



PUCMM
Pontificia Universidad Católica
Madre y Maestra



LIMITACIONES AL DERECHO DE PROPIEDAD Y SU INDEMNIZACIÓN

ESTUDIOS SOBRE LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA PROPIEDAD

**GERARDO GARCÍA-ÁLVAREZ
JULIÁN A. PIMIENTO ECHEVERRI
HÉCTOR ALÍES RIVAS
JORGE PAÇÃO
(EDITORES)**

**XIII ENCUENTRO DE LA RED
INTERNACIONAL DE BIENES PÚBLICOS**

**REPÚBLICA DOMINICANA
JUNIO, 2025**

346.04
L734

Limitaciones al derecho de propiedad y su indemnización. Estudios sobre la función social de la propiedad / Gerardo García-Álvarez ; Julián A. Pimiento Echeverri ; Héctor Alíes Rivas ; Jorge Pação ... [y otros 18] ; Angel Potentini [editor], 1.ª ed. -- Santo Domingo : Librería Jurídica Internacional, 2025.
x, 538 págs.

Incluye índice.

ISBN: 978-9945-584-17-2

1. Derecho de Propiedad, 2. Derecho Urbanístico. -- República Dominicana.



Título de la obra:

LIMITACIONES AL DERECHO DE PROPIEDAD Y SU INDEMNIZACIÓN ESTUDIOS SOBRE LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA PROPIEDAD

Editores:

Gerardo García-Álvarez

Julián A. Pimiento Echeverri

Héctor Alíes Rivas

Jorge Pação

Editor de diseño y maquetación

José Miguel Pérez N.

ISBN: 978-9945-584-17-2

Bajo los auspicios y cuidado de:



Av. Rómulo Betancourt n.º 1208, Plaza Sahitá, Local 16, Bella Vista, D. N.

República Dominicana, tels. 809.476.9066 • 809.412.8616

Email: libreriajuridicainternacional@hotmail.com

Hechos los depósitos y registros que manda la Ley n.º 65-00
sobre Derecho de Autor de la República Dominicana.

Impreso en la República Dominicana/Printed in Dominican Republic

Reservados todos los derechos. Ni la totalidad ni parte de este libro puede reproducirse o transmitirse por ningún procedimiento electrónico o mecánico, incluyendo fotocopia, grabación magnética o cualquier almacenamiento de información y sistema de recuperación, sin permiso del autor.

CONTENIDO

Presentación.....	ix
FUNDAMENTO DE LAS LIMITACIONES AL DERECHO DE PROPIEDAD	
1. Fundamentos y límites de la intervención del estado en el derecho de propiedad Julían A. Pimiento Echeverri (Colombia)	3
2. Las restricciones a la propiedad privada por razones urbanísticas y ambientales Alfonso Buteler (Argentina)	49
3. Teoría de las vinculaciones singulares urbanísticas Fernando López Ramón (España)	75
4. Bienes públicos y limitaciones al derecho de propiedad. Servidumbres, vinculaciones y delimitaciones singulares Graciela Ruocco (Uruguay)	115
5. Propiedad y economía colaborativa Orlando Vignolo Cueva (Perú)	133
6. Bens públicos e propriedade privada no sistema jurídico português: servidões, restrições e outros efeitos jurídico-dominiais sobre a propriedade privada João Miranda (Portugal) Jorge Pação (Portugal)	155
7. A servidão administrativa no direito brasileiro André Saddy (Brasil) Patricia Regina Pinheiro Sampaio (Brasil)	183

A SERVIDÃO ADMINISTRATIVA NO DIREITO BRASILEIRO

*André Saddy (Brasil)**

*Patricia Regina Pinheiro Sampaio (Brasil)***

SUMÁRIO: I. Introdução. II. Breves notas sobre o instituto da servidão. III. Fundamentos do instituto no direito brasileiro. IV. As características da servidão administrativa. 4.1 Servidões e limitações administrativas. 4.2 Direito sobre prédios ou em benefício de utilidades públicas? 4.3 Servidão administrativa v. afetação. 4.4 Formas de instituição da servidão administrativa. 4.5 Extinção. 4.6 A servidão administrativa é sempre indenizável? 4.7 Procedimento de instituição de servidão no direito brasileiro. 4.8 É possível instituir uma servidão administrativa sobre bem público? V. A relevância das servidões administrativas no contexto dos projetos de infraestrutura. VI. Conclusões. VII. Referências.

* Pós-Doutor pelo Centre for Socio-Legal Studies da Faculty of Law da University of Oxford, Doutor Europeu em "Problemas actuales de Derecho Administrativo" pela Facultad de Derecho da Universidad Complutense de Madrid, com apoio da Becas Complutense Predoctorales en España, Mestre em Administração Pública pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, com apoio do Programa Alfan, Programa de Bolsas de Alto Nível da União Europeia para América Latina, pós-graduado em Regulação Pública e Concorrência pelo Centro de Estudos de Direito Público e Regulação (CEDIPRE) da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Professor de direito administrativo da Faculdade de Direito, do Mestrado em Direito Constitucional e do Doutorado em Direitos, Instituições e Negócios da Universidade Federal Fluminense (UFF). Professor de direito administrativo do Departamento de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). Diretor Executivo do Instituto Brasileiro de Direito Administrativo (IBDA). Vice-Presidente do Instituto de Direito Administrativo do Rio de Janeiro (IDARJ). Presidente Honorífico do Centro de Estudos Empírico-Jurídicos (CEEJ). Idealizador e Coordenador do Grupo de Pesquisa, Ensino e Extensão em Direito Administrativo Contemporâneo (GDAC). Sócio-fundador do escritório Saddy Advogados. Consultor e parecerista. Professora da Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas no Rio de Janeiro (FGV Direito Rio). Doutora e mestra pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Foi Distinguished Visiting Professor na George Mason University/ A. Scalia Law School. Membro da Comissão de Direito Administrativo do Instituto dos Advogados Brasileiros (IAB). Diretora Acadêmica da Associação Brasileira de Direito e Economia (ABDE). Advogada.

I. INTRODUÇÃO

Este artigo³⁶⁷ apresenta algumas questões controvertidas na doutrina e jurisprudência brasileiras acerca da servidão administrativa.

Trata-se de instituto que se insere no conjunto de intervenções que podem ser impostas pelo poder público sobre direitos de propriedade privada em benefício da coletividade. Essa modalidade de intervenção estatal busca equilibrar os direitos individuais com o interesse coletivo, garantindo a continuidade de serviços públicos e políticas estatais sem a necessidade de supressão total da propriedade privada. Trata-se, portanto, de instrumento de menor carga interventiva sobre o particular do que a desapropriação.

