

**FACER FACULDADES
UNIDADE RUBIATABA
CURSO DE DIREITO**

TARCISO DE OLIVEIRA

**A DESAPROPRIAÇÃO DIRETA COMO FORMA DE INTERVENÇÃO
DO PODER PÚBLICO NA PROPRIEDADE IMÓVEL**

RUBIATABA – GO

2013

**FACER FACULDADES
UNIDADE RUBIATABA
CURSO DE DIREITO**

TARCISO DE OLIVEIRA

**A DESAPROPRIAÇÃO DIRETA COMO FORMA DE INTERVENÇÃO
DO PODER PÚBLICO NA PROPRIEDADE IMÓVEL**

Monografia apresentada à Faculdades FACER -
Unidade Rubiataba, como requisito para obtenção do
grau de Bacharel em Direito, sob a orientação do
professor Vilmar Batista da silva, especialista em
Direito Processual Civil e Direito Civil.

RUBIATABA – GO

2013

FOLHA DE APROVAÇÃO

TARCISO DE OLIVEIRA

**A DESAPROPRIAÇÃO DIRETA COMO FORMA DE
INTERVENÇÃO DO PODER PÚBLICO NA PROPRIEDADE
IMÓVEL**

COMISSÃO JULGADORA

MONOGRAFIA PARA A OBTENÇÃO DO BACHARELADO DE DIREITO
PELA FACER FACULDADES - UNIDADE DE RUBIATABA.

RESULTADO _____

Orientador _____

Vilmar Batista da Silva
Especialista em Processo Civil e Direito Civil

1º Examinador _____

2º Examinador _____

Rubiataba, GO 2013

DEDICATÓRIA

Aos meus Pais, que sempre acreditaram e ainda acreditam nos meus sonhos.

Que me incentivaram a lutar por eles, sem nunca perder a esperança de que, irei realizá-los.

Que desde pequeno, me ensinaram a ter fé em deus, pois só Ele nos dá força para superar os obstáculos encontrados durante a caminhada.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus pela constante presença em minha vida que me faz mais que vitorioso. Principalmente a todos os professores do Curso de Direito, que foram fundamentais no meu desenvolvimento acadêmico, em especial ao professor Pa. Joaquim José Neto, Doutor em Educação, por ter me incentivado a dar início ao curso de Direito, aos meus pais, as minhas irmãs e demais familiares que me incentivaram a não desistir diante das dificuldades.

Ao meu orientador, pela seriedade que conduziu o seu trabalho, amizade e doação.

“O primeiro que, tendo cercado um terreno cuidou de dizer ‘Isso é meu’, e encontrou gente suficientemente ingênua para nisso acreditar, foi o verdadeiro fundador da sociedade civil”.

JEAN JACQUES ROUSSEAU, Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens.

“Se o magistrado desejar fazer algum edifício público, alguma estrada nova, cumpre que indenize; o público é, a este respeito, como um particular que trata com um particular”.

CHARLES LOUIS DE SECONDAT, Barão de La Brède e Montesquieu, o Espírito das Leis.

RESUMO: O presente trabalho analisa os aspectos inerentes à Desapropriação Direta como Forma de Intervenção do Poder Público na Propriedade Imóvel, estabelecendo como forma imperativa o poder de império ou “*jus imperii*” do Estado, através do Domínio Público que exerce sobre todos os bens. Esperamos que o tema seja relevante para conscientizar a sociedade sobre a importância do princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, em que o Estado utiliza o seu poder de império nos casos de necessidade, utilidade pública ou interesse social, desapropriando um imóvel regular, ou que não esteja cumprindo sua função social, para dar-lhe uma destinação específica. De modo geral, também contribuiu para a aprovação na segunda fase da Ordem dos Advogados do Brasil, mais precisamente no XI exame.

PALAVRAS-CHAVE: desapropriação; necessidade pública; utilidade pública; interesse social, supremacia do interesse público sobre o particular.

ABSTRACT: This paper analyzes the inherent aspects Directex propriationas a Form of Government Interventionin Immovable Property, establishing imperative formas the power of empire or" *jusimperii*" of the State, through the Public Domaini texerts onall goods. We hope that the topicis relevant to educate society about the importance of the principle of supremacy of the public interestover private, in which the stateusesits power torulein cases of necessity, public utility or socialinterest, a regular expropriating property, or whois not performing its social function, to give you a specific destination. Generally, also contributed to the adoptionin the second phase of the Bar Association of Brazil, more precisely in the XI examination.

KEYWMORDS: expropriation; public need, public interest, social interest, supremacy of the publicinterest in the particular.

LISTA DE ABREVIATURAS SIGLAS E SÍMBOLOS

| | | |
|---------------|---|--|
| Art. | = | Artigo |
| ANEEL | = | Agência Nacional de Energia Elétrica |
| ADIn | = | Ação Direta de Inconstitucionalidade |
| Ed. | = | Edição |
| CF ou CRFB/88 | = | Constituição da República Federal do Brasil de 1988 |
| CC | = | Código Civil 2002 |
| CPC | = | Código de Processo Civil |
| DNIT | = | Departamento Nacional de Infra – Estrutura de transporte |
| LGD | = | Lei Geral das Desapropriações |
| STF | = | Supremo Tribunal Federal |
| STJ | = | Superior Tribunal de Justiça |
| TJ | = | Tribunal de Justiça |
| nº | = | Número |
| pg. | = | página |
| \$ | = | parágrafo |
| % | = | por cento |

SUMÁRIO

| | |
|--|----|
| INTRODUÇÃO..... | 11 |
| 1. FUNDAMENTOS JURÍDICOS ESOCIAS DA DESAPROPRIAÇÃO | |
| DIRETA..... | 13 |
| 1.1. Conceito de desapropriação direta..... | 13 |
| 1.2. Domínio Público..... | 15 |
| 1.2.1 Considerações gerais..... | 15 |
| 1.2.2. Conceito..... | 16 |
| 1.3. Fundamentos | 18 |
| 1.3.1. Desapropriação por Necessidade Pública..... | 20 |
| 1.3.2. Desapropriação por Utilidade Pública..... | 21 |
| 1.3.3. Desapropriação por Interesse Social..... | 23 |
| 2. PROCEDIMENTOS DA AÇÃO EXPROPRIATÓRIA..... | 28 |
| 2.1. Fases do procedimento expropriatório..... | 28 |
| 2.2. Fase declaratória..... | 29 |
| 2.3. Competência | 30 |
| 2.4. Objeto da desapropriação..... | 32 |
| 2.5. Caducidade da declaração..... | 33 |
| 2.6. Fase executória..... | 34 |
| 2.7. Execução amigável ou administrativa..... | 34 |
| 3. FASE JUDICIAL..... | 36 |
| 3.1. Imissão provisória na posse..... | 37 |
| 3.1.1. Conceito..... | 37 |
| 3.1.2. Declaração de urgência..... | 37 |
| 3.1.3 Depósito prévio..... | 38 |
| 3.1.4. Imissão provisória de posse em prédio particular em zonas residenciais da Cidade de São Paulo..... | 39 |
| 4. REQUISITOS E EFEITOS DADESAPROPRIAÇÃO DIRETA SOBRE A PROPRIEDADE SOBRE A PROPRIEDADE IMÓVEL..... | 42 |
| 4.1. Conceito..... | 42 |
| 4.1.1 Regime jurídico dos bens desapropriados..... | 43 |
| 4.2. Desistência da desapropriação..... | 46 |

| | | |
|--------|---|----|
| 4.3. | Destinação dos bens desapropriados..... | 47 |
| 4.4. | Desvio de finalidade ou tredestinação..... | 48 |
| 4.4.1. | Conceito..... | 48 |
| 4.5. | Retrocessão..... | 49 |
| 4.5.1 | Conceito..... | 50 |
| 4.5.2. | Natureza jurídica da retrocessão..... | 50 |
| 4.5.3. | Anulação da desapropriação..... | 52 |
| 4.6. | Institutos afins..... | 53 |
| 4.6.1. | Desapropriação por zona ou direito de extensão..... | 53 |
| 4.6.2. | Desapropriação confiscatória..... | 54 |
| 4.7. | Defesa do Expropriado na desapropriação direta..... | 55 |
| 4.7.1. | Contestação..... | 55 |
| 5. | COMO É REALIZADO O PAGAMENTO DA INDENIZAÇÃO..... | 56 |
| 5.1. | Consumação da desapropriação..... | 56 |
| 5.1.1 | Pagamento indenizatório em dinheiro..... | 27 |
| 5.1.2. | Pagamento indenizatório em títulos da dívida pública na desapropriação para fins de reforma | 60 |
| 5.1.3. | Desapropriação para política urbana prevista no artigo 182..... | 61 |
| 5.1.4. | Pagamento em títulos da dívida pública nas desapropriações urbanísticas..... | 63 |
| 5.2. | Desapropriação confiscatória..... | 64 |
| 5.2.1. | Conceito..... | 64 |
| 5.3. | Juros compensatórios..... | 66 |
| 5.3.1. | Conceito..... | 66 |
| 5.4. | Juros moratórios..... | 67 |
| 5.4.1. | Conceito..... | 67 |
| 5.4.2. | Acumulação dos juros compensatórios e moratórios..... | 68 |
| 5.5. | Correção monetária..... | 68 |
| 5.5.1. | Conceito..... | 68 |
| 5.6. | Honorários advocatícios..... | 69 |
| 5.6.1. | Conceito..... | 69 |
| | CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | 71 |
| | REFERÊNCIAS | 73 |
| | ANEXOS..... | 77 |

INTRODUÇÃO

O presente trabalho científico visa apresentar o instituto da desapropriação direta como forma de limitação administrativa à propriedade imóvel, dando enfoque às distinções e causas que autorizam formalizar o direito do Estado intervir na propriedade alheia, adquirindo o bem na forma originária, bem como demonstrar as hipóteses de seu cabimento, seus efeitos e quem são os legitimados para propositura da ação declaratória de expropriação.

Contudo, podemos definir desapropriação direta como aquela em que o poder público edita um decreto expropriatório explicitando o interesse público, a necessidade ou utilidade pública, pagando ao expropriado prévia e justa indenização.

Nesse contexto, o administrador público intervirá na propriedade alheia se estiver presentes os pressupostos de admissibilidade que se relaciona com a utilidade pública cuja transferência do bem seja conveniente para a administração, nesta incluindo-se a necessidade pública, onde é decorrente de situações de calamidade pública, onde a solução exige a desapropriação do bem, já no interesse social naquelas hipóteses em que mais se realça a função social da propriedade.

Deste modo, o imóvel desapropriado pelo poder público nessas condições elencadas no conceito acima, passa a pertencer o acervo do ente expropriante de forma originária, pois a aquisição da propriedade quando a causa que atribui a propriedade a alguém não se vincula a qualquer título anterior, isto é, não deriva de título precedente, portanto, não é dependente de outro. Sendo assim, é causa autônoma, bastante por mesma para gerar por força própria o título constitutivo da propriedade.

A escolha do tema se deu para esclarecer de maneira sucinta os questionamentos sobre a forma e o momento adequado para aplicação deste instituto, tendo em vista sua importância no ordenamento jurídico brasileiro.

O tema foi dividido em quatro capítulos. No primeiro, procurou-se entender os fundamentos jurídicos e sociais da desapropriação direta, no que dispõe a necessidade pública, utilidade pública ou interesse social, dando enfoque nos fundamentos que assegura a plenitude do ato; no segundo evidenciou-se a aplicação dos procedimentos da ação expropriatória frente ao particular, impondo a perda de um bem, substituindo-o em seu patrimônio por justa indenização; no terceiro procura-se demonstrar a desapropriação direta sobre a propriedade imóvel, no que tange seu requisito e efeitos; no quarto será explicado

como poderá ser feito o pagamento da indenização expropriatória ao expropriado, como forma de buscar o equilíbrio entre o interesse público e o privado.

Como se depreende, este trabalho foi realizado com ampla pesquisa bibliográfica e documental, baseando-se na leitura de doutrinas, artigos jurídicos leis e códigos jurídicos, e também pesquisas na internet como demonstram as referências bibliográficas elencadas no final do trabalho, formalizando uma monografia de compilação, na qual se tem uma grande quantidade de ideias de vários autores.

Contudo, este trabalho busca demonstrar a importância da aplicação deste instituto, na tentativa de conscientizar a população sobre a importância de exercer em consonância com as finalidades econômicas e sócias do imóvel, de modo que sejam preservadas de forma racional e adequada em conformidade com o estabelecido pela lei, no que tange sua função social, sob pena de ver sua propriedade sendo desapropriada e repassada ao patrimônio do ente público expropriante, para que lhe seja dado a sua destinação específica.

Desta maneira, torna-se oportuno dizer que a escolha desse tema foi muito importante para a aprovação no XI exame da Ordem dos Advogados do Brasil.

1. OS FUNDAMENTOS JURÍDICOS E SOCIAIS DA DESAPROPRIAÇÃO DIRETA

1.1. CONCEITO DE DESAPROPRIAÇÃO DIRETA

A Constituição Federal de 1988 concedeu o direito à propriedade, podendo o seu proprietário usar, gozar e dispor, mas, além disso, permitiu que o Estado pudesse desapropriá-la estando diante de situações excepcionais pautadas em interesses e utilidade públicas, bem como no caso de interesse social. De modo geral, isso indica o cuidado em coadunar um direito historicamente absoluto e perpétuo como é o direito de propriedade, com a nova proposta de Estado Constitucional de Direito.

Outrossim, no caso de intervenção na propriedade, o Estado age de forma vertical, ou seja, cria imposições que de alguma forma restringem o uso da propriedade pelo seu *dominus*, o faz exatamente em função da supremacia que ostenta, relativamente aos interesses privados. Quando o particular sofre a imposição interventiva do Estado em sua propriedade, sua relação natural é a de insatisfação, e isso porque seu interesse foi contrariado. Mas, toda intervenção visa ao atendimento de uma situação de interesse público e, sendo assim, há de justificar-se a atuação estatal, mesmo contrariando o interesse do particular.

Desta maneira, conforme dispõe a Constituição da República, e desde que observados os princípios basilares tanto da administração pública, em particular quanto àqueles que orientam a própria República Federativa do Brasil. Por iguais razões, edifica-se numa medida estratégica para a construção de uma sociedade menos discrepante e excludente.

Contudo, de modo a aclarar nosso estudo, precisamos descrever o conceito do procedimento da desapropriação direta, que no qual, seria um conjunto de atos e atividades devidamente formalizados e produzidos com sequência, com vistas a ser alcançado determinado objetivo. Além disso, nesse procedimento, tais atos se originam não somente do Poder Público, mas também do particular proprietário. De modo geral, a formalização desses atos se posta imprescindível para a garantia de uma parte quanto da outra.

Cumprindo ainda ressaltar, que o procedimento expropriatório é realizado em duas fases. A primeira é a administrativa, na qual o Poder Público declara seu interesse na desapropriação e começa a adotar as providências visando à transferência do bem. Às vezes, a

desapropriação se esgota nessa fase, havendo acordo com o proprietário. Embora, seja normal prolongar-se pela outra fase, a judicial, consubstanciada através da ação a ser movida pelo Estado contra o proprietário.

Assim, essa breve introdução foi necessária para adentra-se ao ponto que constitui objetivo do presente estudo, que é a intervenção do Estado na propriedade imóvel. Todavia, pode-se nós referir dizendo que a desapropriação direta se perfaz quando o Estado expropriante ou seus delegados, mediante processo administrativo e prévia declaração de necessidade pública, utilidade pública ou interesse social, impõe ao proprietário a perda de um bem, substituindo-o em seu patrimônio por justa indenização.

Portanto, acerca do assunto Mello (2009, Pág. 858), assevera:

Do ponto de vista teórico, pode-se dizer que desapropriação é o procedimento através do qual o Poder Público compulsoriamente despoja alguém de uma propriedade e a adquire, mediante indenização, fundado em um interesse público. Trata-se, portanto, de um sacrifício de direito imposto ao desapropriado.

Gasparine, (2012, pág. 906):

É o procedimento administrativo pelo qual o Estado, compulsoriamente, retira de alguém certo bem, por necessidade ou utilidade pública ou por interesse social e o adquire, originariamente, para si ou para outrem, mediante prévia e justa indenização, paga em dinheiro, salvo os casos que a própria Constituição enumera, em que o pagamento é feito com títulos da dívida pública (art. 182 P 4º, III ou da dívida agrária (art. 184).

Assim, também entende Carvalho Filho (2009, pág. 774),

Que o objetivo da desapropriação é a transferência do bem desapropriado para o acervo do expropriante, sendo que esse fim só pode ser alcançado se houver os motivos mencionados no conceito, isto é, a utilidade ou o interesse social. O fato de ser um procedimento de direito público retrata a existência de uma sequência de atos e atividade do Estado e do proprietário, desenvolvidos na esfera administrativa e judicial. Sobre esse procedimento, incidem normas de direito público, sobretudo quanto aos aspectos que denotam a supremacia do Estado sobre o particular.

Como se vê, a desapropriação é o meio mais gravoso de intervenção do Estado na propriedade, invadindo o domínio do particular e adquirindo a propriedade para si, por razões de utilidade ou necessidade pública, ou interesse social, em regra, mediante “justa” e prévia indenização em dinheiro.

Cumpra ainda ressaltar, que o bem expropriado fica insuscetível de reivindicação pelo ex-proprietário, e livre de quaisquer ônus, ficando os eventuais credores sub-rogados no preço pago a título de indenização.

1.2. DOMÍNIO PÚBLICO

1.2.1. Considerações Gerais

Estabeleceu-se uma idéia de domínio público nos meados do direito Romano, quando constatado por Caio e Justiniano nas institutas. Denominava-se *res nullius*, como coisas *extra commercium*, no qual incluía-se os (mares, portos, rios, insuscetíveis de apropriação privada); a *res publicae* (terras, escravos, de propriedade de todos e subtraídas ao comércio, jurídico); uma grande novidade dessa época era que esse bens poderiam pertencer ao povo, bastando que o apropriasse. Dentre os já comentados havia mais uma categoria a *res universitatis* (fórum, ruas, praças públicas). Zanella, (2012, pág.724).

Após a chegada da Idade Média, o Rei possuía a propriedade plena das propriedades existentes na sua circunscrição, diferentemente do Direito Romano, em que o povo possuía o direito à propriedade. Nesta época, o Rei conquistava terras pelas forças de seus soldados combatentes que jurava vida eterna ao Rei; essas terras conquistadas, como bônus de consolação o Rei doava parte aos seus melhores homens que lutavam com bravura e ¹determinação na conquista da propriedade. A porção de terra oferecida aos soldados com o passar dos tempos de vitalícia tornou-se hereditária, dando origem ao feudalismo.

Contudo, quando autores começaram a falar em poder de polícia exercido pelo Rei, os primeiros passos na distinção de bens públicos já se foram mencionado. Segundo a mais correta proposição se dividia em coisas públicas, que eram afetadas ao uso público, como os cursos d’água, rios e estradas, sobre esse argumento o Rei não tinha direito de propriedade,

¹BRASIL. Decreto- Lei 3.365 de 21 de julho de 1941, artigo 2º, Mediante declaração de utilidade pública, todos os bens poderão ser desapropriados pela União, pelos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios.

mas apenas um direito de guarda ou poder de polícia; e bens de domínio da coroa, dentre às quais o comandante monarca detinha o poder soberano da propriedade.

Desse modo, com a criação de Estado Moderno, criou-se uma ideia de personalidade jurídica do Estado, onde o qual foi substituído o poderio do Rei, pela assunção do Estado, assumido a propriedade dos bens públicos.

O Estado então passou a exercer sobre todos os bens públicos existentes no Território, uma espécie de poder soberano, que no qual não importando se os bens são particulares ou públicos ficaram sujeitos a utilização subordinada das normas estabelecidas pelo Estado. Desse modo, alguns bens pertencem ao próprio Estado; outros, ainda que de particulares, têm sua restrição formulada pelas normas legais; enquanto para o especialista em direito administrativo Alexandre Mazza (pág 537) existe outra modalidade de bens formada pelas coisas sem dono (*res nullius*) ou bens adéspostas, sob as quais não se têm regulamento específico no ordenamento jurídico, incluindo os bens inapropriáveis, como a luz, e os bens condicionadamente inapropriáveis, como os animais selvagens.

1.2.2. Conceito

Para que possamos chegar ao conceito de domínio público, é preciso dizer que o Estado utilizando-se de sua soberania impõe poder de império sobre todos os bens móveis e imóveis, corpóreos ou incorpóreos existentes no seu território.

Assim, acerca do assunto, comenta Meireles (2001, pág. 447):

O domínio público em sentido amplo é o poder de dominação ou regulamentação que o Estado exerce sobre os bens do seu patrimônio (bens públicos) ou sobre os bens do patrimônio privado (bens particulares), ou sobre as coisas inapropriáveis individualmente, mas de fruição geral da coletividade (*res nullius*).

Portanto, infere-se no contexto que o Estado exerce constrição soberana sobre seus respectivos bens e bens próprios de particulares.

Nesse sentido, através de precedentes de Melo, o domínio público é mais abrangente que direito de propriedade segundo o qual o Estado passa a exercer função jurisdicional independentemente da concordância do particular.

Conforme o que dispõe, é o que diz Melo (2011, pág. 903):

A noção de domínio público é mais extensiva que a de propriedade, pois nele se incluem bens que não pertencem ao Poder Público; a marca específica dos que compõem tal domínio é a participarem da atividade administrativa pública, encontrando-se, pois, sob o signo da relação de administrativa pública, a qual domina e paralisa a propriedade, mas não a exclui.

