

DESAPROPRIAÇÃO URBANÍSTICA SANCIONATÓRIA

Camila Pinto Berenguer

Bacharela em Direito pela Universidade Federal da Bahia. Servidora do Tribunal de Justiça da Bahia.

Resumo: A desapropriação urbanística sancionatória é a mais grave punição ao proprietário que reiteradamente descumpriu a função social da propriedade urbana. Está posta no art.182 da Constituição Federal de 1988 e foi (parcialmente) regulamentada pela Lei nº. 10.257/2001 (Estatuto da Cidade). É instrumento da política urbana, que visa ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. O conteúdo da função social do imóvel urbano deve estar determinado no plano diretor do Município, razão pela qual foi este o ponto de partida para a verificação de eventual descumprimento da referida função. Tendo em vista o seu objetivo, percebe-se que, quanto mais difícil for a sua aplicação, mais tormentoso será atingir os fins a que se presta. Assim, neste trabalho, é demonstrado que a dificuldade em efetivar tal instrumento, por conta da Resolução nº. 77/98 do Senado Federal e do próprio procedimento desta espécie expropriatória – demasiadamente moroso –, acaba por constituir grande obstáculo ao cumprimento das funções sociais da cidade, impedindo, assim, a melhora das condições de vida nos centros urbanos.

Palavras-Chave: Desapropriação. Função social. Propriedade. Cidade. Obstáculos.

Introdução

Presente pela primeira vez numa Constituição brasileira (art.182, §4º, III), a desapropriação urbanística sancionatória é o instrumento mais drástico de intervenção na propriedade privada urbana que descumpra a função social. Configura-se como sanção tendo em vista o critério utilizado para fins de pagamento da indenização, nem prévia, nem em dinheiro, mas sim mediante títulos da dívida pública, de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais. Destina-se a possibilitar uma transformação na paisagem urbana, através da transferência compulsória do imóvel não edificado, não utilizado ou subutilizado ao Município, para que se confira a este o adequado aproveitamento.

Esse instrumento de intervenção na propriedade privada nunca foi aplicado, eis que, mesmo após o advento de lei que veio regulamentar o artigo que o alberga (Lei Federal nº. 10.257/01 – Estatuto da Cidade), permaneceu óbice à sua efetivação, principalmente por conta da forma de implementação da indenização respectiva. Assim, a Resolução nº. 78, de

08.07.1998, do Senado Federal, na prática cuidou de inviabilizar, até 31.12.2010, a emissão de novos títulos da dívida pública por parte do Município.

Outro entrave para a efetivação da desapropriação urbanística sancionatória consiste no próprio trajeto que deve ser percorrido para aplicá-la, caracterizado pela excessiva burocracia e morosidade, o que vai de encontro, em última análise, ao princípio da eficiência nos atos da Administração Pública, ao qual será feita breve menção.

Nesse contexto, o art.182, §4º, da Constituição Federal de 1988, prescreve que a desapropriação-sanção em comento só poderá ser efetivada após a incidência, sucessiva, do quanto determinado pelos incisos I e II do mesmo parágrafo. Assim, primeiramente, o Poder Público Municipal, constatando que o proprietário do imóvel urbano não o edifica, o subutiliza ou não o utiliza, deve notificá-lo para que este parcele, edifique ou utilize aquele solo, nos prazos determinados por lei (o que ocorrerá no prazo mínimo de três anos). Sendo descumprida a obrigação urbanística imposta por este inciso, passaria a incidir sobre o imóvel o Imposto Predial e Territorial Urbano Progressivo no Tempo, pelo prazo máximo de cinco anos. Somente sendo mais uma vez descumprida a determinação do ente local é que poderia ser aplicada a desapropriação urbanística sancionatória.

O procedimento expropriatório, em regra, comporta duas fases, quais sejam, a declaratória e a executória, sendo que esta última ainda poderá ocorrer através da via administrativa ou judicial.

Conforme será visto, defende-se aqui a desnecessidade da fase declaratória na desapropriação em análise, eis que sua motivação já terá sido por demais demonstrada quando da ocorrência das situações mencionadas nos incisos I e II, do art. 182, §4º, bastando, apenas, definir novo momento para determinar o estado em que se encontra o imóvel a ser desapropriado, para fins de fixação do valor da futura indenização.

A fase executória da desapropriação urbanística sancionatória será concluída pelo próprio procedimento administrativo que a iniciou quando não houver resistência, por parte do expropriado, ao preço ofertado como indenização pela transferência compulsória do bem. Ao revés, será concluída por processo judicial quando o desapropriado se opuser ao valor fixado pela indenização, exigindo-o maior.

Ressalte-se, também, que, para que ocorram as hipóteses previstas nos incisos do art. 182, §4º, é necessária a existência de plano diretor municipal que, mediante lei específica, autorize a aplicação dos instrumentos de política urbana acima mencionados. Neste ponto, inclusive, o Estatuto da Cidade foi mais além do que determina a própria Constituição Federal (art.182, §1º), ao exigir, em seu art.41, a obrigatoriedade do plano diretor não só para cidades com mais de vinte mil habitantes (art.182, §1º), mas também para: as integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; aquelas em que o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no §4º do art.182 da Constituição Federal; as integrantes de áreas de especial interesse turístico, bem como as que se inserirem em área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional. Ressalta a mesma lei que as cidades com mais de quinhentos mil habitantes deverão ter um plano de transporte urbano e integrado, compatível com o plano diretor respectivo (art.41, §2º, do Estatuto da Cidade).

Apesar de a mencionada lei federal ter ampliado a obrigatoriedade do plano diretor, inserindo novos critérios para tanto, seria razoável que, mesmo que uma cidade ou Município não tenham esta obrigação expressamente determinada, devessem organizar a ocupação do seu espaço de acordo com as necessidades locais, utilizando como instrumento para tal intento

lei específica, aprovada pelo Poder Legislativo Municipal, assegurada participação popular, tal como sucede com o plano diretor¹.

Explanada a dificuldade de aplicação da desapropriação urbanística sancionatória, constatar-se-á que tal situação configura enorme entrave para o cumprimento das funções sociais da cidade.

Assim, baseando-se exclusivamente em pesquisa bibliográfica, o presente trabalho parte da análise do conceito de cidade, de suas funções (primeiramente sistematizadas pela Carta de Atenas – 1933, depois pela Nova Carta de Atenas – 1998, a qual foi revisada em 2003) e da socialização destas funções, para, relacionando-a com a função social da propriedade especificamente urbana, fixar o sentido dos instrumentos de intervenção nesta, enfocando o estudo no mais drástico desses instrumentos. Posteriormente, faz-se uma exposição dos instrumentos estabelecidos pela Constituição Federal de 1988, que perseguem a finalidade de conferir adequado aproveitamento ao imóvel urbano, para, finalmente, demonstrar a dificuldade de aplicar a desapropriação urbanística sancionatória, já adiantada, concluindo-se, ao final, que tal situação serve de obstáculo ao cumprimento das funções sociais da cidade.

Levando-se em consideração que o Brasil se tornou um país marcado pela má distribuição de sua população no território, onde os que habitam as cidades sofrem com a falta de estrutura da *polis*, encontrando-se áreas de adensamento e de vazios urbanos, é necessária a criação de mecanismos que visam ordenar o espaço urbano, para que este possa desenvolver-se, ao mesmo tempo que possibilitam uma melhora nas condições de vida nas cidades.

Nesse diapasão, a desapropriação urbanística sancionatória ganha destaque, dada a urgência com que a mudança na paisagem urbana brasileira tem de ocorrer. Tal medida extrema amolda-se à situação igualmente gritante, propondo-se, para tanto, uma reforma nos requisitos de sua aplicabilidade, de modo a coibir, outrossim, o abuso do exercício do direito de propriedade e a especulação imobiliária, tão caros à coletividade.

Desse modo, a intervenção estatal para efetivação do planejamento, ordenação e desenvolvimento urbanos, resguardada pela supremacia do interesse público sobre o privado, age através da desapropriação urbanística sancionatória para possibilitar ao homem urbano e à coletividade urbana a realização de suas tarefas elementares, de modo a materializar o exercício do direito à cidade.

1. Desapropriação Urbanística Sancionatória

Uma vez mais frustrada a obrigação de conferir à propriedade o cumprimento de sua função social, determina a Constituição Federal de 1988, no art. 182, §4º, III e o Estatuto da Cidade, em seu art.8º, a intervenção estatal no referido imóvel urbano através da desapropriação-sancionação. Esta se dará, na melhor das hipóteses, depois de decorridos 8 (oito) anos de inadequado aproveitamento do imóvel. Sua finalidade é a de punir o proprietário sucessivamente inerte, de forma a desestimular a retenção especulativa do solo urbano.

Debate-se, na Doutrina, se se revela imprescindível à aplicação do presente instrumento a existência, no Município, do plano diretor, com o argumento de que, para poder ocorrer a desapropriação urbanística sancionatória, deveria haver a desconformidade com o aproveitamento mínimo nele definido. Contudo, aqui não se vislumbra motivo para, na ausência de plano diretor, uma lei municipal não poder disciplinar o que, pelo referido plano, deveria ser regulado e, com isto, poder-se aplicar a desapropriação urbanística sancionatória. Caso

contrário, estar-se-ia afirmando que as cidades que não tivessem a obrigação constitucional de elaborar seu plano diretor (em virtude de a população não ser superior a vinte mil habitantes – art.182, §1º, da CF/88 e art.41, I, da Lei nº.10.257/01) não deveriam preocupar-se com o seu planejamento urbano, bem como com o cumprimento da função social de suas propriedades. Tal situação revelaria verdadeiro contra-senso, eis que todo Município deve ter planejamento urbano, ainda que mínimo, e toda propriedade deve cumprir a função social, independente da existência de plano diretor.

Outra maneira de classificar a desapropriação é a proposta por Adilson Abreu Dallari², que sistematiza o referido instituto em dois tipos: ordinária (art.5º, XXIV, da CF/88) e extraordinária. Na primeira, encontrar-se-ia a desapropriação por utilidade pública (art.5º do DL nº. 3.365/41), por zona (art.4º do DL nº. 3.365/41) e por interesse social (art.2º da Lei nº. 4.132/62). Na segunda, estaria a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária (arts.184/191 da CF/88, Lei nº. 4.504/64 – Estatuto da Terra e LC °.76/93) e a desapropriação urbanística sancionatória, malgrado alguns autores preferiam denominá-la desapropriação para fins de reforma urbana (art.182, §4º, III, da CF/88 e art.8º. da Lei nº. 10.257/01 – Estatuto da Cidade). Conforme já salientado, isto pode ensejar imprecisão conceitual, significando mais do que a desapropriação-sanção em verdade representa. O mencionado doutrinador, inclusive, chega a afirmar que “até mesmo a desapropriação para fins de reforma agrária poderia ser considerada urbanística, já que se definiu o urbanismo como abrangendo assentamentos humanos em geral, além do fato de que uma melhoria das condições de vida no campo necessariamente refletiria sobre a cidade”³. Assim, fortalece-se aqui a razão da nomenclatura utilizada, por sua maior exatidão.

Antes de entrar em explicação detalhada acerca da desapropriação urbanística sancionatória, é preciso esclarecer as já tão mencionadas expressões de “utilidade pública”, “necessidade pública” e “interesse social”, necessários à compreensão do instituto da desapropriação e suas espécies, bem como tecer rápidos comentários acerca da desapropriação por zona.