Para os fins aqui propostos, o artigo encontra-se dividido da seguinte forma:

Inicia-se com breve histórico sobre o instituto da servidão (seção 2). Na sequência, trazem-se os fundamentos da servidão administrativa no direito brasileiro (seção 3). Em seguida, apresentam-se algumas controvérsias acerca do instituto, como as que giram em torno do seu objeto e forma de constituição (seção 4). Adiante são discutidas as principais características da servidão administrativa e suas controvérsias (seção 5). Por fim, é trazida a discussão em torno da natureza jurídica dos compartilhamentos de infraestrutura (seção 6) e, ao final, apresentam-se as conclusões.

II. BREVES NOTAS SOBRE O INSTITUTO DA SERVIDÃO

Deve-se aos romanos o estudo sistematizado da propriedade, os quais nos trouxeram a sua clássica definição: "o poder mais absoluto que uma pessoa podia ter sobre uma coisa: o direito de a utilizar como quiser, de a desfrutar e de receber os seus frutos, de dispor dela livremente".³⁶⁸ Ainda assim, o direito romano admitia a possibilidade de se limitar o exercício dos atributos dominais pelo proprietário, sendo, portanto, romana a origem dos institutos da servidão e do usufruto, que

³⁶⁷ Este artigo é uma versão amplamente revista, modificada e atualizada de texto originalmente publicado em SAMPAIO, Patrícia Regina Pinheiro. *Breves considerações acerca da servidão administrativa*. In ARAGÃO, Alexandre Santos de; STRINGHINI, Adriano Candido; SAMPAIO, Patrícia Regina Pinheiro. *Servidão administrativa e compartilhamento de infraestruturas: regulação e concorrência*. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

³⁶⁸ GILISSEN, John. *Introdução histórica ao direito*. 2. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1995, p. 638.

nascem interligados.³⁶⁹ A servidão civil surge como direito entre prédios, definição até hoje consagrada no direito civil pátrio.³⁷⁰

Do direito romano extraem-se características fundamentais às servidões³⁷¹: (i) *nulli res sua servit*, ou seja, não se pode instituir servidão sobre prédio de mesma titularidade do dominante. A atualidade do brocardo permanece e, especificamente no campo das servidões administrativas, proíbe que um mesmo ente público seja titular dos prédios dominante e serviente; (ii) *servitus in faciendo consistere nequit*, ou seja, da instituição de uma servidão não pode decorrer uma obrigação de fazer, mas apenas um dever de se abster ou de suportar. Em sede de servidão administrativa, a doutrina diverge até a atualidade sobre a possibilidade de se utilizar o instituto para obrigar um particular a um *fazer* em benefício da coletividade; e (iii) *servitus servitutis esse non potest*, segundo a qual não se pode instituir servidão sobre servidão.

As servidões administrativas distinguem-se das civis ao menos por quatro características: podem impor ao proprietário obrigações de fazer; não se extinguem por usucapião; podem gravar bens do domínio público, conforme será adiante mencionado; e em regra não são indenizáveis, podendo sê-lo quando comprovado dano específico ao proprietário.³⁷²

III. FUNDAMENTOS DO INSTITUTO NO DIREITO BRASILEIRO

A servidão administrativa não encontra expressa guarida constitucional no direito brasileiro, que apenas disciplinou, em várias oportunidades, a desapropriação. De acordo com a Constituição Federal, desapropriações podem ser por utilidade pública ou interesse social, ou ter natureza sancionatória, como nos casos da desapropriação-sanção urbana e desapropriação-sanção rural (aplicáveis a imóveis que deixam de cumprir sua função social, nos termos da Constituição, e que são indenizadas, em título das dívidas pública e agrária, resgatáveis em até dez ou vinte anos, respectivamente). A Constituição disciplina ainda as expropriações, que são os casos de desapropriação sem indenização, possíveis apenas para as propriedades

³⁶⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Servidão Administrativa*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1978, p. 40.

³⁷⁰ Nesse sentido, dispõe o artigo 1378 do Novo Código Civil (Lei nº 10.406/2002): "A servidão proporciona 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".

³⁷¹ Os brocardos são mencionados pela Professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro, *ob. cit.* (1978), p. 41 e ss.

³⁷² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 31ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 182.

onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas ou a exploração de trabalho escravo.³⁷³

Embora a servidão administrativa não tenha sido expressamente contemplada, tem-se que, se a Constituição Federal autoriza a medida mais severa – a perda da propriedade por meio da desapropriação – também aceita a imposição aos particulares de restrição administrativa menos grave, como a servidão administrativa. No Brasil, a servidão administrativa é, inclusive, regida pelo mesmo diploma legal das desapropriações por utilidade pública – o decreto-lei 3365/1941, sendo o instituto mencionado em apenas um artigo da lei, que determina que se aplique às servidões administrativas as normas sobre desapropriação, no que couber.³⁷⁴

A supremacia do interesse público sobre o particular, considerado por Celso Antônio Bandeira de Mello “*condição, até mesmo, da sobrevivência e asseguramento deste último*”³⁷⁵, apresenta-se por vezes como princípio justificador do direito de o poder público restringir a propriedade privada. No entanto, se o direito brasileiro assegura poderes ao Estado para intervir sobre a propriedade particular, de outro lado, a visão contemporânea do direito administrativo exige motivação do ato estatal que declara um bem privado de utilidade pública para fins de instituição de servidão administrativa; proporcionalidade nessa decisão; e a presença de uma finalidade pública clara que a justifique.³⁷⁶ Motivação, proporcionalidade, finalidade, impessoalidade, eficiência e economicidade, são alguns dos princípios constitucionais que regem a atuação discricionária do gestor público brasileiro, não sendo exceção as deliberações acerca da instituição de servidões administrativas.

A função social da propriedade, princípio explícito da Ordem Constitucional brasileira (art. 5º, XXIII e art. 170, III), também pode ser invocada como fundamento para as restrições estatais sobre a propriedade privada. Merece ser lembrado que, para que seja imposta uma servidão administrativa não é necessário que haja violação da função social da propriedade; o ponto fulcral reside no fato de que o exercício do direito de propriedade pode sofrer restrições para que seja atendido um

³⁷³ Constituição Federal. Art. 5º, XXIV; art. 182, § 4º, III; art. 184; art. 216, § 1º; art. 243.

³⁷⁴ Decreto-lei 3365/1941. Dispõe sobre as desapropriações por utilidade pública. Art. 40. O expropriante poderá constituir servidões, mediante indenização na forma desta lei.

