mas o uso atual, já efetivado, segundo os apelantes. O uso de imóvel para escoamento do esgoto municipal pode ser considerado como servidão administrativa, pois, nessa hipótese, não se efetiva a transferência da propriedade, configurando-se apenas um ônus especial ao bem. Sendo considerada servidão administrativa, embora os proprietários continuem com o domínio e a posse, cabível indenização se comprovado prejuízo decorrente da restrição de uso da propriedade. Nessas circunstâncias, não há como considerar a parte autora carecedora de ação por falta de interesse processual, pois necessita de tutela de utilidade jurídica. Sentença desconstituída. Deram parcial provimento ao apelo. Unânime. (Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul - Quarta Câmara Cível/ Apelação Cível Nº 70037997202/ Relator: Desembargador Alexandre Mussoi Moreira/ Julgado em 13.06.2012) (destacou-se).

Ementa: Apelação cível. Condomínio. Ação de indenização. Corte de grama. Servidão administrativa de passagem. Ônus do proprietário do imóvel. 1. A servidão administrativa constitui-se em restrição ao uso da propriedade, imposta pelo Poder Público ao particular (neste caso) com o objetivo de resguardar interesse da coletividade, regendo-se ou por acordo firmado entre as partes, ou por sentença judicial. 2. No caso dos autos, houve acerto amigável formalizado através de Escritura Pública, da qual se extrai que os proprietários foram indenizados pela PETROBRÁS pelos prejuízos (presentes e futuros) decorrentes da mencionada servidão, ocasião em que outorgaram plena e irrevogável quitação, declarando nada mais ter a reclamar "a qualquer título". 3. Como se não bastasse os termos da quitação outrora outorgada, os proprietários permaneceram utilizando a área para circulação (inclusive para trânsito de veículos), devendo, portanto, suportarem os ônus decorrentes de sua conservação. Apelo desprovido. (Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul - Décima Nona Câmara Cível/ Apelação Cível Nº 70046929196/ Relator: Desembargador Eugênio Facchini Neto/ Julgado em 27.03.2012) (grifou-se).

“Algumas vezes as servidões administrativas são suportadas pelos particulares ou pelo Poder Público sem qualquer indenização, dado que sua instituição não lhes causa qualquer dano, nem lhes impede o uso normal da

*propriedade*¹⁵, a exemplo do que se verifica na afixação de placa de denominação de rua ou de gancho para sustentar fios de rede energia elétrica dos trólebus em parede de prédio situado em determinados cruzamentos, bem como com a colocação de postes nas calçadas por concessionárias de serviço público. Com efeito, não se verifica nas situações explicitadas acima qualquer interferência, por parte do Ente Estatal, que possa produzir prejuízos ao proprietário particular, não cabendo, portanto, em teoria, verba indenizatória.

4 Modalidades de Instituição da Servidão Administrativa

Ao se esmiuçar as servidões, é observável que o instituto em comento pode ser instituído de duas maneiras diversas. A primeira forma, doutrinariamente identificada, decorre de acordo pactuado entre o proprietário e o Poder Público. Após a declaração da necessidade pública de instituir a servidão, o Estado obtém o assentimento do proprietário para utilizar a propriedade deste, sendo estabelecido, de maneira prévia, o fito a ser alcançado, especificado no decreto do Chefe do Executivo, no qual foi declarada a referida necessidade. *In casu*, é curial que as partes celebrem avença formal por escritura pública, para fins de subsequente registro do direito real. Ademais, apenas a título de ilustração, cuida trazer à colação o entendimento jurisprudencial que explicita a possibilidade em comento:

Ementa: Servidão administrativa. Eletrosul eletroduto. Acordo extrajudicial através de escritura pública de servidão de passagem. Litigância de má-fé. Pretensão da parte autora de pagamento de indenização decorrente de servidão de passagem para instalação de eletroduto da ré. Omissão da celebração anterior de escritura pública, consubstanciando acordo entre as partes para expropriação amigável e pagamento de indenização. Carência de ação corretamente reconhecida, em face da ausência de formulação de pedido de invalidação do negócio jurídico celebrado entre as partes. Mantida a condenação pela litigância de má-fé, em face da omissão pelos autores de fato relevante (acordo celebrado). Precedentes jurisprudenciais. Recurso desprovido. Sentença mantida. (Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul - Terceira Câmara Cível/ Apelação Cível Nº 70009745803/ Relator: Desembargador Paulo de Tarso Vieira Sanseverino/ Julgado em 07.10.2004)