O art. 5º, inciso XXIV, da CF/88, traz os três termos a serem agora definidos. De logo, assinala-se a inutilidade prática de serem diferenciados os conceitos de utilidade e necessidade pública, apesar de, na teoria, não existirem dificuldades para tal intento. Igualmente, no que concerne ao interesse social, a Lei nº. 4.132/62 encarrega-se de informar as hipóteses de sua configuração.

Antônio de Pádua Ferraz Nogueira afirma que, todas as vezes que a desapropriação se fundamentar em necessidade ou utilidade pública, os bens expropriados serão incorporados ao Poder Público, mas terão destinação para o uso administrativo direto do ente desapropriante ou de seus representantes. Já quando estivesse presente o interesse social, cujo objetivo seria a justa distribuição da propriedade ou seu condicionamento ao bem-estar social, o imóvel desapropriado destinar-se-ia aos particulares para atendimento de seus objetivos básicos⁴.

Diferenciando os três conceitos, Pontes de Miranda afirma que

A necessidade supõe que algo não possa continuar, ou iniciar-se sem a desapropriação, para se transferir ao Estado, a outrem, ou se criar ao Estado, ou a outra, ou para se destruir ou extinguir o que é da pessoa a quem se desapropria. Já em *utilidade* só se alude a conveniência, a uma das soluções ao problema que preocupa o Estado. Em *interesse social* nem só se vê o interesse geral do povo, nem o do Estado; basta que a

ENTRE ASPAS

desapropriação sirva a algum fim social, ainda que não de todos, nem de todas as entidades, nem da entidade intra-estatal desapropriante⁵.

A Doutrina é unânime em afirmar que os casos de interesse social e utilidade ou necessidade pública são taxativos (sendo que neste último caso leis especiais podem incluir outras hipóteses). Atente-se, contudo, que algumas hipóteses de interesse social são, em verdade, de utilidade pública. A aplicação correta de tal subsunção faz-se relevante no caso concreto, eis que as referidas desapropriações ordinárias comportam diferenças, a saber: o ato declaratório de utilidade pública caduca em 5 (cinco) anos, enquanto o de interesse social caduca em 2 (dois) anos; todos os entes podem desapropriar com base em necessidade ou utilidade pública, enquanto só a União pode desapropriar para fins de reforma agrária (interesse social).

A desapropriação por zona, respaldada pelo art. 4º do DL nº. 3.365/41, é, portanto, caso específico de desapropriação por utilidade pública, em sentido amplo, e, tal qual as outras modalidades de desapropriação ordinária, refere-se à propriedade que está cumprindo a função social. Por esta modalidade, é possibilitada a desapropriação de área maior do que a estritamente necessária, seja para ampliação futura de obra, seja em virtude de um previsível aumento extraordinário dos imóveis vizinhos (neste caso, busca-se a aquisição da mais-valia advinda da realização da obra pública)⁶.

Finalmente, a desapropriação urbanística sancionatória, enquanto instrumento de política urbana, possui caráter punitivo e implica a transferência compulsória da propriedade urbana do particular para o Poder Público municipal (ao menos num primeiro momento), por estar descumprindo a função social da propriedade urbana. Conforme os ensinamentos de José dos Santos Carvalho Filho “se trata de ação governamental própria de política urbana para atender aos reclamos do plano diretor da cidade e, por outro, do caráter tipicamente punitivo deste mecanismo, fato que emana do próprio dispositivo constitucional”⁷.

A competência para desapropriar, neste caso, é exclusiva do Município⁸, eis que a este ente foi constitucionalmente determinado o dever de implementar ações imprescindíveis à preservação e ao aperfeiçoamento da ordem urbanística⁹. Por igual motivo, relembre-se, é o Município que deve promover a desapropriação urbanística ordinária (art.5º, *i*, do DL nº. 3.365/41), que também tem a finalidade de transformar o espaço urbano local.

Saliente-se agora ponto deveras importante na referida espécie de desapropriação, qual seja, a sua forma de indenização. Em sentido diametralmente oposto à desapropriação urbana disciplinada pelo art. 182, §3º, da CF/88, a desapropriação urbanística sancionatória é um dos casos de exceção ao art. 5º, inciso XXIV, da Constituição, tendo em vista que a indenização aqui não ocorrerá em dinheiro, mas sim em “títulos da dívida pública”. Referidos títulos são papéis de valor, resgatáveis e exigíveis, que financiam a dívida do País e integram a dívida interna. São emitidos pelo Tesouro Nacional e garantidos pelo governo (*in casu*, governo municipal). É justamente pelo fato de a indenização não ser em dinheiro que tal modalidade expropriatória configura-se como sanção.

Tais títulos serão emitidos com aprovação prévia pelo Senado Federal (art.52, VI e IX, da CF/88¹⁰), e o prazo máximo para resgate total é de até 10 (dez) anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais. Assim, o Município tem seu patrimônio imediatamente acrescido quando efetua a desapropriação e incorpora o bem desapropriado, comprometendo-se a pagar o valor equivalente ao imóvel forçosamente transferido, representado nos títulos emitidos, num prazo de até 10 (dez) anos. O Estatuto da Cidade assevera, ainda, que os juros legais serão de 6% (seis por cento) ao ano e que os títulos

não terão poder liberatório para pagamento de tributos (ficando vedada, assim, a compensação). Importante ressaltar que, ao contrário do que ocorre com a desapropriação rural, nesta nem as benfeitorias úteis ou necessárias são indenizadas em dinheiro.

O valor “real” da indenização deve ser reflexo do valor da base de cálculo do IPTU, descontando-se o montante incorporado em função de obras realizadas pelo Poder Público na área onde o imóvel localiza-se, sem se computar expectativas de ganhos, lucros cessantes e juros compensatórios¹¹. Nada mais razoável, tendo em vista que se trata de uma punição para o proprietário por demais indolente. Os títulos serão entregues após a consumação do procedimento expropriatório, mas seu resgate só poderá ser posterior. Ressalte-se, outrossim, que a expressão “real” está vinculada ao reconhecimento constitucional da existência de inflação, de modo a assegurar ao expropriado a atualização monetária entre a data do pagamento e do resgate dos títulos. Na lição de Carlos Ari Sundfeld:

A indenização não precisa ser prévia nem justa, porque a Constituição não exige no caso, em oposição ao que ocorre nas demais desapropriações urbanas (art.182, §3º) e na desapropriação para reforma agrária (art.184). Destarte, o pagamento (é dizer, a entrega dos títulos da dívida pública) pode [...] ser feito após a aquisição da propriedade pelo Município e corresponder a valor inferior ao justo, isto é, inferior ao valor de mercado¹².

Em sentido contrário, Clóvis Beznos:

De fato, nenhuma dúvida existe quanto ao fato de que, sendo o fundamento jurídico desse tipo de desapropriação a prática de um ato ilícito, a indenização pode e deve ser diferenciada da incidente na desapropriação por necessidade, utilidade pública ou interesse social, tendo, assim, um caráter de pena.

Todavia, o desapropriado já é suficientemente sancionado pelo fato de não receber a indenização prévia e em dinheiro, mas sim em parcelas anuais, em até dez anos, em títulos que não se prestam sequer como meio de pagamento de tributos [...]

De outra parte, parece-nos que o termo “indenização”, por si, é suficiente para assegurar a indenização correspondente ao valor integral do bem, e assim sua previsão constitucional no art.182, III, no sentido de que sejam veicular o legislador a não se afastar da integralidade da composição do valor retirado ao desapropriado [...] o asseguramento do *valor real da indenização* [...] quer significar a mesma coisa que *justa indenização*. De fato, o termo “real” significa verdadeiro, concluindo-se, pois, que a indenização verdadeira nada mais é do que a *justa indenização* ¹³.

Após a consumação da desapropriação, a obrigação de dar uma destinação socialmente útil e em consonância com o plano diretor ao imóvel é de responsabilidade do Município. Este

ENTRE ASPAS

passa a ter a obrigação de proceder ao adequado aproveitamento, no prazo máximo de 5 (cinco) anos, a contar da incorporação do bem ao seu patrimônio. Tal aproveitamento pode ser efetivado diretamente pelo ente federativo ou por meio de alienação ou concessão a terceiros, sendo observado, neste caso, o procedimento licitatório devido. Este novo adquirente terá, de acordo com a legislação vigente, que proceder ao parcelamento, edificação ou utilização do imóvel no mesmo prazo determinado pelo art. 182, §4º, inciso I, da CF/88. É como se um ciclo voltasse a se repetir.

Interessante seria, no caso do terceiro adquirente ou cessionário, que este, vencedor no procedimento licitatório, devesse cumprir a obrigação de dar destinação social ao imóvel urbano em prazo inferior ao disposto no art. 182, §4º, I, da CF/88. Justifica-se: se este interessado já manifestou intuito de adquirir a propriedade desapropriada, tendo por isso participado do procedimento licitatório, não é desarrazoado lhe exigir, quando da apresentação de sua proposta, que informe a destinação que dará ao imóvel que pretende adquirir, acompanhado do respectivo projeto que consubstancia seu intuito. Tal prazo inferior seria determinado pelo Edital, a fim de dar maior celeridade ao aproveitamento do solo urbano. Atente-se que não poderia o desapropriado participar do referido procedimento licitatório, tendo em vista que tal hipótese configuraria verdadeiro abuso de direito¹⁴.

Deixando de proceder ao adequado aproveitamento do imóvel urbano no prazo de 5 (cinco) anos, o Prefeito incorrerá em improbidade administrativa, pela Lei nº. 8.429/92 (art. 52, inciso II, do Estatuto da Cidade). Igual penalização receberá o agente privado que tenha adquirido o imóvel do Poder Público ou que tenha obtido a concessão para promover o aproveitamento, com base nos §§5º e 6º do art. 8º do Estatuto¹⁵.

No que tange ao procedimento para realizar esta desapropriação, adiante-se apenas que, pelo fato de não haver lei específica que discipline a desapropriação urbanística, e tendo em vista a omissão do Estatuto da Cidade neste ponto, aplica-se o Decreto-Lei nº. 3.365/41, por ser este a Lei Geral de Desapropriações.

2. Aplicabilidade da Desapropriação Urbanística Sancionatória

2.1. Procedimento Administrativo

Atualmente, o entendimento de maior parte da doutrina é o de que a desapropriação é um procedimento administrativo e não um ato, como entende, por exemplo, Marçal Justen Filho¹⁶. Isto ocorre porque sua implementação se dá por meio de uma sucessão ordenada de ações, com o objetivo de praticar um ato final, qual seja, a adjudicação do bem ao ente beneficiário do procedimento, a desapropriação em si mesma.

Renata Peixoto Pinheiro ressalta que nem sempre o bem adquirido através do procedimento expropriatório importa a aquisição deste por ente público:

[...] o procedimento estatal em análise tem como único escopo permitir a afetação de uma propriedade a um interesse público ou social, e não só o Estado está apto a atingir esta finalidade. Assim, ao definir desapropriação, devemos apontar como beneficiário aquele que melhor utilize o bem desapropriado, que por vezes poderá ser outro particular¹⁷.