Para Meireles, (2001, pag. 447): o domínio público encontra-se realizado quando o somatório de bens públicos e privados estejam manifestamente sobre o poder regulatório visado pelo ordenamento jurídico; diferentemente do desdobramento mencionado pelo próprio autor, de domínio público eminente, uma noção de *lato sensu* de domínio público, que no qual seria o poder político pelo qual o Estado submete à sua vontade todas as coisas de seu território, não quer dizer que o Estado detenha a propriedade de todos os bens existentes em seu território, ou seja, os bens públicos pertencem ao Estado; já os bens privados estão submetidos a uma regulação jurídica estatal.

No verbete caso, dispõe Meireles, (2001, pág. 477):

O domínio público é o poder político pelo qual o Estado submete à sua vontade todas as coisas de seu território. É uma das manifestações da Soberania interna; não é direito de propriedade. Como expressão da Soberania Nacional, não encontra limites senão no ordenamento jurídico-constitucional estabelecido pelo próprio Estado. Esse domínio alcança não só os bens pertencentes às entidades públicas como a propriedade como a propriedade privada e as coisas inapropriáveis, de interesse público.

Visto isso, não podemos esquecer-nos de mencionar o dispositivo legal do Código Civil, que mantém a mesma classificação adotada pelo Código Civil de 1816, porém deixando claro a inclusão dos bens públicos pertencentes às pessoas jurídicas de direito público. Nos termos do artigo 99, onde se tem: “são bens públicos”

1- Os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças;

2- Os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias;

3- Os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades.

Portanto, conclui-se que o Estado exerce o poder de senhorio direto sobre os bens públicos, bem como a capacidade de regulação estatal sobre os bens privados.

1.3. FUNDAMENTOS

Podemos dizer que são três os fundamentos da desapropriação direta, que são necessidade pública, utilidade pública ou interesse social, o qual, está previsto no art. 5º XXIV e 184 da Constituição Federal.

Não obstante, convém lembrar, pela importância de que se reveste o assunto, que o direito de propriedade tem garantia constitucional (art. 5º, XXII, da Constituição Federal). Todavia, exige-se que a propriedade cumpra sua função social (art. 5º, XXIII). Sendo assim, ao Estado será permitido intervir na propriedade toda vez em que o proprietário não adequar a finalidade preceituada pelo plano diretor. Razão disso, o Estado passa a agir em razão do interesse público.

É o que diz Zanella, (2012, pág.176), “a constituição do Brasil indica, como pressupostos da desapropriação, a necessidade pública, a utilidade pública e o interesse social (arts. 5º, inciso XXIV, e 184)”.

Também afirma Melo, (pág.865), “os requisitos ou condições que autorizam a desapropriação são os previstos no art. 5º do Texto Constitucional, ou seja: necessidade pública, utilidade pública ou interesse social”.

Já para Gasparine (2012, pág. 909):

Pode-se dizer que são três os fundamentos da desapropriação. Um, *político*. Outro, *constitucional*. Outro, ainda, *legal*. O político está consubstanciado na supremacia do interesse público sobre o interesse privado, sempre que inconciliáveis. O constitucional pode ser *genérico* ou *específico*. O fundamento constitucional genérico está consubstanciado nos arts. 5º XXIII, e 170, III (função social da propriedade), enquanto o específico, conforme o

caso, está consignado nos arts. 5º XXIV, 182, § 4º, III e 187 e parágrafos, todos da Constituição Federal. Por último, o legal está calcado em diversos diplomas expedidos pela União e que regulam a matéria, em vigor em tudo que não contrariam a Carta Magna. Desses diplomas, merecem ser citados: a) decreto n. 3.365, de 21 de junho de 1941, chamado Lei Geral das Desapropriações, e suas alterações; b) Lei n. 4.132, de 10 de setembro de 1962, que cuida da desapropriação por interesse social; c) Lei n. 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, que dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária (cap. III, Tít. VII, da CF); d) Decreto – Lei n.1.075, de 22 de janeiro de 1970, que dispõe sobre a imissão de posse no início da lide de imóveis residenciais urbanos, habitados pelo proprietário ou pelo compromissário- comprador portador de compromisso registrado; e) Lei n. 9785, de 29 de janeiro de 1999, que, além da Lei Geral das Desapropriações, altera outras leis; f) MP n . 2.183-56, de 24-8-2001.

Contudo, no caso em exame, também salienta Carvalho filho, (2008, pág. 776):

A fonte primeira da desapropriação está no art. 5º XXIV da CF. Eis os seus termos: “A lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvada os casos previstos nesta Constituição”. Essa é a regra fundamental para as desapropriações em geral. Podemos, pois denominar essa modalidade como desapropriação comum (ou ordinária).

Desse modo, é o que se tem de pensamento sobre o procedimento excepcional estatal de transformação compulsória de bens privados em públicos, mediante o pagamento de indenização, ou seja, uma prerrogativa do Estado de atribuir com justo fundamento político do poder de suprimir compulsoriamente a propriedade privada decorrente, em primeiro lugar, do denominado “domínio público eminente” (*dominius eminens*) que o Estado exerce sobre todos os bens situados em seu território. Mazza, (2012, pág.534).

1.3.1. Desapropriação por necessidade pública

Está hipótese está relacionada quando o administrador público encontra-se diante de um problema inadiável e de natureza urgente, que exige a transferência imediata de bens de terceiros para o domínio público, propiciando uso imprescindível pela Administração.

Nesse sentido relata Zanella, (2012, pág. 176):

Existe necessidade pública quando a Administração pública está diante de um problema inadiável e premente, isto é, que não pode ser removido, nem procrastinado, e para cuja solução é indispensável incorporar, no domínio do Estado, o bem particular.

Portanto, no ordenamento jurídico pátrio não existe lei disciplinada especificamente a matéria, mas o Decreto – Lei nº 3.365/41 (Lei Geral das Desapropriações) prevê entre os casos de utilidade pública, hipóteses que melhor se enquadraria como de necessidade pública, tais como: a) segurança nacional; b) defesa do Estado; c) socorro público em caso de calamidade.²

Com a entrada desse dispositivo, o enquadramento adotado pela jurisprudência foi o entendimento de que houve uma fusão dos casos de necessidade pública e utilidade pública, construindo uma nova nomenclatura que ficou chamada de “Utilidade Pública”.

Nesse sentido, Zanella reflete seu juízo (2012, pág. 176):

No âmbito da legislação ordinária, o direito positivo atual define os casos de utilidade pública, utilidade ou interesse social, não mais mencionando as hipóteses de necessidade pública anteriormente previstas no artigo 590, p 1º, do Código Civil de 1916 (não repetindo no Código Civil de 2002); estas últimas foram enquadradas entre as de utilidade pública. Em síntese, o decreto-lei nº 3.3365/41 fundiu em uma só categoria – utilidade pública - os casos de necessidade pública e utilidade pública indicados no referido dispositivo do Código Civil.

Desta maneira cumpre observar o pensamento de Bandeira de Melo, (2008, pág. 866):

Os casos de necessidade e utilidade pública capitulados no art. 590 P P 1º e 2º do Código Civil de 1916 – e que, aliás, não têm correspondentes no novo Código Civil, isto é, na Lei 10.406, de 10.1.2002 – foram absolvidos todos, sob a designação de utilidade pública, pelo art. 5º do decreto-lei 3.365/41.

²BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Artigo 5º, inciso XXIV, a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição.

Então, como se pode notar, a desapropriação por necessidade pública e utilidade pública foi absolvida pelos “casos de utilidade pública” descritos no artigo 5º do decreto nº 3.365/41. O qual, essa juntada de mecanismos se desenvolveu em uma nova denominação, ficando conhecida como casos de “Utilidade Pública”.

1.3.2. Desapropriação por Utilidade Pública

Para obter êxito na pesquisa, primeiramente é importante dizer quem é o sujeito ativo e passivo nos termos da Constituição e legislação ordinária, sob o aspecto da desapropriação baseada nos casos de utilidade pública.

Desse modo, Zanella, (2012, pág. 174, 175 e 176) diz:

Sujeito ativo, segundo Rubens Limongi França (1987:14), é a pessoa à qual é deferido, nos termos da constituição e legislação ordinária, o direito subjetivo de expropriar.

Segundo o Decreto – lei nº 3.365/41 podem ser sujeitos ativos da desapropriação por utilidade pública a União, os Estados, os Municípios, o Distrito Federal e os Territórios (art. 2º). Sujeito passivo da desapropriação é o expropriado, que pode ser pessoa física ou jurídica, pública ou privada. Quanto as pessoas jurídicas públicas, deve ser observada a norma do artigo 2º, P 2º, do Decreto – lei nº 3.365/41.

Atualmente os casos de necessidade pública e utilidade pública estão descritos no art. 5º do Decreto – lei nº 3.3365/41, sob a rubrica “Casos de utilidade pública”. É de bem observar que o referido artigo traz um rol taxativo não havendo possibilidade de o poder executivo criar outras, ainda que, a seu ver, se insiram no conceito doutrinário de utilidade pública.

De acordo Mello, (2011, pág. 866):

São hipóteses de desapropriação por utilidade pública, entre outras: a segurança nacional; a salubridade pública; a assistência pública, as obras de higiene e decoração, casas de saúde; a exploração ou conservação de serviços públicos; a abertura, conservação ou melhoramento de vias ou logradouros públicos; a reedição ou divulgação de obras ou invento de natureza científica, artística ou literal; a preservação e conservação dos monumentos históricos e artísticos etc.

De maneira semelhante é o pensamento de Gasparine, (2012, pág. 915):

De acordo com o dispositivo do art. 5º do Decreto - lei n 3.365/41, As disposições são, entre outros: a segurança nacional; a defesa do Estado; a salubridade pública; as obras de higiene e decoração; a exploração e conservação de serviços públicos; a abertura, conservação ou melhoramento de vias e logradouros públicos; a reedição ou divulgação de obras ou invento de natureza científica, artística ou literária; a preservação e conservação de monumentos históricos e artísticos e a construção de edifícios públicos. O rol desses casos é *taxativo*, como têm entendido os nossos melhores autores, a exemplo de José Cretella Junior (*comentários à constituição brasileira* de 1998, São Paulo, Forense, 1989, v. 1, P. p.357). Não pode assim, lei estadual ou municipal ampliá-lo, nem a autoridade expropriante promover a desapropriação para outro fim que não um desses, sob pena de nulidade da expropriação.

O que se pode dizer sobre o referido pensamento, seria que a desapropriação por necessidade pública é a única solução viável para a administração resolver o problema, já na situação descrita como utilidade pública, a aquisição do imóvel é conveniente e oportuno, mas não imprescindível, ou seja, a desapropriação apresenta como a melhor solução.

Por outro lado, é a solução dada por Carvalho Filho (2008, pág. 774):

Que o objetivo da desapropriação é a transferência do bem desapropriado para o acervo do expropriante, sendo que esse fim só pode ser alcançado se houver os motivos mencionados no conceito, isto é, a utilidade ou o interesse social. O fato de ser um procedimento de direito público retrata a existência de uma sequência de atos e atividade do Estado e do proprietário, desenvolvidos na esfera administrativa e judicial. Sobre esse procedimento, incidem normas de direito público, sobretudo quanto aos aspectos que denotam a supremacia do Estado sobre o particular.

Pode-se, assim, extrair desse pensamento, que toda vez que colide um interesse público com um interesse privado, sempre prevalecerá aquele. Pois, em razão da supremacia do interesse público sobre o privado, como princípio que retrata um dos fundamentos da intervenção estatal na propriedade, o Estado utilizando- se de seu poder de império, isto é, agindo dentro da legalidade, intervirá na propriedade em razão do descumprimento do plano diretor e dará sua finalidade adequada ao bem objeto de expropriação.

1.3.3. Desapropriação por Interesse Social

O interesse social consiste naquelas hipóteses em que mais se realça a função social da propriedade. Certas circunstâncias impõem o condicionamento da propriedade, para seu melhor aproveitamento em benefício da coletividade. A desapropriação de terras rurais para fins de reforma agrária ou assento de colonos, é o caso típico de interesse social, pois busca condicionar o uso da terra à sua função social. Entretanto, o interesse social, em regra, prevalecerá sobre o direito individual.

Portanto, o proprietário de um bem estará cumprindo sua função social quando atender as diretrizes expressas no plano diretor. Caso não atenda este requisito, confere poderes ao Estado para promover a função social compulsoriamente, mediante a intervenção na propriedade do particular.

Outrossim, para entendermos a desapropriação por interesse social, há que se distinguir três hipóteses:

1. A prevista no artigo 5º, inciso XXIV, da Constituição Federal, regulada pela lei nº 4.132/62, é de competência das mesmas pessoas jurídicas do artigo 2º do decreto – lei nº 3.365/41. Vide art. 5º da lei 4.132/62.

Tal qual merece descrição do artigo 5º da lei nº 4.132/62: No que esta lei for omissa aplicam-se as normas legais que regulam a desapropriação por utilidade pública, inclusive no tocante ao processo e à justa indenização devida ao proprietário.

Assim, o artigo 5º da lei nº 3.365/41, traz um rol taxativo de desapropriação por utilidade pública que aqui devemos expor seus principais fundamentos; veja:

Consideram-se casos de utilidade pública: a) a salubridade pública; b) a criação e melhoramento de centros de população, seu abastecimento regular de meios de subsistência; c) o aproveitamento industrial das minas e das jazidas minerais, das águas e da energia hidráulica; d) a assistência pública, as obras de higiene e decoração, casas de saúde, clínicas, estações de clima e fontes medicinais; e) a exploração ou a conservação dos serviços públicos; f) a abertura, conservação e melhoramento de vias ou logradouros públicos; a execução de planos de urbanização; o parcelamento do solo, com ou sem edificação, para sua melhor utilização econômica, higiene ou estética; a construção ou ampliação de distritos industriais.

Torna-se oportuno dizer que, apesar desses fundamentos constitucionais elencados serem utilizados pela Administração pública, como fundamento taxativo na lei, não podemos esquecer que os fundamentos de segurança nacional, defesa do Estado e socorro público em caso de calamidade, que aqui não foi mencionado no referido dispositivo, são doutrinariamente considerados como casos de necessidade pública.

2. A que tem fundamento no artigo 182 P 4º, da Constituição, regulada pela lei nº 10.257/01 (Estatuto da Cidade), é da competência exclusiva do Município;

Neste sentido, Alexandrino e Paulo (2008, pág. 172),

“Como se vê, o legislador constituinte deixou expresso que, em se tratando de propriedade urbana, o atendimento de sua função social está condicionado à observância das regras estabelecidas no plano diretor do Município. Se não for atendida a função social da propriedade urbana, nos termos traçados no plano diretor, a própria Constituição já confere ao Município poderes interventivos na propriedade particular, estabelecendo que pode ser imposta ao proprietário a obrigação de promover o adequado aproveitamento do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, quando em descompasso com as regras fixadas no plano diretor. Caso não seja observadas essas exigências municipais, tem o Município o poder de impor o parcelamento ou a edificação compulsória do solo e até mesmo, em último caso, de promover a desapropriação (CF. art. 182, par. 4º)”.

Sobre o tema, trata Zanella, (2012, pág.158):

Quando se tratar de solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado e desde que já adotadas, sem resultado, as medidas previstas nos incisos I e II do artigo 182, 4º (parcelamento ou edificação compulsórios e imposto predial e territorial urbano progressivo no tempo); é patente o caráter sancionatório da desapropriação, nesse caso.

Consoante noção cediça, podemos fazer uma clara interpretação do artigo 182 P 2º da Constituição Federal, onde a desapropriação baseada nos casos de interesse social para política urbana é de competência exclusiva dos municípios, tendo função sancionatória, uma

vez que recai sobre imóveis urbanos que desatendem sua função social, ou seja, a função social do imóvel urbano está vinculada ao cumprimento do que estabelece o plano diretor, o qual a lei nº 10257/2001 (Estatuto das Cidades) faz referência.

3. A que tem fundamento no artigo 184, referente a desapropriação para reforma agrária, disciplinada pelo Estatuto da Terra (Lei nº 4.504, de 30-11-64) e pela Lei Complementar nº 76, de 6-7-93, é de competência exclusiva da União.

Neste exame, descreve Zanella, (2012, pág. 169):

Sobre a competência exclusiva da União: a) o imóvel deve estar descumprindo a sua função social, ou seja, deve estar sendo utilizado com inobservância dos seguintes requisitos previstos no artigo 186 da Constituição: I – aproveitamento racional e adequado; II – utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; III – observância das disposições que regulam as relações de trabalho; IV – exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores; (Não pode incidir sobre a pequena e média propriedade rural, desde que seu proprietário não possua outra, e sobre a propriedade produtiva).

Cumpra observar preliminarmente, que um ponto chave desse entendimento é a referência exclusiva da União realizar desapropriação para fins de reforma agrária, tendo como forma de punição ao proprietário do imóvel que desatende a função social do terreno rural.

Deste modo, Gasparine, (2012, pág.915):

De interesse social é a desapropriação em que o Estado, para impor melhor aproveitamento da terra rural ou para prestigiar certas camadas sociais, adquire a propriedade de alguém e a trespassa a terceiro. É o que também ensina José Cretella Junior, com apoio em Seabra Fagundes, ao afirmar que “ocorre motivo de interesse social quanto à expropriação se destina a solucionar os chamados problemas sociais, isto é, aqueles diretamente atinentes às classes pobres, aos trabalhadores e à massa do povo, em geral, pela melhoria nas condições de vida, pela mais equitativa distribuição da riqueza, enfim, pela atenuação das desigualdades sociais.

Portando, em virtude dessas considerações se percebe, pelo caráter residual da União, sua preocupação em punir o proprietário, expropriando o imóvel que não esteja cumprido a função social da propriedade. Não obstante, sendo função privativa da União o senhorio direto da desapropriação por reforma agrária. De modo geral, a entidade Estatal está impossibilitada de manter constrictão ao imóvel cumpridor dos requisitos que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam; os níveis satisfatórios de produtividade; a segurança e conservação dos recursos naturais; e a observância das disposições legais que regula as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivem.

Deste modo, é o pensamento de Morais (2000, pág. 716) são exigidos os seguintes requisitos permissivos para desapropriar para fins de reforma agrária:

- a) Imóvel não estiver cumprindo sua função social, b) prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, c) indenização em dinheiro das benfeitorias úteis e necessárias, d) edição de decreto que declare o imóvel como de interesse social, para fins de reforma agrária e) isenção de impostos federais, estaduais e municipais para as operações de transferência de imóveis desapropriados para fins de reforma agrária.

Convém lembrar, antes de expor o raciocínio deste fundamento, que os Estados, Distrito Federal e Municípios podem desapropriar imóveis rurais, bem como, ficando adstrito aos fundamentos de necessidade pública ou utilidade pública. Neste ato, tão somente, a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, posta-se exclusivamente da União.

É sobremodo, importante assinalar que, a União poderá exercer o poder de império sobre o particular, impondo uma sanção expropriatória com base no princípio da supremacia do interesse público, ao proprietário do imóvel que desobedecer a finalidade social da propriedade estabelecido em norma legal, com fundamento nos casos de interesse social.

Por outro lado, o expropriado será ressarcido mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano da emissão da União na propriedade.

A princípio, inadequado seria esquecer, que este tópico será estudado quando estivermos falando de indenização.

2. PROCEDIMENTOS DA AÇÃO EXPROPRIATÓRIA

Trata-se de um procedimento administrativo realizado pelo Estado visando a concretização do fim pretendido através do princípio da supremacia do interesse público, fazendo jus pela sua força radiante a luz do poder do “*jus imperii*”, Mazza, 2012, pag. 555.

Deste modo, embora seja comumente a aquisição da propriedade, o procedimento administrativo ocorrerá tão somente na desapropriação amigável. De sorte que, em não havendo acordo, o expropriante tem que se valer da ação judicial para alcançar seu objetivo. Portanto, podemos verificar que o procedimento judicial é o mais viável para a formalização do fim pretendido pelo Estado, mas de qualquer forma o procedimento administrativo é necessário.

Assim, diante desse breve enunciado do que se pretende aclarar no decorrer do estudo, passamos a estudar as fases do procedimento administrativo e judicial.

2.1. FASES DO PROCEDIMENTO EXPROPRIATÓRIO

Podemos verificar que são duas as fases do procedimento expropriatório, a primeira é a fase declaratória; a segunda é a executória.

Posta assim o entendimento de Mello (2008, Pág. 870):

O procedimento expropriatório divide-se em duas fases: a) fase declaratória – consubstanciada na declaração de utilidade pública; b) fase executória – corresponde às providências concretas para efetivar a manifestação de vontade consubstanciada na declaração de utilidade pública.

Percebe-se que na fase declaratória o Estado emite sua intenção de transferir a propriedade para o seu patrimônio ou de pessoa delegada, com o objetivo de executar determinada atividade pública, com o fim de privilegiar o interesse público. Enquanto, na fase executória pode ser extrajudicial e judicial.

É o que pensa Mello (2008, Pág. 870):

- 1) Extrajudicial, quando o poder expropriante e o expropriado acordam com relação ao preço e pode, por isso concretizar-se a aquisição compulsória mediante acordo no que respeita à indenização, operando-se, então, sem intervenção do poder judiciário. 2) A desapropriação judicial tem lugar quando o expropriante ingressa em juízo com a propositura da ação expropriatória. Neste caso, a manifestação judicial poderá ser, ainda, de dois tipos: 1) homologatória, quando o proprietário do bem aceita, em juízo, a oferta feita pelo expropriante; aí, o juiz apenas homologa o acordo judicial; 3) contenciosa, quando o proprietário e o expropriante não acordam em relação ao preço, que terá que ser fixado pelo juiz, após arbitramento.

A nosso pensar, essas fases só existem neste modelo de procedimento expropriatório. Tendo em vista que, se o Estado não toma qualquer iniciativa para formalizar a transferência da propriedade para o seu patrimônio ou para indenizar o proprietário, podemos observar que esta se amolda na chamada desapropriação indireta, onde o expropriado deve tomar as mediadas necessárias à defesa de seus direitos.