A segunda forma de constituição da servidão administrativa se dá por meio da competente prolação da sentença judicial. Tal hipótese subsiste quando

¹⁵ GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 17 ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2012, p. 891.

inexiste acordo entre as partes, o Poder Público promove ação contra o proprietário, demonstrando ao juiz a existência do decreto específico, indicativo da declaração de utilidade pública. Quadra pontuar que o procedimento, em tal situação, observará o mesmo adotado para a realização da desapropriação, encontrando, como dito preteritamente, no artigo 40 do Decreto-Lei Nº 3.365, de 21 de junho de 1941¹⁶. Além disso, deverão ser citados para a ação os proprietários do imóvel em que se pretende implantar a servidão, tal como eventuais possuidores, porquanto os efeitos da medida administrativa interferem também em sua esfera jurídica.

Neste sentido, o Superior Tribunal de Justiça, ao se manifestar sobre a questão, já explicitou entendimento que “*tendo a presente demanda dois escopos básicos - quais sejam, constituir a servidão e indenizar a limitação à propriedade daí advinda -, devem figurar no polo passivo tanto os proprietários da área na qual se pretende implantar a limitação, como também os possuidores legítimos do terreno*”¹⁷. Tal fato decorre da premissa que a instituição da servidão se perfectibiliza com o registro da limitação na matrícula do imóvel - na forma dos artigos. 167, inciso I, item 6, da Lei nº. 6.015/1973, 1.378 e 1.379 do Código Civil¹⁸ vigente, fato que atrai a necessidade de participação dos proprietários do bem no feito.

É possível, ainda, a ocorrência da situação em que a Administração Pública não realizou o acordo com o proprietário nem mesmo observou as

¹⁶ BRASIL. **Decreto-Lei Nº 3.365, de 21 de junho de 1941**. Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 14 mar. 2013: “**Art. 2º** *Mediante declaração de utilidade pública, todos os bens poderão ser desapropriados pela União, pelos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios.* (omissis) **§2º** *Os bens do domínio dos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios poderão ser desapropriados pela União, e os dos Municípios pelos Estados, mas, em qualquer caso, ao ato deverá preceder autorização legislativa*”.

¹⁷ BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. Acórdão proferido em Recurso Especial Nº 953.910/BA. Administrativo e processual civil. Intervenção do estado na propriedade. Ação de constituição de servidão e indenização. Legitimidade passiva. Proprietário e possuidor. Recurso especial parcialmente provido, para determinar o retorno dos autos à origem, para que lá o processo se desenvolva contra os possuidores e contra os proprietários do imóvel, devendo ser aberta a possibilidade de emenda à inicial para inclusão destes últimos, com subsequente citação para integrarem a lide. Órgão Julgador: Segunda Turma. Relator: Ministro Mauro Campbell Marques. Julgado em 18 ago. 2009. Publicado em 10 set. 2009. Disponível em: <www.stj.jus.br>. Acesso em 14 mar. 2013.

¹⁸ BRASIL. **Lei Nº. 10.406, de 10 de Janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 14 mar. 2013: “**Art. 1.378.** *A servidão proporcional a utilidade para o prédio dominante, e grava o prédio serviente, que pertence a diverso dono, e constitui-se mediante declaração expressa dos proprietários, ou por testamento, e subsequente registro no Cartório de Registro de Imóveis.* **Art. 1.379.** *O exercício incontestado e contínuo de uma servidão aparente, por dez anos, nos termos do art. 1.242, autoriza o interessado a registrá-la em seu nome no Registro de Imóveis, valendo-lhe como título a sentença que julgar consumado a usucapião*”.

formalidades reclamadas ao aperfeiçoamento da servidão, como, por exemplo, não promovendo a expedição do decreto e ao ajuizar a ação olvidou da oferta do preço. A situação em comento indica que o uso da propriedade pelo Ente Estatal se deu *manu militari*, situação que se assemelha com a da desapropriação indireta. Nesta toada, a solução a ser adotada é idêntica, qual seja: estando diante de fato consumado a instalação da servidão, incumbe ao proprietário vindicar judicialmente indenização, objetivando eventual reparação de seus prejuízos.