No que concerne à desapropriação urbanística sancionatória, após a efetivação do procedimento para sua aplicação, o bem passará, necessariamente, a integrar o patrimônio do Município, devendo este mesmo ente, dentro de 5 (cinco) anos, conferir ao imóvel destinação social, ou realizar alienação ou concessão a terceiros, através do devido procedimento licitatório, para que se dê o adequado aproveitamento, conforme já mencionado.

O Decreto-Lei nº. 3.365/41 dispõe sobre o procedimento administrativo que disciplina a desapropriação ordinária. Tal norma poderá ser, em muitos momentos, aplicada ao presente caso de desapropriação-sanção, tendo em vista a omissão, neste ponto, da lei federal que se propôs a regulamentar os arts. 182 e 183 da CF/88. Assim, o mencionado Decreto-Lei terá aplicação subsidiária no que tange ao procedimento administrativo para a desapropriação urbanística punitiva.

O presente procedimento expropriatório não se exaure em um só momento. Aplicando-se, no que couber, o Decreto-Lei nº. 3.365/41, pode-se entender que o Poder Público terá que declarar a necessidade de transferir compulsoriamente o bem que não está cumprindo a função social da propriedade urbana, depois de já ter visto frustrada as tentativas de conferir ao imóvel adequada utilização, através da aplicação dos incisos I e II, do art.182, §4º, da Constituição Federal.

Na primeira fase do procedimento administrativo expropriatório, de acordo com a Lei Geral de Desapropriação, deve o Poder Público municipal, e somente ele¹⁸, declarar o motivo que embasa a necessidade de efetuar-se a desapropriação. Neste ponto, adaptando-se a norma geral à desapropriação urbanística sancionatória, cumpre esclarecer eventual obscuridade que possa ocorrer acerca de em qual norma reguladora poderia enquadrar-se a motivação da desapropriação, eis que a doutrina limita-se apenas a afirmar que a justificativa para a referida desapropriação é tão-somente o interesse social.

Considerando devida a aplicação da Lei Geral a esta espécie expropriatória no que concerne à fase declaratória, far-se-ia necessário, primeiramente, especular sobre que sentido deve ser dado a este “interesse social”. Caso seja conferida a esta expressão uma interpretação literal, pode-se afirmar que a doutrina estaria sugerindo que, malgrado o procedimento desta espécie expropriatória estivesse submetido ao Decreto-Lei nº. 3.365/41, por força da omissão da Lei nº. 10.257/01, sua motivação estivesse afeita à Lei nº. 4.132/62, ou até mesmo a algumas das motivações contidas no DL nº. 3.365/41. Caso seja dada uma interpretação não literal à referida expressão, a aplicação da desapropriação urbanística sancionatória limitar-se-ia às situações de descumprimento do quanto determinado pelo plano diretor municipal, tendo em vista que é por este que a propriedade pode ser objetivamente avaliada no que concerne ao cumprimento ou não da sua função social urbana.

Importante lembrar que, caso fosse feita a primeira opção e se tomasse a expressão “interesse social” em sentido literal, correr-se-ia sério risco de confundir a motivação da desapropriação simplesmente urbanística com a desapropriação urbanística punitiva, eis que a desapropriação urbanística ordinária encontra motivação na Lei nº. 4.132/62 e também no Decreto-Lei nº. 3.365/41. É claro que, em ambos os casos de desapropriação urbanística, ordinária e sancionatória, está envolvido o interesse social *lato sensu*, sendo que é esta última que tem o objetivo mais imediato de fazer com que seja cumprido um interesse social, qual seja, a função social da propriedade urbana, para, de maneira mediata, possibilitar o cumprimento das funções sociais da cidade.

Seguindo esse raciocínio, conclui-se, neste primeiro momento –independentemente de se considerar a Lei Geral de Desapropriação aplicável ou não à fase declaratória da desapropriação-sanção em tela –, que as motivações para a desapropriação urbanística ordinária

ENTRE ASPAS

podem ser encontradas tanto no art. 5º. do Decreto-Lei nº. 3.365/41, quanto no art. 2º da Lei nº. 4.132/62, e que a motivação para a desapropriação urbanística sancionatória está presente no plano diretor municipal, quando da sua inobservância, dando causa ao descumprimento da função social da propriedade urbana.

É lógico que, em caso de omissão do plano diretor quanto à especificação do conteúdo e/ou fornecimento de balizas para avaliar o cumprimento da função social da propriedade urbana, ou em caso de inexistência do próprio plano diretor, lei municipal específica deverá preencher esta lacuna, podendo basear-se, inclusive, nos valores que norteiam as hipóteses de desapropriação urbanística ordinária, previstas no Decreto-Lei nº. 3.365/41 e na Lei nº. 4.132/62. Não existindo, ainda, lei municipal específica para tanto, outro caminho não resta senão o de utilizar esses dois diplomas normativos para conferir a motivação devida para efetuar a desapropriação urbanística punitiva.

Pelo exposto, percebe-se que à expressão “interesse social” deve ser dada a interpretação não literal, de modo a não conferir à desapropriação aqui tratada motivação além dos limites do que estiver contido no plano diretor, se este existir, ou lei municipal específica que o substituir.

Desta feita, a fase declaratória da desapropriação urbanística sancionatória, motivada pelo interesse social de ver cumprida a função social da propriedade urbana, de acordo com os parâmetros fixados no plano diretor municipal, consistiria na manifestação da Administração quanto à necessidade de transferir o bem não adequadamente aproveitado pelo particular ao patrimônio do Município.

Tal declaração, sendo considerada realmente necessária, deve delimitar, com precisão, o objeto da desapropriação, o que, especialmente no caso da desapropriação urbanística sancionatória, não será difícil, tendo em vista que o imóvel a ser expropriado já terá sido objeto de notificação para parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e incidência de IPTU progressivo no tempo. Resta claro, também, que a referida declaração deve informar o fim a que se destina a desapropriação, para que possa ser controlado tal procedimento administrativo quanto a eventual desvio de finalidade, bem como sua real necessidade (caso não tenham passados cinco anos de aplicação de IPTU progressivo no tempo, por exemplo). Seria de grande valia, ainda, que a declaração indicasse o dispositivo contido no plano diretor (ou na lei específica que o substitua) que foi violado¹⁹.

No que concerne à sua formalização, esta pode dar-se por decreto expropriatório expedido pelo Prefeito, ou através do Poder Legislativo, mediante lei, que será uma lei de efeitos concretos, a revelar, em verdade, verdadeiro ato administrativo de conteúdo declaratório.

Ressalte-se que, na desapropriação urbanística sancionatória, não há nenhuma discricionariedade por parte da Administração Pública em aplicá-la, seja porque sua incidência é consequência de uma aplicação sucessiva de instrumentos para conferir adequada utilização ao imóvel urbano, conforme dispõe o art.182, §4º, da Constituição Federal de 1988, seja porque sua motivação estará relacionada ao descumprimento do plano diretor, aferível de forma relativamente objetiva.

Tratando-se de ato administrativo, o ato de declaração estaria sujeito ao controle judicial, podendo ser apreciado nos seus aspectos de competência, forma, objeto, finalidade e motivação.

Com a declaração do interesse social (*lato sensu*) da desapropriação urbanística sancionatória, o Município passaria a ter contado contra si o prazo de cinco anos para conferir ao imóvel o seu adequado aproveitamento ou, ainda, aliená-lo ou conceder sua utilização a terceiros. Caso contrário, o imóvel continuará de titularidade do particular. Evidente que, se o Município já dispusesse de meios para conferir a imediata utilização do imóvel em vias de

desapropriação, poderia ele, desde já, penetrar no imóvel, para, ainda, fixar o seu estado, com vistas à fixação da longínqua indenização a ser paga por títulos da dívida pública.

Contudo, a discussão acima exposta apenas tem relevo caso se considere necessária a ocorrência da fase declaratória na desapropriação urbanística sancionatória. Segundo o entendimento do doutrinador José dos Santos Carvalho Filho, tal decreto expropriatório (ou a lei de efeitos concretos promulgada pela Câmara de Vereadores) seria dispensável, tendo em vista que seu objetivo já fora exaustivamente cumprido, qual seja, comunicar o propósito da Administração ao proprietário, já por demais avisado sobre a possibilidade de ocorrer a desapropriação (no mínimo, desde quando foi notificado para o cumprimento da obrigação urbanística).

O referido jurista reforça seu entendimento afirmando, ainda, que a motivação para a desapropriação continua sendo a mesma da notificação, qual seja, a necessidade de adequação do imóvel ao plano diretor²⁰ para observância da política urbana, razão pela qual não seria nenhuma surpresa para o proprietário a ocorrência da desapropriação urbanística sancionatória. Por fim, ressalta que o Decreto-Lei nº. 3.365/41 apenas deve ser aplicado no que couber quando for o caso da presente desapropriação-sanção, de modo que foi o seu art.2º que determinou a necessidade da referida declaração no caso da desapropriação ordinária, não tendo esta norma o condão de exigir a referida declaração para a espécie aqui tratada.

Tal posicionamento coaduna-se perfeitamente com o aqui proposto, principalmente pela consequência imediata que a exclusão da fase declaratória traria ao procedimento em tela, qual seja, a maior celeridade do procedimento expropriatório. Contudo, vislumbra-se apenas um obstáculo à fiel adesão do posicionamento mencionado: em que momento seria indicado o estado do imóvel, para efeito de fixação da futura indenização. Surgida alternativa para superação desta barreira, concorda-se plenamente com o entendimento acima esposado.

Quanto à fase executória da desapropriação urbanística sancionatória, é por esta via que, finalmente, o bem objeto da expropriação será transferido, com a consequente entrega dos títulos da dívida pública para futuro real pagamento da indenização. Por esta fase do procedimento, serão providenciadas todas as medidas para efetivamente transferir a propriedade. A competência para esta fase abrange desde a negociação com o particular até o término de eventual processo judicial de desapropriação.

Cumprido ressaltar que o art. 3º da Lei Geral Expropriatória assevera que “Os concessionários de serviços públicos e os estabelecimentos de caráter público ou que exerçam funções delegadas de poder público poderão promover desapropriações mediante autorização expressa, constante de lei ou contrato.”. Levando-se em conta que tal Decreto-Lei é a norma aplicável, no que couber, para promover a desapropriação-sanção em tela, depreende-se do artigo transcrito que a competência executória para promovê-la competiria não só ao Município diretamente, como também a pessoas delegadas do Poder Público municipal (autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista, fundações públicas, concessionárias e até permissionárias de serviço público – estas por força do art. 40, parágrafo único, da Lei nº. 8.987/95).

Tal procedimento expropriatório pode ocorrer de forma amigável²¹ ou não, o que completará a transmissão do imóvel através da via administrativa ou judicial, respectivamente.

Quando há um acordo entre o particular e o Município, o encontro de vontades entre as partes incide sobre o objeto da desapropriação e sobre o valor oferecido. Assim, o proprietário desiste de insistir em não conferir ao imóvel adequada utilização e aceita o pagamento em títulos da dívida pública, resgatáveis em até 10 (dez) anos. Transferido compulsoriamente o imóvel ao patrimônio público, este passa a integrá-lo, como forma de aquisição originária da propriedade urbana.