2.2. FASE DECLARATÓRIA

Torna-se oportuno dizer, que esta fase tem o início com a expedição do decreto expropriatório ou a publicação da lei expropriatória. Como regra, a desapropriação instaura-se com a expedição do decreto expropriatório pelo Presidente da República, Governador, Interventor ou Prefeito.

É o que estabelece o artigo 6º do Decreto-Lei 3.365/41: “A declaração de utilidade pública far-se-á por decreto do Presidente da República, Governador, Interventor ou Prefeito”.

Interessante notar, que nos moldes do artigo 8º do Decreto Lei 3.365/41, faz-se referência ao Poder Legislativo, como competente para tomar a iniciativa da desapropriação. Onde, a princípio, será estudado mais adiante.

Mister faz-se ressaltar, que a Lei Geral das Desapropriações em seu artigo 2º faz referência que “mediante declaração de utilidade pública, todos os bens poderão ser desapropriados, pela União, pelos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios”. Razão pela qual, a mesma declaração é exigida para a desapropriação de interesse social.

Convém ponderar que, a declaração expropriatória será precedida dentro dos parâmetros descritos acima, perfazendo-se de ato administrativo discricionário, pelo qual a

Administração margeia a liberdade de manifestar sua intenção de adquirir, compulsoriamente, certo bem e o submete ao regime expropriatório.

Contudo, sabemos que se tratando de ato administrativo discricionário o Poder Judiciário não pode examinar o momento de sua edição ou quanto à declaração do interesse social, embora, seja sumariamente examinado quanto aos aspectos de legalidade.

2.3. COMPETÊNCIA

Podemos extrair do artigo 2º do Decreto – Lei 3.365/41, que será competente para declarar o manifesto interesse de transferir o bem para o patrimônio público, a União, o Estado, o Distrito Federal e os Municípios. Em contrapartida, a declaração efetivada pelo Legislativo, conforme preceitua o artigo 8º do mesmo Decreto – Lei, traz em seu bojo grande controvérsia doutrinária quanto a competência.

No dizer sempre expressivo dos doutrinadores, para Gasparini (2012, pag. 941):

A declaração efetivada pelo Legislativo (art. 8º da LGD) não obriga o Executivo, dado que não se trata de verdadeira lei. Só é lei no sentido formal. Na verdade, em sentido material, é mero ato administrativo e como tal pode ser atacada por mandado de segurança. Em seu favor, portanto, não vigora o princípio da inatacabilidade da lei em tese.

Em virtude dessas considerações, para Carvalho filho, (pág. 776):

Quando expedida a declaração pelo Legislativo, competente para tanto é, evidentemente, o órgão legislativo; quando expedida pelo executivo competentes para manifestá-la são os chefes deste Poder, isto é, Presidentes, Governadores e Prefeitos.

Deverão fazê-lo através de decreto, o qual é ato típico de tais autoridade e lhes serve de veículo para manifestar diferentes atos relativos às suas mais elevadas atribuições.

Convém notar, outrossim, que para a maioria dos doutrinadores renomados a competência expropriatória do Poder Legislativo só seria veiculada mediante lei, mas

importantes autores entendem que o ato deve ser o decreto legislativo; a principal diferença é que se for precedida de lei, seria necessariamente comprovado pelo aval do Presidente da República mediante sanção ou veto, enquanto por Decreto Legislativo não haveria sujeição do Poder Executivo.

Consoante noção cediça, podemos observar que se o Decreto Legislativo è comumente para produzir efeitos externos, o Legislativo certamente só iria tomar a iniciativa se houver alguma desarmonia entre ele e o Executivo. Isto é, se o projeto de lei contendo a declaração apresentada pelo Legislativo, o Executivo obviamente poderia vetá-lo.

Assim, podemos chegar a conclusão de que toda lei em tese com essa natureza seria alvo de veto do Executivo. Contudo, o mais adequado para manter a harmonia entre os poderes, seria de que o ato seja exclusivo do Legislativo e, nas contendas é exatamente o caso do decreto legislativo.

É sobremodo importante assinalar, que existe ainda, um terceiro meio de formalização da competência expropriatória, aquela que provém de entidade exclusivamente administrativa de autarquias; neste ato referirmos ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte (DNIT) Lei nº 10. 233/2001, e a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) Lei nº 9.648/98. Nestes casos o ato administrativo que conterà a declaração não poderá ser o decreto, porém será irrelevante a sua denominação.

Inadequado seria esquecer também, que conforme Zanella (2012. pag. 173):

A competência para promover a desapropriação é tanto das pessoas jurídicas competentes para editar o ato declaratório, como também das entidades, públicas ou particulares, que ajam por delegação do Poder Público, feita por lei ou contrato (artigo 3º o Decreto – Lei nº 3.365/41); abrange autarquias, fundações governamentais, empresas públicas, sociedade de economia mista, concessionárias e permissionárias de serviços públicos.

Verdade seja esta, é que as entidades referidas no enunciado evidenciam o caráter delegante de promover a desapropriação, ou seja, não podem editar decreto expropriatório, só, e tão somente a efetivação das providências feitas por lei ou contrato.

2.4. OBJETO DA DESAPROPRIAÇÃO

Como se depreende, não há dúvida de que a desapropriação quase sempre é realizada sobre bens imóveis. Entretanto se pode notar que a força expropriante do Estado pode recair sobre qualquer tipo de bem ou direito. É a conclusão que podemos chegar pela informação do dispositivo 2º do Decreto – Lei nº 3.365/41: “Mediante declaração de utilidade pública, todos os bens poderão ser desapropriados pela União, pelos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios”.

Torna-se oportuno dizer, o pensamento de Gasparini (2012 pag. 942):

Pode incidir sobre qualquer bem público ou particular que seja necessário ou útil ao Poder Público ou à coletividade, ou recair sobre um patrimônio material ou imaterial, ou ainda, abranger direitos e ações. Em suma, todos os bens podem ser objetos de declaração expropriatória (Lei Geral das Desapropriações, art. 2º).

É de opinião unívoca, a fala de Mello (2008 pag. 868):

Pode ser objeto de desapropriação tudo aquilo que seja objeto de propriedade. Isto é, todo bem, imóvel ou móvel, corpóreo ou incorpóreo, pode ser desapropriado. Portanto, também se desapropriam direitos em geral. Contudo, não são desapropriáveis direitos personalíssimos, tais o de liberdade, o direito à honra etc.

Não quer isso dizer, entretanto, que todos os bens são desapropriados, mas de regra a desapropriação pode ter por objeto qualquer bem móvel ou imóvel dotado de valoração patrimonial. Isto é, direitos da personalidade como a liberdade e a honra não são dotados de caráter patrimonial.

Deste modo, convém notar, outrossim, que o espaço aéreo e o subsolo também poderão ser expropriados, quando da utilização do bem puder resultar prejuízo patrimonial ao proprietário do solo.

Nesse instante, convém ponderar que conforme o artigo 2º parágrafo 3º do Decreto – Lei nº 3.365/41, os bens do domínio dos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios podem ser desapropriados pela União e, os dos Municípios, pelos Estados, ou seja, a entidade

política maior ou central pode expropriar bens da entidade política menor ou local, mas o inverso não é possível. Disso, resulta a conclusão de que os bens públicos federais são sempre inexpropriáveis e que os Estados não poderão desapropriar os bens de outros Estados, nem os Municípios desapropriar bens de outros Municípios.

2.5. CADUCIDADE DA DECLARAÇÃO

Podemos dizer que a caducidade é a expiração do prazo legal de cinco anos da declaração expropriatória fundada na manifestação de vontade do poder público de submeter certo bem ao regime da expropriação.

Assim, é como se depreende a explicação de Gazparini (2012 pag. 943):

A validade da declaração expropriatória é de cinco anos para os casos de necessidade ou utilidade pública, nos termos do art. 10 de Lei Geral das Desapropriações. Após o decurso desse prazo, a declaração expropriatória caducará. Já não poderá o expropriante promover as medidas concretas que ela autorizava, visando a desapropriação amigável ou o ingresso em juízo com a competente ação expropriatória, que se considera intentada pelo simples ajuizamento da inicial.

Posto assim a questão, é de se dizer que imposta a inicial impede a caducidade do decreto, mas não é obstante essa firme orientação, o STF já se posicionou no sentido de que se considera intentado o processo expropriatório na data da citação do expropriado, não da distribuição da inicial. Além disso, a inércia do poder público em promover a expropriação não extingue o poder de desapropriar, ocorrendo e tão somente a carência de um ano para que seja renovada o decreto expropriatório, este é o sentido expressado pelo artigo 10º do Decreto – Lei 3.365/41.

2.6. FASE EXECUTÓRIA

Após a fase declaratória, em que é afirmada a intenção de desapropriar o bem, por utilidade pública ou interesse social, o poder público passa a agir efetivamente para ultimar a

desapropriação, para completar a transferência do bem para o expropriante e assegurar ao expropriado a devida indenização.

Os atos e medidas que consubstanciam essa fase podem ser efetivados na esfera administrativa ou na judicial. A primeira, tem-se a desapropriação amigável ou administrativa; no segundo, desapropriação judicial.

2.7. EXECUÇÃO AMIGÁVEL OU ADMINISTRATIVA

Essa modalidade de desapropriação, verifica-se pelo acordo intentado entre o poder público e o expropriado, ou seja, qualifica-se pelo contrato bilateral, de natureza onerosa, retratando um contrato de compra e venda, onde a decisão judicial será apenas homologatória, valendo como título para transcrição no Registro de Imóveis.

Nesse sentido, acertada é o posicionamento de Gasparini (2012 pag. 944):

A desapropriação amigável ou administrativa caracteriza-se por consubstanciar um acordo entre o poder expropriante e o expropriado, no que toca ao valor da justa indenização, à forma e as condições de pagamento e a data da transferência da posse.

Verdade seja esta, se as partes chegaram num consenso a respeito do destino do bem e do pagamento da respectiva indenização, não há que se falar em fase judicial. Contudo, esse negócio jurídico, após ser concretizado se formalizará por meio de escritura pública ou por outro meio que a lei venha especificadamente indicar.

Em virtude dessas considerações, posiciona Gasparini (2012 pag. 945):

A desapropriação amigável não pode ser efetivada quando houver dúvida quanto ao domínio ou quanto à certeza dos documentos que o consubstanciam. A Administração Pública não pode agir sem as cautelas devidas, isto é, temerariamente. Ademais, se houver erro na manifestação da vontade do expropriado, o ajuste pode ser anulado, voltando as partes ao *status quo* antes.

Posto assim a questão, é de se dizer que não pode ser concretizado o ajuste sem as formalidades legais implantadas pela lei. Todavia, o certo é que, firmado o acordo, está atingida a finalidade administrativa, sendo desnecessária a propositura de ação judicial. Contudo, caso haja a formalização da avença sem a devida observância legal, esta não poderá se desfazer, tendo em vista, o princípio da supremacia do interesse público, que não almeja o desfazimento por estar meramente irregular o procedimento. Ademais, não é o que se pode exprimir do dispositivo 31º do Decreto Lei 3.365/41, onde refere-se que ficam sub-rogados no preço quaisquer ônus ou direitos que recaiam sobre o bem expropriado.

3. FASE JUDICIAL

Apesar da desapropriação obedecer ao rito especial estabelecido no Decreto- Lei 3.365/41, artigo 42, admite-se, no decorrer do processo, no que for omissivo, a aplicação do Código de Processo Civil.

Dentro do que informa o artigo 13º do Decreto – Lei 3.365/41:

A petição inicial, além dos requisitos previstos no Código de Processo Civil, conterá 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.

Portanto, não havendo acordo na via administrativa, acertadamente deverá ser solucionado pela respectiva ação de desapropriação direta.

A guia de exemplo, este é um tópico do terceiro módulo, que posteriormente estudaremos, mas como bem devemos explicitar, podemos citar Zanella (2012 pag. 173):

No curso do processo judicial, só podem ser discutidas questões relativas ao preço ou a vício processual, pois o artigo 20 do Decreto –Lei nº 3.365/41, determina que “ a contestação só poderá versar sobre vício do processo judicial ou impugnação do preço; qualquer outra questão deverá ser decidida por ação direta”. Esse dispositivo completa-se com a norma do artigo 9º, que veda ao poder Judiciário, no processo de desapropriação, decidir se verificam ou não os casos de utilidade pública.

Como se vê, no processo de desapropriação não se pode discutir a existência dos motivos que o administrador considerou como de utilidade pública ou de interesse social, ou se houve desvio de finalidade do administrador, pois essa discussão fatalmente retardaria o desfecho da ação de desapropriação. Ademais, só poderá levar essas questões ao conhecimento do Judiciário por ação autônoma.

3.1. IMISSÃO PROVISÓRIA NA POSSE

3.1.1. Conceito

A princípio, começaremos com o posicionamento de Mello (2008 pag. 874):

Imissão provisória de posse é a transferência da posse do bem objeto da expropriação para o expropriante, já no início da lide, concedida pelo juiz, se o Poder Público declarar urgência e depositar em juízo, em favor do proprietário, importância fixada segundo critério previsto em lei.

Como se pode notar, a imissão provisória se caracteriza pela transferência do bem, mediante a comprovação da alegação de urgência e do depósito. Ademais, convém dizer que os dois requisitos devem ser inseparáveis, de modo que se houver só um, o juiz não poderá deferir a imissão do expropriante ou o executor da desapropriação na posse do bem objeto da declaração expropriatória.

3.1.2. Declaração de Urgência

A declaração de urgência é o primeiro requisito em que o juiz deverá observar para a concretização da imissão provisória na posse, embora poderá ser feita no ato expropriatório ou subsequente, mas a imissão deve ser requerida dentro de cento e vinte dias da alegação, sob pena de caducidade, com impossibilidade de renovação, de modo é o que prescreve o artigo 15º parágrafo 2º do Decreto – Lei 3.365/41.²

Convém notar, outrossim, que a declaração de urgência só poderia ser realizado juntamente com a expedição do ato expropriatório, atualmente como a necessidade precede do princípio da supremacia do interesse público, o Supremo ³Tribunal Federal vem entendendo que muitas vezes pode surgir circunstâncias supervenientes capazes de alterar a definição

³Decreto-Lei nº 1075/70. “Art 3º Quando o valor arbitrado for superior à oferta, o juiz só autorizará a imissão provisória na posse do imóvel, se o expropriante complementar o depósito para que este atinja a metade do valor arbitrado. Art. 4º No caso do artigo anterior fica, porém, fixado em 2.300 (dois mil e trezentos) salários-mínimos vigentes na região, e máximo do depósito a que será obrigado o expropriante.”

acolhida pela Administração, no qual não poderia a Administração ficar tolhida de invocá-la posteriormente.

Nesse sentido, Gasparini assevera, (2012, pag. 948): “Urgência na desapropriação poderá ser declarada com a utilidade pública ou no curso do processo judicial”

Como se depreende das considerações, torna-se compreensível que a declaração de urgência poderá ser formalizada na declaração expropriatória e fora da declaração expropriatória, contando que nas duas hipóteses há de ser veiculada por lei, decreto ou portaria, conforme se pode verificar a expedição do ato expropriatório.

Ainda mais, nesse íterim, Gasparini diz: (2012, pag. 948): “A declaração de urgência não pode ser contestada. Trata-se de um ato discricionária, e como tal não cabe ao juiz da expropriação examiná-la quanto ao mérito”.

Outrossim, o exame só poderá recair sobre atos de ilegalidade, embora não pode ser indeferida pelo juiz se forem atendidos os requisitos legais. Trata-se, assim, de direito subjetivo do expropriante ao ingresso antecipado do Poder Público na posse do bem.

3.1.3. Depósito Prévio

É o segundo requisito para o deferimento da imissão provisória na posse precária do bem antes mesmo da citação do expropriado, conforme se pode observar pelo íterim artigo 15º do Decreto-Lei 3.365/41.

Oportuno se torna dizer o posicionamento de Carvalho Filho, (2008, pag. 803):

Além da urgência, constitui também pressuposto da imissão provisória na posse o depósito arbitrado pelo juiz após instrução sumária processada inicialmente. A lei expropriatória estabelecia vários critérios para a fixação desse depósito prévio, como o valor locativo, o valor fixado para efeito do imposto predial e territorial etc. (art. 15 par.1º) Como esses valores sempre resultam em montante muito inferior ao valor real do bem a ser desapropriado, os Tribunais, a nosso ver com razão, passaram a considerar que esse dispositivo não foi acolhido pela vigente Constituição, e diante desse entendimento passou a ser exigido que o depósito prévio correspondesse, já na avaliação prévia, a um montante mais próximo ao valor real do bem.

Observa-se que o depósito prévio não se trata de indenização, o valor definitivo da indenização somente ocorrerá com a transferência do bem, ao final do procedimento expropriatório, e não desde logo, na oportunidade do depósito.

Mister se faz ressaltar a observação de Gasparini, (2012, pag. 949):

Se o expropriado concorda com o valor depositado, cuidará para levá-lo integralmente, consumando-se, assim, a desapropriação. Se, ao contrário disso, o expropriado discordar do valor ofertado, faculta-se-lhe o levantamento de 80% do montante depositado, mediante a prova de propriedade, da negativa de dívidas fiscais, da publicação de editais para conhecimento de terceiros, e prosseguir na lide discutindo o valor da justa indenização.

Consoante a referência do dispositivo 33 par. 2º da (LGP) Lei Geral das Desapropriações, o desapropriado ainda que discorde do valor ofertado pela Administração poderá levantar 80% do valor consignado na sentença. Ainda, assim, cumpre observar preliminarmente que se o juiz verificar a possibilidade de dúvida quanto ao domínio do bem, objeto da desapropriação, o preço ficará depositado em uma conta na Agência do Banco do Brasil, a fim de que os interessados possam reivindicá-lo.

Importante ressaltar, que se o depósito foi realizado em desconformidade com o valor arbitrado pelo juiz, o Poder Expropriante deverá saldar o restante para que possa ser expedido o mandado de imissão.

Inadequado seria esquecer também de mencionar o artigo 35 da (LGP), onde é possível perceber que os bens desapropriados e incorporados ao patrimônio público, não podem ser mais objeto de reivindicação, ainda que fundado em nulidade do processo de desapropriação, por conseguinte, qualquer ação julgada procedente, será resolvida em perdas e danos.

3.1.4. Imissão Provisória de posse em prédio particular

O intuito dessa imissão de posse se deve ao número exorbitante de desapropriações em zonas residenciais da cidade de São Paulo, onde o desalojamento de milhares de famílias foi ameaçado constantemente pelo crescimento desorganizado nos centros urbanos, impossibilitando a continuidade da vida digna dessas pessoas, embora seja um grave risco à

segurança nacional, o agitação social ocasionado pela possibilidade de serem desalojadas e ficarem ao relento.

Cumpri ressaltar ainda, que este modelo adotado no Decreto-Lei nº 1.075/70, evidencia uma desapropriação a título de indenização suficiente para a aquisição de outro imóvel residencial em local diverso.

Deste modo, é o que prevê Gasparini, (2012, pag. 949-950): “Esta imissão diz respeito aos imóveis caracterizados pelo Decreto-Lei n. 1.075/70, isto é, aos prédios residenciais urbanos, habitados pelo proprietário ou por promissário comprador com título registrado”.

Ainda assim, é importante noticiar mais um trecho de Gasparini, (2012, pag. 950):

Estão fora da aplicação das disposições desse diploma legal os imóveis com destinação rural, mesmo que situados no interior da zona urbana (RDA, 109:137), ainda que satisfaçam as demais condições. Também não são beneficiados por esse diploma legal os proprietários de imóveis que não preencham os referidos requisitos.

Destarte, o que se vê, é a impossibilidade do proprietário de imóvel rural ser beneficiado com esse diploma legal, bem como aqueles que não conseguirem preencherem os requisitos legais.

Contudo, para alcançar essa imissão o Poder Expropriante deve depositar a quantia estimada do valor do imóvel, uma vez que a oferta é baseada no valor cadastral do imóvel. Nesse ínterim, faz-se necessário informar que este preceito é considerado pelo Supremo Tribunal Federal constitucional, inclusive devemos citar a sumula nº 652, “não contraria a Constituição o art.15 par. 1º, do Decreto-Lei nº 3.365/41, (Lei Geral das Desapropriações)”.

Portanto, o valor ofertado pelo expropriante poderá ser impugnado dentro de 5 dias da intimação da oferta, caso não haja impugnação o juiz mandará imitar o expropriante na posse do bem. Todavia, impugnada a oferta, o juiz poderá valer-se do perito avaliador no prazo de quarenta e oito horas para lhe conceder o valor provisório do imóvel, não obstante, o perito tem o prazo de cinco dias para apresentar o laudo definitivo da avaliação da propriedade.

Tenha-se presente que se o valor fixado pelo juiz for superior ao valor ofertado, o expropriante é obrigado a complementar o valor até atingir a quantia necessária e suficiente para aquisição de outro imóvel. Entretanto, ficará o juiz engessado ao fixar o valor justo da

indenização que não poderá ser superior a 2.300 (dois mil e trezentos) salários mínimos vigentes na região, porque a Administração não está obrigada a realizar o depósito acima desse valor.

Convém notar, conforme disposição do artigo 33 par. 2º do Decreto-Lei nº 3.365/41, o expropriado nessa situação, poderá levantar até 80% do valor depositado, desde que comprove o domínio e a quitação de débitos fiscais do imóvel.

Conseqüentemente, a vantagem do expropriado prevista no Decreto-Lei nº 1.075/70, é a de que decorre de ser passível de impugnar o preço oferecido pelo expropriante, hipótese em que o juiz arbitraré a quantia necessária, tendo em vista que a oferta é sempre inferior ao valor real do imóvel, embora o caráter desse instituto seja de garantir ao expropriado um depósito inicial mais próximo daquele valor, que lhe permita a “aquisição de uma nova casa própria”.