³⁷⁵ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1998, p. 29.

³⁷⁶ Existe, de outro lado, corrente doutrinária que sustenta a inexistência do princípio da supremacia do interesse público, entendendo que, em casos de colisão entre interesses públicos e privados, deve-se ponderar as características do caso concreto, à luz do princípio da proporcionalidade. Veja-se, nesse sentido, SARMENTO, Daniel (org.). *Interesses públicos versus interesses privados: desconstruindo o princípio da supremacia do interesse público*. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2005.

interesse público relevante, desde que de forma proporcional³⁷⁷ e de acordo com o devido processo legal, cujas formalidades serão descritas adiante.

IV. AS CARACTERÍSTICAS DA SERVIDÃO ADMINISTRATIVA

4.1. Servidões e limitações administrativas

Celso Antônio Bandeira de Mello destaca a diferença entre as servidões de direito público e meras limitações administrativas, essas últimas próprias do poder de polícia³⁷⁸. Segundo o autor, enquanto as limitações conformam o direito de propriedade, nas servidões administrativas, o *"bem é colocado sob parcial senhoria da coletividade"*, ou seja, *"na servidão, o bem é contemplado como já sendo portador de uma utilidade que o Poder Público deseja captar em proveito da coletividade"*.³⁷⁹ Ainda para o autor, distinguem-se as servidões administrativas das meras limitações pelo fato de que, nas primeiras, ou o gravame deriva de um ato específico, ou a utilidade oferecida por um bem gravado fica em condição de ser singularmente fruível pela coletividade.³⁸⁰

Para Maria Sylvia Zanella Di Pietro³⁸¹, se o poder público institui uma restrição em um imóvel em benefício de interesse público genérico e abstrato (como a estética e o meio ambiente), existe limitação administrativa; para que se caracterize a servidão administrativa, faz-se necessário que, como dominante, exista coisa concreta, palpável, a usufruir a vantagem fornecida pelo prédio serviente.

Parte da doutrina nacional distingue as servidões das limitações administrativas pelo critério da forma de sua constituição: se a restrição à propriedade é criada por lei, seria caso de limitação administrativa, pois servidões administrativas requereriam ato administrativo ou decisão judicial contendo a individualização do

³⁷⁷ Nas palavras de Marçal Justen Filho, "as liberdades e os direitos devem ser fruídos pelos particulares com observância das exigências da proporcionalidade. E as limitações estatais impostas ao gozo pelos particulares de suas liberdades também se orienta pelo mesmo regime jurídico". JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 15ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

³⁷⁸ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Apontamentos sobre o poder de polícia. *Revista de Direito Público, São Paulo*, v. 2, n. 9, p. 55-68, jul./set. 1969, p. 61. Assim, poder de polícia é definido como "a atividade da Administração Pública, expressa em atos normativos ou concretos, de condicionar, com fundamento em sua supremacia geral e na forma da lei, a liberdade e a propriedade dos indivíduos, mediante ação ora fiscalizadora, ora preventiva, ora repressiva, impondo coercitivamente aos particulares um dever de abstenção (*'non facere'*) a fim de conformar-lhes o comportamento aos interesses sociais consagrados no sistema normativo". *Ob. cit.*, p. 62.

³⁷⁹ *Ob. cit.*, p. 59.

³⁸⁰ *Ob. cit.*, p. 65.

³⁸¹ *Ob. cit.* (2000), p. 142.

objeto.³⁸² Como se verá adiante, a possibilidade de instituição de servidão administrativa por lei constitui tema controvertido, havendo parcela da doutrina brasileira que admite essa possibilidade.

Em regra, considera-se que, no caso das limitações, está-se diante de direitos e obrigações de natureza pessoal que, a princípio, pelo seu caráter de abstração, generalidade e amplitude, não são indenizáveis. De fato, o princípio a distinguir as servidões das meras limitações seria o de que as primeiras afetam o atributo da *exclusividade* da propriedade, uma vez que impõem ao proprietário um desmembramento do seu direito.³⁸³

Nesse sentido, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) negou direito à indenização a um particular em decorrência de legislação que instituiu área *non aedificandi* nas margens de rodovias, ao entendimento de que se tratava de mera limitação administrativa.³⁸⁴ No entanto, também no caso das servidões administrativas a indenização não se presume, ficando na dependência da prova, pelo titular do imóvel serviente, de efetivo dano decorrente de sua imposição.

4.2 Direito sobre prédios ou em benefício de utilidades públicas?

Outra questão sobre a qual se debruça a doutrina reside na natureza jurídica do bem sobre o qual incide a servidão administrativa. Para uns, será necessariamente uma obrigação a incidir sobre bens imóveis; para outros, podem ser instituídas sobre diferentes espécies de bens privados, tendo por beneficiário algum serviço público.

Segundo José Cretella Júnior, a servidão administrativa constitui “o direito público real constituído por pessoa jurídica de direito público sobre imóvel do domínio privado para que este, como prolongamento do domínio público, possa atender ao

³⁸² Apresentando as diferentes correntes doutrinárias, veja-se OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende de. *Curso de direito administrativo*. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 609.

³⁸³ BIELSA, Rafael. *Derecho Administrativo*. Buenos Aires: El Ateneo, 1947, tomo III, p. 406.

³⁸⁴ “2. Criação de área *non aedificandi* decorreu de disposição legal genérica, uma vez que imposta a todo titular do domínio de imóveis lindeiros a rodovias, *in casu*, o art. 4º, III, da Lei de Parcelamento do Solo Urbano, antes da alteração legislativa trazida pela Lei n.º 10.932/2004, e vigente à época do alargamento, que preceituava o seguinte: “Art. 4º - Os loteamentos deverão atender, pelo menos, aos seguintes requisitos: (...) III - ao longo das águas correntes e dormentes e das faixas de domínio público das rodovias e ferrovias e dutos será obrigatória a reserva de uma faixa *non aedificandi* de 15 (quinze) metros de cada lado, salvo maiores exigências da legislação específica;” 3. A proibição de construir advinda de referido preceito legal, tendo em vista o seu caráter geral e abstrato, não se constitui em servidão administrativa indenizável por natureza, mas, se caracteriza como mera limitação administrativa e, por conseguinte, não gera direito à indenização.” STJ, Resp 750050 / SC, Rel Min. Luiz Fux, DJ 07/11/2006.

interesse coletivo".³⁸⁵ Maria Sylvia Zanella Di Pietro também conceitua a servidão administrativa como "direito real, de natureza pública, instituído sobre imóvel de propriedade alheia, com base em lei, por entidade pública, ou por seus delegados, em favor de coisa afetada a fins de utilidade pública."³⁸⁶