ENTRE ASPAS

Relembre-se, contudo, que a desapropriação urbanística em tela tem caráter punitivo, o que sugere que, dificilmente, seu procedimento transcorra de forma tão simples, com a aquiescência do infrator que aceitaria a sanção que lhe é imposta. É de difícil imaginação a ocorrência de fase executória puramente administrativa. Ao revés, é de se entender que o proprietário desidioso o é por seus motivos e se o foi por tanto tempo (no mínimo oito anos) é porque provavelmente algum interesse que lhe é relevante cerca o imóvel em comento.

Desta feita, urge que seja analisada a hipótese mais provável de ocorrência da fase executória desta desapropriação-sanção urbana, qual seja, pela via judicial.

2.2. Processo Judicial

Não havendo acordo entre o Poder Público municipal e o proprietário, o conflito de interesses surgido deverá ser solucionado pelo Poder Judiciário, através do ajuizamento de ação de desapropriação por parte do desapropriante em face do desapropriado.

Ressalte-se que a discussão de mérito a ser levada à esfera judicial cinge-se unicamente ao preço da indenização a ser paga em títulos da dívida pública, não cabendo ao Estado-Juiz, nesta ação, verificar a ocorrência ou não de real descumprimento pelo particular do quanto determinado pelo plano diretor municipal, capaz de ensejar a iniciativa de desapropriar o imóvel provável descumpridor da função social da propriedade urbana. Caso o proprietário deseje questionar a motivação do ato ou qualquer outro aspecto que não seja o valor da indenização, deve ele buscar satisfazer tal pretensão através de via autônoma – a chamada “ação direta”, de acordo com o art. 20 do DL n°. 3.365/41²².

Em sentido oposto, permitir que o proprietário suscite questão diversa ao valor oferecido como indenização no processo de desapropriação ajuizado pelo Município, seria retardar, em demasia, o já lento procedimento expropriatório, o que, mais uma vez, beneficiaria o proprietário desidioso, já provavelmente bastante ciente das conseqüências de sua inércia, além de adiar a tão necessária adequada utilização do solo urbano.

Saliente-se, ainda, que seria praticamente impossível, ou mesmo inexistente, a possibilidade de o Município propor ação para desapropriação urbanística sancionatória motivada por hipótese que não configurasse desrespeito ao plano diretor (ou lei municipal que suprisse sua ausência). Isto porque é longo e essencialmente documentado o *iter* a ser cumprido antes de efetuar-se a referida desapropriação. Contrário ao aqui defendido, admite Rita Tourinho que a discussão sobre desvio de finalidade no processo de desapropriação possa ocorrer dentro da própria ação expropriatória²³.

Apresentada petição inicial apta a produzir seus efeitos e presentes seus requisitos específicos neste tipo de processo, tais como a documentação específica que comprove haver ocorrido a notificação ao proprietário (art. 182, §4º, I, CF/88), bem como a incidência, por 05 anos, do IPTU progressivo no tempo (art.182, §4º, II, CF/88), além da escritura pública que comprove a titularidade do imóvel por parte do réu na ação ajuizada²⁴, será citado o proprietário para, no prazo de 15 dias, oferecer contestação.

A defesa só poderá versar sobre questões processuais que possam ser conhecidas de ofício e sobre o valor da indenização a ser paga, cabíveis, ainda, exceções instrumentais de competência, impedimento ou suspeição. A reconvenção, contudo, não é admitida no processo expropriatório. Justificando tal fato, José dos Santos Carvalho Filho, citando José Carlos de Moraes Salles, afirma:

A reconvenção é uma ação proposta pelo réu contra o autor dentro do processo que este move contra aquele. Ora, de acordo com o art. 20 da lei expropriatória, qualquer outra questão ligada à relação entre expropriante e expropriado deve ser dirimida em ação direta, que significa uma ação e um processo autônomos. Nesses termos, não é difícil constatar que essa regra processual torna inviável o oferecimento da reconvenção na ação de desapropriação²⁵.

Com vistas a tornar mais célere a desapropriação em curso, de modo a transferir de pronto o imóvel urbano até então relutante em cumprir sua função social, urge que, como na desapropriação ordinária, seja aqui admitida a ocorrência de imissão provisória na posse, por parte do Município. Por esta medida, o ente local passa a ter a posse provisória do imóvel antes da finalização da ação expropriatória.

Contudo, grande adaptação do contido no art.15 do Decreto-Lei nº. 3.365/41 deverá ser feita para que tal medida possa ser aplicada na desapropriação em comento. Isto porque prevê o art.15 que o expropriante, alegando urgência e depositando quantia arbitrada, poderá ser imitado na posse. Relembre-se, entretanto, que a desapropriação urbanística sancionatória possui, como seu nome já informa, caráter punitivo e, por isto, sua indenização não é paga previamente em dinheiro, mas sim posteriormente em títulos da dívida pública.

Assim, defende-se aqui, quando da adequação desta norma contida na Lei Geral de Desapropriação para o processo judicial em exame, que seja permitida a imissão provisória na posse por parte do Município sem a necessidade de efetuar qualquer depósito de valor, eis que tal situação estaria em contrariedade ao fundamento da desapropriação trazida pelo art. 182, §4º, III, CF/88.

O mesmo ocorrerá no que se refere à imissão na posse quando se tratar de prédio residencial urbano. Neste caso, não deverá ser aplicado o quanto disposto pelo Decreto-Lei nº.1.075/70, mas sim a solução apontada acima, eis que ambos os casos configuram situações idênticas.

Destarte, no que concerne à desapropriação urbanística sancionatória, apenas um pressuposto deve ser cumprido para permitir ao Município que entre, de logo, no imóvel, sendo este a declaração de urgência na utilização adequada do imóvel em desapropriação. Configurada a situação de urgência, tem o ente local direito subjetivo à imissão provisória.

Ressalte-se que somente o Município pode avaliar se a situação é urgente ou não. Em verdade, o cumprimento da função social da propriedade urbana e o da cidade são sempre necessários ao bem-estar coletivo e em algumas situações podem, além de necessários, ser urgentes. Alegada a urgência, o Município, conforme assevera o DL nº. 3.365/41, em seu art.15, §2º, tem 120 (cento e vinte) dias para requerer, por uma única vez, a imissão provisória na posse, sob pena de o juiz não mais ter a obrigação de conceder a medida.

Quanto à prova a ser realizada neste tipo de ação, cumpre transcrever, mais uma vez, as lições de José dos Santos Carvalho Filho:

[...]não se pode perder de vista que na ação de desapropriação o *meritum causae* se adstringe à discussão sobre o valor indenizatório. É esse ponto que vai ser objeto das provas a serem produzidas por expropriante e expropriado. Se é verdade que as partes podem produzir prova documental, testemunhal e outras admitidas pelo estatuto processual vigente, não é menos verdadeiro que o meio fundamental e costumeiro

ENTRE ASPAS

para comprovar suas alegações é, de fato, a prova pericial, ou seja, aquela prova técnica que vai indicar ao juiz os elementos para a fixação do valor indenizatório²⁶.

Nesse sentido, dispõe o art.23 do DL nº. 3.365/41, com apoio do art.435 do CPC.

No que concerne à intervenção do *Parquet*²⁷, configura-se esta indispensável, por força do disposto no art. 82, inciso III, do Código de Processo Civil. O Município, como uma das partes do litígio, está, em última análise, defendendo interesse público. A própria lide tem por escopo finalizar procedimento que beneficiará toda a coletividade, eis que visa assegurar, através da transferência da propriedade ao ente federativo, o cumprimento das funções sociais da propriedade urbana e da cidade. Deste modo, faz-se necessário o pronunciamento do Ministério Público no feito.

Ultrapassadas as etapas acima mencionadas, finalmente chega o momento de o Estado-Juiz pronunciar-se quanto à lide posta à sua apreciação. Vencidas as questões que ensejariam a extinção do processo sem a resolução do mérito, a sentença deverá fixar o valor da indenização, a ser paga em títulos da dívida pública, com prévia aprovação do Senado Federal, resgatáveis em até 10 (dez) anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real e os juros “legais”.

No que concerne à sentença em ação de desapropriação, assevera o art.27 do DL nº 3.365/41:

Art. 27. O juiz indicará na sentença os fatos que motivaram o seu convencimento e deverá atender, especialmente, à estimação dos bens para efeitos fiscais; ao preço de aquisição e interesse que deles auferir o proprietário; à sua situação, estado de conservação e segurança; ao valor venal dos da mesma espécie, nos últimos cinco anos, e à valorização ou depreciação de área remanescente, pertencente ao réu.

Ocorre, entretanto, que o artigo supratranscrito somente deve ser seguido à risca quando se tratar de desapropriação ordinária. Para a desapropriação em tela, a sentença, por óbvio, deve indicar os fatos que motivaram seu convencimento e, na quantificação do valor indenizatório, por força do que asseveram os arts.182, §4º, III, CF/88 e 8º, §2º, I, do Estatuto da Cidade, este deve refletir o valor “real” do imóvel, ou seja, “o valor da base de cálculo do IPTU, descontado o montante incorporado em função de obras realizadas pelo Poder Público na área onde o mesmo se localiza após a notificação de que trata o § 2º do art.5º do Estatuto²⁸.”

Contra a estipulação do valor da indenização conforme o valor de mercado do imóvel expropriado, esclarece Nelson Saule Júnior²⁹:

[...]não é o de considerar, na apuração do valor da indenização, a valorização imobiliária decorrente de investimentos públicos, como também o valor referente ao potencial de construção decorrente da legislação urbanística. A introdução deste critério evita que o Município continue destinando uma significativa parcela dos seus recursos para o pagamento de indenizações de imóveis urbanos, com base no valor de mercado, sem que estes tenham de fato um uso social que atenda os interesses da comunidade.

Esses recursos passam a ser aplicados na prestação dos serviços para a coletividade, ao invés de beneficiar individualmente aqueles que se apropriam da riqueza da cidade com a utilização do espaço urbano para fins de especulação imobiliária. Na desapropriação para fins de reforma urbana, a natureza de ser uma desapropriação-sanção justifica que o valor da indenização seja inferior ao valor de mercado, como meio de respeitar o princípio da igualdade, promover a justa distribuição de benefícios e ônus da atividade urbanística e recuperar para a coletividade a valorização que se originou pela ação do Poder Público.

Saliente-se, ainda, a questão sobre a incidência de juros legais no valor indenizatório arbitrado. Sobre este devem operar-se apenas juros moratórios, e não compensatórios, conforme será demonstrado.

Os juros moratórios, enquanto penalidade imposta ao devedor pelo atraso no cumprimento da obrigação, incidirão sobre o valor da indenização arbitrado, corrigido monetariamente³⁰, quando, depois de fixado o valor da indenização pela sentença, o Município retardar a entrega dos títulos da dívida pública em relação ao prazo por ela fixado para esta tradição, desde que já tenha esta transitado em julgado³¹.

O Estatuto da Cidade, em seu art.8º, §§1º e 2º, é claro quanto ao estabelecimento do valor da indenização e da incidência e quantificação de juros, afastando claramente qualquer adaptação a ser feita do DL n.º 3.365/41:

Art. 8º [...]

§ 1º Os títulos da dívida pública terão prévia aprovação pelo Senado Federal e serão resgatados no prazo de até dez anos, em prestações anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais de seis por cento ao ano.

