

Ponderações aos Institutos da Requisição, Ocupação Temporária e Limitações Administrativas: Singelas Notas à Intervenção do Estado na Propriedade

Tauã Lima Verdan¹

Resumo:

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, suprimindo, via de consequência, as ações individuais. 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. 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 da proteção da sociedade vista como um todo, e não mais como uma resultante do somatório de individualidades.

Palavras-chaves: Requisição. Ocupação Temporária. Limitações Administrativas.

Sumário: 1 Intervenção do Estado na Propriedade: Breve Escorço Histórico; 2 Análise do Instituto da Requisição: 2.1 Acepção Conceitual; 2.2 Fundamentos do Instituto da Requisição; 2.3 Objeto e Indenização; 2.4 Instituição e Extinção; 3

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.

Comentários ao Instituto da Ocupação Temporária: 3.1 Definição e Objeto; 3.2 Fundamentos do Instituto da Ocupação Temporária; 3.3 Modalidades e Indenização; 3.4 Instituição e Extinção; 4 Limitações Administrativas: 4.1 Aspecto Conceitual; 4.2 Natureza Jurídica das Limitações Administrativas; 4.3 Fundamentos do Instituto das Limitações Administrativas; 4.4 Indenização

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 faire* 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

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.

Estado contemporâneo passa a assumir a tarefa de garantir a prestação dos serviços fundamentais e ampliando seu espectro social, objetivando a materialização 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 19 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 Análise do Instituto da Requisição

2.1 Acepção Conceitual

Em sede de comentários introdutórios, possível é colocar em destaque que a requisição se apresenta como uma modalidade de intervenção estatal, por meio da qual o Estado utiliza bens móveis, imóveis e serviços em situação de perigo público iminente. Meirelles anota que *“requisição é a utilização coativa de bens ou serviços particulares pelo Poder Público por ato de execução imediata e direta da autoridade requisitante e indenização ulterior, para atendimento de necessidades coletivas urgentes e transitórias”*⁷. Em mesmo percurso, Diógenes Gasparini evidencia que requisição consiste na *“utilização, quase sempre transitória e autoexecutória, pela Administração Pública, de bens particulares, mediante determinação da autoridade competente, com ou sem indenização posterior, em razão ou não do perigo público”*⁸.

Sobreleva ponderar que, anteriormente, a requisição era instituto que só se consubstanciava em períodos de guerra ou, ainda, de movimentos graves de origem pública. Contemporaneamente, o instituto se afigura, em sede de Direito Administrativo, tanto para fins civis quanto para fins militares. Neste passo, Meirelles coloca em destaque que *“a requisição tem origens bélica, mas se transformou em instrumento civil, ou, mais propriamente, administrativo, como meio de intervenção estatal na propriedade particular”*⁹. É verificável, deste modo, duas espécies de requisição, a saber: uma civil e outra militar, ambas com conceituação jurídica idêntica e com os mesmos fundamentos, porém com objetivos diversos.

A requisição militar objetiva promover o resguardo da segurança interna e a manutenção da Soberania Nacional. A requisição civil apresenta como escopo

⁶ BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. Acórdão proferido em Recurso em Mandado de Segurança Nº 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 19 mar. 2013.

⁷ MEIRELLES, 2012, p. 692.

⁸ GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 17 ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2012, p. 898.

⁹ MEIRELLES, 2012, p. 692.

evitar danos à vida, à saúde e aos bens da coletividade. Também denominada de requisição administrativa, a espécie em tela “*se destinam a evitar dano à vida, à saúde e aos bens da coletividade ou minorar os seus efeitos, ou, ainda, facilitar a prestação de certo serviço público*”¹⁰. Como exemplificação, é possível citar a requisição de bens feita por funcionário florestal em caso de incêndio rural que não possa ser extinto com recursos ordinários. Neste sentido, mister se faz colacionar o entendimento jurisprudencial que consagra a possibilidade de requisição civil.

Ementa: Constitucional e Administrativo. Mandado de segurança. Requisição, pelo Prefeito Municipal de Agudo, dos bens, serviços, servidores, corpo clínico, móveis, utensílios e ativos afetos à associação hospital agudo, em razão da declaração de estado de calamidade pública no setor hospitalar de saúde do município. Nulidade da sentença afastada. Análise da legalidade do Decreto nº 035/2006. Artigo 5º, inciso XXV, da Constituição da República e artigo 15, inciso XIII, da Lei Nº 8.080/90. Ausência de violação a direito líquido e certo da impetrante. Preliminar rejeitada, apelação cível desprovida. Unânime. (Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul – Terceira Câmara Cível/ Apelação Cível Nº 70016615171/ Relator: Desembargador Márcio Crespo Brum/ Julgado em 26.20.2006).