Há quem entenda ter natureza de servidão administrativa o fato de uma legislação ou ato administrativo exigir que determinado prestador de um serviço público o forneça gratuitamente a agentes públicos em serviço. Nesse sentido, Adilson Dallari defende que "basta que algo seja suscetível de apropriação e tenha utilidade prática para que essa utilidade possa ser parcialmente absorvida pelo Poder Público, sem extinguir a propriedade privada, mediante a constituição de uma servidão administrativa". O autor ilustra sua posição: "a obrigatoriedade, imposta por lei, das empresas de transporte coletivo conduzirem gratuitamente militares fardados e carteiros pode ser entendida como uma servidão administrativa recaindo sobre serviço público."³⁸⁷

Trata-se, no entanto, de posição minoritária, que requereu a crítica de José dos Santos Carvalho Filho, para quem "é necessário diferenciar as servidões prediais das impropriamente denominadas servidões pessoais, as quais 'não passam de vantagens proporcionadas a alguém' e, dessa maneira, se caracterizam mais como direitos de crédito, e não como direito real".³⁸⁸

Da perspectiva do beneficiário da servidão administrativa, Ruy Cirne Lima destaca que a "coisa" dominante na servidão administrativa não é um imóvel, mas "o serviço público, ou seja, a organização de pessoas e bens constituída para executá-la", sendo que "a noção de serviço público não implica necessariamente a da propriedade de um imóvel, no qual a organização assente o seu funcionamento, e em favor do qual a servidão administrativa se constitua".³⁸⁹ Para o autor, uma das características peculiares à servidão administrativa e que a distingue da civil é justamente a desnecessidade de haver um prédio ou coisa dominante a se beneficiar da servidão.

Nessa linha, e da perspectiva do direito comparado, mostra-se interessante trazer a doutrina que diferencia as servidões administrativas entre prediais e pessoais.

³⁸⁵ CRETILLA JÚNIOR, José. *Direito administrativo brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 1999, p. 573.

³⁸⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Servidão administrativa*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1978, p. 56.

³⁸⁷ DALLARI, Adilson de Abreu. *Servidões administrativas*. *Revista da Procuradoria Geral do Estado do Rio Grande do Sul*, v. 9, n. 25, 1979, p. 37.

³⁸⁸ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Atlas, 37ª ed. São Paulo: Atlas, 2023, p. 670.

³⁸⁹ LIMA, Ruy Cirne. *Das servidões administrativas*. In *Revista de Direito Público*, nº 5, jul/set 1968, p. 24. O professor cita como exemplo a servidão administrativa de apoio de fios condutores de eletricidade, na qual a "res dominans" seria o serviço público de fornecimento de energia elétrica. *Ob. cit.*, p. 26.

A legislação brasileira, ao exigir que a servidão administrativa tenha por fim uma "utilidade pública", reconhece que essas restrições administrativas são impostas em favor de um bem jurídico – a utilidade pública – e não de um prédio público. De fato, a legislação brasileira autoriza o chefe do Poder Executivo e algumas autoridades a instituírem servidões administrativas em benefício de serviços públicos ou atividades que, mesmo não sendo serviços públicos, possuem relevante utilidade para a sociedade (como é o caso dos gasodutos de transporte). São atividades que costumam requerer a instalação de servidões administrativas a construção e operação de linhas de transmissão de energia elétrica, ferrovias, gasodutos, tubulações de saneamento, dentre outras.³⁹⁰

Ainda nessa perspectiva, outro elemento interessante a distinguir servidões administrativas e civis consiste nos seus efeitos sobre o serviente. Enquanto as servidões civis constituem obrigações de não fazer (e.g., não construir para não retirar a vista do prédio situado atrás) e suportar (e.g., suportar a passagem do dono do imóvel vizinho), as servidões administrativas podem acarretar obrigações de fazer (ex. cercar, podar árvores)³⁹¹ e de não fazer, como não cultivar na faixa *non aedificandi* de segurança das linhas de transmissão de energia elétrica.³⁹²

4.3 Servidão administrativa v. afetação

Distinção relevante também é a realizada pela doutrina entre servidão administrativa e afetação. Caso o imóvel serviente pertença ao mesmo ente público que determina que o bem seja destinado a certa finalidade pública, está-se diante do fenômeno da *afetação* de um bem público, mas não de servidão administrativa.

³⁹⁰ As hipóteses que sustentam a imposição de servidão administrativa estão elencadas no art. 5º do decreto-lei 3365/1941 e incluem temas de segurança nacional, salubridade pública, provisão de serviços públicos, construção de edifícios públicos, monumentos comemorativos e cemitério, preservação de bens do patrimônio histórico, dentre outras hipóteses previstas nesta norma e em leis especiais.

³⁹¹ Nesse sentido, Maria Sylvia Zanella Di Pietro, para quem "algumas servidões administrativas traduzem-se por obrigações positivas confiadas ao proprietário do prédio serviente, obrigando, por exemplo, a roçar o mato, podar ou cortar árvores, tratando-se de estadas que atravessam uma floresta, ou então, obrigando ao alinhamento particular". *Ob. cit.*, (1978), p. 49. Em sentido contrário, negando poder as servidões administrativas consagrar obrigações de fazer, Rafael Bielsa, segundo o qual "*las obligaciones de hacer, impuestas por la autoridad en razón de necesidad o utilidad pública, pueden ser contribuciones, medidas de policía, etc, pero no servidumbres ni restricciones a la propiedad.*" Segundo o autor, a natureza do instituto, tanto na seara civil como na administrativa, não comporta obrigações de fazer, mas somente obrigações de não fazer e de suportar. *Ob. cit.*, p. 409.