§ 2º O valor real da indenização:

I – refletirá o valor da base de cálculo do IPTU, descontado o montante incorporado em função de obras realizadas pelo Poder Público na área onde o mesmo se localiza após a notificação de que trata o § 2º do art. 5º desta Lei;

II – não computará expectativas de ganhos, lucros cessantes e juros compensatórios.

A Lei Geral de Desapropriação assevera, em seu art.15-B, que tais juros de mora (ou juros “legais”, conforme a nomenclatura do art. 8º, §1º) serão devidos a partir de 1º de janeiro do exercício seguinte àquele em que o pagamento deveria ser feito, nos termos do art. 100 da Constituição Federal (sistema de precatórios) – o que retardaria a incidência dos juros moratórios, como se pode perceber. Não é o que aqui se defende. O momento para incidência destes deve ser o termo fixado pela sentença, desde que transitada em julgado, que certamente deverá respeitar o quanto neste âmbito for estipulado pelo Senado Federal, quando da emissão dos títulos da dívida pública. Sobre o valor dos juros moratórios não deve girar qualquer controvérsia, eis que o Estatuto da Cidade é claro e estabeleceu o mesmo em percentual fixo (seis por cento ao ano).

Os juros compensatórios, por sua vez, não serão devidos pelo Município, conforme

ENTRE ASPAS

disposição expressa do art.8º, §2º, II, do Estatuto da Cidade. E não é difícil entender o porquê. Tais juros destinam-se a compensar perda de renda comprovadamente sofrida pelo proprietário, o que, quando da ocorrência de desapropriação urbanística sancionatória, simplesmente inexistente. Esta ocorre justamente porque ao imóvel não foi conferido o adequado aproveitamento, não emergindo deste qualquer proveito econômico ao particular que não, talvez, a nociva especulação imobiliária. Desta maneira, não se deve recompensar o proprietário com a incidência de juros compensatórios justamente porque não há o que deva ser compensado.

O proprietário que não faz com que sua propriedade urbana cumpra a função social, seja porque não lhe confere adequado aproveitamento, seja porque a faz de objeto de especulação imobiliária, não experimenta prejuízo que deva ser ressarcido, razão pela qual, nesta espécie expropriatória, somente serão cabíveis os juros moratórios, eis que decorrentes de mora no cumprimento da obrigação do Município entregar títulos que consubstanciam a indenização devida.

Por fim, a sentença deve versar ainda sobre os honorários advocatícios. Estes devem incidir, conforme determina o art.27, §1º, do DL nº. 3.365/41, sobre a diferença entre o valor da indenização fixado pela sentença e o valor da oferta inicialmente feita pelo Município, quando propôs a ação (valor da causa na petição inicial). Tais honorários sofrerão correção monetária e incidirão sobre eles apenas juros moratórios, já que incabíveis os compensatórios, de modo a aproveitar-se apenas em parte o entendimento cristalizado pela Súmula nº. 131 do Superior Tribunal de Justiça³².

Quanto ao percentual dos honorários, sugere-se aqui a aplicação do previsto pelo art.20 do CPC, de modo a evitar eventual abuso do Poder Público quando do oferecimento do valor indenizatório³³. Reduzir de 10% a 20% (art.20, CPC) para 0,5% a 5% (art.27, §1º, do DL nº. 3.365/41) o valor do percentual dos honorários incidentes sobre a diferença entre o preço oferecido e o fixado para a indenização na sentença, automaticamente faria com que o Município pagasse muito menos no que se refere aos honorários de sucumbência, o que só incentivaria este ente a oferecer preço menor, haja vista que, mesmo que fosse grande a diferença entre o oferecido e o arbitrado, ainda estaria o ente em evidente vantagem.

Fixado o valor da indenização pela sentença, o expropriante deverá, em cumprimento ao último ato para aperfeiçoar a desapropriação, entregar ao expropriado os títulos da dívida pública que consubstanciarão o valor indenizatório, a serem resgatados em até 10 (dez) anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas. Estes títulos já deverão estar aprovados pelo Senado Federal. É razoável e necessário que tal aprovação ocorra antes mesmo de ser proposta a ação judicial, caso contrário não estaria, ainda, assegurada a indenização devida, razão pela qual não poderia sequer ser promovida a desapropriação. Assim, entregues os títulos da dívida pública ao proprietário, o imóvel passa a integrar o patrimônio do Município.

Por força desse último ato, opera-se, também, a imissão definitiva na posse do bem pelo Município, caso antes já tenha ocorrido a imissão provisória. Outrossim, ressalte-se que, proferida a sentença, deve-se regularizar a transferência do bem junto ao Registro de Imóveis. Consta-se, desta maneira, que a sentença opera dois efeitos, quais sejam: a autorização para imissão definitiva na posse do imóvel (se antes já houve a imissão provisória) e a materialização de título idôneo para a transcrição da propriedade no registro imobiliário.

O art. 31 do Decreto-Lei nº. 3.365/41 assevera, ainda, que “Ficam sub-rogados no preço quaisquer ônus ou direitos que recaiam sobre o bem expropriado”. Por esta norma, conclui-se que eventual direito de terceiro sobre o bem expropriado será substituído por indenização, a ser exigida em ação autônoma, se for o caso. Desta maneira, quando forem

entregues os títulos da dívida pública ao expropriado, os interessados devem buscar nestes títulos os valores correspondentes aos seus direitos, respectivamente, em consonância com a natureza e extensão do que lhes é devido.

Por fim, há a possibilidade de desistência da ação judicial de desapropriação. Tratando-se de desapropriação urbanística sancionatória, esta deverá ser feita através de declaração expressa, pelo autor da ação, nos autos³⁴, e este ainda não deve ter realizado a entrega dos títulos da dívida pública, fato que consumaria a desapropriação em comento. O expropriado não poderá oferecer resistência à desistência, nessas circunstâncias, sendo razoável, entretanto, que tenha direito à indenização se tiver sofrido algum prejuízo. Ressalte-se, ainda, que caso já tenha ocorrido a imissão provisória na posse, a desistência da ação não poderá mais ocorrer se forem constatadas alterações que não mais possam ser revertidas no imóvel objeto da lide. Neste sentido, já decidiu o STJ:

DESAPROPRIAÇÃO. DESISTÊNCIA DA AÇÃO. IMPOSSIBILIDADE, EM FACE DAS ALTERAÇÕES VERIFICADAS NO IMÓVEL, APÓS A IMISSÃO NA POSSE.

Constatadas substanciais alterações no imóvel objeto da ação expropriatória, tornando impossível a restituição no estado em que se encontrava antes da imissão provisória, não há como se acolher o pedido de desistência apresentado pelo expropriante.

(REsp 132398/SP, Rel. MIN. HELIO MOSIMANN, SEGUNDA TURMA, julgado em 15/09/1998, DJ 19/10/1998, p. 62).

Entendidos o procedimento administrativo e o processo judicial pelos quais passa ou pode passar o procedimento da desapropriação urbanística sancionatória, analise-se agora sua possibilidade de aplicação enquanto instrumento para o alcance e efetivação do cumprimento da função social da cidade.

2.3. Obstáculos à Aplicação do Instrumento

Conforme mencionado anteriormente, a desapropriação urbanística sancionatória, novidade trazida pela Carta de 1988, nunca foi aplicada, mesmo depois do advento de lei que veio regulamentar os arts. 182 e 183 da Constituição Federal.

Curioso, desta forma, perquirir pelos motivos que ensejaram a não aplicabilidade deste instrumento, com grande potencial para promover verdadeira reforma urbana, tão necessária em tempos em que se evidencia a desorganização do espaço das cidades, caracterizadas por inchaços e vazios urbanos.

Com o intuito de removê-los, expõe-se, agora, os obstáculos à efetivação da desapropriação urbanística sancionatória, instrumento criado para obrigar o cumprimento da função social da propriedade urbana através do quanto determinado plano diretor municipal.

A não aplicação de instrumento com tal poder de promover grande transformação na paisagem urbana não se deve à sua desnecessidade. É cediço que a organização do espaço urbano é imprescindível para que ocorra o desenvolvimento da cidade, com melhoria da qualidade de vida dos que nela habitam ou transitam, possibilitando, enfim, a real fruição do direito à cidade.

ENTRE ASPAS

Não é difícil verificar os obstáculos que impedem que a desapropriação-sanção em comento produza os efeitos que lhe conferiram sua razão de ser. Primeiramente, mencione-se o que talvez gere maior indignação. A Resolução nº. 78, de 01.07.1998, editada pelo Senado Federal, determinante sobre a forma de pagamento da indenização da desapropriação tratada (títulos da dívida pública).

A referida Resolução, aprovada pelo Senado Federal e publicada pelo seu então Presidente, o Senador Antônio Carlos Magalhães, dispõe sobre “as operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e de suas respectivas autarquias e fundações, inclusive concessão de garantias, seus limites e condições de autorização, e dá outras providências.”

Logo de início, estabelece a Resolução:

Art. 1º As operações de crédito interno e externo realizadas pelos Estados, pelo Distrito Federal, pelos Municípios e por suas respectivas autarquias e fundações são subordinadas às normas fixadas nesta Resolução.

Art. 2º Para os efeitos desta Resolução compreende-se, como operação de crédito, os compromissos assumidos com credores situados no País ou no exterior, com as seguintes características:

I - toda e qualquer obrigação decorrente de financiamentos ou empréstimos, inclusive arrendamento mercantil;

[...]

§1º. Considera-se financiamento ou empréstimo:

I - a emissão ou aceite de títulos da dívida pública;

Como já afirmado, a forma de pagamento da indenização da desapropriação urbanística sancionatória dá-se através de títulos da dívida pública, aprovados pelo Senado Federal previamente, inserindo-se estes na dívida interna do País, portanto. A mencionada Resolução, por sua vez, veio disciplinar o procedimento pelo qual será realizada a emissão de tais títulos.

A norma editada pelo Senado estabelece, no seu artigo 21, que estão sujeitas à autorização específica desta Casa, entre outras operações, a emissão de títulos da dívida pública (inciso III). Tal competência insere-se na prevista pelo art.52, incisos VI e IX, da Constituição Federal de 1988³⁵.

A referida autorização do Senado Federal por si só já é complexa e envolve uma série de atos. Seu procedimento específico está detalhado na referida Resolução e conta com a participação do Banco Central, Câmara de Vereadores, Prefeito, Tribunal de Contas do Município, Secretaria do Tesouro Nacional, entre outros órgãos ou autoridades.

Finalmente, encontra-se no art. 10º da Resolução o obstáculo propriamente dito. Dispõe este que “Até 31 de dezembro de 2010, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios somente poderão emitir títulos da dívida pública no montante necessário ao refinanciamento do principal devidamente atualizado de suas obrigações, representadas por essa espécie de títulos”. Desta maneira, constata-se, claramente, que eventual necessidade de emissão de títulos da dívida pública pelos referidos entes só poderá ocorrer caso se relacionem estes títulos com obrigações já contraídas pelos entes federativos, tornando, assim, inviável, até 31.12.2010, a emissão dos títulos para finalidades outras, entre as quais inclui-se o pagamento da indenização quando da desapropriação-sanção urbana, ainda não iniciada.