Ementa: Direito público não especificado. Requisição administrativa (CF, art. 5º, XXV). Hospital São Paulo Ltda. de Lagoa Vermelha. Requisição de bens e serviços em nome da saúde pública (DM 3.870/04). Rompimento de convênio com o Município. Atendimento pelo SUS. Ação declaratória de nulidade. Tutela antecipada, suspensão do ato. Indeferimento, decisão que se recomenda mantida. Agravo desprovido. (Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul – Terceira Câmara Cível/ Agravo de Instrumento Nº 70009525619/ Relator: Desembargador Luiz Ari Azambuja Ramos/ Julgado em 21.10.2004).

Importante se faz destacar que ambas as modalidades são cabíveis em tempo de paz, independentemente de qualquer regulamentação legal, desde que reste devidamente materializada a situação de perigo público iminente, tal como inundação, incêndio, sonegação de gêneros de primeira necessidade, conflito armado, comoção intestina. Como bem anota o festejado Carvalho Filho¹¹, o administrador público não é livre para requisitar bens e serviços, ao contrário, para fazê-lo, é carecido que esteja presente a situação de perigo público iminente, compreendendo aquele perigo que não comente coloque em risco a coletividade como também que esteja prestes a se consumir ou mesmo expandir de forma

¹⁰ GASPARINI, 2012, p. 899.

¹¹ CARVALHO FILHO, 2011, p. 724.

irremediável se alguma medida, dado ao cenário fático, não for adotada. Cumpre evidenciar que tais ações não são somente humanas, mas podem decorres de fatos da natureza, tais como inundações, epidemias, catástrofes e outros fatos que se assemelhem ao mesmo gênero.

2.2 Fundamentos do Instituto da Requisição

O fundamento genérico às requisições encontra amparo nas disposições ventiladas pelos artigos 5º, inciso XXIII¹², e 170, inciso III¹³, ambos da Constituição Federal, porquanto ambos qualificam a propriedade como direito condicionado ao atendimento da função social. Prima destacar que, além das disposições ora mencionadas, a Carta de Outubro, de maneira específica, insculpiu no inciso XXV do artigo 5º que “*no caso de iminente perigo público, a autoridade competente poderá usar de propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior, se houver dano*”¹⁴. Imperioso se faz anotar que tão somente lei federal pode versar acerca de requisição, competindo, privativamente, à União Federal legislar sobre requisições civis e militares, em caso de iminente perigo e em tempo de guerra.

Realçar se faz carecido que a competência supramencionada está adstrita a tão somente legislar. Desta feita, as “*autoridades das demais pessoas políticas podem praticar atos de requisição, desde que, é óbvio, presentes os requisitos constitucionais e legais*”¹⁵. “*No caso de calamidade pública reconhecido por decreto municipal, há possibilidade de requisição de bens particulares assegurada pela CF – art. 5º, XXV -, já que o interesse público se sobrepõe ao privado em situações de iminente perigo para a comunidade, ensejando requisição*

¹² BRASIL. **Constituição (1988). Constituição (da) República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 19 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”.

¹³ BRASIL. **Constituição (1988). Constituição (da) República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 19 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”.

¹⁴ BRASIL. **Constituição (1988). Constituição (da) República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 19 mar. 2013.

¹⁵ CARVALHO FILHO, 2011, p. 725.

de bens”¹⁶, consoante já decidiu o Desembargador Fabrício Paulo Bandeira Filho, ao apreciar o Agravo de Instrumento N° 1999.001.1197.

A requisição aos bens e serviços essenciais ao abastecimento da população está versado no Decreto-Lei N° 2, de 11 de fevereiro de 1966¹⁷, que autoriza a requisição de bens ou serviços essenciais da população e da outras providências. Outra possibilidade prevista pelo legislador está insculpida na Lei N° 8.080, de 19 de setembro de 1990¹⁸, que dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências, contemplando a possibilidade de requisição de bens e serviços de pessoas naturais ou jurídicas, para atendimento das necessidades coletivas, urgentes ou transitórias, oriundas de perigo iminente, calamidade pública ou irrupção de epidemias, sendo assegurada justa indenização.

Ademais, a Lei N° 10.406, de 10 de Janeiro de 2002¹⁹, que institui o Código Civil, confirmou o instituto em comento, notadamente quando colocou em destaque, com clareza solar, na redação do artigo 1.228, §3°, a possibilidade de o proprietário ser privado da coisa não apenas em caso de desapropriação, mas também no de requisição, quando sobrevier perigo público iminente. Convém mencionar que, em tempo de guerra, as requisições, civis e militares, deverão

¹⁶ RIO DE JANEIRO (ESTADO). **Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro**. Acórdão proferido em Agravo de Instrumento N° 1999.001.1197. Município. Estado de calamidade pública. Requisição de bens particulares. Órgão Julgador: Décima Sétima Câmara Cível. Relator: Desembargador Fabrício Paulo Bandeira Filho. Julgado em 10.03.1999. Disponível em: <www.tjrj.jus.br>. Acesso em 19 mar. 2013.

¹⁷ BRASIL. **Decreto-Lei N° 2, de 11 de fevereiro de 1966**. Autoriza a requisição de bens ou serviços essenciais da população e da outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 19 mar. 2013.