³⁹² O exemplo é de Marçal Justen Filho, *ob. cit.*

Pressuposto da servidão é que haja um bem de propriedade alheia – ou, ao menos um serviço – exercido por um terceiro distinto do ente público que impõe a servidão.³⁹³

Em sentido contrário, Marcelo Caetano defendia que as servidões administrativas podem ser instituídas em favor do mesmo ente titular do domínio do prédio serviente: *“as servidões administrativas podem onerar um prédio pertencente ao mesmo dono da coisa dominial. Assim, os prédios do Estado situados na margem das correntes de água navegáveis e flutuáveis estão sujeitos à servidão de margem”*. Em contraposição a esse entendimento, manifestou-se Maria Sylvia Zanella Di Pietro: *“É conhecida a lição de Marcelo Caetano, que aponta como uma das características da servidão administrativa o fato de poderem onerar um prédio pertencente ao mesmo dono da coisa dominante”*. Para a autora, no caso ilustrado por Caetano, *“no entanto, o que ocorre é que se o prédio à margem do rio for do domínio do Estado, não existe propriamente servidão, mas tão-somente, bem público afetado a determinado fim; a utilização da margem do rio, no caso, não constitui servidão, mas a própria finalidade à qual o bem está afetado”*.³⁹⁴

4.4 Formas de instituição da servidão administrativa

Segundo Rafael Carvalho Rezende de Oliveira, as servidões administrativas podem constituir-se (i) por acordo, caso no qual, após a declaração de utilidade pública, as partes firmarão instrumento de caráter consensual para fins de registro no Registro Geral de Imóveis; (ii) por sentença judicial; ou (iii) por usucapião.³⁹⁵

Todavia, mesmo nos casos de acordo, a maioria da doutrina defende que para a instituição de servidão administrativa é necessária prévia declaração de utilidade pública pelo ente público competente, sendo aplicável o procedimento requerido pelo decreto-lei nº 3.365/1941 para a desapropriação.³⁹⁶

Cumprido, todavia, ressaltar a posição minoritária de José Carlos de Moraes Salles, para quem a declaração de utilidade pública somente teria lugar na desapropriação, pois nesse caso o agente privado vê-se destituído de seu bem. Uma vez que nas servidões administrativas o administrado permanece proprietário, apenas

³⁹³ CAETANO, Marcelo. *Manual de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 1970, tomo II, p. 975.
Ob. cit. (1978), p. 57.

³⁹⁴ *Ob. cit.*, 1978.

³⁹⁵ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Curso de direito administrativo*, pp. 608-9.

³⁹⁶ Para Odete Medauar, a declaração de utilidade pública é prévia e necessária independentemente de a sua instituição ser por via amigável ou judicial. Explica a professora: “Após editado o ato declaratório da servidão, esta poderá concretizar-se por acordo ou mediante sentença do Judiciário em ação movida pelo poder público ou seu delegado.” MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 6ª edição. São Paulo: RT, 2002, p. 423.

se despidendo de alguns dos atributos inerentes ao domínio, não haveria razão para se requerer a aludida declaração, podendo a Administração Pública compor-se amigavelmente com o titular do domínio.³⁹⁷ A declaração de utilidade pública também seria dispensável quando se tratasse de servidão instituída por lei, pois, nesses casos, sua instituição decorreria diretamente da promulgação do texto legal ou do enquadramento de determinado bem em uma das hipóteses previstas na lei.³⁹⁸

Existe, contudo, fundada controvérsia acerca da possibilidade de instituição de servidão administrativa por lei. Para alguns, há a necessidade de ato jurídico concreto para a constituição de servidão administrativa, ou seja, não é possível haver servidões administrativas instituídas genericamente em lei. Para essa corrente, é preciso sempre especificar qual(uais) o(s) prédio(s) que irá(irão) sofrer o gravame.³⁹⁹

Para outro segmento doutrinário, a especificidade não constitui uma característica inerente às servidões administrativas. Nesse sentido, observa Ruy Cirne Lima que o direito romano pós-clássico admitiu a existência de servidões instituídas *ipso iure*, ou seja, sem que houvesse um negócio jurídico a elas subjacente. Para o autor, a servidão administrativa caracteriza-se pela atribuição, a *pessoa certa e determinada*, de uma parcela destacada do conteúdo do domínio⁴⁰⁰. Imperioso é que haja um ente público ou coletividade determinada ou determinável a se beneficiar da servidão, sem que seja necessário individuar os prédios servientes.

³⁹⁷ "A nosso ver, *data vênia*, era inteiramente desnecessária a declaração de utilidade pública aludida, em razão de não se tratar, na espécie, de desapropriação e sim de mera constituição de serventia. Ora, a declaração de utilidade pública é condição indispensável para que se possa, posteriormente, promover a desapropriação de determinado imóvel, ex vi do disposto no art. 2º do decreto-lei n. 3365, de 21.9.1941. Para a constituição de servidão, entretanto, em que não ocorre desapropriação de coisa alguma, parece-nos totalmente desnecessária a mencionada declaração, bastando à entidade pública interessada na servidão compor-se amigavelmente com o particular sobre cujo prédio irá ser constituída, mediante escritura pública a ser devidamente transcrita no registro de imóveis competente." SALLES, José Carlos de Moraes. Servidão administrativa. *Revista de Direito Público*, São Paulo, v. 12, n. 91, abr./jun. 1970, p. 94.

³⁹⁸ Conforme Maria Sylvia Zanella Di Pietro, *ob. cit.* (1978), p. 64.

³⁹⁹ Nesse sentido, José dos Santos Carvalho Filho: "Não consideramos legítima a forma de instituição de servidões administrativas através de lei, como o fazem alguns autores. As servidões são instituídas sobre propriedades determinadas, o que não ocorre com a lei, que estabelece o direito de uso sobre propriedades indeterminadas. Por outro lado, a lei não impõe tipicamente uma restrição mas sim estabelece uma limitação genérica à propriedade, razão por que entendemos que se trata de limitações administrativas." *Ob. cit.* (2023), p. 550.

⁴⁰⁰ Nesse sentido, "O dado conceitual ainda hoje a diferenciar a servidão real da limitação legal do domínio é a subjetivação independente, ou seja, a atribuição, em favor de outrem, pessoal certa e determinada, de uma porção, maior ou menor, de poderes destacados do conteúdo do domínio". *Ob. cit.*, p. 22.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro⁴⁰¹ também admite a existência de servidões legais. Para a autora, nesses casos, permanece a necessidade de registrá-las no Registro Geral de Imóveis, em decorrência de expressa previsão da Lei Geral de Registros Públicos (lei nº 6.015/1973), mas tal registro possui efeito meramente declaratório (e não constitutivo, como nos demais casos), uma vez que o ônus real se constitui ou no momento da promulgação da lei, ou quando um fato coloca um determinado prédio na situação descrita na lei. Reconhecendo a possibilidade de instituição de servidão administrativa por lei, o STJ decidiu que lei estadual de São Paulo, ao criar Área de Proteção Ambiental, havia esvaziado o conteúdo econômico de imóveis, sendo devida, por conseguinte, indenização.⁴⁰²

No direito brasileiro, reconhece-se o direito de manutenção da servidão administrativa, com a correspondente indenização, quando o poder público, sem respeitar o devido processo legal, apossa-se de área em propriedade privada para um fim de utilidade pública. Exemplo seria a passagem de uma linha de transmissão por uma fazenda, sendo que o proprietário só descobre a obra uma vez que essa foi concluída, e sem que o poder público tenha declarado a faixa utilizada do bem de utilidade pública para fins de instituição de servidão administrativa. Nesses casos, a jurisprudência reconhece ao proprietário direito à indenização pela restrição sofrida em sua propriedade, mas não exige o seu desfazimento. Desde que o bem privado esteja afetado a uma utilidade pública, a servidão administrativa permanecerá, ainda que originalmente constituída de forma irregular.⁴⁰³

⁴⁰¹ *Ob. cit.* (1978), p. 66.