4. REQUISITOS E EFEITOS DA DESAPROPRIAÇÃO DIRETA SOBRE A PROPRIEDADE IMÓVEL

4.1. CONCEITO

É modo pelo qual a Administração Pública concretiza sua manifestação na aquisição do objeto da desapropriação, utilizando-se de sua força imperativa sobre o particular, adquirindo de forma originária a propriedade, consubstanciando-se no direito de utilizar fixando o estado do bem, bem como penetrar no interior da propriedade para verificações e medições; embora possa se servir de outros institutos legais de intervir na propriedade, como por exemplo: a ocupação temporária, a requisição administrativa, a desapropriação por zona e a servidão administrativa.

Cumpramos observar preliminarmente, o pensamento de Mello, (2009, Pag. 864):

Dizer-se que a desapropriação é forma originária de aquisição de propriedade significa que ela é, por si mesma, suficiente para instaurar a propriedade em favor do Poder Público, independentemente de qualquer vinculação com título jurídico do anterior proprietário. É a só vontade do Poder Público e o pagamento do preço que constituem propriedade do Poder Público sobre o bem expropriado.

O mesmo pensamento pode-se extrair de Meirelles, (2001, Pag. 561):

A desapropriação é forma originária de aquisição da propriedade, porque não provém de nenhum título anterior, e, por isso, o bem expropriado torna-se insuscetível de reivindicação e libera-se de quaisquer ônus que sobre ele incidissem precedentemente, ficando os eventuais credores sub-rogados no preço.

Mister se faz ressaltar, que essa é a característica mais importante da desapropriação porque reside no fato de ser uma forma originária de aquisição da propriedade, na mediada

em que a aquisição não está vinculada à situação jurídica anterior. Assim, o bem expropriado ingressa no domínio público livre de ônus e gravames que eventualmente atinjam.

É bem verdade que, se o imóvel objeto da desapropriação estava hipotecado, a hipoteca é automaticamente desconstituída no momento em que o bem ingressa no domínio público, sub-rogando-se o credor hipotecário no valor da indenização devida ao expropriatário. Assim, é o que preceitua o artigo 31 do Decreto-Lei nº 3.365/41.

Em virtude dessas considerações faz-se necessário mencionar o instituto da aquisição derivada, onde podemos perceber que é aquela em que há um ato de transmissão, ou transferência, pela transcrição de um título de compra e venda.

Nesse sentido, podemos citar Carvalho Filho, (2008, Pag.1089):

A aquisição derivada há uma cadeia de transmissibilidade do bem, ou seja, alguém transmite um bem ao adquirente mediante certas condições por eles estabelecidas. Esse tipo de aquisição rende ensejo à discussão sobre vícios da vontade e sobre o próprio negócio jurídico de transferência do bem. Exemplo de aquisição derivada é a que resulta de contrato de compra e venda, com a transcrição do título do Registro de Imóveis.

Portanto, como se pode notar, a transmissão da propriedade fica a cargo de uma cadeia de transferência do domínio do bem, com a comprovação de um contrato de compra e venda que resulta na transcrição de um título no registro de imóveis.

4.1.1. Regime Jurídico dos Bens Desapropriados

Em linhas gerais, após a incorporação de um bem ao patrimônio público, este não poderá mais ser reivindicado. Por seu turno, é o que se extrair do artigo 35 do Decreto-Lei nº 3.365/41. Contudo, essa incorporação almeja algumas efeitos sobre o bem objeto de aquisição pelo Poder público, conquanto podemos nos referir de imediato aos institutos da impenhorabilidade, imprescritibilidade, não-onerosidade e a inalienabilidade.

Neste ínterim, começaremos a descrever o pensamento de Mello, (2009, Pag.905 e 906):

Inalienabilidade ou alienabilidade nos termos da lei, característica, está, expressamente referida no art. 100 do Código Civil. Os de uso comum ou especial não são alienáveis enquanto conservarem tal qualificação, isto é, enquanto estiverem afetados a tais destinos. Só podem sê-lo (sempre nos termos da lei) ao serem desafetados, passando à categoria dos dominiais. O fato de um bem estar na categoria de dominical não significa, entretanto, que só por isto seja alienável ao alvedrio da Administração, pois o Código Civil, no artigo 101, dispõe que, “Os bens públicos dominicais podem ser alienados, observadas as exigências da lei”.

A princípio, poderemos imaginar que quando um bem é desapropriado por necessidade, utilidade pública ou interesse social, ele incorpora no patrimônio público fazendo às vezes da intenção manifestada no decreto expropriatório, ou seja, pode ser incorporado como, bens de uso comum do povo, bens de uso especial ou de bens dominicais. Embora, o que mais acontece é a desapropriação para bens de uso especial.

Como se depreende, uma vez incorporado ao patrimônio público, dependendo da destinação específica que lhe fora dado, não poderá ser alienado porque esta é uma prerrogativa dos bens públicos, é claro que existem exceções que posteriormente estudaremos quando estivermos falando de retrocessão, mais o termo correto onde se estuda todas as exceções é a desafetação, artigo 17, da Lei 8.666/93.

Em sintonia com o tema, expressaremos o posicionamento de Carvalho Filho, (2008, Pag.1086),

A penhora é ato de natureza constritiva que, no processo, recai sobre bens do devedor para propiciar a satisfação do credor no caso do não-cumprimento da obrigação. O bem sob penhora pode ser alienado a terceiros para que o produto da alienação satisfaça o interesse do credor. Os bens públicos, porém, não se sujeitam ao regime da penhora, e por esse motivo são caracterizados como impenhoráveis.

Depois das noções preliminares em breve trecho, podemos dizer que os bens públicos são impenhoráveis, não podem sofrer qualquer espécie de constrição. De modo geral, se o Poder Público ficar inadimplente a Constituição Federal de 1988, mais precisamente no seu artigo 100, trouxe uma forma da Administração saldar sua dívida, ou seja, através da designação de precatórios. Por isso, observa-se que os bens públicos não podem ser parcelados para que o credor neles se sacie. Assim, bem se vê, que também não podem ser

gravados com direitos reais de garantia, pois seria inconsequente qualquer oneração com tal fim.

Além disso, tratando-se de imprescritibilidade, citaremos Mello, (2008, Pag. 907):

A Constituição vigente é expressa, em seus arts. 183, par. 3º, e 191 parágrafo único, ao dispor que “os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião”. Assim, as normas sobre a usucapião pró labore, previstas no art. 191, caput. Não podem ser invocadas em relação a bens públicos.

No Caso presente, a corrente majoritária reflete seu pensamento dizendo que a imprescritibilidade é atributo de todas as espécies de bens públicos, incluindo os dominicais. De modo geral, esta regra comporta exceções, onde está prevista no artigo 2º da Lei nº 6.969/81, que admite usucapião especial de terras devolutas localizadas na área de zona rural.

Deste modo, há quem entende que se houver algum bem público dominical que não esteja cumprindo sua função social poderão ser usucapidos, é claro que se trata de opinião isolada na doutrina.

Através desse verbete problema, ainda podemos citar Alexandrino e Paulo, (2008, Pag. 695):

A onerosidade de um bem significa deixá-lo em garantia para o credor no caso de inadimplemento da obrigação. São espécies de direitos reais de garantia sobre coisa alheia o penhor, a anticrese e a hipoteca (CC, art. 1225). Os bens públicos não podem ser gravados com esse tipo de garantia em favor de terceiro. Enfim, o credor da Fazenda Pública não pode ajustar garantia real incidente sobre bem público, sob pena de nulidade absoluta da garantia.

Como se pode notar, a onerosidade não pode recair sobre bens públicos, uma vez que, se por desvio jurídico, as partes assim ajustarem, a estipulação é nula e não pode ensejar os efeitos normalmente extraídos desse tipo de garantia.

4.2. DESISTÊNCIA DA DESAPROPRIAÇÃO

Convém notar, outrossim, que este tópico apesar de trazer em seu bojo alguns requisitos da desistência desapropriatória, de modo geral, elenca efeitos no decorrer do curso do processo expropriatório que merece ser estudados.

A nosso ver, precisamos refletir um pouco sobre o que diz, Carvalho Filho, (2008, Pag. 822): “Desaparecidos os motivos que provocam a iniciativa do processo expropriatório, tem o expropriante o poder jurídico de desistir da desapropriação, inclusive no curso da ação judicial”.

Assim, podemos perceber que se trata do poder de “*jus imperii*” da Administração ter a prerrogativa de desistir da aquisição do bem objeto da desapropriação, por simples fundamento de não mais ser conveniente ao interesse público.

No dizer sempre expressivo, a Administração Pública só pode desistir da desapropriação desde que o faça até o instante do pagamento ou do depósito da justa indenização, isto, conforme preceitua os Tribunais.

Ocorre que, Gasparini, (2012, Pag. 953), diz que, “o TJSP já admitiu a desistência unilateral da desapropriação até o momento do registro imobiliário da sentença (RT, 586:75), pois só nesse momento o Poder expropriante adquire a propriedade”.

Contudo, a desistência com possível devolução do bem ao expropriado, no dizer de Carvalho Filho, (Pag. 822):

Será possível, no entanto, que o expropriante desista da ação se a ocupação do bem a ser desapropriado provocou alterações substanciais, sendo inviável a devolução nas condições anteriores. O STJ, a propósito, já decidiu: constatadas substanciais alterações no imóvel objeto da ação expropriatória, tornando impossível a restituição no estado em que se encontra antes da imissão provisória, não há como se acolher o pedido de desistência apresentado pelo expropriante.

Obviamente, a desistência na altura do estágio procedimental da ação expropriatória, só é possível se o expropriante assumir a responsabilidade por todos os danos que causou e puder devolver o mesmo bem, ou seja, o que recebeu e nas condições em que o recebeu.

Assim, Gasparini diz que são quatro os requisitos para a desistência, (2012, Pag. 953)

a) seja ela definida pelo expropriante antes de ultimada a desapropriação; b) ressarcimento

pelo expropriante de todos os danos que causou ao expropriado; c) ressarcimento das despesas processuais; e d) devolução do mesmo bem.

Deste modo, cumpre ressaltar que, esta desistência poderá ser parcial ou total, se parcial opera pela modificação da declaração expropriatória, que deverá ter sua modificação veiculada pela mesma espécie de ato que se deu a primeira (princípio do paralelismo das formas. Enquanto, que na desistência total opera-se pela revogação.

4.3. DESTINAÇÃO DOS BENS DESAPROPRIADOS

A regra é que seja em benefício do Poder Público (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) e pessoas que são seus delegados ou concessionários. De modo geral, a desapropriação deve ser feita em prol do interesse público, conquanto não possa haver desapropriação em favor de pessoa ou de interesse privado, mas, não é absoluta essa regra, pois pode haver situações em que os bens desapropriados irão ser destinados a particulares.

Nesse sentido, é o posicionamento de Gasparini, (2012, Pag.913):

Há hipótese em que os bens vão beneficiar particulares, como ocorre nas desapropriações para urbanização, implantação de loteamento e de distrito industrial, ou, ainda, nas expropriações por interesse social (construção de casa populares, manutenção de posseiros), ou, finalmente, nos casos de reforma agrária.

Como se vê, em todas essas espécies de desapropriações os bens serão destinados a particulares. Deste modo, deve-se deixar claro, são promovidas em benefícios de um interesse público.

A despeito desse caso, o ingresso do bem objeto da desapropriação nos quadros do patrimônio do poder público deve ser de forma definitiva, porém admite-se a forma provisória.

Em consonância com o verbete caso, Carvalho Filho, (2008, Pag. 787):

Observe-se, entretanto, que a integração do bem expropriado no patrimônio das pessoas componentes do Poder Público pode ser definitiva ou provisória. Será definitiva quando tiver utilização para o próprio Poder Público, ou seja,

quando a desapropriação tiver sido processada em seu próprio benefício ou em benefício do público. Exemplo: a construção de uma estrada. Ao contrário, será provisória quando, apesar de o bem ter sido desapropriado pelo Poder Público, este o tiver para possibilitar sua utilização e desfrute por terceiro. Tome-se como exemplo a desapropriação para fins de reforma agrária: os bens só ficam em poder do expropriante enquanto não são repassados aos futuros proprietários.

Essa explicação ficou bem clara, porque uma vez desapropriado um bem, primeiramente deve ser integrado ao patrimônio público e, tão somente após, no caso de integração provisória, deve ser repassado para o particular. De modo geral, não admite que seja repassado diretamente ao particular. A guisa de exemplo, podemos citar alguns casos especiais, onde se manifesta a integração provisória: a) desapropriação-confisco; b) desapropriação por interesse social; c) desapropriação urbanística; d) desapropriação por zona.

4.4. DESVIO DE FINALIDADE OU TREDESTINAÇÃO

4.4.1. Conceito

O desvio de finalidade ocorre quando a Administração Pública dá destinação diversa do que ocorreu no decreto expropriatório.

É bem verdade que, Carvalho Filho demonstra no seu ínterim, (2008, Pag. 841):

A tredestinação significa destinação desconforme com o plano inicialmente previsto. A retrocessão se relaciona com a tredestinação ilícita, qual seja, aquela pela qual o Estado, desistindo dos fins da desapropriação, transfere a terceiro o bem desapropriado ou pratica desvio de finalidade, permitindo que alguém se beneficie de sua utilização.

Verdade seja esta, que presente esses requisitos denotam a desistência da desapropriação. Entretanto, é fácil perceber que, se o Poder Público não utiliza o bem desapropriado para o fim determinado à época da declaração de utilidade pública, comete fatalmente desvio de finalidade, tornando-se ilegítima a desapropriação.

A guisa de exemplo, podemos relatar um caso, qual seja, certo Administrador Público desapropriou certo imóvel para construção de uma unidade de ensino, mas com o passar do tempo, o bem foi doado para uma empresa construir um distrito industrial. Ocorre ainda que, não bastasse isso, a área foi transformada em um depósito de lixo.

Neste caso, a doutrina chama esse desvio de finalidade de tredestinação ilícita. Por outro lado, pode ocorrer a tredestinação lícita, a qual seria aquela que quando persistindo o interesse público, o expropriante dispense ao bem desapropriado destino diverso do que planejara no início. A guisa de exemplo: seria o caso em que a desapropriação se destinava à construção de um posto de assistência médica, e o Estado decide construir um estabelecimento de ensino. Nesse caso, o motivo expropriatório continua revestido de interesse público, tendo-se alterado apenas um aspecto específico situado dentro desse mesmo interesse público.

Cumpri ressaltar ainda, um entendimento, decidido pelo TJ –MG, transcrito no livro de Carvalho Filho, (2008, Pag. 843):

A simples não-utilização do terreno em cinco anos contados do decreto que o declarou de utilidade pública não gera ao expropriado o direito de retrocessão, uma vez que esta só se é justificável quando o expropriante demonstra, inequivocamente, a sua intenção de não se utilizar do terreno expropriado, o que somente se dá pela sua alheação, venda ou doação a terceiro.

Como se vê, o desvio de finalidade não pode ocorrer pela simples não utilização do bem e, tão somente pela venda ou doação a terceiro. Razão pela qual, podemos observar o exemplo citado acima, onde referimos a tredestinação ilícita.

4.5. RETROCESSÃO

4.5.1. Conceito

Retrocessão seria a reversão do procedimento expropriatório devolvendo-se o bem ao antigo dono, pelo preço atual, senão lhe for atribuída uma destinação específica.

Convém ressaltar, que neste mister, faz-se necessário mencionar o dispositivo 519 do Código do Processo civil: “se a coisa expropriada para fins de necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, não for utilizada em obras ou serviços públicos, caberá ao expropriado direito de preferência, pelo preço atual da coisa”.

Portanto, a inobservância desse direito do expropriado dentre os tribunais, tem acarretado grande discussão na doutrina, onde, a partir de agora estudaremos as principais teorias.

4.5.2. Natureza Jurídica da Retrocessão

No campo da controvérsia jurídica, dentre as teorias adotadas, podemos citar a: a) direito real; b) direito pessoal; c) teoria mista.

Para dar realce ao nosso trabalho começaremos pela teoria do direito real, onde pela qual se posiciona Carvalho Filho, (2008, Pag. 839):

Tratando-se de direito real, o argumento é o de que a Constituição só autoriza a desapropriação se houver os pressupostos nela estabelecidos, todos eles sempre retratando a futura execução de atividade de interesse público (...), ocorrendo a desistência da desapropriação, tem o proprietário o direito real de reivindicar a propriedade de bem.

Ocorre que, no Supremo Tribunal Federal e Superior Tribunal de Justiça, predominam o entendimento de ser um direito real, diferentemente da maioria esmagadora da doutrina em optar por direito pessoal.

Como se observa, o entendimento é majoritário na doutrina, isso, em razão do ordenamento jurídico evidenciar alguns dispositivos capazes de influenciar a opinião, cujo qual, adotado com maior precisão em dizer que o instituto da retrocessão não existiu na legislação Brasileira.

Nesse verbete caso, citaremos mais uma vez um trecho do livro de Carvalho Filho, (2008, Pag. 840):

A doutrina entende que o instituto da retrocessão não existe no ordenamento jurídico; o que existe é o direito pessoal do expropriado de postular indenização. Significa que, mesmo havendo desistência da desapropriação e até mesmo alienado o bem a terceiro, só caberia ao ex-proprietário o direito indenizatório, mas não o de reaver o bem, ou, o que é a mesma coisa, não o direito à retrocessão.

Torna-se oportuno dizer, que para esse entendimento se encontra baseado em dois dispositivos, o primeiro é referente ao artigo 519 do Código de Processo Civil, onde o argumento mais forte é que seria relativo a ao direito de preferência ou preempção, matéria típica do direito obrigacional, que se resolve em perdas e danos.

Ainda assim, é evidente, o dispositivo 35 do Decreto-Lei nº 3.365/41, ao estatuir que o expropriário perde o direito de reivindicar o bem, ainda que fundado em nulidade do processo de desapropriação.

Portanto, a nosso ver, caso a destinação do bem for diversa da declaração expropriatória, o direito do expropriado iria se basear tão somente após a comprovação que sofreu prejuízo com a superveniente desistência do Poder Público, a pleitação da respectiva indenização, mas não a reivindicação do bem objeto da desapropriação.

Nesse mister, há, ainda uma outra teoria que a doutrina chama teoria de mista, razão pela qual, o direito real, caberia ao expropriado por se tratar de preempção ou de preferência, já, há de natureza pessoal, é aquela que o expropriado prefere perdas e danos

Importante essa distinção, para se descobrir os casos de prescrição, ou seja, aquele indicará o prazo geral de prescrição, que enseja (10) dez anos, no qual esta previsto no artigo 205 do Código Civil. Conquanto, ainda, este prevê no artigo 206, par. 3º, V, do mesmo diploma, o prazo de (3) anos.

4.5.3. Anulação da Desapropriação

A anulação do ato de desapropriação consubstancia na não observância das formalidades legais, tais como: competência do agente, a forma que se deu o ato declaratório, o desvio de finalidade ou da ausência de utilidade pública ou de interesse social.

Todos esses elementos compõem o posicionamento de Meireles, (2001, Pag. 584):

A ilegalidade da desapropriação tanto pode ser formal quanto substancial, pois em certos casos resulta da incompetência da autoridade ou da forma do ato, e noutros provém do desvio de finalidade ou da ausência de utilidade pública ou de interesse social, caracterizadora do abuso de poder.

No caso presente, é obvio que se houver alguma irregularidade no processo expropriatório por falta de fundamentos legais ou quando haja favoritismo ou perseguição pessoal, deve ser atacada e declarado nulo o ato.

Para aclarar um pouco mais o que se está argumentando, Gasparini diz: (2012, Pag. 954):

Mediante ação direta, a exemplo do mandado de segurança, pode ser atacada a declaração expropriatória se nula em razão de defeitos formais (formalidade, incompetência do agente público, caducidade) e substancial (desvio de finalidade, favoritismo ou perseguição pessoal).

Se o ato declaratório da desapropriação for amplamente purgado de vícios que realça os defeitos formais e substanciais, seria inegável a anulação do ato, uma vez que, o prejudicado tem a obrigação de impetrar Mandado de Segurança para atacar o ato expropriatório.

Além desse fator, é de se revelar que se a expropriação causar lesão ao patrimônio público, qualquer pessoa poderá promover a anulação por meio da Ação Popular.

Por outro lado, inadequado seria esquecer também que a ação anulatória contra a Fazenda Pública prescreve em cinco anos. De modo que, após o decurso desse lapso temporal a ação autônoma se der julgada, restará resolvida praticamente só em perdas e danos, isso, devido a incorporação do bem ao patrimônio público. Portanto, o autor da ação não mais teria o direito de reivindicar o bem objeto da desapropriação.

4.6. INSTITUTOS AFINS

4.6.1. Desapropriação por Zona

Na verdade, desapropriação por zona seria aquela em que o expropriante desapropria área superior a que realmente necessite, ou seja, o intuito dessa ⁴desapropriação seria o caráter especulativo da valorização extraordinária decorrente do término da obra.

Outrossim, faz-se necessário expor o que diz Alexandrino e Paulo, (2005, Pag. 717):

É oportuno registrar que, na hipótese de desapropriação para a realização de uma obra, a legislação prevê a possibilidade de ser desapropriada uma área maior do que aquela que será inicialmente ocupada pela obra, a fim de assegurar que, no futuro, haja o desenvolvimento dessa mesma obra, ou simplesmente para alienação futura de áreas próximas à obra que, por sua causa, sofrerão valorização extraordinária.

Cumpra bem ressaltar que, a base legal desse instituto está prevista no artigo 4º, do Decreto-Lei nº 3.365/41.

Nesta esteira, convém notar, outrossim, que para caracterização de desapropriação por zona, deve-se observar dois requisitos: a) a área contígua necessária ao desenvolvimento posterior da obra a que se destine; b) as zonas que se valorizarem extraordinariamente em consequência da realização do serviço.