¹⁸ BRASIL. **Lei N° 8.080, de 19 de setembro de 1990**. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 19 mar. 2013: “**Art. 15.** A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios exercerão, em seu âmbito administrativo, as seguintes atribuições: (omissis) **XIII** - para atendimento de necessidades coletivas, urgentes e transitórias, decorrentes de situações de perigo iminente, de calamidade pública ou de irrupção de epidemias, a autoridade competente da esfera administrativa correspondente poderá requisitar bens e serviços, tanto de pessoas naturais como de jurídicas, sendo-lhes assegurada justa indenização”.

¹⁹ BRASIL. **Lei N° 10.406, de 10 de Janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 19 mar. 2013: “**Art. 1.228.** O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha. (omissis) **§3º** O proprietário pode ser privado da coisa, nos casos de desapropriação, por necessidade ou utilidade pública ou interesse social, bem como no de requisição, em caso de perigo público iminente”.

observar os preceitos alocados na Constituição Federal de 1988²⁰, tal como no Decreto-Lei N° 4.812, de 08 de outubro de 1942²¹, que dispõe sobre a requisição de bens imóveis e móveis, necessários às forças armadas e à defesa passiva da população e dá outras providências.

2.3 Objeto e Indenização

A partir dos comentários pontuados até o momento pretérito, é plenamente denotável que o objeto das requisições se revela bem amplo, podendo incidir sobre bens móveis, imóveis e serviços particulares. “*Pode recair, como vimos, sobre bens móveis, imóveis e semoventes. Se incidir sobre bens consumíveis (gêneros alimentícios, roupas, cobertores), é definitiva*”²². Doutro modo, se incidir sobre bens inconsumíveis, tal como terrenos, maquinário, prédios e veículos, é dita como transitória, sendo, depois de findada a utilização, devolvido o bem ao proprietário. O escopo primevo é sempre a de preservar a sociedade contra situações consideradas como de perigo iminente. A título de exemplo, em dada situação de iminente calamidade pública, o Poder Público pode requisitar o uso do imóvel, dos equipamentos e dos serviços médicos de determinado hospital privado. Neste sentido, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo já decidiu que:

Ementa: Ação indenizatória promovida por hospital, entidade de direito privado - requisição municipal de serviços médico hospitalares por alegado estado de calamidade pública no setor da saúde - ilegalidade decretada - pagamento dos serviços prestados assumido pela Prefeitura - pretensão de ressarcimento do diferencial entre o pago pela Tabela SUS e a remuneração de mercado pela Tabela AMB-AHESP - admissibilidade – lucros cessantes e despesas extras não caracterizados – correção monetária da dívida incidente desde o ajuizamento - Lei 6.899/81 - juros moratórios contados da citação - Lei 4.414/64 e Súm. 163 do STF - demanda procedente em parte - maior sucumbência municipal - recursos providos parcialmente. (Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo – Sétima Câmara de Direito Público/ Apelação Cível N° 0072821-13.1997.8.26.0000/ Relator: Desembargador Jovino de Sylos/ Julgado em 30.01.2002).

²⁰ BRASIL. **Constituição (1988). Constituição (da) República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 19 mar. 2013.

²¹ BRASIL. **Decreto-Lei N° 4.812, de 08 de outubro de 1942**. Dispõe sobre a requisição de bens imóveis e móveis, necessários às forças armadas e à defesa passiva da população e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 19 mar. 2013.

²² GASPARINI, 2012, p. 898.

A requisição só não será considerada legítima caso não esteja materializada a situação de perigo aludida na Carta de Outubro, podendo, deste modo, o proprietário recorrer ao Poder Judiciário para obter a invalidação do ato de requisição. “*A indenização pelo uso dos bens e serviços alcançados pela requisição é condicionada; o proprietário somente fará jus à indenização se a atividade estatal lhe tiver provocado danos. Inexistindo danos, nenhuma indenização será devida*”²³. Sem obstáculos, é imperioso destacar que a indenização, caso devida, será sempre *a posteriori*, ou ulterior, nos termos realçados pela Constituição Federal. Ao lado disso, a regra é explicável em razão da situação de urgência que enseja a requisição, aspecto este incompatível com o procedimento moroso de apuração prévia do *quantum* indenizatório.

Tal como ocorre com outros institutos de intervenção do Estado na propriedade, a exemplo das servidões administrativas, em cinco anos se aperfeiçoa a prescrição da pretensão do proprietário para vindicar indenização, caso seja a situação, em face da pessoa responsável pela requisição, contado o prazo a partir do momento em que se inicia o efetivo uso do bem pelo Poder Público, porquanto é ela que rende ensejo ao pedido indenizatório, se restar demonstrado cabalmente a ocorrência de prejuízos. Por derradeiro, “*esse uso impróprio da propriedade particular pelo Poder Público justifica-se plenamente pelo estado de necessidade*”²⁴.