5 Objeto da Servidão Administrativa

Tal como pontuado acima, a servidão administrativa incide sobre a propriedade imóvel, dando ensejo a verdadeiro ônus real sobre imóvel alheio, uma vez que o instituto reclama sempre uma relação jurídica integrada por dois sujeitos. Comumente, as servidões são instituídas sobre bens privados, todavia, óbice não subsiste que, em situações especiais, incidam sobre bem público. A exemplo do que ocorre com outros institutos, tal como a desapropriação, são aplicáveis às servidões administrativas o princípio da hierarquia federativa o qual assinala que: “*não pode um Município instituir servidão sobre imóveis estaduais ou federais, nem pode o Estado fazê-lo em relação aos bens da União*”¹⁹.

Entretanto, quadra pontuar que a recíproca não é verdadeira, porquanto a União pode instituir servidão sobre bens imóveis pertencentes aos estados e aos municípios, e o Estado em relação a bens do Município. Neste caso, entretanto, imperiosa se faz a autorização do Poder Legislativo, consoante diciona o artigo 2º, §2º, do Decreto-Lei Nº 3.365, de 21 de junho de 1941²⁰, que estabelece as normas a serem observadas no procedimento de desapropriação por utilidade pública. Por uma simetria lógica, a servidão deverá obedecer ao mesmo processo, aplicando-se a ela os mesmos requisitos para a instituição da servidão em bem público.

¹⁹ CARVALHO FILHO, 2011, p. 719.

²⁰ BRASIL. **Decreto-Lei Nº 3.365, de 21 de junho de 1941**. Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 14 mar. 2013: “**Art. 2º** Mediante declaração de utilidade pública, todos os bens poderão ser desapropriados pela União, pelos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios. (omissis) **§2º** Os bens do domínio dos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios poderão ser desapropriados pela União, e os dos Municípios pelos Estados, mas, em qualquer caso, ao ato deverá preceder autorização legislativa”.

6 Extinção da Servidão Administrativa

A servidão administrativa é, em princípio, permanente, sendo considerada, inclusive, pelo princípio da perpetuidade como adequado à caracterização desse ônus real, transparecendo que deve permanecer a utilização do bem alheio enquanto compatível com os objetivos que inspiraram sua instituição. Contudo, é possível que ocorram fatos supervenientes que acarretam a extinção da servidão, os quais podem ser colocados em três categorias distintas. “*A primeira é a relativa ao fato que consiste no desaparecimento da coisa gravada. Desaparecendo o bem gravado, desaparece o próprio objeto da servidão, e esta se extingue naturalmente*”²¹, como bem aponta Carvalho Filho. Ocorre a extinção, também, se o bem sobre o qual incide o gravame for incorporado ao patrimônio da pessoa em favor do qual foi instituída. Tal fato decorre do desaparecimento da relação bilateral que é aspecto característico do instituto em comento. Ademais, como ninguém pode impor servidão sobre seus próprios bens, eis que daria azo à verdadeira aberração, o efeito inexorável é a extinção do direito real.

A última situação é quando fica patenteado o desinteresse do Ente Estatal em continuar utilizando parte do domínio alheio. Tal episódio se materializa similarmente ao fenômeno da desafetação, ou seja, cessa o interesse público que foi responsável por inspirar a servidão administrativa instituída. A extinção da servidão, *in casu*, é o efeito natural do desinteresse público superveniente. Ora, se inexistente interesse público no uso do bem de terceiro, desaparece, portanto, o suporte jurídico para a prossecução do direito real. Ocorre, com efeito, a verdadeira perda do objeto do direito real instituído.

7 Indenização pela Instituição da Servidão Administrativa

A servidão instituída acarreta apenas o uso da propriedade alheia para possibilitar a execução de serviços públicos. Não se trata de perda da propriedade, a exemplo do que ocorre com a desapropriação. Neste caso, a indenização deve equivaler ao valor do bem cuja propriedade foi suprimida e transferida ao Poder Público. Em se tratando de servidão, existe tão somente o uso de parte da propriedade, tendo, por consequência, o sistema indenizatório delineamento distinto.

²¹ CARVALHO FILHO, 2011, p. 719.

José Carlos de Moraes Salles²², dissertando sobre o ponto em comento, assenta que devem ser indenizados os prejuízos sofridos pelo particular em virtude de sua instituição, frisando que não se indeniza o valor da propriedade, pois esta não é retirada do particular.