Após a verificação dessa norma, outro caminho não resta senão o de concluir que a desapropriação urbanística sancionatória, que não é confiscatória, mas tão- somente punitiva,

não poderá ser aplicada, tendo em vista que não pode ser indenizada. Esta limitação perdurará até 31.12.2010. Até lá, Resolução do Senado Federal torna estéril comando constitucional, regulamentado por Lei Federal, revelando-se, assim, de eficácia prejudicada um importante instrumento para a efetivação, em última análise, da função social da cidade.

Neste ponto, impossível não registrar repulsa à limitação sofrida por uma norma constitucional e, por isso, inquestionavelmente superior, por outra, inferior, ambas contidas no mesmo Ordenamento. A norma que determina a aplicação da desapropriação urbanística sancionatória, por ser de índole constitucional – repita-se – sinaliza a relevância do objeto que tutela, qual seja, a função social da propriedade urbana. Seu intento é, através do cumprimento do quanto determinado pelo plano diretor do Município e da função social da propriedade urbana, possibilitar a ordenação e o desenvolvimento das funções sociais da cidade para garantir o bem-estar de seus habitantes. Absurdo, entretanto, que tal finalidade, dirigida a uma coletividade, encontre limitação de ordem econômico-financeira, emanada por uma casa legislativa (Senado Federal), de modo a ruir, por um só ato, tudo quanto foi idealizado.

Observe-se, contudo, que é a própria Constituição Federal, primeiramente, através de seu art.52, incisos VI e IX, que autoriza o Senado Federal, no exercício da competência que lhe é atribuída, a promover tal obstáculo, arcando, assim, a Lei Maior com o risco de uma “sabotagem”, ainda que por via indireta, ao que ela mesma determina.

Neste momento, indispensável trazer as lições de Ruy de Jesus Marçal Carneiro:

O que se vê, portanto, embora o grande alcance social do art.182 da Constituição Federal, são os obstáculos colocados à frente do Poder Público municipal para a execução da sua política de desenvolvimento urbano, claramente detectáveis, através da qual possa ativar as funções sociais da cidade e buscar ‘garantir o bem-estar dos seus habitantes’, bem como obrigar que a propriedade do particular possa cumprir sua ‘função-social’.

Afinal, em sendo tudo isto, como bem se observa, da plenitude do ‘interesse local’ (art.30, I, da CF), preferível seria que o Município pudesse ter uma margem de liberdade não ficar atado às providências de outras instituições para que bem possa cumprir os seus objetivos incrustados na Carta Magna³⁶.

Como se pode observar do trecho supratranscrito, recomendável seria que o Poder Público municipal não ficasse tão dependente do Senado Federal para implementar ações que são de interesses locais. Este mesmo posicionamento é defendido por Kiyoshi Harada: “[...]essa espécie de desapropriação subordina-se a uma série de requisitos[...], alguns deles sob o domínio da vontade de um órgão que lhe é estranho. Daí a dificuldade de sua implementação pelo Poder Público local”³⁷.

Em última análise, pode-se afirmar que a Resolução nº. 78/98 do Senado Federal, enquanto obstáculo criado (e admitido no Ordenamento), retrata apenas mais uma situação em que o econômico emperra o jurídico e o orçamento impede a eficácia de um instrumento para a concretização de um direito (o direito à cidade), de modo a tornar o instrumento impotente e a impossibilitar a fruição do direito.

Em suma, os primeiros dois entraves que se apresentam para fins de aplicabilidade da

ENTRE ASPAS

desapropriação urbanística sancionatória são: permitir que o Senado Federal prove os títulos da dívida pública municipal (obstáculo trazido pela própria Constituição Federal), bem como, por consequência de risco assumido, a Resolução nº. 78/98, aprovada por esta Casa, no exercício de sua competência constitucional, proibindo a emissão destes até 31.12.2010.

Não menos relevante do que os obstáculos acima apresentados, outro entrave existente a ser superado para fins de aplicação da desapropriação urbanística sancionatória consiste na própria morosidade do procedimento expropriatório, a revelar-se incompatível principalmente com o princípio da eficiência, o qual deve permear todas as ações da Administração Pública, inclusive municipal (art.37, *caput*, da CF/88).

O longo caminho a ser percorrido para aplicar a penalidade imposta pelo descumprimento da função social da propriedade urbana ao proprietário inerte, sem dúvida, constitui óbice à aplicação do instrumento de grande valia para a organização e desenvolvimento do espaço urbano.

Relembre-se que, antes de incidir o inciso III, do §4º, do art.182, da Constituição Federal, é necessário primeiro aplicar-se o inciso I e, depois, o inciso II. O referido parágrafo, conforme já mencionado, é claro ao estabelecer uma ordem sucessiva na aplicação dos instrumentos que elenca.

Dessa maneira, o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, serão determinados pelo Poder Público municipal e devem respeitar os prazos estabelecidos pelo art. 5º, §4º, incisos I e II, e §5º, do Estatuto da Cidade, observando-se o quanto disposto pelo art.6º desta mesma lei. Os referidos prazos asseguram, no mínimo, o período de três anos, para conferir o adequado aproveitamento do solo urbano.

Desrespeitado o quanto determinado pelo inciso I, passa-se a aplicar o IPTU progressivo no tempo, que poderá ser cobrado por até cinco anos. Desta maneira, na melhor das hipóteses, terão sido transcorridos oito anos para que, enfim, se possa proceder à desapropriação urbanística sancionatória.

O procedimento de expropriação comum é realizado em duas fases, a declaratória e a expropriatória. Defende-se aqui, conforme já ressaltado, o ponto de vista de que a desapropriação urbanística sancionatória, por não guardar as mesmas características das outras espécies de desapropriação e tendo que cumprir o *iter* acima mencionado, deve apenas passar pela fase executória, não sendo necessário ao Poder Público municipal declarar sua necessidade, eis que foi justamente isto o que o Município acabou fazendo nesses oito anos (no mínimo). Esta é uma maneira, inclusive, pela qual se pode combater a morosidade do procedimento como um todo, tornando mais célere a efetivação deste instrumento.

A própria fase executória, também, ainda demanda tempo para ser concluída, podendo este ser maior ainda, caso se tenha de recorrer à via judicial. Constata-se, assim, que não é fácil aplicar o instrumento objeto desta explanação, malgrado sua importância seja evidente.

Diante do panorama aqui traçado, cabe trazer, então, uma, ainda que tímida, solução para tornar um pouco mais rápido o procedimento de aplicação da desapropriação urbanística sancionatória, qual seja, a derrogação do art.182, §4º, inciso I, da Constituição Federal de 1988 e, conseqüentemente, do art.5º da Lei nº. 10.257/01 (Estatuto da Cidade). Isto porque a obrigação imposta por estas normas implica dever de fiscalização do Poder Público municipal, o que apenas gerará despesas para seus cofres e não garantirá o cumprimento da função social da propriedade urbana perseguida.

Nesse sentido, dispõe, com perfeição, Ruy de Jesus Marçal Carneiro:

[...]refletindo-se sobre o tema, deve ser lembrado que a desapropriação é golpe de morte no patrimônio do particular, mas quando se trata do interesse social a medida há de ser tomada, pois apresenta-se um valor mais elevado a ser preservado. Desta maneira, bem poderia o legislador constituinte ater-se, tão só, a duas medidas sancionatórias pelo descumprimento das funções sociais da propriedade urbana[...]

Destarte, derrogar-se-ia o inciso I, do §4º, do art.182, pois como está, cumprindo ao Poder Público Municipal determinar que o proprietário parcele o solo urbano, ou sobre ele construa, compulsoriamente, aquele terá de manter uma fiscalização ativa e permanente para acompanhar o movimento dos recalcitrantes (e quantos poderão ser?), que redundará em vultosos estípedios para os cofres públicos.

E arremata:

Na hipótese de que o Poder Público, ele próprio e pelos seus meios, parcele ou edifique, buscando ressarcimento posterior, fácil é perceber a massa de investimentos que terá que despender para fato que não deu causa. Além disto, desviará, para atendimento destes casos, recursos humanos e materiais que poderiam ser ativados em outras áreas da Administração. Vale dizer, aqui o “investimento” será muito mais oneroso³⁸.

Desse modo, será mais fácil aplicar o instrumento em tela, a partir de 1º de janeiro de 2011, quando não mais subsistir o obstáculo imposto pelo Senado Federal, reduzindo, ao menos em três anos, o tempo para se proceder à desapropriação urbana punitiva, acelerando, por seu turno, a cumprimento da função social da propriedade urbana.

Por fim, importante ressaltar que conferir maior celeridade ao procedimento da desapropriação urbanística sancionatória é agir de acordo com o dever de eficiência, inerente à Administração Pública. Tal princípio segue em sentido oposto ao caminho percorrido pela morosidade. Conforme já ensinou o Direito Italiano, pela eficiência (*la efficienza*) há o dever de perseguir a “boa administração”³⁹. Conceituando tal princípio, ensina o Professor Paulo Modesto que esse “é a exigência jurídica, imposta aos exercentes da função administrativa, ou simplesmente aos que manipulam recursos públicos vinculados de subvenção ou fomento, de atuação idônea, econômica e satisfatória na realização de finalidades públicas assinaladas por lei, ato ou contrato de direito público”⁴⁰.

Ressalte-se que, por este princípio, não se legitima

[...]a aplicação cega de regras legais (ou de outro grau hierárquico), que leve a uma consecução ineficiente ou menos eficiente dos objetivos legais primários. As normas jurídicas ‘passam a ter seu critério de validade aferido não apenas em virtude da higidez do seu procedimento criador, como da sua aptidão para atender aos objetivos da política pública, além de sua capacidade de resolver os males que esta pretende combater’⁴¹.

ENTRE ASPAS

Trazendo o pensamento de Francesco Manganaro, Alexandre Santos Aragão afirma que “a eficiência não pode ser entendida apenas como maximização do lucro, mas sim como um melhor exercício das missões de interesse coletivo que incumbe ao Estado”, concluindo que este Estado “deve obter a maior realização prática possível das finalidades do ordenamento jurídico, com os menores ônus possíveis, tanto para o próprio Estado, especialmente de índole financeira, como para as liberdades dos cidadãos”⁴².

Associando esse princípio ao tema em apreço, observa-se que não basta que o comando constitucional preveja, através da lógica “hipótese de incidência – sanção”, a ocorrência da desapropriação punitiva. É necessário perquirir pelo modelo de norma “finalidade – meio de alcance da finalidade”, para que, de fato, seja eficiente a aplicação da desapropriação urbanística sancionatória⁴³.

E é justamente nesse último aspecto que se encontra a dificuldade em promover a referida desapropriação. Há a sua previsão constitucional, já como sanção, em virtude do descumprimento da função social da propriedade urbana, através da não observância do plano diretor municipal, depois que restarem violadas as determinações contidas nos incisos I e II, do art. 182, §4º, da CF/88. Sua finalidade é clara e também está expressa na Lei Maior, qual seja, promover o adequado aproveitamento do solo urbano. Contudo, os meios de alcance deste instrumento estão esterilizados, engessados, sobrestados, procedimental e temporalmente pelos obstáculos existentes. Tal conjectura, pois, torna de difícil aplicação a desapropriação urbana punitiva e, por conseguinte, o cumprimento, em última instância, da função social da cidade.