2.4 Instituição e Extinção

Uma vez verificada a situação de perigo público iminente, é possível que a requisição seja decretada de imediato. Significa, portanto, que o ato administrativo que a formaliza é tido como autoexecutório, não dependendo, por consequência, de qualquer autorização emanada pelo Poder Judiciário. É esse ato administrativo, pois, que institui a atuação interventiva sob a modalidade de requisição. No mais, quadra salientar que o ato de requisição apresenta dois vieses que devem ser imperiosamente colocados em análise. Sob o aspecto da necessidade da situação de perigo público iminente, *conditio* do instituto, o ato de requisição é encarado como vinculado. Isto é, o agente administrativo não pode atuar se ausentes estão os

²³ CARVALHO FILHO, 2011, p. 726.

²⁴ MEIRELLES, 2012, p. 693.

pressupostos que justificam a requisição; inexistente, *in casu*, qualquer liberdade de ação. Ao lado disso, a situação de perigo público iminente só pode ser avaliada pelo administrador, “e nessa avaliação não há como deixar de se lhe reconhecer o poder jurídico de fixá-la como resultado de valoração de caráter eminentemente administrativo”²⁵, como bem destaca Carvalho Filho.

Entretanto, isso não coloca o ato administrativo infenso à apreciação judicial, sendo está restrito ao exame da legalidade do ato, e não os aspectos de avaliação reservados ao administrador. Caso se verifique a ausência de um dos pressupostos inerentes à caracterização de situação de perigo público iminente, incumbe ao Poder Judiciário invalidar o ato por vício de legalidade. “É sempre um ato de império do Poder Público, discricionário quanto ao objeto e oportunidade da medida, mas condicionado à existência de perigo público iminente”²⁶, como bem afiança em suas lições Meirelles

O mesmo ocorrerá se restar detectado arbítrio do administrador na avaliação do perigo, estando, neste ponto, o vício alocado no motivo ou no objeto do ato, ou mesmo na ausência de congruência entre esses elementos, o que viabiliza sua invalidação pela via judicial. Todavia, em subsistindo arbítrio na valoração, é defeso ao juiz substituir-se ao administrador, não podendo, pois, promover qualquer alteração no conteúdo da manifestação volitiva do administrador. No que concerne à extinção da requisição, está se consubstanciará quando ocorrer o desaparecimento da situação de perigo público iminente, o que caracteriza o instituto em comento como sendo dotado de transitoriedade, ciente que a situação ensejadora não perdurará eternamente.

3 Comentários ao Instituto da Ocupação Temporária

3.1 Definição e Objeto

Em uma primeira plana, ao se analisar o instituto em comento, sobreleva salientar que o Estado, compreendendo a União, os Estados-membros, o Distrito Federal e os Municípios, ou quem lhe faça as vezes, se para executar uma obra, prestar um serviço ou desempenhar uma atividade necessitar, de maneira

²⁵ CARVALHO FILHO, 2011, p. 726.

²⁶ MEIRELLES, 2012, p. 692.

provisória, de espaços livres que se encontram na vizinhança, poderá promover a ocupação, desde que esta seja precedida de competente ato instituidor e, devidamente, notificado o proprietário ou o posseiro de que a ocupação temporária vai ser executada a partir de certa data. Diógenes Gasparini evidencia que a ocupação temporária consiste na “*utilização provisória que o Estado, ou quem lhe faça as vezes, faz, mediante indenização posterior, de bem improdutivo próximo à obra que executa ou serviço que presta, para instalar canteiro de obra, serviço ou atividade pública, sem alteração ou consumação de sua substância*”²⁷. Em mesmo percurso manifesta Meirelles, em especial quando, com clareza solar, explicita que “*ocupação provisória ou temporária 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*”²⁸

É perceptível que a ocupação temporária é instituto típico de utilização da propriedade imóvel, porquanto o seu objeto é o de permitir que o Poder Público deixe alocados, em algum terreno desocupado, máquinas, equipamentos, barracões de operários, por curto espaço de tempo. Com efeito, em razão da patente obviedade, esse fim não tem consonância com uso de bens móveis. Ademais, o Decreto-Lei N° 3.365, de 21 de junho de 1941²⁹, que dispõe sobre desapropriações por utilidade pública, faz menção, em seu texto, à locução *terrenos não edificadas*, excluindo, via de consequência, os bens móveis. Exemplo típico de ocupação temporária é a utilização de terrenos particulares contíguos a estradas, quer seja em construção, quer seja em reforma, para a colocação transitória de máquinas de asfalto, equipamentos de serviços, pequenas barracas de operários etc. Neste sentido, inclusive, é possível colacionar o entendimento que:

Ementa: Apelação cível. Responsabilidade civil. Administração. Município. Asfaltamento de via pública. Obra pública. Ocupação temporária. Inexistência de ato ilícito e dano. Dever de indenizar não configurado. (...) 5. Não há falar em esbulho possessório por parte da Administração Pública. A ocupação do terreno da demandante pelo Poder Público quando da realização da obra é ato absolutamente lícito, tratando-se de limitação administrativa lato sensu à propriedade privada, caracterizada, neste caso, como ocupação temporária. As limitações administrativas ao direito de

²⁷ GASPARINI, 2012, p. 890-891.

