Dia 4.4 - Intervenções Restritivas - Limitação Administrativa

Conceito

São aquelas que limitam o exercício de propriedade sem sua transferência ao Estado, para atender ao **interesse público** e à **função social da propriedade**.

Tipos

1. Limitação administrativa
2. Requisição administrativa
3. Servidão administrativa
4. Ocupação temporária
5. Tombamento

🏛️ 1. LIMITAÇÃO ADMINISTRATIVA

> É uma **restrição de caráter geral**, que **não atinge um bem específico**, mas **todos os proprietários** que se enquadram na situação descrita na lei ou regulamento.
> Decorre do **poder de polícia** do Estado.

- A lei **não fala de um terreno especificamente**, fala de **todos** os terrenos que tenham certas características (por exemplo, todos os imóveis de uma avenida, todos os imóveis a beira-mar, todos os imóveis em área de manancial etc.).
- Ela é feita por **lei ou ato normativo** (norma geral, abstrata e impessoal).
- Visa **orientar o uso da propriedade** para que ela cumpra **função social** (segurança, meio ambiente, ordenação urbana, saúde, etc.).

As limitações podem impor:

- **Obrigações positivas** (o proprietário **deve fazer** algo),
- **Obrigações negativas** (o proprietário **não pode fazer** algo),
- Ou **permissivas** (o Estado **autoriza** determinada forma de uso, condicionando-a).

Exemplo simples

> Lei municipal diz que **todos os prédios da orla da praia** só podem ter **até quatro andares**.

- Não é uma regra só para o seu prédio.
- É para **todos** os imóveis daquela faixa.
- Quem mora ali continua dono do imóvel, mas **não pode construir mais do que quatro andares**.

Isso é **limitação administrativa urbanística**.

Características importantes

1. **Caráter geral e normativo**
   – Vale para todos que se enquadram na situação prevista na norma.
   – Não é um ato individual contra uma pessoa.
2. **Decorre do poder de polícia**
   – O Estado limita o uso de bens privados para proteger interesses públicos (segurança, saúde, ordem urbana, meio ambiente etc.).
3. **Aplicação direta da função social da propriedade**
   – A propriedade **não é absoluta**.
   – O dono não pode usar o bem de qualquer jeito se isso prejudicar o interesse coletivo.
4. **Não retroage**
   – Em regra, a limitação vale para frente. EX- NUNC
   – Se um prédio já foi construído legalmente com 10 andares, uma lei nova limitando a 4 andares **não obriga a derrubar os andares excedentes** (salvo casos específicos).

Exemplos práticos de limitação administrativa

- **Gabarito de altura**: "imóveis à beira mar não podem ter construções acima de quatro andares".
- **Recuos obrigatórios**: necessidade de deixar certa distância da rua ou do vizinho.
- **Zoneamento urbano**: bairro residencial onde **não se permite indústrias**; zona industrial onde **não é permitido condomínio residencial**.
- **Normas sanitárias**: exigências para restaurantes, bares, casas de show (ex.: banheiros adequados, saída de emergência, tratamento do lixo).
- **Regras ambientais**: proibição de construir em área de preservação permanente; limitação do tipo de atividade perto de mananciais.

Em todos esses casos, **ninguém perde a propriedade**, mas **o uso fica limitado**.

Direito de preempção (Estatuto da Cidade – art. 25)

O **direito de preempção** é uma **espécie de limitação administrativa urbanística**.

O que é?

É o **direito de preferência** do Município para **comprar** um imóvel urbano quando o dono quiser vendê-lo.

- É criado por **lei municipal**.
- A lei **define áreas da cidade** onde, se o proprietário quiser vender o imóvel, **deve primeiro oferecer ao Poder Público**.

Características importantes

- **Só vale para alienação onerosa a particulares**, ou seja, **venda** para terceiros.
- O **prazo máximo** do direito de preempção é de **5 anos**.
- Depois que expira, só pode ser criado de novo após um **prazo de carência de 1 ano**.
- Quando o particular quiser vender, ele tem que:

a. **Notificar o Município**,
b. Anexar a **proposta do comprador interessado** (preço, condições de pagamento etc.).