Destarte, o ressarcimento incide unicamente sobre os prejuízos causados ao particular pela constituição da servidão, estando inclusas as restrições ao gozo sofridas pelo proprietário. *“Assim, só se indeniza se e quando a sua instituição (da servidão) acarretar prejuízo ao particular, que teve a sua propriedade onerada no seu uso com a instituição da servidão administrativa”*²³. Neste sentido, inclusive, cuida explicitar que o Superior Tribunal de Justiça já consolidou entendimento robusto, no qual *“o Tribunal de origem, após a análise do conjunto probatório colhido na fase de instrução, entendeu pela inexistência de prejuízo passível de ser indenizável, em face da ausência de comprovação de eventual prejuízo causado pela servidão administrativa”*²⁴.

No mais, sobreleva anotar que o regramento reside na premissa de que a servidão não rende ensejo à indenização se o uso pelo Poder Público não provoca prejuízo ao proprietário. O direito real de uso provoca prejuízo ao *dominus*, devendo este ser indenizado em montante equivalente ao mesmo prejuízo. Rememorar se faz imprescindível que o ônus recai sobre o proprietário do imóvel, no que concerne à comprovação do prejuízo; não se desincumbindo do ônus do qual é detentor, prospera a presunção de que a servidão não produz qualquer prejuízo. Afora isso, *“ainda que se apure ao prejuízo do proprietário em virtude da servidão administrativa, na acepção verdadeira do instituto, a indenização nunca poderá corresponder ao valor do imóvel em si, uma vez que a intervenção não acarretou a perda da propriedade”*²⁵.

²² SALLES, José Carlos de Moraes. **A desapropriação à luz da doutrina e da jurisprudência**. 4 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000, p. 799.

²³ GASPARINI, 2012, p. 892.

²⁴ BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. Acórdão proferido no Agravo Regimental no Agravo Regimental no Agravo N° 1.362.894/MG. Processual civil. Agravo regimental no agravo regimental no agravo de instrumento. Servidão administrativa. Indenização. Ausência de comprovação do prejuízo. Área non aedificandi. Reexame do conjunto fático-probatório. Impossibilidade. Súmula 7/STJ. Agravo não provido. Agravo regimental não provido. Órgão Julgador: Primeira Turma. Relator: Ministro Arnaldo Esteves Lima. Julgado em 27 set. 2011. Publicado em 13 out. 2011. Disponível em: <www.stj.jus.br>. Acesso em 14 mar. 2013.

²⁵ CARVALHO FILHO, 2011, p. 722.

A indenização deve ser acrescida das parcelas relativas a juros moratórios, atualização monetária, honorários advocatícios, despesas judiciais, tal como ocorre nas desapropriações. Da mesma forma, são devidos os juros compensatórios quando ocorre o uso efetivo do bem pelo Poder Público antecedente ao adimplemento da verba indenizatória. Ademais, de acordo com artigo 10º do Decreto-Lei Nº 3.365, de 21 de junho de 1941²⁶, a prescrição da pretensão indenizatória, no caso da servidão, que encerra a restrição oriunda de ato administrativo, resta consumada no prazo de cinco anos. O termo *a quo* da contagem do prazo prescricional ocorre com a efetiva restrição imposta pelo Poder Público. Assim, com efeito, tão somente nesse momento é que o direito do proprietário sofre lesão jurídica.

²⁶ BRASIL. **Decreto-Lei Nº 3.365, de 21 de junho de 1941**. Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 14 mar. 2013.

REFERÊNCIA:

BRASIL. **Constituição (1988). Constituição (da) República Federativa do Brasil.** Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 22 mar. 2013

BRASIL. **Decreto-Lei N° 3.365, de 21 de junho de 1941.** Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 22 mar. 2013.

BRASIL. **Lei Nº. 10.257, de 10 de Julho de 2001.** Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 22 mar. 2013.

BRASIL. **Lei Nº. 10.406, de 10 de Janeiro de 2002.** Institui o Código Civil. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 22 mar. 2013.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça.** Disponível em: <www.stj.jus.br>. Acesso em 22 mar. 2013.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal.** Disponível em: <www.stf.jus.br>. Acesso em 22 mar. 2013.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo.** 24 ed, rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2011.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo.** 17 ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2012, p. 891.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro,** 38 ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2012.

RIO GRANDE DO SUL (ESTADO). **Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul.** Disponível em: <www.tjrs.jus.br>. Acesso em 22 mar. 2013.

SALLES, José Carlos de Moraes. **A desapropriação à luz da doutrina e da jurisprudência.** 4 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000.