²⁸ MEIRELLES, 2012, p. 694.

²⁹ 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 19 mar. 2013.

propriedade atendem ao interesse público, advém do poder de polícia e, em regra, não dão direito à indenização, a menos que se comprove atuação administrativa culposa. Apelo desprovido. (Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul - Nona Câmara Cível/ Apelação Cível Nº 70013349725/ Relatora: Desembargadora Iris Helena Medeiros Nogueira/ Julgado em 24.05.2006).

Ementa: Apelação cível. Direito público não especificado. Município de São Borja. Ligação de água potável. Serviço essencial. Faixa de domínio da antiga RFFSA. Possibilidade. Existindo possibilidade física para ligação dos ramais de água na faixa de domínio da RFFSA, no perímetro urbano da municipalidade, com ocupação temporária para realização de obras e serviços de interesse coletivo, nos termos do decreto Municipal n. 9.002/2003, é de ser autorizado tal serviço, bem essencial e fundamental ao exercício de direito à saúde e dignidade da pessoa humana Arts. 3º e 196, da Constituição Federal. Honorários Advocatícios. Reduzidos no caso concreto, em atenção ao disposto no art.20, §4º, do CPC. Apelação parcialmente provida. (Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul - Terceira Câmara Cível/ Apelação Cível Nº 70014482905/ Relator: Desembargador Rogerio Gesta Leal/ Julgado em 01.06.2006)

É também situação tipicamente de ocupação temporária, o uso de escolas, clubes e outros estabelecimentos privados por ocasião das eleições. Nesta situação, a intervenção visa a execução de serviço público eleitoral. Existem situações, entretanto, que, mesmo denominadas de ocupação temporária, materializam hipóteses de requisição, uma vez que está presente a situação de perigo. *“A Constituição fornece interessante exemplo ao admitir a ocupação e uso temporário de bens e serviços públicos quando ocorrer hipótese de calamidade pública, ressalvando, todavia, o dever da União de indenizar no caso de haver danos e custos decorrentes da utilização temporária”*³⁰.

3.2 Fundamentos do Instituto da Ocupação Temporária

O fundamento genérico às ocupações temporárias encontra amparo nas disposições ventiladas pelos artigos 5º, inciso XXIII³¹, e 170, inciso III³², ambos da

³⁰ CARVALHO FILHO, 2011, p. 728.

³¹ BRASIL. **Constituição (1988). Constituição (da) República Federativa do Brasil.** Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 19 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”.

³² BRASIL. **Constituição (1988). Constituição (da) República Federativa do Brasil.** Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 19 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”.

Constituição Federal, porquanto ambos qualificam a propriedade como direito condicionado ao atendimento da função social. Apesar da lacuna normativa existente no Ordenamento Pátrio, acerca do instituto, é possível considerar como axioma específico da ocupação temporária as disposições contidas no artigo 36 do Decreto-Lei N° 3.365, de 21 de junho de 1941³³, que dispõe sobre desapropriações por utilidade pública, o qual estabelece que é permitida a ocupação temporária, que será indenizada, afinal, por ação própria, de terrenos não edificadas, vizinhos às obras e necessárias à sua realização.

Meirelles obtempera que “o fundamento da ocupação temporária é, normalmente, a necessidade de local para depósito de equipamentos e materiais destinados à realização de obras e serviços públicos nas vizinhanças da propriedade particular”³⁴. Com efeito, o diploma supramencionado, ao dispor sobre o instituto em comento, apresentou redação demasiadamente restrita, padecendo da abrangência a ser emprestada ao sentido da ocupação temporária. Nesta esteira, quadra anotar, ainda, que o preceito arvorado no Decreto-Lei N° 3.365, de 21 de junho de 1941³⁵, não retrata a única modalidade de ocupação temporária, mas sim uma espécie daquelas possibilidades de uso, pelo Poder Público, de bens imóveis, normalmente privados.

3.3 Modalidades e Indenização

Para examinar o tema em debate com maior aprofundamento, é possível identificar duas modalidades distintas de ocupação temporária. “Uma delas é a ocupação temporária para obras públicas vinculadas ao processo de desapropriação, esta a prevista no citado art. 36 da lei expropriatória”³⁶. A outra consiste na ocupação temporária para as demais obras e serviços públicos em geral, sem qualquer vínculo com o procedimento de desapropriação estruturado pelo Estado. Em ambas as modalidades, cuida destacar, está presente o núcleo

³³ 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 19 mar. 2013.

³⁴ MEIRELLES, 2012, p. 694.

³⁵ 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 19 mar. 2013.

³⁶ CARVALHO FILHO, 2011, p. 728-729.

estruturante do instituto em comento, a saber: a utilização transitória de bem imóvel privado pelo Ente Estatal para a consecução de uma finalidade pública.