Para Zanella, (2012, Pag. 189):

O ato expropriatório deve especificar qual área que se destina à revenda, em decorrência de sua valorização. Nesta última hipótese, o bem não é expropriado para integrar o patrimônio público, mas para ser revendido, com lucro, depois de concluída a obra que valorizou o imóvel.

⁴ BRASIL, Decreto – Lei 3.365, de 21 de julho de 1941. Art. 4º: A desapropriação poderá abranger a área contígua necessária ao desenvolvimento da obra a que se destina, e as zonas que se valorizarem extraordinariamente, em consequência da realização do serviço. Em qualquer caso, a declaração de utilidade pública deverá compreendê-las, mencionando-se quais as indispensáveis à continuação da obra e as que se destinam à revenda.

Desta maneira, cumpre observar que, se a obra valorizou o imóvel, cabe a Administração pública cobrar contribuição de melhoria, não obstante possa se beneficiar com a diferença da aquisição antes da construção da obra e da venda da área superior desapropriada depois da realização da obra. Observe-se, que por iguais razões o poder público se beneficia em duas hipóteses.

Ainda, assim, convém ponderar que, o caráter fundamental desse instituto seria a possibilidade do expropriado utilizar do seu direito para pleitear a inclusão da área restante desapropriada, isto é, quando a Administração Pública desapropriar área parcial do terreno tornando o imóvel inaproveitável. Em linhas gerais, o expropriado tem o direito de pedir ao expropriante que desaproprie a área remanescente pagando o total da indenização.

4.6.2. Desapropriação Confiscatória

Em se tratando de tema de desapropriação, a forma como emerge os bens desapropriados dentro dos quadros do patrimônio público é a forma originária. Entretanto, esclarece que esta modalidade confiscatória a competência é privativa da união, mas podendo ser delegada aos seus entes. De modo geral, é um meio pelo qual, não tem expedição de decreto expropriatório devido seu caráter ilícito, e não prevê o pagamento de indenização.

É bem verdade que, podemos citar o artigo 243, da constituição Federal.

As glebas de qualquer região do País onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas serão imediatamente expropriadas e especificamente destinadas ao apossamento de colonos, para o cultivo de produtos alimentícios e medicamentosos, sem qualquer indenização ao proprietário e sem prejuízo de outras sanções previstas em lei.

Portanto, como se pode notar, a desapropriação confiscatória tem por fim a expropriação, sem qualquer indenização ao proprietário, de glebas em que sejam localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas, as quais são destinadas ao assentamento de colonos para o cultivo de produtos alimentícios e medicamentosos.

4.7. DEFESA DO EXPROPRIADO NA DESAPROPRIAÇÃO DIRETA

4.7.1. Contestação⁵

A contestação seria a impugnação sobre o vício do processo judicial ou do preço, sendo que, qualquer outra modalidade relacionada ao caso deverá ser decidida por ação direta ou autônoma.

Nesse sentido, entende Alexandrino e Paulo, (2008, Pag.725):

Na contestação, a lei só permite que se discuta o preço (valor da indenização) e questões processuais (ilegitimidade de parte, falta de interesse de agir, inépcia da petição inicial, litispendência, existência de coisa julgada etc.).

Tenha se presente que, a contestação está prevista no artigo 20º, do Decreto-Lei nº 3.365/41. Em suma, pode-se dizer que em contestação o expropriado pode alegar: a) inexistência ou nulidade da citação inicial; b) incompetência absoluta; c) inépcia da petição inicial; d) perempção; e) litispendência; f) coisa julgada; g) conexão; h) incapacidade das partes, defeito da representação ou falta de autorização; i) compromisso arbitral; j) carência da ação; l) falta de caução de prestação que a lei exige como preliminar.

Enfim, é importante ressaltar que neste rol exemplificativo, deve-se acrescentar a impugnação do preço, os vícios de forma e a caducidade da declaração.

Posto assim a questão, se o expropriado pretender discutir com a Administração Pública os requisitos formadores da pretensão, aquele deverá propor ação autônoma.

5. COMO É REALIZADO O PAGAMENTO DA INDENIZAÇÃO

Para melhor explicitação do tema, podemos dizer que o pagamento é um meio eficaz de buscar o equilíbrio entre o interesse público e o privado; o particular perde a propriedade e, como compensação, recebe o valor correspondente ao dinheiro, sendo que em algumas hipóteses é substituído por títulos da dívida pública. Zanella, 2012, pag. 179.

⁵ BRASIL, Decreto – Lei 3.365, de 21 de julho de 1941. Art. 20: A contestação só poderá versar sobre o vício do processo judicial ou impugnação do preço: qualquer outra questão deverá ser decidida por ação direta.

A indenização paga ao expropriado deve ser justa e prévia em dinheiro. Esse é o requisito fundamental para que a formalização do procedimento expropriatório seja consumado, ou seja, mediante a indenização justa o expropriado tem a real condição de adquirir outro imóvel nas mesmas condições, além de ser indenizado pelos danos emergentes e lucros cessantes. Este fundamento é extraído do artigo 5º, XXIV, da Constituição Federal.

Como se observa, é de opinião unívoca, Meireles, (2001, pag. 578):

A indenização justa é aquela que cobre não só o valor real e atual dos bens expropriados, à data do pagamento, como, também, os danos emergentes e os lucros cessantes do proprietário, decorrentes do despojamento do seu patrimônio.

Como se depreende, a fixação do pagamento deve ser levada em conta os lucros cessantes, os juros compensatórios, os juros moratórios e também com relação às benfeitorias necessárias.

Depois dessas noções preliminares, em breve trecho, seria inadequado esquecer de dizer como seria consumada a desapropriação.⁶

5.1. CONSUMAÇÃO DA DESAPROPRIAÇÃO

Este breve enunciado foi necessário para se chegar à conclusão de que a formalização da desapropriação se dá com o respectivo pagamento da indenização ou do depósito em juízo.

Nesse ínterim, é bem verdade que, o Poder Expropriante antes de pagar a indenização ao expropriado, não pode o bem objeto da expropriação ser transferido para o conjunto de bens do Estado. Essa regra comporta exceção, a qual, na prática, no entanto, é certo dizer que o proprietário perde o bem quando há imissão provisória na posse ou nos casos de desapropriação indireta, onde se pode observar que esta é aquela em que o Estado depois de apoderar-se clandestinamente age como dono fosse. Contudo, para aquela, Gasparini, (2012. Pag. 924), diz, que quando há imissão provisória na posse o expropriado já perdeu o bem.²

⁶BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de Outubro de 1988. Artigos 182 e 184.

Convém notar, igualmente, o pensamento de que Mello, (2008. Pag. 881):

Desde logo depreende-se que não se pode consumir a desapropriação antes do pagamento da indenização e que, em consequência, o Poder Público só adquirirá o bem e o particular só o perderá com a efetivação desse pagamento.

Como se vê, o pagamento da indenização é o que caracteriza a transferência do objeto da expropriação para o Estado. De modo geral, se o Poder Público não ressarcir o expropriado, a formalização do procedimento expropriatório se encontrará prejudicado. Deste modo podemos perceber que o Estado pode agir como se dono fosse em duas situações: a de desapropriação indireta e após a expedição do mandado de imissão provisória na posse.

5.1.1. Pagamento Indenizatório em dinheiro

A indenização em dinheiro quer dizer que o poder expropriante pagará ao expropriado o valor real da indenização em moeda corrente nacional. Porém, essa regra estabelece exceção, a qual, o pagamento poderá ser feito em títulos da dívida pública e da dívida pública agrária. Lembrando-se também que nas desapropriações confiscatórias, onde o bem é desapropriado por manter cultivo de plantas ilegais psicotrópicas, não gera indenização.

A esse respeito, tomamos a posição de Gasparini, (2012, pag. 920):

A justa indenização há de ser satisfeita em dinheiro. O expropriado não pode ser compelido a receber outra coisa a título de indenização senão a moeda corrente. Salvo, no que respeita à desapropriação para reforma agrária e para urbanização, em que a indenização pode ser feita, respectivamente, em títulos da dívida agrária e da dívida pública municipal.

Em virtude desse pensamento, podemos considerar que a justa indenização é aquela paga ao expropriado em dinheiro e que mantenha inalterável seu patrimônio.

É sobretudo importante assinalar, que no caso de desapropriação amigável o expropriado pode ser compelido a receber a indenização de acordo com o seu convencimento

em dinheiro, ou em dinheiro e bens, tal como só em bens. De modo geral, Gasparini, (2012, pag.920), refere-se a outra modalidade de pagamento, ou seja, “também se pode fazer esse pagamento em títulos de crédito (nota promissora), como já decidiu o STF (ver RDA, 139:89)”.

Portanto, como se pode notar, a indenização pode ser satisfeita em títulos de crédito através de nota promissora. Não obstante, como é sabido, na desapropriação amigável o expropriado não é obrigado a receber outra coisa senão em dinheiro, salvo se o expropriado consentir em recebê-la, configurando-se mera liberalidade do desapropriado.

Com relação ao prazo da prescrição, o expropriado tem o lapso temporal de (15) anos para que seu direito a indenização seja satisfeito. Nesta seara, ocorre que, conforme entendimento jurisprudencial e doutrinário, aquele prazo torna-se necessário para alguém perder a propriedade pela usucapião.

Como se depreende, esse desfecho se faz necessário a opinião de Zanella, (2012, pag. 192):

Quando o particular não pleitear a indenização em tempo hábil, deixando prescrever o seu direito, o Poder Público, para regularizar a situação patrimonial de imóvel, terá que recorrer à ação de usucapião, já que a simples afetação do bem particular a um fim público não constitui forma de transferência da propriedade.

Verdade seja, esta é que o expropriado tem o prazo de (15) anos para pleitear seu direito de indenização nos casos de desapropriação direta realizada pelo poder público, regra essa, prevista no artigo 1.238 do Código de Processo Civil. Por seu turno, caracteriza tempo hábil para que o Administrador Público possa pleitear ação de usucapião ordinário.

Além desse fator, não se pode deixar de contribuir para o estudo em tela, a referência sobre a prescrição da desapropriação indireta. Que resta malgrado, no artigo 10, do Decreto-Lei nº 3.365/41, onde o prazo prescricional é de cinco anos, consoante dispositivo foi atacado pela ADIN 2.260/DF que obteve êxito em ser suspenso esse prazo com fundamento na justificativa de que a redução do prazo prescricional seria inconstitucional por ofender a garantia constitucional da justa e prévia indenização em dinheiro, prevista no artigo 5º, XXIV, da Constituição Federal.

A princípio, o prazo prescricional dessa modalidade de desapropriação era de vinte anos, segundo entendimento do Superior Tribunal de Justiça. Ocorre que, após a inserção do

artigo 10 da Lei Geral das Desapropriações, viu-se prejudicado pelo princípio da justa e previa indenização, caso em que, até o julgamento final ficou restabelecido a jurisprudência anterior.

Ainda assim, seria bom ressaltar que, na atualidade ficou malgrado o entendimento que o prazo prescricional deve obedecer ao então artigo 1.238 do Código Civil, cujo qual é previsto para a aquisição da propriedade por usucapião, atualmente de quinze anos.

Inadequado seria esquecer também, em relação ao item da indenização, seria o comentário formulado por Zanella, pag. 183, sobre o direito a indenização do “fundo de comércio”. Para ela, se o bem objeto da expropriação tiver como dono o próprio expropriado, o valor da indenização do fundo de comércio deve recair sobre o total da quantia arbitrada na sentença ao final do procedimento mandamental. De modo que, caso o dono do fundo de comércio seja uma terceira pessoa, deverá reclamar em ação própria o direito de ser ressarcido pelo prejuízo.

Deste modo, é o entendimento de Zanella, (2012, pag. 183):

No que se refere ao fundo de comércio, a jurisprudência tem entendido que deve ser incluído no valor da indenização, se o próprio expropriado for o seu proprietário. (...) pela mesma razão, quaisquer pessoas que exerçam direito obrigacional sobre o bem expropriado, atingidas indiretamente pelo ato de expropriação, farão jus à indenização, a ser reclamada em ação própria.

Portanto, o comentário desse item se deve ao que foi perguntado no “IX exame da OAB” na segunda fase. Em verdade, perguntava-se, se uma terceira pessoa formadora do fundo de comércio poderia pleitear o direito a indenização, no caso de desapropriação do imóvel pelo Poder Público? Por essa razão, a entidade organizadora do certame aceitou a formulação do candidato que apregoasse o artigo 37 par. 6º, da Constituição Federal, onde independentemente da indenização paga ao dono legítimo do bem objeto da expropriação, o terceiro faria jus a uma indenização nos moldes do artigo em comento. Não obstante, esquecer, em caso de ônus reais (penhor, hipoteca, anticrese e usufruto) o Poder Público não responde na forma do artigo acima, porque os legítimos donos ficam sub-rogados no preço pago pelo Estado. Razão pela qual, decreta o artigo 31, do Decreto-Lei nº 3.365/41.

5.1.2. Pagamento indenizatório em títulos da dívida pública na desapropriação para fins de reforma agrária

Antes de chegar ao afloramento da indenização, se faz necessário dizer que a competência para desapropriar com relação à reforma agrária é exclusiva da União. Razão pela qual, a natureza jurídica dessa espécie de desapropriação tem caráter sancionatório, servindo de punição para o imóvel descumpridor da função social da propriedade.

Consoante noção cediça, o comentário foi importante para aclarar o estudo daqui para frente.

Nestes moldes, conforme Lei 4.504/64 (Estatuto da Terra) e artigo 186, da Constituição Federal, que aqui será mencionado, nos remetem ao cumprimento da função social da propriedade, para que se possa chegar ao valor indenizatório.

Art. 186, A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos.

- a) Aproveitamento racional e adequado; b) utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; c) observância das disposições que regulam as relações de trabalho; d) exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.⁷

Como se depreende, convém notar, outrossim, que a função social da propriedade quando cumprida pelo seu responsável, o Poder Expropriante não poderá desapropriá-la. Todavia, dando ensejo a desapropriação o Estado indenizará o expropriado na forma do artigo 184 da Constituição Federal, que aqui merece aclarar:

Compete a União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de “até vinte anos”, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei.

⁷ BRASIL, Lei Complementar 76, de 6 de julho de 1993. Art. 14: O valor da indenização deverá ser depositado pelo expropriante à ordem do juízo, em dinheiro, para as benfeitorias úteis e necessárias, inclusive culturas e pastagens artificiais e, em Títulos da Dívida Agrária, para a terra nua.

Antes de tudo, convém observar preliminarmente, que a indenização, deverá ser prévia e justa, mas não paga em dinheiro, e sim em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de (até vinte anos), a partir do segundo ano de sua emissão.

Desta maneira, com relação às benfeitorias úteis e necessárias, isto é, artigo 184, par. 1º da Constituição, será indenizada em dinheiro. Quanto às benfeitorias voluptuárias merecem destacar que será integrada ao Título da Dívida Agrária.

5.1.3. Desapropriação para política urbana prevista no artigo 182 par. 4º, III, da Constituição Federal.

Antes de tudo, ao estudarmos esta modalidade de desapropriação maculada na indenização posterior paga ao expropriado, merece total atenção do caro leitor, uma vez que esta espécie de desapropriação se reflete através de estágios a ser cumpridos pelo expropriado.

Desta feita, com base na Lei 10.257/01 (Estatuto da Cidade) a competência para expropriar é exclusiva do município, uma vez que recai sobre imóveis urbanos que desatendem os preceitos do plano diretor, ou seja, deixa de cumprir sua função social. Neste preceito, o cumprimento da função social é ensejará a partir de quando atende às exigências do plano diretor, isto é, quando assegura o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto a qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas. Assim, esse é a informação que pode ser extraída do artigo 182 par. 2º da Constituição Federal.

Com base nesse entendimento, o município poderá efetivar a desapropriação do imóvel após três providencias, que aqui chamo de “estágio” sucessivo e infrutífero na tentativa de forçar o uso adequado do imóvel pelo real proprietário.

Torna-se oportuno dizer, através da consoante noção acima, a necessidade de explicitar o primeiro estágio, de modo que seria a exigência do adequado aproveitamento do imóvel. Assim, merece articular o mandamento do artigo 5º da Lei 10.257/01:

Lei municipal específica (lei 10.257/01) para área incluída no plano diretor poderá determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsório do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, devendo fixar as condições e os prazos para implementação da referida obrigação.

Mister se faz ressaltar, que considera subutilizado o imóvel, cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no plano diretor ou em legislação dele decorrente Lei 10.257/2001 artigo 5º, § 1º, I. Por outro lado, vale dizer, que o primeiro estágio seria a implantação forçada do município ao legítimo proprietário, no atendimento necessário para dar o adequado aproveitamento do imóvel, conforme o mandamento do plano diretor.

Já, o segundo estágio, seria a notificação feita pelo município ao proprietário para que cumpra a finalidade específica do imóvel, devendo através da ordem de parcelamento, a utilização ou edificação compulsória. Como se observa, esta notificação deverá ser averbada no cartório de registro de imóveis. Entretanto, através dessa notificação o proprietário tem o prazo de (01) ano a partir da notificação para apresentar ao município o projeto de construção da referida reprimenda. Deste modo, a ⁸a partir da aprovação do projeto o proprietário do imóvel ganha (02) anos para dar início as obras do empreendimento.

É sobremodo importante assinalar, que caso o proprietário do imóvel descumpra a avença estipulada pelo município, no respectivo segundo estágio, o município então, passará para o terceiro estágio, no qual seria a implantação do imposto progressivo no tempo.

Quanto ao terceiro estágio, podemos especificar dizendo que seria em razão do descumprimento das obrigações anteriores, onde o município procederá à aplicação do Imposto sobre a Propriedade Predial Territorial Urbana (IPTU) progressivo no tempo, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de (05) anos consecutivos.

Com relação a majoração de alíquota, não poderá exceder a duas vezes o valor referente ao ano anterior respeitando a alíquota de 15%. Caso a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar o imóvel, não seja atendida em 05 anos, o município manterá cobrança máxima até que se cumpra a referida obrigação. Nestes moldes, é o que prevê o artigo 7º par. 2º, da Lei 10.257/01.

Ainda, assim, é importante mencionar que é proibida a concessão de anistia pelo município, relativas a tributação de imposto progressivo no tempo.

⁸ BRASIL, Lei 10.257 de 10 de julho de 2001, art. 5º, §1º, I. Considera-se subutilizado o imóvel. I, cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no plano diretor ou em legislação dele decorrente.

5.1.4 Pagamento indenizatório em títulos da dívida pública nas desapropriações urbanísticas

Tenha-se presente que o estudo dos primeiros estágios da desapropriação urbanística foi necessária para entender com maior clareza entender como funciona o pagamento da indenização ao expropriado que descumprir todos os estágios de sua obrigação.

Como bem se pode notar, passamos a descrever o artigo 8º, da Lei 10.257/01:

Decorridos mais de 5 (cinco) anos de cobrança do IPTU progressivo sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização, o Município poderá proceder à desapropriação do imóvel, com pagamento em títulos da dívida pública.⁹

Depois dessas considerações, com o mesmo entendimento é o que foi constituído pela norma maior no seu artigo 182, par. 4º, III. Onde o pagamento deverá ser realizado em títulos da dívida pública.

Com relação a esse despeito, torna-se condizente evidenciar que, nos moldes do artigo 8º, par. 1º da norma infra legal:

Os títulos da dívida pública terão prévia aprovação pelo Senado Federal e serão resgatados no prazo de até 10 (dez) anos, em prestações anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais de 6% (seis) por cento ao ano.

Posto assim a questão, podemos perceber que os títulos da dívida pública serão devidos para pagamento de indenização de expropriação baseada no terceiro estágio da desapropriação urbanística, onde seria o descumprimento das obrigações impostas pelo município e após a implantação do imposto territorial progressivo no tempo. Contudo, esses títulos são resgatáveis no prazo de até 10 anos, com prestações iguais e contínuas, assegurados o valor real da indenização com os juros legais de 6 por cento ao ano.

Portanto, vale ressaltar que o município tem o prazo de 5 anos contados a partir da incorporação ao patrimônio público para realizar o adequado aproveitamento do referido

⁹BRASIL. Lei 10.257, de 10 de julho de 2001, Estatuto da Cidade, artigo 8º.

imóvel. Conquanto, o adequado aproveitamento poderá ser feito diretamente pelo município ou por meio de terceira pessoa, ou ainda se preferir poderá aliená-los, nestes casos, desde que observados o procedimento licitatório.

5.2. DESAPROPRIAÇÃO CONFISCATÓRIA

5.2.1. Conceito

Esta espécie de desapropriação é aquela que está prevista no artigo 243, da Constituição Federal, onde tem por objetivo desapropriar terras que cultivam plantas ilegais psicotrópicas. De modo que, não há qualquer indenização ao proprietário, sendo que as terras expropriadas serão destinadas ao assentamento de colonos, para o cultivo de produtos alimentícios e medicamentosos.¹⁰

Neste caso, faz-se necessário informar o que pensa Carvalho Filho, (2008, pag. 852):

A desapropriação-confisco tem por objetivo a expropriação, sem qualquer indenização ao proprietário, de glebas em que sejam localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas, as quais passam a ser destinadas ao assentamento de colonos para o cultivo de produtos alimentícios e medicamentosos.

Como se pode ver, a Constituição Federal estabeleceu que a desapropriação tivesse a forma de confisco, vez que o Estado após desapropriar transfere a terceiros para produção de produtos alimentícios e medicamentosos.

É importante assinalar que pode surgir dúvida quanto a extensão em que se dará a desapropriação, se vai abranger a área total ou parcial.

Para Carvalho Filho, (2008, pag. 853), sem fazer qualquer deslize de errar a área da desapropriação deve ser total;

Às glebas de qualquer região do país, sem fazer qualquer alusão a área total ou parcial. Em consequência, entendemos que a desapropriação deve

¹⁰BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de Outubro de 1988. Art.243.

alcançar a propriedade integralmente, ainda que o cultivo se dê apenas em parte dela.