Neste diapasão, recapitule-se, aqui, o procedimento geral que deve ser seguido para que seja aplicada a desapropriação urbanística sancionatória, a fim de que se perceba, com clareza, a necessidade de sua reforma:

- a) Existência de um plano diretor municipal (ou lei específica que o substitua), estando neste definidas as exigências fundamentais de ordenação da cidade;
- b) inclusão da área objeto de desapropriação neste plano diretor;
- c) aplicação dos incisos I e II, do art. 182, §4º, da Constituição Federal;
- d) emissão de títulos da dívida pública pelo Senado Federal para que então possa desenvolver-se o procedimento expropriatório próprio desta espécie de desapropriação.

Por tudo quanto foi exposto, percebe-se que tal situação, excessivamente burocratizada, não pode continuar a ser tolerada, de modo a impedir a efetivação de uma forma de organizar, transformar e desenvolver o espaço urbano, com vistas à melhoria da qualidade de vida nas cidades, através do cumprimento efetivo de suas funções sociais, razão pela qual se faz necessário tornar mais simples a aplicação da desapropriação urbanística sancionatória.

Considerações Finais

Como visto, a cidade é o espaço onde se desenvolvem as relações intersubjetivas entre os que a habitam ou nela simplesmente transitam. Com o crescimento desta e a intensificação

das referidas relações, conflitos de toda ordem naturalmente surgem, podendo estes ter como sujeitos, de um lado, o particular e, do outro, a coletividade.

Para resolver tal impasse, o Direito, enquanto meio de pacificação social, lança mão de um princípio seu basilar, qual seja, o da supremacia do interesse público sobre o privado. Tal preponderância pode ser facilmente verificada quando se trata de intervenção do Estado na propriedade privada.

A maneira mais grave de ocorrer a referida intervenção é por meio da desapropriação. Nesta, ocorre a transferência compulsória de bem motivada por algum interesse público previsto em lei. Dentre suas espécies, destacou-se, aqui, a desapropriação para fins urbanos com caráter de punição. Justificou-se tal medida pela intolerância ao não cumprimento reiterado, pelo proprietário, da função social da propriedade urbana.

A punição ao titular do domínio consiste em, configurada a hipótese de não conferir ao imóvel urbano o que se entende por adequada utilização, efetuar o pagamento da indenização correspondente à desapropriação através de títulos da dívida pública, resgatáveis em até dez anos, de emissão prévia pelo Senado Federal. Assim, seria sancionado o proprietário inerte com a transferência compulsória de seu bem imediatamente e o pagamento real da indenização respectiva muito posteriormente.

Tal indenização, conforme já mencionado, dependerá de aprovação de Casa Legislativa. Esta, por sua vez, no exercício de sua competência constitucional, cuidou de proibir a emissão dos títulos da dívida pública até 31.12.2010, fazendo-a por meio da Resolução nº. 78/98. Constatou-se, assim, que este é um obstáculo à aplicação da desapropriação urbanística sancionatória atualmente intransponível, eis que subordinado ao tempo.

Salientou-se, ainda, entrave de fácil percepção à aplicação deste instrumento de política urbana, qual seja, o próprio procedimento para sua efetivação, marcado, como visto, pela excessiva burocracia, através do preenchimento de vários requisitos, bem como pela morosidade, o que só colaborou para evidenciar o pouco comprometimento com o princípio da eficiência por parte da gestão municipal neste campo.

Tal situação, infelizmente, acaba por configurar mais uma barreira para que, mais do que o cumprimento da função social da propriedade urbana, seja cumprida a função social da cidade. Aquela é, em verdade, etapa desta, só existindo propriedade qualificada como urbana por existir território ocupado qualificado como cidade.

O fenômeno da cidade, por sua vez, permite concluir, assim, que esta possui mais de uma função, e que tal função, da mesma maneira como ocorre com a propriedade, é social. Tais funções sociais podem ser divididas em três grupos: funções urbanísticas (habitação, trabalho, lazer e mobilidade), tal como já dispunha a Carta de Atenas (Grécia, 1933); funções de cidadania (educação, saúde, segurança e proteção), e funções de gestão (prestação de serviços, planejamento, preservação do patrimônio natural e cultural e sustentabilidade urbana).

Dessa maneira, para que sejam alcançadas as referidas funções, é necessário que os mecanismos criados para tanto sejam dotados de máxima eficácia, o que, conforme já percebido, não está podendo ocorrer com a desapropriação urbanística sancionatória.

Está a merecer, portanto, reforma o procedimento de aplicação da referida desapropriação, a fim de aproximar sua teoria da realidade do ambiente urbano atual. Contribuindo para tal distanciamento, percebe-se o vazio que foi deixado no Ordenamento, ao não dispor de lei específica para tratar da desapropriação urbanística sancionatória, sendo, por isso, aplicada subsidiariamente a Lei Geral Expropriatória (Decreto Lei nº 3.365/41). O próprio

ENTRE ASPAS

Estatuto da Cidade perdeu a oportunidade, pelo menos até o momento, de suprir tal omissão, eis que não cuidou de disciplinar esta matéria como deveria, permanecendo carente de regramento específico o instrumento aqui tratado.

É lamentável que mecanismo com tal potencial transformador esteja limitado por questões orçamentárias e burocráticas, e não tenha seu procedimento detalhada e individualmente tratado. A questão urbana, neste ponto, continua alijada da ordem do dia (malgrado sua relevância seja elevada a patamar constitucional), de modo que se encontra estéril mais uma forma de obrigar o proprietário a cumprir a função social de seu imóvel urbano.

Timidamente, sugere-se como uma das possíveis soluções para o problema a derrogação do art.182, §4º, I, CF/88, eis que, como já explanado, sua aplicação, além de não garantir o cumprimento da função social perseguida, apenas trará prejuízos ao Município, sendo, assim, medida completamente ineficiente. Este seria apenas o primeiro passo.

Necessário, assim, facilitar a aplicação da desapropriação-sanção, para que se possa dar fim à inércia do proprietário. Aperfeiçoada a desapropriação, o dever de cumprir a função social passa a ser do Município, que, inclusive, pode conferir o adequado aproveitamento do imóvel de forma direta ou por meio de alienação ou concessão a terceiros, garantindo, assim, o cumprimento da função social de qualquer maneira.

Ressalte-se que, através da desapropriação urbanística sancionatória, se poderá, ainda, combater de frente a socialmente tolerada especulação imobiliária, tão nociva aos interesses da coletividade, na medida em que cria desequilíbrios no acesso à propriedade. Outrossim, o potencial da referida desapropriação também reside no fato de que pode ela ordenar de forma mais rápida a cidade, pois o Município tem liberdade para ocupar o solo urbano da maneira que se mostrar socialmente mais adequada, sem estar dependente de ato de qualquer outro ente, público ou privado.

A gestão municipal, como percebido, é o grande agente para efetivação da desapropriação urbanística sancionatória, de modo a proporcionar o atingimento das funções sociais da cidade e, por conseguinte, a fruição concreta do direito à cidade. Para isto, é preciso, inicialmente, um trabalho de planejamento, o que ocorrerá por meio do plano diretor, em regra. Após o planejamento, deve cuidar o Município de fiscalizar seu cumprimento. Em caso de descumprimento, estará aberta a possibilidade de aplicar a desapropriação urbanística sancionatória, após a incidência dos instrumentos que necessariamente lhe são anteriores.

Conclui-se, ante o exposto, que, no que toca ao presente tema, o papel desempenhado pelo Direito é o de servir de instrumento de gestão, oferecendo mecanismo importante para a Administração municipal atingir seus fins de organização e desenvolvimento local. A desapropriação urbanística sancionatória revela-se, assim, com grande potencial para possibilitar a organização e o desenvolvimento dos Municípios, a fim de que se alcance uma melhor qualidade de vida nas cidades.

Referências

ARAGÃO, Alexandre Santos. O Princípio da Eficiência. Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, n. 4. 2005. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br>>. Acesso em: 27.out.2008.

A REVISTA DA UNICORP

BERNARDI, Jorge Luiz. Funções sociais da cidade: conceitos e instrumentos. 2006. Dissertação. Mestrado em gestão urbana – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, 2006. Disponível em: <<http://www.qprocura.com.br/dp/21132/Funcoes-sociais-da-cidade:-conceitos-e-instrumentos.html>>. Acesso em: 02.set. 2008.

BRASIL, Governo federal. Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos. 3.ed. Brasília, 2001.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). IBGE divulga as estimativas populacionais dos municípios em 2006. Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 25.set.2008.

CARNEIRO, Ruy de Jesus Marçal. Organização da Cidade. São Paulo: Max Limonad, 1998.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 17.ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

_____. Manual de Direito Administrativo. 19.ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

CASTRO, José Nilo de. Direito Municipal Positivo. 4.ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

COUTINHO, Ronaldo, BONIZZATO, Luigi. Direito da Cidade: novas concepções sobre as relações jurídicas no espaço social urbano. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio. Estatuto da Cidade: Comentários à Lei Federal nº. 10.257/2001. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

DALLARI, Adilson Abreu. Desapropriação para fins urbanísticos. Rio de Janeiro: Forense, 1981.

DALLARI, Adilson Abreu; FIGUEIREDO, Lúcia V. Temas de Direito Urbanístico 1. São Paulo: RT, 1987.

_____. Temas de Direito Urbanístico 2. São Paulo: RT, 1991.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 16.ed. São Paulo: Atlas, 2003.

DUGUIT, Léon. Las Transformaciones del Derecho (Público y Privado). Buenos Aires: Editorial Heliasta S.R.L., 2001.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. Direitos reais. 3.ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo Aurélio Século XXI: o dicionário da língua portuguesa*, 3.ed., totalmente revisada e ampliada. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Disciplina urbanística da propriedade. São Paulo: RT, 1980.

FIORILLO, Celso A. Pacheco. Estatuto da Cidade comentado. 3.ed. São Paulo: RT, 2005.

FRANÇA, Vladimir da Rocha. Perfil constitucional da função social da propriedade. Revista de Informação Legislativa, ano 36, n.141. p.9-21, 1999.

GARCIA, Maria. Desapropriação para urbanização e reurbanização: a questão da revenda. Rio de Janeiro: Forense, 1985.