No tocante à indenização, imprescindível se faz considerar as duas modalidades. A primeira dela decorre do dever do Estado indenizar o proprietário pelo uso do imóvel, porquanto o dispositivo da lei expropriatória afixa que a ocupação será indenizada, afinal. É possível perceber que a utilização estatal se protraí por período de tempo mais extenso, acarretando, por consequência, o dever de indenizar. Já na modalidade desvinculada da desapropriação, o preceito que prospera é que, em princípio, inexistirá indenização, mas esta será devida se o uso acarretar comprovado prejuízo ao proprietário. Diógenes Gasparini anota que “o valor da indenização pode ser estabelecido por acordo administrativo (...) ou por sentença judicial (quando não for possível acordo sobre a indenização)”³⁷.

Tal como ocorre com outros institutos de intervenção do Estado na propriedade, a exemplo das servidões administrativas, em cinco anos se aperfeiçoa a prescrição da pretensão do proprietário para vindicar indenização, caso seja a situação, em face da pessoa responsável pela ocupação temporária, contado o prazo a partir do momento em que se inicia o efetivo uso do bem pelo Poder Público, porquanto é ela que rende ensejo ao pedido indenizatório, se restar demonstrado cabalmente a ocorrência de prejuízos.

3.4 Instituição e Extinção

A ocupação temporária vinculada à desapropriação reclama, em razão de seus aspectos característicos, ato formal de instituição, seja por decreto específico do Chefe do Executivo, seja no próprio decreto expropriatório. As razões que abalizam o expedito estão estruturadas em duas premissas, quais sejam: “a primeira é que a ocupação se estenderá por período temporal um pouco maior do que na breve ocupação; e depois porque essa intervenção deverá ser indenizada”³⁸, como estabelece o artigo 36 do Decreto-Lei N° 3.365, de 21 de junho de 1941³⁹. Em

³⁷ GASPARINI, 2012, p. 890.

³⁸ CARVALHO FILHO, 2011, p. 729.

³⁹ 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 19 mar. 2013.

decorrência de tal arquétipo, a autoexecutoriedade decorrente do ato instituidor da ocupação não dispensa a comunicação ao proprietário.

De maneira diversa deve ser abordada a ocupação temporária desvinculada da desapropriação. Nesta situação, a atividade é considerada como autoexecutória e dispensa ato formal, tal como é o uso de terrenos baldios para a alocação de máquinas e equipamentos. Em se tratando de serviços eleitorais, o formalismo está circunscrito a um ofício da autoridade policial comunicando a data e o horário do uso da propriedade privada. Afora isso, o consentimento do proprietário ou mesmo a ocupação gratuita não tem o condão de desnaturar essa espécie de intervenção, vindicando apenas menor formalismo do que na situação de ocupação temporária vinculada a processo expropriatório.

No que se refere à extinção da ocupação temporária, a propriedade deve ser desocupada tão logo esteja concluída a atividade pública, porquanto o instituto em tela visa a consecução de obras e serviços públicos. É perceptível, deste modo, que prevalece o corolário que extinto a causa, extingui-se o efeito. *“Se o Poder Público, porém, extrapolar os limites legais da ocupação, sua conduta será abusiva e suscetível de invalidação na via judicial”*⁴⁰. Em mesmo sentido, leciona Diógenes Gasparini que a ocupação temporária não deve durar por período superior ao indispensável para o desmonte e retirada, do terreno ocupado, dos bens, equipamentos, máquinas e sobra de material, porquanto, *“após esse tempo, cabe reinteração de posse, pois a ocupação temporária tornou-se ilegal, cumulada com pedido de indenização”*⁴¹.

4 Limitações Administrativas

4.1 Aspecto Conceitual

Inicialmente, as limitações administrativas são determinações de aspecto geral, por meio dos quais o Poder Público impõe a proprietários indeterminados obrigações positivas, negativas ou permissivas, para o fim de condicionar as propriedades no atendimento da função social. Meirelles, neste diapasão, salienta que *“a limitação administrativa é toda imposição geral, gratuita, unilateral e de ordem*

⁴⁰ CARVALHO FILHO, 2011, p. 730.

⁴¹ GASPARINI, 2012, p. 890.

*pública condicionadora do exercício de direitos ou de atividades particulares às exigências do bem-estar social*⁴². Em mesmo sedimento, Gasparini, com bastante lucidez, obtempera que a limitação administrativa é *“toda imposição do Estado, de caráter geral, que condiciona direitos dominiais do proprietário, independente de qualquer indenização”*⁴³.