- O Município tem **30 dias** para responder:
  - Se **aceitar**, compra nas **mesmas condições**.
  - Se **não responder** ou **recusar**, o proprietário fica livre para vender ao particular.
- Se o dono **desrespeitar** esse procedimento (não oferece antes ao Município), o negócio:
  - É **nulo**, e
  - O Poder Público pode adquirir o imóvel **pelo menor valor** entre:
    - o **preço da transação**, ou
    - o **valor venal** do imóvel.

Isso é **limitação administrativa** porque, mais uma vez, **não tira a propriedade do dono**, mas **condiciona a venda** à preferência do Poder Público.

Limitação administrativa gera indenização?

Regra geral: **não há indenização**

As limitações administrativas:

- São **gerais**,
- Valem para **todos** em situação semelhante,
- Resultado da **função social** e do **poder de polícia**.

Por isso, em regra:

> **Não surge o dever de indenizar o proprietário.**

- A **limitação** normalmente **não dá direito à indenização** porque **não tira a propriedade**, apenas define o modo de exercício do direito.

Exemplo:

- Lei que limita altura dos prédios da orla em 4 andares.
  – Todos os donos de terreno ali têm a mesma restrição.
  – É uma regra de ordenação da cidade.
  – **Não há indenização** só porque não pode mais construir 10 andares.

Exceção: quando há **dano especial e anormal**

A jurisprudência do STJ admite que:

- Se a limitação **causar prejuízo diferenciado, fora do comum**, a um proprietário específico,
- E esse prejuízo estiver **acima do "ônus normal" de ser proprietário na sociedade**,

pode haver **direito à indenização**.

Exemplo clássico citado:

- Instalação de **linha de transmissão de energia elétrica** que, por sua forma, impõe ao imóvel restrições tão severas que a área fica praticamente inutilizada ou altamente desvalorizada.
- Ainda que formalmente se fale em "limitação administrativa", na prática há um **forte sacrifício** daquele imóvel específico.
- STJ já reconheceu **direito à indenização**, aplicando **prescrição de 5 anos** (regra das ações de responsabilidade civil contra a Fazenda Pública).

Quando a limitação "vira" desapropriação indireta?

> "É cediço que, sempre que, **a pretexto de instituir uma limitação administrativa**, o ente estatal **torne impossível a utilização do bem pelo proprietário**, a medida **se configurará desapropriação indireta**, gerando o dever de indenizar."

- Se as restrições forem **tão intensas** que, na prática, o dono **não consegue mais usar** o imóvel para nada razoável,
- Não dá mais para chamar isso só de "limitação administrativa".
- Passa a ser o que a doutrina e a jurisprudência chamam de **desapropriação indireta** (ou "de fato").

Nessa hipótese:

- O Poder Público **tem obrigação de indenizar** como numa desapropriação normal.

Exemplo bem típico

Imóvel rural que:

- É submetido a regras ambientais tão rígidas (ex.: proibida qualquer forma de exploração econômica, construção, plantio significativo)
- Que, na prática, **só pode ser "olhado"**, não gerando qualquer utilidade econômica ao dono
  A jurisprudência costuma entender que:
- Isso **extrapola** mera limitação administrativa.
- Configura **desapropriação indireta** → **dever de indenizar**.

Prescrição

1. **Limitação administrativa com dano indenizável**
   – Ação de indenização contra o Estado → em regra, considera-se **prazo de 5 anos** (responsabilidade civil da administração).
2. **Desapropriação indireta**
   – Ação para receber indenização como se o bem tivesse sido desapropriado → o livro cita a posição do STJ de que a ação **prescreve em 10 anos**.

A lógica: quanto mais o caso se aproxima de uma **"retirada total"** do uso da propriedade, mais se encaixa em **desapropriação indireta**, e não apenas limitação.