A nosso pensar, o proprietário tem o dever de vigilância constante sobre a propriedade, de modo que se presume o conhecimento de plantação ilegal em seu terreno. Portanto, a desapropriação deve recair sobre a totalidade da gleba, sem considerar a extensão da área do imóvel que fora plantada.

Por conseguinte, convém ponderar que, caso o proprietário comprove realmente que não sabia da plantação irregular em seu terreno e fora realizado por terceiros, não deve aludir a presente forma expropriatória. Em razão disso, podemos observar que se presente todos os requisitos da desapropriação ela deve acontecer, caso esteja faltando um dos pressupostos, Carvalho filho, frisa que “deve destruir as culturas ilegais e processar os respectivos responsáveis”.

Ainda assim, torna-se oportuno dizer que esta modalidade de desapropriação não comporta qualquer indenização, o que nos revela um verdadeiro confisco, assim podemos entender que a desapropriação se trata de uma sanção imposta ao proprietário, sem a devida indenização.

5.3 JUROS COMPENSATÓRIOS

5.3.1. Conceito

Os juros compensatórios são aqueles devidos ao expropriado pela imissão provisória na posse, calculados entre a oferta do Poder Público e o valor da indenização ao final da sentença.

Nesse sentido, Zanella, (2012, pag. 180 e 181): “os juros compensatórios são devidos desde a antecipada imissão na posse e, na desapropriação indireta, a partir da efetiva ocupação do imóvel”.

Não obstante, podemos perceber que os juros compensatórios são aqueles devidos a título de compensação pela perda antecipada da posse. Razão pela qual, são calculados na importância de (12) por cento ao ano (súmula 618 do Supremo Tribunal Federal), cuja base de

cálculo será a diferença eventualmente apurada entre (80) por cento do preço ofertado em juízo e o valor do bem fixado ao final na sentença.

Desta feita, resta compreender e observar que após a Medida Provisória nº 1.577, de 11/06/1997, os juros compensatórios dever ser calculados na razão de (6) por cento até 13/09/2001. Conquanto, a partir de então, o cálculo será de (12) por cento ao ano conforme súmula nº 618 do Supremo Tribunal Federal e súmula nº 408 do Superior Tribunal Justiça.

Depois dessas noções preliminares, em breve trecho, a Súmula nº 408 do Superior Tribunal de justiça:

Nas ações de desapropriação, os juros compensatórios incidentes após a Medida Provisória 1.5577, de 11.06.1997, devem ser fixados em 6% (seis por cento), ao ano até 13.09.2001 e, a partir de então, em 12% (doze por cento) ao ano, na forma da Súmula 618 do Supremo Tribunal Federal.

Como se pode observar, esse novo entendimento deve ser fixado tanto para as ações de desapropriação direta como nas ações de desapropriação indiretas.

5.4. JUROS MORATÓRIOS

5.4.1. Conceito

Os juros moratórios são devidos após a apropriação do bem objeto da lide pelo Poder Público, conquanto, sentenciado o valor da indenização e o Estado não paga tempestivamente o expropriado no prazo legal.

Desse conceito legal, assevera Meirelles, (2001, pag. 579): “os juros moratórios são devidos desde que haja atraso no pagamento da condenação e não se confunde com os juros compensatórios (12 % ao ano), que correm desde a data da efetiva ocupação do bem”.

Deste modo, convém notar, outrossim, que incidência de 6 % ao ano é a partir de 1º de janeiro do exercício seguinte àquele em que o pagamento deveria ser feito, nos termos do artigo 100 da Constituição Federal.

Assim, é o que precede o artigo 15-B, do Decreto-Lei 3.365/41:

Nas ações a que se refere o artigo 15-A, os juros moratórios destinam-se a recompor a perda decorrente do atraso no efetivo pagamento da indenização

fixada na decisão final de mérito, e somente serão devidos à razão de até 6% (seis por cento) ao ano, a partir de 1º de janeiro do exercício seguinte àquele em que o pagamento deveria ser feito, nos termos do artigo 100 da Constituição.

Destarte, convém ponderar que, o artigo 100 da Constituição faz referência ao pagamento através de precatórios. De modo geral, uma das razões para que a incidência de juros moratórios seja arbitrada a partir de 1º de janeiro do ano seguinte, seria a possibilidade da Administração Pública ganhar mais tempo para realizar o pagamento do precatório, uma vez que os juros moratórios começariam a contar no primeiro dia do ano seguinte.

5.4.2. Acumulação dos juros moratórios e compensatórios

Tenha-se presente que, a acumulação dos juros compensatórios e moratórios, para Zanella, (2012, pag. 182) não são justificáveis:

Os juros compensatórios passa a incidir a partir da imissão na posse até o momento em que ocorre o trânsito em julgado da sentença que homologa o cálculo da indenização; neste momento, o valor total da indenização já está calculado, com todas as parcelas que compõem; sobre o valor incidirão apenas a correção monetária e os juros moratórios devidos pela demora no pagamento.

Como se vê, esse entendimento não é unânime, pois o Superior Tribunal de Justiça editou a súmula nº 12, onde enuncia que, em desapropriações são acumuláveis juros compensatórios e moratórios.¹¹

¹¹ Súmula 12, STJ: “Em desapropriação, são cumuláveis juros compensatórios e moratórios”. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp nº 1123 727/RS, Relator Ministro Herman Benjamin, julgado em 27/10/2009, DJe 11/11/2009. No STF também pode-se encontrar posicionamento favorável a cumulatividade de juros compensatórios e moratórios em: BRASIL, Supremo Tribunal Federal. RE 117957/SP, Relator Ministro Aldir Passarinho, julgado em 14/03/1989, DJ 14/04/1989.

5.5. CORREÇÃO MONETÁRIA

5.5.1. Conceito

A correção monetária são aquelas correções ao longo do tempo que possibilita igualdade nas relações de controle monetário dentre os débitos resultantes de decisão judicial inclusive sobre custas e honorários advocatícios.

Em linhas gerais, igualmente é o posicionamento de Gasparini, (2012, pag. 919):

Se a Constituição exige uma justa indenização, e se justa é a que deixa indene o patrimônio do expropriado, é natural que deva cobrir as despesas efetivadas por ele e que tem como causa direta de sua realização a desapropriação. Não fosse assim, a indenização não seria justa nem deixaria imodificável o patrimônio do expropriado. Então, além do valor do bem expropriado, considerar-se-ão as despesas judiciais e as civis, sempre que vencido o Poder Público. Despesas judiciais são os honorários de perito e de advogado e as custas processuais.

Portanto, como se depreende, a atualização monetária é devida para recompor o atual valor correspondente do débito.

Nesse desmonte, Gasparini, (2012, pag. 919): vai além, dizendo que “a correção monetária não é devida em períodos de estabilidade econômica”.

Como é sabido, o Superior Tribunal de Justiça, editou uma Súmula de nº 67 de 15/12/1992, no qual evidencia: “Na desapropriação, cabe a atualização monetária, ainda que por mais de uma vez, independente do decurso de prazo superior a um ano entre o cálculo e o efetivo pagamento da indenização”.

Outrossim, vale dizer, que a Súmula nº 561, do Supremo Tribunal Federal, elenca o mesmo teor malgrado do contexto explicitado no parágrafo acima. Em razão disso, pode-se chegar a conclusão de que a correção monetária traz satisfação ao expropriado pelo decurso do prazo que deveria o Poder Expropriante saldar sua obrigação, desde o momento em que foi arbitrado ao final da sentença.

5.6. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS

5.6.1. Conceito

Os honorários são aqueles devidos ao advogado em razão do cálculo da diferença entre a oferta inicial e o valor da indenização, acrescido de juros moratórios e compensatórios. Consequentemente, por tais razões, forma-se arrazoado o entendimento nas Súmulas 141, do Superior Tribunal de Justiça e, 617, Supremo Tribunal Federal.

Nesse ínterim, precede a informação contida no artigo 27, par. 1 e 4 do Decreto-Lei nº 3.365/41:

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 0,5 (meio) e 5% (cinco por cento) do valor da diferença, observado o disposto no par. 4º do artigo 20 do Código de Processo Civil, não podendo ultrapassar 151.000.00 (cento e cinquenta e um mil reais)

O valor a que se refere o par. 1º, será atualizado, a partir de maio de 2000, no dia 1º de janeiro de cada ano, com base na variação acumulada do Índice de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA do respectivo período.

Convém notar, que após a interposição da ADIN 2.332-DF, esse dispositivo foi suspenso, Zanella, pag. 182. Entretanto o cálculo será formalizado através dos precedentes aqui explicitados no primeiro parágrafo deste item.¹²

¹² Súmula 617, STF: “A base de cálculo dos honorários de advogado em desapropriação é a diferença entre a oferta e a indenização, corrigidas ambas monetariamente.”

Súmula 141, STJ: “Os honorários de advogado em desapropriação direta são calculados sobre a diferença entre a indenização e a oferta, corrigidas monetariamente.”

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar do presente trabalho ser de grande importância para conscientizar a comunidade em geral, de que o princípio da supremacia do interesse público prescinde sobre o interesse privado, também foi de grande importância para o acerto de questões que foram abordadas no XI Exame de Ordem dos Advogados do Brasil. De modo geral, podemos entender da contextualização, que a desapropriação direta como forma de intervenção do poder público na propriedade imóvel, é o meio pelo qual o Estado intervém na propriedade particular, utilizando-se do seu poder de império impondo normas e limites, e, quando o interesse público o exige, intervém na propriedade privada pautando no princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado, manifestando sua vontade através de atos de império tendentes a satisfazer as exigências coletivas e a reprimir a conduta antissocial da iniciativa particular.

Desse modo, infere-se que a propriedade não tem caráter absoluto, seu uso, gozo e fruição estão condicionados a uma função social. Do ponto de vista teórico, pode-se dizer que o Estado poderá desapropriar um imóvel caso ele não esteja cumprindo as exigências fundamentais de ordenação da cidade expressa no plano diretor ou dos critérios e graus de exigências estabelecidas em lei, no caso de propriedade rural.

Como se depreende, a indenização deverá ser justa e prévia em dinheiro, ou seja, a indenização justa é aquela que cobre não só o valor real dos bens expropriados, a data do pagamento, como, também os danos emergentes e os lucros cessantes do proprietário, decorrentes do despojamento do seu patrimônio.

Neste caso, vale ressaltar que se a propriedade imóvel urbana ou rural, não estiver cumprindo sua função social e for desapropriada pelo Ente Público, sua indenização será respectivamente em Títulos da Dívida Pública e Títulos da Dívida Agrária.

Por outro lado, percebe-se que a desapropriação fundada em necessidade pública, utilidade pública ou interesse social, são formalizados por ato declaratório do Presidente da República, Governador, Interventor ou Prefeito. Todavia, caso a desapropriação for realizada para fins de reforma agrária, só a União tem a competência exclusiva para tal fim. Desse modo, não podemos esquecer que os entes federativos podem desapropriar imóveis rurais, mas ficando adstrito aos fundamentos de necessidade pública e utilidade pública.

Convém notar, outrossim, que após a manifestação de vontade do poder público através do ato declaratório, a intenção de desapropriar o imóvel deverá ser formalizada respeitando as garantias constitucionais da celeridade procedimental, embora seja ainda observada, o Ente Público procurará convencionar amigavelmente a reprimenda, caso em que não tenha êxito, passará para a fase judicial. É bem verdade que, o expropriado só poderá discutir na fase judicial as questões relativas ao preço ou a vício do processo.

Inadequado seria esquecer também, que após a incorporação do bem objeto da desapropriação aos quadros do patrimônio público, não mais poderão ser reivindicados. Entende-se que havendo tredestinação ilícita, ensejará ao expropriado a reivindicação do bem. Isso, no caso de direito real, adotado pelo Supremo Tribunal Federal, mas se for pelo entendimento de direito pessoal, o expropriado restará garantido o direito de perdas e danos, doutrina majoritária.

Enfim, depois da consoante exposição, pode-se perceber que o princípio do interesse público sobre o privado constitui requisito fundamental para que o Estado concretize sua manifestação de vontade através do poder de império, desapropriando um imóvel baseado nos casos de necessidade, utilidade pública ou interesse social, de forma originária transferindo o bem objeto da expropriação para o patrimônio público. Em síntese, o Estado através do princípio do interesse público manterá políticas públicas condicionando o exercício do direito de propriedade ao bem-estar social, de forma que o princípio da função social da propriedade autoriza não apenas as imposições de não fazer ou deixar de fazer, mas, também, estabelece obrigação de fazer, como aquela contida na Constituição Federal em seu artigo 182, §4ª, e 186, que exige o adequado aproveitamento do solo urbano.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Maria Margarida de **Introdução à metodologia do trabalho científico: elaboração de trabalho na graduação**. L10 ed. São Paulo: Atlas, 2010.

ANDRADE, Rubens Pestana de. **Desapropriação de Imóveis Rurais e Urbanos por Necessidade Pública, Utilidade Pública, Interesse Social e para fins de Reforma Agrária**. São Paulo: editora Revista dos Tribunais, 1977.

ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito administrativo descomplicado/** Marcelo Alexandrino, Vicente Paulo. - 16. ed. rev. e atual.- São Paulo : Método, 2008.

ARAÚJO, Edmir Netto. **Curso de direito administrativo/**Edmir Netto de Araujo. 3º ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2007.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 28ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 24ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 21. ed. rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2009.

CASTRO, Luis Oliveira, **Direito Administrativo**, Luiz Oliveira Castro. – 11º. Ed. rev. e atualizada – Rio de Janeiro: Thex Ed., 200.

CASSAGNE, J. C. *apud* NOBRE JÚNIOR, E. P. **Desapropriação para fins de reforma agrária**. Curitiba: Juruá, 2.000.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 13ª ed. São Paulo: Atlas, 2001.

FARIA, Edimur Ferreira. **Curso de direito administrativo positivo/** Edimur Ferreira de Faria. – 4º. ed. rev. atual. e ampl. – Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

FIGUEIREDO, Lucia Valle. **Curso de direito administrativo /** Lucia Valle Figueiredo. – 5º. ed. rev. atual. e ampl. – São Paulo : Malheiros, 2001.

GASPARINI, Diogenes. **Direito administrativo** / Diogenes Gasparini.-17ª. ed. Atualizada por Fabrício Motta – São Paulo: Saraiva, 2012.

HARADA, Kiyoshi. **Desapropriação: doutrina e prática**. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 1998.

MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de metodologia da pesquisa científica**. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 27ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

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

MOTA, Carlos Pinto Coelho, **Curso pratico de direito administrativo**/ coordenação de Carlos Pinto Coelho Mota, Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. **Desapropriação para fins de reforma agrária**. Curitiba: Juruá, 2000.

SEABRA FAGUNDES, M. **Da Desapropriação no Direito Brasileiro**. São Paulo: Livraria editora Freitas Bastos, 1942.

TELLES, Antonio A. Queiroz. **Introdução ao direito administrativo**/ Antonio A Queiroz Telles. 2º re. rev. e atual. e ampl. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000.

Fontes Eletrônicas

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm acesso em: 17 de novembro de 2013, às 18h00min.

_____. **Decreto – Lei 3.3365, de 21 de julho de 1941**. dispõe sobre desapropriação por utilidade pública. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3365.htm. Acesso em 17.11.2013, às 21h31min.

_____. **Decreto – Lei 1.075 de 22 de janeiro de 1970**. Regula a imissão de posse, inicio litis, em imóveis residenciais urbanos. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1965-1988/Del1075.htm. Acesso em 17.11.2013, às 21h39min.

_____. **Lei 4.132 de 10 de setembro de 1962**. Define os casos de desapropriação e dispõe sobre sua aplicação. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4132.htm Acesso em 17.11.2013, às 21h45min.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Súmula nº 561**. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=561.NUME.%20NAO%20S.FLSV.&base=baseSumulas>. Acesso em 17.11.2013, às 21h50min.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula nº 12**. Disponível em: http://www.stj.jus.br/SCON/sumulas/toc.jsptipo_visualizacao=null&livre=12&b=SUMU&thesaurus=JURIDICO. Acesso em 17.11.2013, às 22h15min.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula nº 113**. Disponível em: http://www.stj.jus.br/SCON/sumulas/toc.jsptipo_visualizacao=null&livre=113&b=SUMU&thesaurus=JURIDICO. Acesso em 17.11.2013, às 22h22min.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula nº 141**. Disponível em: http://www.stj.jus.br/SCON/sumulas/toc.jsptipo_visualizacao=null&livre=141&b=SUMU&thesaurus=JURIDICO. Acesso em 17.11.2013, às 22h28min.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula nº 102**. Disponível em: http://www.stj.jus.br/SCON/sumulas/toc.jsptipo_visualizacao=null&livre=102&b=SUMU&thesaurus=JURIDICO. Acesso em 17.11.2013, às 22h55min.

Jurisprudências:

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **AÇÃO EXPROPRIATORIA. JUSTA INDENIZAÇÃO. JUROS. MORATORIOS. COMPENSATORIOS. CUMULATIVIDADE. NATUREZA DISTINTA. INEXISTENCIA DE ANATOCISMO. PRECEDENTES. I - OS CHAMADOS JUROS COMPENSATORIOS NÃO SE CONSTITUEM PROPRIAMENTE EM JUROS - REMUNERAÇÃO DE CAPITAL - MAS EM VERBA DESTINADA A COMPENSAR A PERDA ANTECIPADA DO IMÓVEL. SÃO INCIDENTES ATÉ O EFETIVO PAGAMENTO PORQUE, NESTE PONTO, OCORRE A PERDA DA PROPRIEDADE PELO EXPROPRIADO E A SIMULTANEA AQUISIÇÃO PELO EXPROPRIANTE, CESSANDO A COMPENSAÇÃO DEVIDA. II - OS JUROS MORATORIOS SÃO DEVIDOS PELA DEMORA NO PAGAMENTO, DEVENDO INCIDIR SOBRE O TOTAL DO QUANTUM INDENIZATORIO. III - A COEXISTENCIA DESSAS VERBAS HARMONIZA-SE COM O PRECEITO**

¹³CONSTITUCIONAL DA PRÉVIA E INTEGRAL INDENIZAÇÃO, EVITANDO O ENRIQUECIMENTO SEM JUSTA CAUSA DAS PARTES. IV - DADA A NATUREZA DAS VERBAS, NÃO HA A PRETENDIDA CAPITALIZAÇÃO DE JUROS. V - PRECEDENTES DA SEÇÃO. VI - EMBARGOS REJEITADOS. (REsp 28259/SP, Rel. Ministro CESAR ASFOR ROCHA, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 15/06/1993, DJ 02/08/1993, p. 14164).

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. DESAPROPRIAÇÃO DIRETA - **HONORARIOS ADVOCATICIOS** - DECRETO-LEI 3.385/41 (ART. 27, PARAG. 1.) - SUMULAS 12, 69 E 70/STJ, 617/STF E 141/TFR. 1. OS HONORARIOS ADVOCATICIOS DEVEM SER CALCULADOS SOBRE A DIFERENÇA ENTRE A OFERTA E A INDENIZAÇÃO ESTABELECIDADA, INCLUIDAS AS PARCELAS DOS JUROS COMPENSATORIOS E MORATORIOS, UMA VEZ QUE COMPÕEM O VALOR REPARATORIO DA PERDA DA PROPRIEDADE, CSO PARCIALMENTE PROVIDO. (REsp 43652/SP, Rel. Ministro MILTON LUIZ PEREIRA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 25/05/1994, DJ 27/06/1994, p. 16912).

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AÇÃO DESAPROPRIATÓRIA. **JUROS COMPENSATÓRIOS**. CRITÉRIO NA ELABORAÇÃO DO CÁLCULO. PRINCÍPIO DA JUSTA INDENIZAÇÃO. EVOLUÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA. Nas ações de desapropriação, os juros compensatórios integram a indenização devida ao proprietário. Para evitar dúvidas na elaboração do cálculo, devem incidir sempre sobre a quantia atualizada e desde a ocupação do imóvel. (REsp 26162/SP, Rel. Ministro HÉLIO MOSIMANN, SEGUNDA TURMA, julgado em 03/08/1994, DJ 22/08/1994, p. 21247). ¹⁴

¹³Disponível em:
[http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?livre=\(\(\('ERESP'+ou+'EREsp'\)+adj+28259\).suce.+ou+\(\(\('ERE SP'.clas.+ou+'EREsp'.clap.\)\)+e+@num='28259'\)#](http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?livre=((('ERESP'+ou+'EREsp')+adj+28259).suce.+ou+((('ERE SP'.clas.+ou+'EREsp'.clap.))+e+@num='28259')#) . Acesso em 18.11.2013, às 08h26min.

Disponível em:
[http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?livre=\(\(\('RESP'+ou+'REsp'\)+adj+43652\).suce.+ou+\(\(\('RESP'.clas.+ou+'REsp'.clap.\)\)+e+@num='43652'\)#](http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?livre=((('RESP'+ou+'REsp')+adj+43652).suce.+ou+((('RESP'.clas.+ou+'REsp'.clap.))+e+@num='43652')#) . Acesso em 18.11.2013, às 08h38min.

¹⁴Disponível em:
[http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?livre=\(\(\('RESP'+ou+'REsp'\)+adj+26162\).suce.+ou+\(\(\('RESP'.clas.+ou+'REsp'.clap.\)\)+e+@num='26162'\)#](http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?livre=((('RESP'+ou+'REsp')+adj+26162).suce.+ou+((('RESP'.clas.+ou+'REsp'.clap.))+e+@num='26162')#) . Acesso em 18.11.2013, às 08h46min. ¹⁴

ANEXOS

Constituição Federal, Capítulo II, da Política Urbana

Decreto-lei nº 3.365, de 21-06-1941

Decreto-lei nº 1075/70

Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001

Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962

ANEXO A

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988

PREAMBULO

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.