⁴⁰² “*In casu*, a despeito de respeitáveis opiniões acerca da inexistência de efetivo apossamento administrativo da área, ao fundamento de que a Lei Paulista nº 5.598/87, apenas, criou limitação administrativa ao uso da propriedade, a referida limitação administrativa ocasionou o esvaziamento econômico do direito de propriedade, (...) Como se vê, as restrições são de tal ordem que inviabilizam completamente qualquer forma de exploração econômica da área, especialmente segundo a sua natural vocação em termos de realidade econômica. Isto significa que, manietada a utilidade econômica da área por força de tantas restrições, houve total esvaziamento do seu valor econômico, que se assenta no binômio escassez-utilidade. Sem o elemento utilidade o valor econômico é nenhum. Nem importa perquirir se os autores tinham planos para efetiva exploração econômica da área, bastando para ensejar o direito à indenização o fato de um bem econômico, que antes tinha valor de mercado, deixou de tê-lo porque o elemento utilidade foi completamente justificadas por interesses ambientais de índole coletiva, os ônus correspondentes devem ser igualmente ‘coletivados’, indenizando com dinheiro público o sacrifício imposto ao particular”. ((STJ, REsp 439192 / SP, Re. Min. Teori Zavasski, DJe 08/03/2007).

⁴⁰³ ADMINISTRATIVO. SERVIDÃO ADMINISTRATIVA. LINHAS DE TRANSMISSÃO DE ENERGIA ELÉTRICA. DECRETO DO PODER EXECUTIVO DE DECLARAÇÃO DE CONSTITUIÇÃO DA SERVIDÃO. AUSÊNCIA. 1. Segundo a doutrina, as servidões administrativas, em regra, decorrem diretamente da lei (independente de qualquer ato jurídico, unilateral ou bilateral) ou constituem-se por acordo (precedido de ato declaratório de utilidade pública) ou por sentença judicial (quando não haja acordo ou quando adquiridas por usucapião). 2. Não observadas as formalidades necessárias à implementação da servidão administrativa (decreto de declaração de utilidade pública), em atenção

4.5 Extinção

As servidões administrativas são, em princípio, permanentes, pois devem subsistir enquanto o bem serviente estiver destinado a uma finalidade pública. No entanto, extinguem-se na ocorrência de alguns atos ou fatos administrativos. Dentre as causas de sua extinção, José dos Santos Carvalho Filho cita o desaparecimento da coisa gravada; os casos em que o bem for incorporado à pessoa pública em favor da qual a servidão administrativa havia sido instituída; ou, ainda, em decorrência de desinteresse superveniente do Estado em continuar usando o bem alheio⁴⁰⁴. As servidões administrativas, por integrarem o patrimônio público, não podem ser adquiridas por usucapião.

4.6 A servidão administrativa é sempre indenizável?

A indenização pela instituição de servidão administrativa inclui-se, em regra, dentro do capítulo da responsabilidade civil do Estado por ato lícito, a qual tem fundamento no risco que a atividade pública ocasiona para o administrado e na possibilidade de acarretar danos a determinados indivíduos, não suportados pelos demais.⁴⁰⁵ O princípio da solidariedade social requer que aquele que sofre prejuízo específico, em decorrência da promoção de um interesse público, tenha reparado o dano sofrido.⁴⁰⁶

A doutrina majoritária reconhece o direito do particular à indenização pela constituição de servidão somente na ocorrência de danos. Tratar-se-ia, inclusive, de uma das características a diferenciar esse instituto da desapropriação: nessa, indeniza-se a perda do domínio; naquela, indenizam-se somente os prejuízos sofridos pelas delimitações impostas no exercício de alguns dos atributos inerentes à

ao princípio da eficiência e da continuidade do serviço público, deve ser mantida a servidão, com a indenização correspondente à justa reparação dos prejuízos e das restrições ao uso do imóvel, como ocorre com a desapropriação indireta.³ Recurso especial não provido. REsp n. 857.596/RN, relatora Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, julgado em 6/5/2008, DJe de 19/5/2008.

⁴⁰⁴ *Ob. cit.* (2023), p. 672.

⁴⁰⁵ O fato de a compensação ao particular ter natureza indenizatória e não remuneratória é reconhecida na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, que entende não incidir imposto de renda sobre referido valor. Veja-se. TRIBUTÁRIO. RECURSO ESPECIAL. VERBA DECORRENTE DA INSTITUIÇÃO DE SERVIDÃO ADMINISTRATIVA. CARÁTER INDENIZATÓRIO. NÃO INCIDÊNCIA DE IMPOSTO DE RENDA. RECURSO ESPECIAL NÃO PROVIDO.

1. O ganho de capital decorrente da instituição de servidão administrativa é imposto ao proprietário ou possuidor como indenização em virtude do uso do bem, motivo pelo qual não constitui hipótese de incidência do imposto de renda. Precedentes. 2. Recurso especial não provido. REsp n. 1.670.929/RS, relator Ministro Afrânio Vilela, Segunda Turma, julgado em 18/6/2024, DJe de 21/6/2024.

⁴⁰⁶ Ver, a respeito, WAMBIER, Luiz Rodrigues. *Extensão da indenização da servidão aérea*. Revista dos Tribunais, São Paulo, v. 80, n. 664, p. 27-33, fev. 1991 pp. 29 e 30.

propriedade⁴⁰⁷ e, assim mesmo, somente na medida em que forem comprovados.⁴⁰⁸ A recusa à indenização pela mera instituição da servidão administrativa decorreria do fato de a propriedade permanecer de titularidade privada.⁴⁰⁹

Hely Lopes Meirelles defendia, nesse sentido, que esse dano há de ser medido considerando-se a *normal destinação do bem*.⁴¹⁰ Em que pese tratar-se de expressão de grande amplitude, parece-nos indicar que não seria cabível indenizarem-se os danos causados pela instituição de servidão administrativa sobre um imóvel cujo titular estivesse exercendo seu direito de propriedade em afronta à sua função social.