É possível citar como exemplos de obrigação positiva aos proprietários a quem impõe a limpeza de terrenos ou a que impõe o parcelamento ou a edificação compulsória. Da mesma maneira, é possível que sejam impostas obrigações negativas, tal como a proibição de construir além de determinado número de pavimentos, limitação conhecida como gabarito de prédios. A propriedade, ainda, é limitada por meio de obrigações permissivas, ou seja, aquelas em que o proprietário tem que tolerar a ação administrativa, como, por exemplo, a permissão de vistorias em elevadores de edifícios e ingresso de agentes passa fins de vigilância sanitária. *“No caso das limitações administrativas, o Poder Público não pretende levar a cabo qualquer obra ou serviço público. Pretende, ao contrário, condicionar as propriedades à verdadeira função social que delas é exigida”*⁴⁴, mesmo que ocorra a colidência com os interesses individuais dos proprietários.

Quadra salientar que as limitações administrativas representam modalidades de expressão da supremacia geral que o Estado exerce sobre pessoas e coisas existentes no seu território, defluindo do condicionamento da propriedade privada e das atividades individuais ao bem-estar da comunidade. Conforme já se decidiu *“os regulamentos são limitações administrativas que encerram preceitos de ordem pública, derivados do poder de polícia do Município, inerente e indissociável da Administração e se exteriorizam em imposições unilaterais e imperativas”*⁴⁵,

⁴² MEIRELLES, 2012, p. 695.

⁴³ GASPARINI, 2012, p. 887.

⁴⁴ CARVALHO FILHO, 2011, p. 731.

⁴⁵ RIO GRANDE DO SUL (ESTADO). **Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul**. Acórdão proferido em Agravo de Instrumento Nº 70030301527. Agravo de instrumento. Ação civil pública. Liminar suspendendo a licença de construção. Dano ambiental. Construção em área de preservação. Prova. Inexistência. O proprietário pode levantar em seu terreno as construções que lhe aprovar, salvo direito dos vizinhos e os regulamentos administrativos (art. 1.299 do CC). Os regulamentos são limitações administrativas que encerram preceitos de ordem pública, derivados do poder de polícia do Município, inerente e indissociável da Administração e se exteriorizam em imposições unilaterais e imperativas sob a tríplice modalidade positiva (fazer), negativa (não fazer) ou permissiva (deixar fazer). No caso dos autos, o agravante expediu licença de construção, conforme revela a documentação carreada aos autos. Por outro lado, não há prova de que a futura construção irá atingir área de preservação. Inexistente, portanto, a comprovação do dano ambiental. Não

sendo manifestadas sob a tríplice modalidade positiva (fazer), negativa (não fazer) ou permissiva (deixar fazer).

4.2 Natureza Jurídica das Limitações Administrativas

Ao se esmiuçarem as limitações administrativas, necessário se faz destacar aspectos concernentes às suas naturezas jurídicas. O primeiro deles toca à natureza dos atos de impõem as obrigações, uma vez que as manifestações volitivas do Poder Público, no sentido das limitações, pode se consubstanciar por leis ou por atos administrativos normativos. *“Serão eles sempre gerais, porque, contrariamente ao que ocorre com as formas interventivas anteriores, as limitações não se destinam a imóveis específicos, mas a um grupamento de propriedades em que é dispensável a identificação”*⁴⁶. É observável, desta sorte, que subsiste a indeterminabilidade acerca do universo de destinatários e de propriedades alcançadas pelas limitações.

Outro aspecto que merece ser abordado, em razão da relevância para a análise do tema, consiste na distinção que repousa sobre limitação e restrição do direito. A restrição toca ao exercício em si das faculdades inerentes ao conteúdo do direito, ao passo que a limitação já constitui o conteúdo do direito, isto é, o próprio direito de propriedade tem sua dimensão jurídica condicionada pelas várias limitações estatuídas no ordenamento jurídico. Desta maneira, o conteúdo do direito já teria reduções concernentes às limitações administrativas, aos direitos de vizinhança etc. Assim, ao se caracterizar a natureza jurídica das limitações administrativas, é possível dizer que se trata de atos legislativos ou administrativos, de caráter geral, que estabelecem o contorno do próprio direito de propriedade.

4.3 Fundamentos do Instituto das Limitações Administrativas

O fundamento genérico às ocupações temporárias encontra amparo nas disposições ventiladas pelos artigos 5º, inciso XXIII⁴⁷, e 170, inciso III⁴⁸, ambos da

vislumbro, assim, a verossimilhança no direito invocado pelo autor para fundamentar a suspensão da licença de construção. Agravo provido. Órgão Julgador: Vigésima Primeira Câmara Cível. Relator: Desembargador Marco Aurélio Heinz. Julgado em 20.01.2010. Disponível em: <www.tjrs.jus.br>. Acesso em 19 mar. 2013.

⁴⁶ CARVALHO FILHO, 2011, p. 732.

⁴⁷ BRASIL. **Constituição (1988). Constituição (da) República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 19 mar. 2013: “**Art.**

Constituição Federal, porquanto ambos qualificam a propriedade como direito condicionado ao atendimento da função social. Em relação, porém, às limitações administrativas, oportunamente, tem que se invocar outro fundamento, consistente no exercício do poder de polícia, porquanto este encerra exatamente a prática de atos administrativos que restringem e condicionam a liberdade e a propriedade, com vista ao interesse coletivo. Como bem salienta Gasparini, as limitações administrativas “*são instituídas por lei de qualquer das entidades políticas (União, Estado-membro, Distrito Federal, Municípios), consoante a respectiva competência, por tratar-se de matéria de natureza administrativa*”⁴⁹.