CAPÍTULO II

DA POLÍTICA URBANA

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º - As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º - É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º - O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º - Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º - Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

CAPÍTULO III

DA POLÍTICA AGRÍCOLA E FUNDIÁRIA E DA REFORMA AGRÁRIA

Art. 184. Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei.

§ 1º - As benfeitorias úteis e necessárias serão indenizadas em dinheiro.

§ 2º - O decreto que declarar o imóvel como de interesse social, para fins de reforma agrária, autoriza a União a propor a ação de desapropriação.

§ 3º - Cabe à lei complementar estabelecer procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo judicial de desapropriação.

§ 4º - O orçamento fixará anualmente o volume total de títulos da dívida agrária, assim como o montante de recursos para atender ao programa de reforma agrária no exercício.

§ 5º - São isentas de impostos federais, estaduais e municipais as operações de transferência de imóveis desapropriados para fins de reforma agrária.

Art. 185. São insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária:

I - a pequena e média propriedade rural, assim definida em lei, desde que seu proprietário não possua outra;

II - a propriedade produtiva.

Parágrafo único. A lei garantirá tratamento especial à propriedade produtiva e fixará normas para o cumprimento dos requisitos relativos a sua função social.

Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

I - aproveitamento racional e adequado;

II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;

III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;

IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

Art. 187. A política agrícola será planejada e executada na forma da lei, com a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes, levando em conta, especialmente:

I - os instrumentos creditícios e fiscais;

II - os preços compatíveis com os custos de produção e a garantia de comercialização;

III - o incentivo à pesquisa e à tecnologia;

IV - a assistência técnica e extensão rural;

V - o seguro agrícola;

VI - o cooperativismo;

VII - a eletrificação rural e irrigação;

VIII - a habitação para o trabalhador rural.

§ 1º - Incluem-se no planejamento agrícola as atividades agro-industriais, agropecuárias, pesqueiras e florestais.

§ 2º - Serão compatibilizadas as ações de política agrícola e de reforma agrária.

Art. 188. A destinação de terras públicas e devolutas será compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária.

§ 1º - A alienação ou a concessão, a qualquer título, de terras públicas com área superior a dois mil e quinhentos hectares a pessoa física ou jurídica, ainda que por interposta pessoa, dependerá de prévia aprovação do Congresso Nacional.

§ 2º - Excetua-se do disposto no parágrafo anterior as alienações ou as concessões de terras públicas para fins de reforma agrária.

Art. 189. Os beneficiários da distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária receberão títulos de domínio ou de concessão de uso, inegociáveis pelo prazo de dez anos.

Parágrafo único. O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil, nos termos e condições previstos em lei.

Art. 190. A lei regulará e limitará a aquisição ou o arrendamento de propriedade rural por pessoa física ou jurídica estrangeira e estabelecerá os casos que dependerão de autorização do Congresso Nacional.

Art. 191. Aquele que, não sendo proprietário de imóvel rural ou urbano, possua como seu, por cinco anos ininterruptos, sem oposição, área de terra, em zona rural, não superior a cinquenta

hectares, tornando-a produtiva por seu trabalho ou de sua família, tendo nela sua moradia, adquirir-lhe-á a propriedade.

Parágrafo único. Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

ANEXO B

DECRETO-LEI Nº 3.365, DE 21 DE JUNHO DE 1941.

O Presidente da República, usando da atribuição que lhe confere o art. 180 da Constituição, decreta:

DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º A desapropriação por utilidade pública regular-se-á por esta lei, em todo o território nacional.

Art. 2º Mediante declaração de utilidade pública, todos os bens poderão ser desapropriados pela União, pelos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios.

§ 1º A desapropriação do espaço aéreo ou do subsolo só se tornará necessária, quando de sua utilização resultar prejuízo patrimonial do proprietário do solo.

§ 2º Os bens do domínio dos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios poderão ser desapropriados pela União, e os dos Municípios pelos Estados, mas, em qualquer caso, ao ato deverá preceder autorização legislativa.

§ 3º É vedada a desapropriação, pelos Estados, Distrito Federal, Territórios e Municípios de ações, cotas e direitos representativos do capital de instituições e empresas cujo funcionamento dependa de autorização do Governo Federal e se subordine à sua fiscalização, salvo mediante prévia autorização, por decreto do Presidente da República. (Incluído pelo Decreto-lei nº 856, de 1969)

Art. 3º 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.

Art. 4º A desapropriação poderá abranger a área contígua necessária ao desenvolvimento da obra a que se destina, e as zonas que se valorizarem extraordinariamente, em consequência da realização do serviço. Em qualquer caso, a declaração de utilidade pública deverá compreendê-las, mencionando-se quais as indispensáveis à continuação da obra e as que se destinam à revenda.

Parágrafo único. Quando a desapropriação destinar-se à urbanização ou à reurbanização realizada mediante concessão ou parceria público-privada, o edital de licitação poderá prever que a receita decorrente da revenda ou utilização imobiliária integre projeto associado por

conta e risco do concessionário, garantido ao poder concedente no mínimo o ressarcimento dos desembolsos com indenizações, quando estas ficarem sob sua responsabilidade. (Incluído pela Lei nº 12.873, de 2013)

Art. 5º Consideram-se casos de utilidade pública:

- a) a segurança nacional;
- b) a defesa do Estado;
- c) o socorro público em caso de calamidade;
- d) a salubridade pública;
- e) a criação e melhoramento de centros de população, seu abastecimento regular de meios de subsistência;
- f) o aproveitamento industrial das minas e das jazidas minerais, das águas e da energia hidráulica;
- g) a assistência pública, as obras de higiene e decoração, casas de saúde, clínicas, estações de clima e fontes medicinais;
- h) a exploração ou a conservação dos serviços públicos;
- ~~i) a abertura, conservação e melhoramento de vias ou logradouros públicos; a execução de planos de urbanização; o loteamento de terrenos edificados ou não para sua melhor utilização econômica, higiênica ou estética;~~
- ~~i) a abertura, conservação e melhoramento de vias ou logradouros públicos; a execução de planos de urbanização; o loteamento de terreno, edificados ou não, para sua melhor utilização econômica, higiênica ou estética; a construção ou ampliação de distritos industriais. (Redação dada pela Lei nº 6.602, de 1978)~~
- i) a abertura, conservação e melhoramento de vias ou logradouros públicos; a execução de planos de urbanização; o parcelamento do solo, com ou sem edificação, para sua melhor utilização econômica, higiênica ou estética; a construção ou ampliação de distritos industriais; (Redação dada pela Lei nº 9.785, de 1999)
- j) o funcionamento dos meios de transporte coletivo;
- k) a preservação e conservação dos monumentos históricos e artísticos, isolados ou integrados em conjuntos urbanos ou rurais, bem como as medidas necessárias a manter-lhes e realçar-lhes os aspectos mais valiosos ou característicos e, ainda, a proteção de paisagens e locais particularmente dotados pela natureza;
- l) a preservação e a conservação adequada de arquivos, documentos e outros bens moveis de valor histórico ou artístico;
- m) a construção de edifícios públicos, monumentos comemorativos e cemitérios;

- n) a criação de estádios, aeródromos ou campos de pouso para aeronaves;
- o) a reedição ou divulgação de obra ou invento de natureza científica, artística ou literária;
- p) os demais casos previstos por leis especiais.

§ 1º - A construção ou ampliação de distritos industriais, de que trata a alínea *i* do *caput* deste artigo, inclui o loteamento das áreas necessárias à instalação de indústrias e atividades correlatas, bem como a revenda ou locação dos respectivos lotes a empresas previamente qualificadas. (Incluído pela Lei nº 6.602, de 1978)

§ 2º - A efetivação da desapropriação para fins de criação ou ampliação de distritos industriais depende de aprovação, prévia e expressa, pelo Poder Público competente, do respectivo projeto de implantação". (Incluído pela Lei nº 6.602, de 1978)

§ 3º Ao imóvel desapropriado para implantação de parcelamento popular, destinado às classes de menor renda, não se dará outra utilização nem haverá retrocessão. (Incluído pela Lei nº 9.785, de 1999)

Art. 6º A declaração de utilidade pública far-se-á por decreto do Presidente da República, Governador, Interventor ou Prefeito.

Art. 7º Declarada a utilidade pública, ficam as autoridades administrativas autorizadas a penetrar nos prédios compreendidos na declaração, podendo recorrer, em caso de oposição, ao auxílio de força policial.

Àquele que for molestado por excesso ou abuso de poder, cabe indenização por perdas e danos, sem prejuízo da ação penal.

Art. 8º O Poder Legislativo poderá tomar a iniciativa da desapropriação, cumprindo, neste caso, ao Executivo, praticar os atos necessários à sua efetivação.

Art. 9º Ao Poder Judiciário é vedado, no processo de desapropriação, decidir se se verificam ou não os casos de utilidade pública.

Art. 10. A desapropriação deverá efetivar-se mediante acordo ou intentar-se judicialmente, dentro de cinco anos, contados da data da expedição do respectivo decreto e findos os quais este caducará. (Vide Decreto-lei nº 9.282, de 1946)

Neste caso, somente decorrido um ano, poderá ser o mesmo bem objeto de nova declaração.

Parágrafo único. Extingue-se em cinco anos o direito de propor ação que vise a indenização por restrições decorrentes de atos do Poder Público. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)

DO PROCESSO JUDICIAL

Art. 11. A ação, quando a União for autora, será proposta no Distrito Federal ou no foro da Capital do Estado onde for domiciliado o réu, perante o juízo privativo, se houver; sendo outro o autor, no foro da situação dos bens.

Art. 12. Somente os juízes que tiverem garantia de vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de vencimentos poderão conhecer dos processos de desapropriação.

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.

Parágrafo único. Sendo o valor da causa igual ou inferior a dois contos de réis (2:000\$0), dispensam-se os autos suplementares.

Art. 14. Ao despachar a inicial, o juiz designará um perito de sua livre escolha, sempre que possível, técnico, para proceder à avaliação dos bens.

Parágrafo único. O autor e o réu poderão indicar assistente técnico do perito.

Art. 15. Se o expropriante alegar urgência e depositar quantia arbitrada de conformidade com o art. 685 do Código de Processo Civil, o juiz mandará imiti-lo provisoriamente na posse dos bens;

~~Parágrafo único. Mediante o depósito de quantia igual ao máximo da indenização prevista no parágrafo único do art. 27, a imissão de posse poderá dar-se independente da citação do réu".~~ (Incluído pelo Decreto-lei nº 4.152, de 1942)

~~Parágrafo único. Mediante depósito de quantia igual ao máximo da indenização prevista no parágrafo único do art. 27, se a propriedade estiver sujeita ao impôsto predial, ou de quantia correspondente ao valor lançado para a cobrança ao impôsto territorial, urbano ou rural, proporcional à área exproprianda, a imissão de posse poderá dar-se independente da citação do réu.~~ (Redação dada pelo Decreto-lei nº 9.811, de 1946) (Revogado pela Lei nº 2.786, de 1956)

§ 1º A imissão provisória poderá ser feita, independente da citação do réu, mediante o depósito: (Incluído pela Lei nº 2.786, de 1956)

a) do preço oferecido, se este for superior a 20 (vinte) vezes o valor locativo, caso o imóvel esteja sujeito ao imposto predial; (Incluída pela Lei nº 2.786, de 1956)

b) da quantia correspondente a 20 (vinte) vezes o valor locativo, estando o imóvel sujeito ao imposto predial e sendo menor o preço oferecido; (Incluída pela Lei nº 2.786, de 1956)

c) do valor cadastral do imóvel, para fins de lançamento do imposto territorial, urbano ou rural, caso o referido valor tenha sido atualizado no ano fiscal imediatamente anterior; (Incluída pela Lei nº 2.786, de 1956)

d) não tendo havido a atualização a que se refere o inciso c, o juiz fixará independente de avaliação, a importância do depósito, tendo em vista a época em que houver sido fixado originalmente o valor cadastral e a valorização ou desvalorização posterior do imóvel. (Incluída pela Lei nº 2.786, de 1956)

§ 2º A alegação de urgência, que não poderá ser renovada, obrigará o expropriante a requerer a imissão provisória dentro do prazo improrrogável de 120 (cento e vinte) dias. (Incluído pela Lei nº 2.786, de 1956)

§ 3º Excedido o prazo fixado no parágrafo anterior não será concedida a imissão provisória. (Incluído pela Lei nº 2.786, de 1956)

§ 4º A imissão provisória na posse será registrada no registro de imóveis competente. (Incluído pela Lei nº 11.977, de 2009)

Art. 15-A No caso de imissão prévia na posse, na desapropriação por necessidade ou utilidade pública e interesse social, inclusive para fins de reforma agrária, havendo divergência entre o preço ofertado em juízo e o valor do bem, fixado na sentença, expressos em termos reais, incidirão juros compensatórios de até seis por cento ao ano sobre o valor da diferença eventualmente apurada, a contar da imissão na posse, vedado o cálculo de juros compostos. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)

§ 1º Os juros compensatórios destinam-se, apenas, a compensar a perda de renda comprovadamente sofrida pelo proprietário. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001) (Vide ADIN nº 2.332-2)

§ 2º Não serão devidos juros compensatórios quando o imóvel possuir graus de utilização da terra e de eficiência na exploração iguais a zero. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001) (Vide ADIN nº 2.332-2)

§ 3º O disposto no **caput** deste artigo aplica-se também às ações ordinárias de indenização por apossamento administrativo ou desapropriação indireta, bem assim às ações que visem a indenização por restrições decorrentes de atos do Poder Público, em especial aqueles destinados à proteção ambiental, incidindo os juros sobre o valor fixado na sentença. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)

§ 4º Nas ações referidas no § 3º, não será o Poder Público onerado por juros compensatórios relativos a período anterior à aquisição da propriedade ou posse titulada pelo

autor da ação." (NR) (Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001) (Vide ADIN nº 2.332-2)

Art. 15-B Nas ações a que se refere o art. 15-A, os juros moratórios destinam-se a recompor a perda decorrente do atraso no efetivo pagamento da indenização fixada na decisão final de mérito, e somente serão devidos à razão de até seis por cento ao ano, a partir de 1º de janeiro do exercício seguinte àquele em que o pagamento deveria ser feito, nos termos do art. 100 da Constituição. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)

Art. 16. A citação far-se-á por mandado na pessoa do proprietário dos bens; a do marido dispensa a da mulher; a de um sócio, ou administrador, a dos demais, quando o bem pertencer a sociedade; a do administrador da coisa no caso de condomínio, exceto o de edifício de apartamento constituindo cada um propriedade autônoma, a dos demais condôminos e a do inventariante, e, se não houver, a do cônjuge, herdeiro, ou legatário, detentor da herança, a dos demais interessados, quando o bem pertencer a espólio.

Parágrafo único. Quando não encontrar o citando, mas ciente de que se encontra no território da jurisdição do juiz, o oficial portador do mandado marcará desde logo hora certa para a citação, ao fim de 48 horas, independentemente de nova diligência ou despacho.

Art. 17. Quando a ação não for proposta no foro do domicílio ou da residência do réu, a citação far-se-á por precatória, se o mesmo estiver em lugar certo, fora do território da jurisdição do juiz.

Art. 18. A citação far-se-á por edital se o citando não for conhecido, ou estiver em lugar ignorado, incerto ou inacessível, ou, ainda, no estrangeiro, o que dois oficiais do juízo certificarão.

Art. 19. Feita a citação, a causa seguirá com o rito ordinário.

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.

Art. 21. A instância não se interrompe. No caso de falecimento do réu, ou perda de sua capacidade civil, o juiz, logo que disso tenha conhecimento, nomeará curador à lide, ate que se lhe habilite o interessado.

Parágrafo único. Os atos praticados da data do falecimento ou perda da capacidade à investidura do curador à lide poderão ser ratificados ou impugnados por ele, ou pelo representante do espólio, ou do incapaz.

Art. 22. Havendo concordância sobre o preço, o juiz o homologará por sentença no despacho saneador.

Art. 23. Findo o prazo para a contestação e não havendo concordância expressa quanto ao preço, o perito apresentará o laudo em cartório até cinco dias, pelo menos, antes da audiência de instrução e julgamento.

§ 1º O perito poderá requisitar das autoridades públicas os esclarecimentos ou documentos que se tornarem necessários à elaboração do laudo, e deverá indicar nele, entre outras circunstâncias atendíveis para a fixação da indenização, as enumeradas no art. 27.

Ser-lhe-ão abonadas, como custas, as despesas com certidões e, a arbítrio do juiz, as de outros documentos que juntar ao laudo.

§ 2º Antes de proferido o despacho saneador, poderá o perito solicitar prazo especial para apresentação do laudo.

Art. 24. Na audiência de instrução e julgamento proceder-se-á na conformidade do Código de Processo Civil. Encerrado o debate, o juiz proferirá sentença fixando o preço da indenização.

Parágrafo único. Se não se julgar habilitado a decidir, o juiz designará desde logo outra audiência que se realizará dentro de 10 dias afim de publicar a sentença.

Art. 25. O principal e os acessórios serão computados em parcelas autônomas.

Parágrafo único. O juiz poderá arbitrar quantia módica para desmonte e transporte de maquinismos instalados e em funcionamento.

~~Art. 26. No valor da indenização, que será contemporâneo da declaração de utilidade pública, não se incluirão direitos de terceiros contra o expropriado.~~

~~Parágrafo único. Serão atendidas as benfeitorias necessárias feitas após a desapropriação; as úteis, quando feitas com autorização do expropriante.~~

Art. 26. No valor da indenização, que será contemporâneo da avaliação, não se incluirão os direitos de terceiros contra o expropriado. (Redação dada pela Lei nº 2.786, de 1956)

~~Parágrafo único. Serão atendidas as benfeitorias necessárias feitas após a desapropriação; as úteis, quando feitas com autorização do expropriante.~~ (Redação dada pela Lei nº 2.786, de 1956)

§ 1º Serão atendidas as benfeitorias necessárias feitas após a desapropriação; as úteis, quando feitas com autorização do expropriante. (Renumerado do Parágrafo Único pela Lei nº 4.686, de 1965)

~~§ 2º Decorrido prazo superior a um ano a partir da avaliação, o Juiz ou o Tribunal, antes da decisão final, determinará a correção monetária do valor apurado.~~ (Incluído pela Lei nº 4.686, de 1965)

§ 2º Decorrido prazo superior a um ano a partir da avaliação, o Juiz ou Tribunal, antes da decisão final, determinará a correção monetária do valor apurado, conforme índice que será fixado, trimestralmente, pela Secretaria de Planejamento da Presidência da República. (Redação dada pela Lei nº 6.306, de 1978)

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.

~~Parágrafo único. Se a propriedade estiver sujeita ao imposto predial, o "quantum" da indenização não será inferior a 10, nem superior a 20 vezes o valor locativo, deduzida previamente a importância do imposto, e tendo por base esse mesmo imposto, lançado no ano anterior ao decreto de desapropriação. (Revogado pela Lei nº 2.786, de 1956)~~

~~§ 1º A sentença que fixar o valor da indenização quando este for superior ao preço oferecido, condenará o desapropriante a pagar honorários de advogado, sobre o valor da diferença. (Incluído pela Lei nº 2.786, de 1956)-~~

§ 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). (Redação dada Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001) (Vide ADIN nº 2.332-2)

§ 2º A transmissão da propriedade, decorrente de desapropriação amigável ou judicial, não ficará sujeita ao imposto de lucro imobiliário. (Incluído pela Lei nº 2.786, de 1956)

§ 3º O disposto no § 1º deste artigo se aplica: (Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)

I - ao procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo de desapropriação de imóvel rural, por interesse social, para fins de reforma agrária; (Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)

II - às ações de indenização por apossamento administrativo ou desapropriação indireta. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)

§ 4º O valor a que se refere o § 1º será atualizado, a partir de maio de 2000, no dia 1º de janeiro de cada ano, com base na variação acumulada do Índice de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA do respectivo período. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)

Art. 28. Da sentença que fixar o preço da indenização caberá apelação com efeito simplesmente devolutivo, quando interposta pelo expropriado, e com ambos os efeitos, quando o for pelo expropriante.

~~§ 1º O juiz recorrerá *ex officio* quando condenar a Fazenda Pública em quantia superior ao dobro da oferecida.~~

§ 1º A sentença que condenar a Fazenda Pública em quantia superior ao dobro da oferecida fica sujeita ao duplo grau de jurisdição. (Redação dada pela Lei nº 6.071, de 1974)

§ 2º Nas causas de valor igual ou inferior a dois contos de réis (2:000\$0), observar-se-á o disposto no art. 839 do Código de Processo Civil.

Art. 29. Efetuado o pagamento ou a consignação, expedir-se-á, em favor do expropriante, mandado de imissão de posse, valendo a sentença como título hábil para a transcrição no registro de imóveis.

Art. 30. As custas serão pagas pelo autor se o réu aceitar o preço oferecido; em caso contrário, pelo vencido, ou em proporção, na forma da lei.

DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 31. Ficam sub-rogados no preço quaisquer ônus ou direitos que recaiam sobre o bem expropriado.

~~Art. 32. O pagamento do preço será feito em moeda corrente. Mas, havendo autorização prévia do Poder Legislativo em cada caso, poderá efetuar-se em títulos da dívida pública federal, admitidos em bolsa, de acordo com a cotação do dia anterior ao do depósito.~~

Art. 32. O pagamento do preço será prévio e em dinheiro. (Redação dada pela Lei nº 2.786, de 1956)

§ 1º As dívidas fiscais serão deduzidas dos valores depositados, quando inscritas e ajuizadas. (Incluído pela Lei nº 11.977, de 2009)

§ 2º Incluem-se na disposição prevista no § 1º as multas decorrentes de inadimplemento e de obrigações fiscais. (Incluído pela Lei nº 11.977, de 2009)

§ 3º A discussão acerca dos valores inscritos ou executados será realizada em ação própria. (Incluído pela Lei nº 11.977, de 2009)

Art. 33. O depósito do preço fixado por sentença, à disposição do juiz da causa, é considerado pagamento prévio da indenização.