No direito comparado, Rafael Bielsa sustenta que, tendo em vista que a imposição de servidão obriga necessariamente ao desdobramento do direito de propriedade, e que a Constituição protege o indivíduo contra toda privação de propriedade – seja total ou parcial – a indenização é cabível. Segundo o doutrinador, tratar-se-ia de uma das características a distinguir a servidão das demais limitações administrativas à propriedade: na primeira, em decorrência do desdobramento do direito de propriedade, há direito à indenização, pelo dano patrimonial; nas últimas, considerando tratar-se de condições necessárias que limitam o gozo normal da propriedade, a indenização não pode ser pleiteada.⁴¹¹

Faz-se necessário reconhecer as peculiaridades de cada espécie de servidão administrativa para que se possa analisar quando é cabível a indenização, e quais os critérios a serem considerados para a sua fixação. A título de ilustração, observe-se que as servidões aéreas em áreas urbanas serão quase sempre indenizáveis, por incidirem sobre terrenos que, em princípio, prestar-se-iam à edificação. Por outro lado, as servidões marginais de rios em áreas rurais poderão não ser indenizáveis, se não representarem qualquer perda econômica ao proprietário da terra gravada.

⁴⁰⁷ Esse entendimento encontra respaldo, inclusive, em acórdão do Supremo Tribunal Federal anterior à Constituição de 1988, no qual o Tribunal decidiu nos seguintes termos: "Servidão para passagem de linha de transmissão de eletricidade. Devem ser indenizados os prejuízos sofridos pelos proprietários, causados pelo uso público e pelas restrições estabelecidas ao uso da propriedade, não porém o domínio, que continua com os proprietários." Recurso Extraordinário n. 97.199-MA, j. em 09.11.1962, v.u.

⁴⁰⁸ Nesse sentido, dentre outros, José dos Santos Carvalho Filho, *ob. cit.*, p. 673; Diógenes Gasparini, *ob. cit.*, p. 591; Odete Medauar, *ob. cit.*, p. 421; Hely Lopes Meirelles, *ob. cit.*, p. 561.

⁴⁰⁹ Essa concepção acarreta a crítica de Hely Lopes Meirelles quanto à jurisprudência tentar definir aprioristicamente o valor da indenização, como, por exemplo, fixando-a com base em uma porcentagem do valor do imóvel. "A indenização da servidão faz-se em correspondência com o prejuízo causado ao imóvel. Não há fundamento algum para o estabelecimento de um percentual fixo sobre o valor do bem serviente, como querem alguns julgados. A indenização há que corresponder ao efetivo prejuízo causado ao imóvel, segundo sua normal destinação". *Ob. cit.*, p. 564.

⁴¹⁰ *Ob. Cit.*, loc. cit.

⁴¹¹ *Ob. cit.*, pp 418 a 422.

4.7 Procedimento de instituição de servidão no direito brasileiro

O decreto-lei nº 3365/1941 estatui genericamente, em seu artigo 40, que o poder público é o titular do poder de instituir servidões administrativas para fins de utilidade pública. Sendo o Brasil uma federação, este poder é conferido aos poderes executivos federal, estaduais, municipais e do distrito federal, embora o poder de legislar sobre desapropriação (e, conseqüentemente, sobre servidão administrativa) seja competência privativa da União Federal, nos termos do art. 22, II. Para que possa ser instituída, a declaração de utilidade pública deve enquadrar a situação que demanda a instituição da servidão administrativa em uma das hipóteses legalmente previstas de incidência desse instituto.

O procedimento para a instituição da servidão administrativa segue regras pré-estabelecidas. Inicialmente, a Administração Pública deve declarar a utilidade pública da intervenção sobre a propriedade privada por meio de um ato administrativo fundamentado que identifique claramente a finalidade pública que a justifica. Em seguida, em sendo o caso de indenizar o proprietário pela restrição da propriedade, procede-se à negociação para a indenização do proprietário afetado, uma vez que a imposição da servidão não extingue o direito de propriedade, mas pode gerar prejuízos que devem ser compensados.

Caso não haja consenso sobre a indenização, a Administração deverá recorrer ao Poder Judiciário, por meio de ação judicial de instituição de servidão administrativa, cujo objeto será a fixação, pelo juiz, do valor justo da indenização. Modificação da legislação brasileira em 2019 introduziu a possibilidade de as partes acordarem se socorrer da via arbitral para fixação da indenização nas desapropriações.⁴¹² Como onde há a mesma razão deve haver a mesma disciplina jurídica, sustenta-se a possibilidade de fixação do valor justo da indenização por sentença arbitral também em caso de servidão administrativa.

Diferentemente da desapropriação, em que ocorre a transferência definitiva da titularidade do bem ao ente expropriante, na servidão administrativa o proprietário permanece com a titularidade do bem, mas com restrições quanto ao seu uso.

4.8 É possível instituir uma servidão administrativa sobre bem público?

Outro tema interessante consiste em saber se um bem público pode ser objeto de servidão administrativa instituída por outro ente federativo. Essa possibilidade, no direito brasileiro, emerge de uma analogia com as desapropriações, já que ambos os institutos são regidos pela mesma lei.

⁴¹² Lei 13.867/2019.

Uma vez que o ordenamento jurídico expressamente prevê que a União poderá desapropriar bens dos Estados, dos municípios, do Distrito Federal e territórios, e que os Estados poderão desapropriar bens dos municípios (art. 2º, §2º, do decreto-lei 3.365/41), forçosa é a conclusão de que a União pode instituir servidões administrativas sobre os bens dos Estados, municípios, do Distrito Federal, bem como os Estados podem fazê-lo sobre bens dos municípios.⁴¹³ Nos casos da desapropriação e da servidão administrativa sobre bens públicos, a legislação brasileira exige prévia autorização legislativa, de modo que, nesses casos, a decisão sobre a sua instituição não cabe apenas ao Poder Executivo.⁴¹⁴

V. A RELEVÂNCIA DAS SERVIDÕES ADMINISTRATIVAS NO CONTEXTO DOS PROJETOS DE INFRAESTRUTURA

A liberalização dos serviços públicos, com a exploração direta dessas atividades cada vez mais outorgada a particulares (pelos institutos da concessão, permissão e autorização), faz com que seja necessário conceder também aos agentes privados, em algumas oportunidades, prerrogativas de que é titular o poder público no exercício dessas funções. Assim, em decorrência do processo de concorrência almejado pela desestatização, diversos agentes particulares (incumbentes e entrantes) passam a ser beneficiários das prerrogativas de instituição de servidão, por delegação do poder concedente, a quem sempre competirá a definição dos imóveis privados como sendo de finalidade pública.