ENTRE ASPAS

- GOMES, Orlando. Direito e desenvolvimento. Salvador: Publicações da Universidade da Bahia, 1961.
- _____. Direitos reais. 19.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004.
- GRAU, Eros Roberto. A Ordem Econômica na Constituição de 1988. 7.ed. São Paulo: Malheiros, 2002.
- HARADA, Kioshi. Desapropriação: doutrina e prática. São Paulo: Atlas, 1997.
- JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Saraiva, 2006.
- LIRA, Ricardo Pereira. Elementos de Direito Urbanístico. Rio de Janeiro: Renovar, 1997.
- MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo brasileiro. 18.ed. São Paulo: Malheiros, 1993.
- _____. Direito Municipal brasileiro. 12.ed. São Paulo: Malheiros, 2001.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.
- MODESTO, Paulo. Notas para um debate sobre o Princípio Constitucional da Eficiência. Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (REDAE), Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n.10, maio/jun./jul. 2007. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br>>. Acesso em: 28.out. 2008.
- MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 17.ed. São Paulo: Atlas, 2005.
- NEVES, Maria Carolina Scheidgger. Desapropriação para fins de reforma urbana e o Estatuto da Cidade (Lei nº. 10.257/2001). Disponível em: <<http://www.jus2.uol.com.br>>. Acesso em: 15.abr.2008.
- NOGUEIRA, Antônio de Pádua Ferraz. Desapropriação e urbanismo. São Paulo: RT, 1981.
- PAUSEN, Leandro; MELO, José Eduardo Soares. Impostos: federais, estaduais e municipais. 2.ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.
- PINHEIRO, Renata Peixoto. Desapropriação para fins urbanísticos em favor de particular. Belo Horizonte: Fórum, 2004.
- RABAHIE, Marina Mariani de Macedo. Função social da propriedade. In: DALLARI, Adilson Abreu; FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Temas de Direito Urbanístico 2. São Paulo, RT, 1991, p. 213-258.
- REBOLLO, Luis Martín. Constitución Española. España, Elcano (Navarra): Thomson Aranzadi, 2003.
- ROLNIK, Raquel. O que é cidade. 3.ed. São Paulo: Brasiliense, 2004.
- SALEME, Edson Ricardo. Parâmetros sobre a função social da cidade. Disponível em: <<http://www.conpedi.org>>. Acesso em: 17.jul. 2008.
- SANTIN, Janaína Rigo; GOMES, Daniela. A Função social da propriedade urbana e o Estatuto da Cidade. História: debates e tendências. Passo Fundo, v.6, n.1, 2006, p.177-192.

A REVISTA DA UNICORP

SAULE JÚNIOR, Nelson. *Novas perspectivas do Direito Urbanístico brasileiro: ordenamento constitucional da política urbana: aplicação e eficácia do plano diretor*. Porto Alegre: Sergio Fabris, 1997.

SENE, Eustáquio de; MOREIRA, João Carlos. *Geografia Geral e do Brasil: espaço geográfico e globalização*. São Paulo: Scipione, 2001.

SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das Normas Constitucionais*. 3.ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

_____. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 23.ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

_____. *Direito Urbanístico brasileiro*. 4.ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

SUNDFELD, Carlos Ari. *Desapropriação*. São Paulo: RT, 1990.

TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de Direito Financeiro e Tributário*. 12. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

Notas

¹ Conforme poderá ser percebido neste trabalho, no Brasil é irrelevante, atualmente, diferenciar, pelos critérios definidos em lei, o conceito de Município e de Cidade, razão pela qual as duas expressões serão utilizadas como sinônimos.

² DALLARI, Adilson Abreu. *Desapropriação para fins urbanísticos*. Rio de Janeiro: Forense, 1981, p. 51.

³ DALLARI, Adilson Abreu. *Desapropriação...*, ob. cit., p. 53.

⁴ NOGUEIRA, Antônio de P. Ferraz. *Desapropriação e Urbanismo*. São Paulo: RT, 1981, p.14.

⁵ PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti apud DALLARI, Adilson de Abreu. *Desapropriação...*, op. cit., p.16.

⁶ PINHEIRO, Renata Peixoto. *Desapropriação para fins urbanísticos em favor de particular*. Belo Horizonte: Fórum, 2004, p. 69-70.

⁷ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual...*, op. cit., p. 767.

⁸ Carlos Ari Sunfeld afirma que o Distrito Federal também é competente para decretar a desapropriação urbanística sancionatória. (*Desapropriação*. op. cit., p. 34). Idêntica posição pode facilmente ser inferida da análise do art.51 do Estatuto da Cidade: “Art. 51. Para os efeitos desta Lei, aplicam-se ao Distrito Federal e ao Governador do Distrito Federal as disposições relativas, respectivamente, a Município e a Prefeito.”

⁹ Além de expressamente previsto no art.182, §4º, III da CF/88, pode-se afirmar que tal competência encontra fundamento no art.30,VIII,da Carta Magna.

¹⁰ “Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

[...] VI - fixar, por proposta do Presidente da República, limites globais para o montante da dívida consolidada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

[...] IX - estabelecer limites globais e condições para o montante da dívida mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios [...].”

¹¹ Clóvis Beznos considera inconstitucional o art.8º, §2º, I, do Estatuto da Cidade, por entender que neste caso a indenização não será “real”; condena o desconto do valor incorporado em razão de obras realizadas pelo Poder Público na área onde o imóvel se localize por considerar contribuição de melhoria imposta por via oblíqua, e assevera que a ausência de cômputo de expectativa de ganhos, lucros cessantes e juros compensatórios na indenização afrontaria a seu justo/real valor. (*Desapropriação em nome da política urbana*. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coord.) *Estatuto da Cidade:comentários à Lei Federal nº. 10.257/2001*. São Paulo: Malheiros, 2006 p.133-134).

¹² SUNDFELD, Carlos Ari. *Desapropriação*, op. cit, p. 40.

¹³ BEZNOS, Clóvis. Desapropriação..., op. cit., p.132-133.

¹⁴ BEZNOS, Clóvis. Desapropriação...op. cit., p.135.

¹⁵ ESTATUTO da Cidade – Guia para implementação pelos municípios e cidadãos, op. cit, p.107.

¹⁶ Vide item 3.1.

¹⁷ PINHEIRO, Renata Peixoto. Desapropriação para fins urbanísticos em favor de particular. Belo Horizonte: Fórum, 2004, p. 61.

¹⁸ Por força do que dispõem os artigos 30, incisos I e VIII, e 182, ambos da Constituição Federal de 1988.

¹⁹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 19.ed. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2008, p. 741.

²⁰ Não se olvide que, na ausência de plano diretor, deve haver lei municipal específica fazendo o seu papel, conforme aqui já exaustivamente defendido.

²¹ Utiliza-se aqui a nomenclatura de desapropriação “amigável” em virtude de ser esta a expressão utilizada pela Lei nº. 6.015/73, que, em seu art. 167, inciso I, nº.34, aponta que tal maneira de aperfeiçoar a desapropriação, enquanto negócio jurídico autônomo, é suscetível de inscrição no Registro de Imóveis: “Art. 167 - No Registro de Imóveis, além da matrícula, serão feitos. I - o registro: 34) da desapropriação amigável e das sentenças que, em processo de desapropriação, fixarem o valor da indenização;”.

²² “Art. 20. A contestação só poderá versar sobre vício do processo judicial ou impugnação do preço; qualquer outra questão deverá ser decidida por ação direta.”

²³ TOURINHO, Rita. O Desvio de finalidade na ação expropriatória: Interpretação sistemática do Decreto-Lei nº 3.365/41. RDA, n. 238, p. 363-374, 2004.

²⁴ Pelo exposto, percebe-se que, neste aspecto, deve ser feita adaptação do quanto disposto no Decreto-Lei nº. 3.365/41, no sentido, também, de acrescentar mais documentos indispensáveis à propositura da ação de desapropriação urbanística sancionatória: “Art. 13. A petição inicial, além dos requisitos previstos no Código de Processo Civil, conterà a oferta do preço e será instruída com um exemplar do contrato, ou do jornal oficial que houver publicado o decreto de desapropriação, ou cópia autenticada dos mesmos, e a planta ou descrição dos bens e suas confrontações”.

²⁵ MORAES SALLES, José Carlos de. Apud CARVALHO FILHO, José dos SANTOS, Manual..., op. cit., p. 720.

²⁶ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual..., op. cit., p. 724.

²⁷ Na esmagadora maioria das vezes, percebe-se, será o Ministério Público Estadual, haja vista que provavelmente a desapropriação urbanística sancionatória acarretará a transferência compulsória de imóvel pertencente a um particular.

²⁸ Saliente-se, contudo, que o valor real prometido na indenização é descaracterizado pelo Estatuto da Cidade. Indenização “real” significaria correspondência com o “valor de mercado” do imóvel, o que não ocorre, como visto. Entretanto, relembre-se, mais uma vez, que a desapropriação urbanística em tela tem caráter sancionatório, punitivo, não tendo, pois, a obrigação de indenizar o proprietário inerte de forma justa, assegurando-o, de fato, o valor real do bem na indenização.

²⁹ SAULE JÚNIOR, Nelson. Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro: ordenamento constitucional da política urbana: aplicação e eficácia do plano diretor. Porto Alegre: Sergio Fabris, 1997, p.169.

³⁰ A correção monetária é devida até a efetiva entrega dos títulos da dívida pública, podendo ser processada nova atualização do cálculo, ainda que por mais de uma vez. Este entendimento decorre de adaptação firmada nas Súmulas 561 do STF e 67 do STJ.

³¹ Este era o entendimento do Superior Tribunal de Justiça, uniformizado através de sua Súmula 70, antes do advento da Medida Provisória nº. 2.183-56, de 24.08.2001 que introduziu o art.15-B no DL nº. 3.365/41. Como se pode perceber, defende-se aqui sua incidência para a desapropriação urbanística sancionatória.

³² “Súmula 131: Nas ações de desapropriação incluem-se no cálculo da verba advocatícia as parcelas relativas aos juros compensatórios e moratórios, devidamente corrigidos.”

³³ Art.27. omissis. §1º. A sentença que fixar o valor da indenização quando este for superior ao preço oferecido condenará o desapropriante a pagar honorários do advogado, que serão fixados entre meio e cinco por cento do valor

da diferença, observado o disposto no § 4º do art. 20 do Código de Processo Civil, não podendo os honorários ultrapassar R\$ 151.000,00 (cento e cinquenta e um mil reais). “ – grifo não original. Ressalte-se que tal limite máximo quanto ao valor de honorários está com sua eficácia suspensa, em virtude de medida liminar deferida pelo STF, em julgado da ADIN nº.2.332-2 (DJU 02.04.2004).

³⁴ Relembre-se aqui que, caso haja decreto expropriatório e se deseje desistir da desapropriação, outra forma de materializar esta desistência é através da revogação total ou parcial deste decreto pelo Poder Público. Contudo, como já foi apontado, quando trata-se de desapropriação urbanística sancionatória, não há a necessidade da fase declaratória e, conseqüentemente, do decreto expropriatório, razão pela qual a única hipótese de desistir deste procedimento seria quando já em curso a ação de desapropriação.

³⁵ “Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal: [...] VI - fixar, por proposta do Presidente da República, limites globais para o montante da dívida consolidada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; [...] IX - estabelecer limites globais e condições para o montante da dívida mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; [...]”

³⁶ CARNEIRO, Ruy de Jesus Marçal. Organização da cidade. São Paulo: Max Limonad, 1998, p.110.

³⁷ HARADA, Kiyoshi. Desapropriação: doutrina e prática. São Paulo: Atlas, 1997, p. 50.

³⁸ CARNEIRO, Ruy de Jesus Marçal. Organização..., op. cit., p.110.

³⁹ CARNEIRO, Ruy de Jesus Marçal. Organização...op. cit., p.110.

⁴⁰ MODESTO, Paulo. Notas para um Debate sobre o Princípio Constitucional da Eficiência. Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (REDAE), Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n.10, maio/jun./jul., 2007. Disponível em <<http://www.direitodoestado.com.br/redae.asp>>. Acesso em: 28.out.2008.

⁴¹ ARAGÃO, Alexandre Santos. O Princípio da Eficiência: Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico, Salvador. Instituto de Direito Público da Bahia, n. 4, 2005. p.4. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br>>. Acesso em: 27.out.2008.

⁴² ARAGÃO, Alexandre Santos. O princípio..., op. cit., p. 1.

⁴³ Id., *ibid.*, p. 4-5.