Em decorrência de tal aspecto, incabível é, aos proprietários, a utilização de qualquer medida administrativa ou judicial, com o escopo de obstar a imposição das limitações sobre as propriedades. Insta acrescentar, também, que “*as limitações ou estarão estampadas na própria lei, ou em atos normativos fundados em lei. Implicam, pois, o exercício do poder estatal para assegurar o bem-estar comum*”⁵⁰. No mais, é importante evidenciar que as ações administrativas em comento encontra respaldo mais remoto na denominada supremacia geral, também nomeada de sujeição geral, retratada no poder de soberania estatal. De maneira mais próxima, o fundamento repousa na supremacia especial, ou sujeição especial, que está direcionada especificamente a propriedades definidas.

4.4 Indenização

Decorrendo de imposições gerais, as limitações administrativas não rendem ensejo à indenização em favor dos proprietários. Com efeitos, as normas genéricas não a visam a uma determinada restrição nesta ou naquela propriedade, alcançam quantidade indeterminada de propriedades. Dessa maneira, contrariar interesses dos proprietários, mas nunca interesses de índole subjetiva. Por outro

⁵⁰ 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”.

⁴⁸ BRASIL. **Constituição (1988). Constituição (da) República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 19 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”.

⁴⁹ GASPARINI, 2012, p. 888.

⁵⁰ CARVALHO FILHO, 2011, p. 733.

lado, inexistem prejuízos individualizados, mas sacrifícios gerais a que se devem obrigar os membros da coletividade em favor desta.

Mister se faz evidenciar que inexistente causa jurídica para qualquer espécie de indenização a ser adimplida pelo Poder Público. Não incide, por consequência, a responsabilidade civil do Ente Estatal geradora do dever indenizatório, exceto que sejam causados prejuízos a determinados proprietários, em virtude de conduta administrativa. Tão somente quando restar materializado vício na conduta, incumbirá ao Estado à devida responsabilidade, na forma preconizada na Constituição Federal⁵¹. Prima pontuar que, de maneira corriqueira, ocorre confusão entre os efeitos indenizatórios, no que concernem aos institutos do alinhamento e do recuo obrigatório de construção.

O primeiro consiste na linha limítrofe entre a propriedade aos bens de uso comum do povo, tal como ruas, estradas e avenidas. Em sobrevindo alteração no alinhamento pelo Poder Público, reduzindo a área da propriedade privada, tem o dever de indenizar os proprietários prejudicados pelo novo traçado. Todavia, o recuo de construção consiste em limitação administrativa genérica, por meio da qual o Poder Público não concede licença para novas edificações em determinado percurso da propriedade. Neste sedimento, a propriedade continua sob o domínio normal do proprietário, de maneira que não cabe qualquer indenização. “*Em suma, o alinhamento rende ensejo à perda de propriedade e, conseqüentemente, à indenização, ao passo que o recuo impõe uma limitação de uso, não sendo devida qualquer indenização*”⁵², conforme conclui Carvalho Filho.

⁵¹ BRASIL. **Constituição (1988). Constituição (da) República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 19 mar. 2013.

⁵² CARVALHO FILHO, 2011, p. 734.

REFERÊNCIA:

BRASIL. **Constituição (1988). Constituição (da) República Federativa do Brasil.** Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 19 mar. 2013.

BRASIL. **Decreto-Lei N° 2, de 11 de fevereiro de 1966.** Autoriza a requisição de bens ou serviços essenciais da população e da outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 19 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 19 mar. 2013.

BRASIL. **Decreto-Lei N° 4.812, de 08 de outubro de 1942.** Dispõe sobre a requisição de bens imóveis e móveis, necessários às forças armadas e à defesa passiva da população e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 19 mar. 2013.

BRASIL. **Lei N° 8.080, de 19 de setembro de 1990.** Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 19 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: 19 mar. 2013.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça.** Disponível em: <www.stj.jus.br>. Acesso em 19 mar. 2013.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal.** Disponível em: <www.stf.jus.br>. Acesso em 19 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: Saraiva, 2012.

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

MINAS GERAIS (ESTADO). **Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais**. Disponível em: <www.tjmg.jus.br>. Acesso em 19 mar. 2013.

RIO DE JANEIRO (ESTADO). **Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro**. Disponível em: <www.tjrj.jus.br>. Acesso em 19 mar. 2013.

RIO GRANDE DO SUL (ESTADO). **Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul**. Disponível em: <www.tjrs.jus.br>. Acesso em 19 mar. 2013.

SÃO PAULO (ESTADO). **Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo**. Disponível em: <www.tjsp.jus.br>. Acesso em 19 mar. 2013.