Para Maria Sylvia Zanella Di Pietro, o compartilhamento de infraestrutura entre prestadoras de serviços públicos ostenta a natureza de servidão administrativa, pois estabelece um regime jurídico que permite a ocupação parcial de bens privados para viabilizar a prestação eficiente e contínua de serviços públicos essenciais.

A autora trata do tema no contexto do art. 73 da Lei Geral de Telecomunicações brasileira, que determina que *“as prestadoras de serviços de telecomunicações de interesse coletivo terão direito à utilização de postes, dutos, condutos e servidões pertencentes ou controlados por prestadora de serviços de telecomunicações ou de outros serviços de interesse público, de forma não discriminatória e a preços e condições justos e razoáveis”*. Nesse sentido, conclui que *“no caso do direito assegurado pelo art. 73 todas essas características [da servidão administrativa] estão presentes: trata-se de direito real de gozo, de natureza pública, a ser exercido sobre bem de propriedade alheia (empresa prestadora de serviços de telecomunicações ou outros serviços de interesse público), para*

⁴¹³ Nesse sentido, CARVALHO FILHO, p. 670-671.

⁴¹⁴ AgInt nos EDcl no REsp n. 1.732.819/CE, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 3/10/2022, DJe de 5/10/2022.

fins de utilidade pública, instituído, com base em lei, em benefício de entidade que presta serviço de interesse coletivo por delegação do poder público".⁴¹⁵ Essa posição já foi acolhida pelo STJ.⁴¹⁶

Dessa forma, a instituição de servidões administrativas no contexto dos projetos de infraestrutura desempenha papel crucial na garantia da continuidade e universalização dos serviços públicos, assegurando que os impactos sobre a propriedade privada sejam minimizados e adequadamente compensados.

VI. CONCLUSÕES

O presente artigo teve como objetivo analisar as servidões administrativas no direito brasileiro, explorando suas origens, fundamentos jurídicos e distinções em relação a outros institutos de direito público. A partir da pesquisa realizada, constatou-se que as servidões administrativas representam uma forma relevante de restrição ao direito de propriedade, possibilitando ao Estado utilizar de bens privados para a realização de serviços e atividades de interesse público, sem que haja a perda da titularidade pelo proprietário.

Verificou-se que, embora o instituto tenha raízes no direito romano e tenha sido incorporado à tradição jurídica brasileira, sua interpretação continua sendo objeto de controvérsias doutrinárias e jurisprudenciais, especialmente quanto à sua distinção das limitações administrativas e quanto à exigência de indenização. Ficou evidenciado que a instituição da servidão administrativa deve respeitar princípios constitucionais, como a função social da propriedade, a supremacia do interesse público e a proporcionalidade, assegurando a justa compensação ao particular nos casos de prejuízo efetivo.

No contexto contemporâneo, as servidões administrativas desempenham papel fundamental na viabilização de projetos de infraestrutura, especialmente em setores como transporte, energia e saneamento. Com a crescente participação da iniciativa privada na prestação de serviços públicos, torna-se ainda mais relevante a delimitação clara dos direitos e deveres decorrentes da imposição dessas restrições.

⁴¹⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na administração pública*. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2006. p. 428.

⁴¹⁶ "6. O direito de uso previsto no artigo 73 da Lei Geral de Telecomunicações constitui servidão administrativa instituída pela lei em benefício das prestadoras de serviços de telecomunicações de interesse coletivo, constituindo-se direito real de gozo, de natureza pública, a ser exercido sobre bem de propriedade alheia, para fins de utilidade pública". REsp n. 1.309.158/RJ, relator Ministro Luis Felipe Salomão, Quarta Turma, julgado em 26/9/2017, DJe de 20/10/2017.

Dessa forma, conclui-se que, apesar de consolidado no ordenamento jurídico brasileiro, o instituto da servidão administrativa permanece um tema de grande relevância teórica e prática, exigindo constante atualização e aprofundamento, especialmente diante das novas demandas decorrentes do desenvolvimento urbano e das necessidades de infraestrutura. O avanço tecnológico e as mudanças na organização dos serviços públicos, como a expansão de redes de telecomunicações e a interconexão de sistemas energéticos, tornam cada vez mais necessária uma regulamentação precisa e eficiente do instituto. Além disso, a crescente preocupação com a proteção ambiental e a sustentabilidade impõe desafios adicionais à instituição de servidões administrativas, exigindo um equilíbrio entre o interesse público e a preservação do meio ambiente.

Por isso, é fundamental que a doutrina e a jurisprudência continuem evoluindo para garantir que a aplicação das servidões administrativas ocorra de maneira justa, proporcional e alinhada aos princípios constitucionais, assegurando a proteção tanto dos direitos dos particulares quanto das necessidades coletivas.

REFERÊNCIAS

- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Apontamentos sobre o poder de polícia. *Revista de Direito Público, São Paulo*, v. 2, n. 9, p. 55-68, jul./set. 1969.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.
- BIELSA, Rafael. *Derecho Administrativo*. Buenos Aires: El Ateneo, 1947, tomo III.
- CAETANO, Marcelo. *Manual de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 1970, tomo II.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 6. ed. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2000.
- CRETELLA JÚNIOR, José. *Direito administrativo brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 1999.
- DALLARI, Adilson de Abreu. Servidões administrativas. *Revista da Procuradoria Geral do Estado do Rio Grande do Sul*, v. 9, n. 25, 1979.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. São Paulo: Atlas, 2018.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. São Paulo: Atlas, 2000.

- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Servidão Administrativa*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1978.
- GILISSEN, John. *Introdução histórica ao direito*. 2. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1995.
- JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 15ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.
- OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Curso de direito administrativo*. 7.ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.
- SALLES, José Carlos de Moraes. Servidão administrativa. *Revista de Direito Público*, São Paulo, v. 12, n. 91, abr./jun. 1970.
- SAMPAIO, Patrícia Regina Pinheiro. Breves considerações acerca da servidão administrativa. In ARAGÃO, Alexandre Santos de; STRINGHINI, Adriano Candido; SAMPAIO, Patricia Regina Pinheiro. *Servidão administrativa e compartilhamento de infraestruturas: regulação e concorrência*. Rio de Janeiro: Forense, 2005.
- SARMENTO, Daniel (org.). *Interesses públicos versus interesses privados: desconstruindo o princípio da supremacia do interesse público*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.
- WAMBIER, Luiz Rodrigues. Extensão da indenização da servidão aérea. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 80, n. 664, p. 27-33, fev. 1991.