~~Parágrafo único. O depósito far-se-á no Banco do Brasil ou, onde este não tiver agência, em estabelecimento bancário acreditado, a critério do juiz.~~

§ 1º O depósito far-se-á no Banco do Brasil ou, onde este não tiver agência, em estabelecimento bancário acreditado, a critério do juiz. (Renumerado do Parágrafo Único pela Lei nº 2.786, de 1956)

§ 2º O desapropriado, ainda que discorde do preço oferecido, do arbitrado ou do fixado pela sentença, poderá levantar até 80% (oitenta por cento) do depósito feito para o fim previsto neste e no art. 15, observado o processo estabelecido no art. 34. (Incluído pela Lei nº 2.786, de 1956)

Art. 34. O levantamento do preço será deferido mediante prova de propriedade, de quitação de dívidas fiscais que recaiam sobre o bem expropriado, e publicação de editais, com o prazo de 10 dias, para conhecimento de terceiros.

Parágrafo único. Se o juiz verificar que há dúvida fundada sobre o domínio, o preço ficará em depósito, ressalvada aos interessados a ação própria para disputá-lo.

Art. 35. Os bens expropriados, uma vez incorporados à Fazenda Pública, não podem ser objeto de reivindicação, ainda que fundada em nulidade do processo de desapropriação. Qualquer ação, julgada procedente, resolver-se-á em perdas e danos.

Art. 36. É permitida a ocupação temporária, que será indenizada, afinal, por ação própria, de terrenos não edificados, vizinhos às obras e necessários à sua realização.

O expropriante prestará caução, quando exigida.

Art. 37. Aquele cujo bem for prejudicado extraordinariamente em sua destinação econômica pela desapropriação de áreas contíguas terá direito a reclamar perdas e danos do expropriante.

Art. 38. O réu responderá perante terceiros, e por ação própria, pela omissão ou sonegação de quaisquer informações que possam interessar à marcha do processo ou ao recebimento da indenização.

Art. 39. A ação de desapropriação pode ser proposta durante as férias forenses, e não se interrompe pela superveniência destas.

Art. 40. O expropriante poderá constituir servidões, mediante indenização na forma desta lei.

Art. 41. As disposições desta lei aplicam-se aos processos de desapropriação em curso, não se permitindo depois de sua vigência outros termos e atos além dos por ela admitidos, nem o seu processamento por forma diversa da que por ela é regulada.

Art. 42. No que esta lei for omissa aplica-se o Código de Processo Civil.

Art. 43. Esta lei entrará em vigor 10 dias depois de publicada, no Distrito Federal, e 30 dias no Estados e Território do Acre, revogadas as disposições em contrário.

Rio de Janeiro, em 21 junho de 1941, 120º da Independência e 53º da República.

GETULIO VARGAS

Francisco Campos.

Este texto não substitui o publicado no D.O.U. de 18.7.1941

ANEXO C

DECRETO-LEI Nº 1.075, DE 22 DE JANEIRO DE 1970.

Regula a imissão de posse, *initio litis*, em imóveis residenciais urbanos
O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, usando da atribuição que lhe confere o artigo 55, I, da Constituição, e

CONSIDERANDO que, na cidade de São Paulo, o grande número de desapropriações em zona residencial ameaça desalojar milhares de famílias;

CONSIDERANDO que os proprietários de prédios residenciais encontram dificuldade, no sistema jurídico vigente, de obter, *initio litis*, uma indenização suficiente para a aquisição de nova casa própria;

CONSIDERANDO que a oferta do poder expropriante, baseada em valor cadastral do imóvel, é inferior ao valor real apurado em avaliação no processo de desapropriação;

CONSIDERANDO, finalmente, que o desabrigo dos expropriados causa grave risco à segurança nacional, por ser fermento de agitação social,

DECRETA:

Art 1º Na desapropriação por utilidade pública de prédio urbano residencial, o expropriante, baseado urgência, poderá imitar-se provisoriamente na posse do bem, mediante o depósito do preço oferecido, se este não for impugnado pelo expropriado em cinco dias da intimação da oferta.

Art 2º Impugnada a oferta pelo expropriado, o juiz, servindo-se, caso necessário, de perito avaliador, fixará em quarenta e oito horas o valor provisório do imóvel.

Parágrafo único. O perito, quando designado, deverá apresentar o laudo no prazo máximo de cinco dias.

Art 3º Quando o valor arbitrado for superior à oferta, o juiz só autorizará a imissão provisória na posse do imóvel, se o expropriante complementar o depósito para que este atinja a metade do valor arbitrado.

Art 4º No caso do artigo anterior, fica, porém, fixado em 2.300 (dois mil e trezentos) salários-mínimos vigentes na região, e máximo do depósito a que será obrigado o expropriante.

Art 5º O expropriado observadas as cautelas previstas no artigo 34 do Decreto-lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, poderá levantar toda a importância depositada e complementada nos termos do artigo 3º.

Parágrafo único. Quando o valor arbitrado for inferior ou igual ao dobro do preço oferecido, é lícito ao expropriado optar entre o levantamento de 80% (oitenta por cento) do preço oferecido ou da metade do valor arbitrado.

Art 6º O disposto neste Decreto-lei só se aplica à desapropriação de prédio residencial urbano, habitado pelo proprietário ou promissário comprador, cuja promessa de compra esteja devidamente inscrita no Registro de Imóveis.

Art 7º Este Decreto-lei entra em vigor na data de sua publicação, aplicando-se às ações já ajuizadas.

Art 8º Revogam-se as disposições em contrário.

Brasília, 22 de janeiro de 1970; 149º da Independência e 82º da República.

EMÍLIO G. MÉDICI Alfredo Buzaid

Este texto não substitui o publicado no D.O.U. De 22.1.1970

ANEXO D

LEI Nº 10.257, DE 10 DE JULHO DE 2001.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

CAPÍTULO I

DIRETRIZES GERAIS

Art. 1º Na execução da política urbana, de que tratam os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, será aplicado o previsto nesta Lei.

Parágrafo único. Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;

IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

V – oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;

VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:

a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;

b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;

- c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana;
- d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente;
- e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;
- f) a deterioração das áreas urbanizadas;
- g) a poluição e a degradação ambiental;
- ~~h) a exposição da população a riscos de desastres naturais;~~ (Incluído pela Medida Provisória nº 547, de 2011).

h) a exposição da população a riscos de desastres. (Incluído dada pela Lei nº 12.608, de 2012)

VII – integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência;

VIII – adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência;

IX – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;

X – adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais;

XI – recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos;

XII – proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;

XIII – audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população;

XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;

XV – simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais;

XVI – isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social.

XVII - estímulo à utilização, nos parcelamentos do solo e nas edificações urbanas, de sistemas operacionais, padrões construtivos e aportes tecnológicos que objetivem a redução de impactos ambientais e a economia de recursos naturais. (Incluído pela Lei nº 12.836, de 2013)

Art. 3º Compete à União, entre outras atribuições de interesse da política urbana:

I – legislar sobre normas gerais de direito urbanístico;

II – legislar sobre normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios em relação à política urbana, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional;

III – promover, por iniciativa própria e em conjunto com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

IV – instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;

V – elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social.

CAPÍTULO II

DOS INSTRUMENTOS DA POLÍTICA URBANA

Seção I

Dos instrumentos em geral

Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:

I – planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;

II – planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões;

III – planejamento municipal, em especial:

a) plano diretor;

b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo;

c) zoneamento ambiental;

d) plano plurianual;

e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual;

f) gestão orçamentária participativa;

g) planos, programas e projetos setoriais;

h) planos de desenvolvimento econômico e social;

IV – institutos tributários e financeiros:

a) imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana - IPTU;

b) contribuição de melhoria;

c) incentivos e benefícios fiscais e financeiros;

V – institutos jurídicos e políticos:

a) desapropriação;

b) servidão administrativa;

c) limitações administrativas;

d) tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano;

e) instituição de unidades de conservação;

f) instituição de zonas especiais de interesse social;

g) concessão de direito real de uso;

h) concessão de uso especial para fins de moradia;

i) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios;

j) usucapião especial de imóvel urbano;

l) direito de superfície;

m) direito de preempção;

n) outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso;

o) transferência do direito de construir;

p) operações urbanas consorciadas;

q) regularização fundiária;

r) assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos;

s) referendo popular e plebiscito;

~~t) demarcação urbanística para fins de regularização fundiária; (Incluído pela Medida Provisória nº 459, de 2009)~~

~~u) legitimação de posse. (Incluído pela Medida Provisória nº 459, de 2009)~~

t) demarcação urbanística para fins de regularização fundiária; (Incluído pela Lei nº 11.977, de 2009)

u) legitimação de posse. (Incluído pela Lei nº 11.977, de 2009)

VI – estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV).

§ 1º Os instrumentos mencionados neste artigo regem-se pela legislação que lhes é própria, observado o disposto nesta Lei.

§ 2º Nos casos de programas e projetos habitacionais de interesse social, desenvolvidos por órgãos ou entidades da Administração Pública com atuação específica nessa área, a concessão de direito real de uso de imóveis públicos poderá ser contratada coletivamente.

§ 3º Os instrumentos previstos neste artigo que demandam dispêndio de recursos por parte do Poder Público municipal devem ser objeto de controle social, garantida a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil.

Seção II

Do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios

Art. 5º Lei municipal específica para área incluída no plano diretor poderá determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, devendo fixar as condições e os prazos para implementação da referida obrigação.

§ 1º Considera-se subutilizado o imóvel:

I – cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no plano diretor ou em legislação dele decorrente;

II – (VETADO)

§ 2º O proprietário será notificado pelo Poder Executivo municipal para o cumprimento da obrigação, devendo a notificação ser averbada no cartório de registro de imóveis.

§ 3º A notificação far-se-á:

I – por funcionário do órgão competente do Poder Público municipal, ao proprietário do imóvel ou, no caso de este ser pessoa jurídica, a quem tenha poderes de gerência geral ou administração;

II – por edital quando frustrada, por três vezes, a tentativa de notificação na forma prevista pelo inciso I.

§ 4º Os prazos a que se refere o caput não poderão ser inferiores a:

I - um ano, a partir da notificação, para que seja protocolado o projeto no órgão municipal competente;

II - dois anos, a partir da aprovação do projeto, para iniciar as obras do empreendimento.

§ 5º Em empreendimentos de grande porte, em caráter excepcional, a lei municipal específica a que se refere o caput poderá prever a conclusão em etapas, assegurando-se que o projeto aprovado compreenda o empreendimento como um todo.

Art. 6º A transmissão do imóvel, por ato inter vivos ou causa mortis, posterior à data da notificação, transfere as obrigações de parcelamento, edificação ou utilização previstas no art. 5º desta Lei, sem interrupção de quaisquer prazos.

Seção III

Do IPTU progressivo no tempo

Art. 7º Em caso de descumprimento das condições e dos prazos previstos na forma do caput do art. 5º desta Lei, ou não sendo cumpridas as etapas previstas no § 5º do art. 5º desta Lei, o Município procederá à aplicação do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos.

§ 1º O valor da alíquota a ser aplicado a cada ano será fixado na lei específica a que se refere o caput do art. 5º desta Lei e não excederá a duas vezes o valor referente ao ano anterior, respeitada a alíquota máxima de quinze por cento.

§ 2º Caso a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar não esteja atendida em cinco anos, o Município manterá a cobrança pela alíquota máxima, até que se cumpra a referida obrigação, garantida a prerrogativa prevista no art. 8º.

§ 3º É vedada a concessão de isenções ou de anistia relativas à tributação progressiva de que trata este artigo.

Seção IV

Da desapropriação com pagamento em títulos

Art. 8º Decorridos cinco anos de cobrança do IPTU progressivo sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização, o Município poderá proceder à desapropriação do imóvel, com pagamento em títulos da dívida pública.

§ 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.

§ 3º Os títulos de que trata este artigo não terão poder liberatório para pagamento de tributos.

§ 4º O Município procederá ao adequado aproveitamento do imóvel no prazo máximo de cinco anos, contado a partir da sua incorporação ao patrimônio público.

§ 5º O aproveitamento do imóvel poderá ser efetivado diretamente pelo Poder Público ou por meio de alienação ou concessão a terceiros, observando-se, nesses casos, o devido procedimento licitatório.

§ 6º Ficam mantidas para o adquirente de imóvel nos termos do § 5º as mesmas obrigações de parcelamento, edificação ou utilização previstas no art. 5º desta Lei.

Seção V

Da usucapião especial de imóvel urbano

Art. 9º Aquele que possuir como sua área ou edificação urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O título de domínio será conferido ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º O direito de que trata este artigo não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º Para os efeitos deste artigo, o herdeiro legítimo continua, de pleno direito, a posse de seu antecessor, desde que já resida no imóvel por ocasião da abertura da sucessão.

Art. 10. As áreas urbanas com mais de duzentos e cinquenta metros quadrados, ocupadas por população de baixa renda para sua moradia, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, onde não for possível identificar os terrenos ocupados por cada possuidor, são susceptíveis de serem usucapidas coletivamente, desde que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O possuidor pode, para o fim de contar o prazo exigido por este artigo, acrescentar sua posse à de seu antecessor, contanto que ambas sejam contínuas.

§ 2º A usucapião especial coletiva de imóvel urbano será declarada pelo juiz, mediante sentença, a qual servirá de título para registro no cartório de registro de imóveis.

§ 3º Na sentença, o juiz atribuirá igual fração ideal de terreno a cada possuidor, independentemente da dimensão do terreno que cada um ocupe, salvo hipótese de acordo escrito entre os condôminos, estabelecendo frações ideais diferenciadas.

§ 4º O condomínio especial constituído é indivisível, não sendo passível de extinção, salvo deliberação favorável tomada por, no mínimo, dois terços dos condôminos, no caso de execução de urbanização posterior à constituição do condomínio.

§ 5º As deliberações relativas à administração do condomínio especial serão tomadas por maioria de votos dos condôminos presentes, obrigando também os demais, discordantes ou ausentes.

Art. 11. Na pendência da ação de usucapião especial urbana, ficarão sobrestadas quaisquer outras ações, petições ou possessórias, que venham a ser propostas relativamente ao imóvel usucapiendo.

Art. 12. São partes legítimas para a propositura da ação de usucapião especial urbana:

I – o possuidor, isoladamente ou em litisconsórcio originário ou superveniente;

II – os possuidores, em estado de composesse;

III – como substituto processual, a associação de moradores da comunidade, regularmente constituída, com personalidade jurídica, desde que explicitamente autorizada pelos representados.

§ 1º Na ação de usucapião especial urbana é obrigatória a intervenção do Ministério Público.

§ 2º O autor terá os benefícios da justiça e da assistência judiciária gratuita, inclusive perante o cartório de registro de imóveis.

Art. 13. A usucapião especial de imóvel urbano poderá ser invocada como matéria de defesa, valendo a sentença que a reconhecer como título para registro no cartório de registro de imóveis.

Art. 14. Na ação judicial de usucapião especial de imóvel urbano, o rito processual a ser observado é o sumário.

Seção VI

Da concessão de uso especial para fins de moradia

Art. 15. (VETADO)

Art. 16. (VETADO)

Art. 17. (VETADO)

Art. 18. (VETADO)

Art. 19. (VETADO)

Art. 20. (VETADO)

Seção VII

Do direito de superfície

Art. 21. O proprietário urbano poderá conceder a outrem o direito de superfície do seu terreno, por tempo determinado ou indeterminado, mediante escritura pública registrada no cartório de registro de imóveis.

§ 1º O direito de superfície abrange o direito de utilizar o solo, o subsolo ou o espaço aéreo relativo ao terreno, na forma estabelecida no contrato respectivo, atendida a legislação urbanística.

§ 2º A concessão do direito de superfície poderá ser gratuita ou onerosa.

§ 3º O superficiário responderá integralmente pelos encargos e tributos que incidirem sobre a propriedade superficiária, arcando, ainda, proporcionalmente à sua parcela de ocupação efetiva, com os encargos e tributos sobre a área objeto da concessão do direito de superfície, salvo disposição em contrário do contrato respectivo.

§ 4º O direito de superfície pode ser transferido a terceiros, obedecidos os termos do contrato respectivo.

§ 5º Por morte do superficiário, os seus direitos transmitem-se a seus herdeiros.

Art. 22. Em caso de alienação do terreno, ou do direito de superfície, o superficiário e o proprietário, respectivamente, terão direito de preferência, em igualdade de condições à oferta de terceiros.

Art. 23. Extingue-se o direito de superfície:

I – pelo advento do termo;

II – pelo descumprimento das obrigações contratuais assumidas pelo superficiário.

Art. 24. Extinto o direito de superfície, o proprietário recuperará o pleno domínio do terreno, bem como das acessões e benfeitorias introduzidas no imóvel, independentemente de indenização, se as partes não houverem estipulado o contrário no respectivo contrato.

§ 1º Antes do termo final do contrato, extinguir-se-á o direito de superfície se o superficiário der ao terreno destinação diversa daquela para a qual for concedida.

§ 2º A extinção do direito de superfície será averbada no cartório de registro de imóveis.

Seção VIII

Do direito de preempção

Art. 25. O direito de preempção confere ao Poder Público municipal preferência para aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares.

§ 1º Lei municipal, baseada no plano diretor, delimitará as áreas em que incidirá o direito de preempção e fixará prazo de vigência, não superior a cinco anos, renovável a partir de um ano após o decurso do prazo inicial de vigência.

§ 2º O direito de preempção fica assegurado durante o prazo de vigência fixado na forma do § 1º, independentemente do número de alienações referentes ao mesmo imóvel.

Art. 26. O direito de preempção será exercido sempre que o Poder Público necessitar de áreas para:

- I – regularização fundiária;
- II – execução de programas e projetos habitacionais de interesse social;
- III – constituição de reserva fundiária;
- IV – ordenamento e direcionamento da expansão urbana;
- V – implantação de equipamentos urbanos e comunitários;
- VI – criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes;
- VII – criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental;
- VIII – proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico;
- IX – (VETADO)

Parágrafo único. A lei municipal prevista no § 1º do art. 25 desta Lei deverá enquadrar cada área em que incidirá o direito de preempção em uma ou mais das finalidades enumeradas por este artigo.

Art. 27. O proprietário deverá notificar sua intenção de alienar o imóvel, para que o Município, no prazo máximo de trinta dias, manifeste por escrito seu interesse em comprá-lo.

§ 1º À notificação mencionada no caput será anexada proposta de compra assinada por terceiro interessado na aquisição do imóvel, da qual constarão preço, condições de pagamento e prazo de validade.

§ 2º O Município fará publicar, em órgão oficial e em pelo menos um jornal local ou regional de grande circulação, edital de aviso da notificação recebida nos termos do caput e da intenção de aquisição do imóvel nas condições da proposta apresentada.

§ 3º Transcorrido o prazo mencionado no caput sem manifestação, fica o proprietário autorizado a realizar a alienação para terceiros, nas condições da proposta apresentada.

§ 4º Concretizada a venda a terceiro, o proprietário fica obrigado a apresentar ao Município, no prazo de trinta dias, cópia do instrumento público de alienação do imóvel.

§ 5º A alienação processada em condições diversas da proposta apresentada é nula de pleno direito.

§ 6º Ocorrida a hipótese prevista no § 5º o Município poderá adquirir o imóvel pelo valor da base de cálculo do IPTU ou pelo valor indicado na proposta apresentada, se este for inferior àquele.

Seção IX

Da outorga onerosa do direito de construir

Art. 28. O plano diretor poderá fixar áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.

§ 1º Para os efeitos desta Lei, coeficiente de aproveitamento é a relação entre a área edificável e a área do terreno.

§ 2º O plano diretor poderá fixar coeficiente de aproveitamento básico único para toda a zona urbana ou diferenciado para áreas específicas dentro da zona urbana.

§ 3º O plano diretor definirá os limites máximos a serem atingidos pelos coeficientes de aproveitamento, considerando a proporcionalidade entre a infra-estrutura existente e o aumento de densidade esperado em cada área.

Art. 29. O plano diretor poderá fixar áreas nas quais poderá ser permitida alteração de uso do solo, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.

Art. 30. Lei municipal específica estabelecerá as condições a serem observadas para a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, determinando:

I – a fórmula de cálculo para a cobrança;

II – os casos passíveis de isenção do pagamento da outorga;

III – a contrapartida do beneficiário.

Art. 31. Os recursos auferidos com a adoção da outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso serão aplicados com as finalidades previstas nos incisos I a IX do art. 26 desta Lei.

Seção X

Das operações urbanas consorciadas

Art. 32. Lei municipal específica, baseada no plano diretor, poderá delimitar área para aplicação de operações consorciadas.

§ 1º Considera-se operação urbana consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental.

§ 2º Poderão ser previstas nas operações urbanas consorciadas, entre outras medidas:

I – a modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como alterações das normas edilícias, considerado o impacto ambiental delas decorrente;

II – a regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente.

III - a concessão de incentivos a operações urbanas que utilizam tecnologias visando a redução de impactos ambientais, e que comprovem a utilização, nas construções e uso de edificações urbanas, de tecnologias que reduzam os impactos ambientais e economizem

recursos naturais, especificadas as modalidades de design e de obras a serem contempladas. (Incluído pela Lei nº 12.836, de 2013)

Art. 33. Da lei específica que aprovar a operação urbana consorciada constará o plano de operação urbana consorciada, contendo, no mínimo:

I – definição da área a ser atingida;

II – programa básico de ocupação da área;

III – programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação;

IV – finalidades da operação;

V – estudo prévio de impacto de vizinhança;

~~VI – contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados em função da utilização dos benefícios previstos nos incisos I e II do § 2º do art. 32 desta Lei;~~

VI - contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados em função da utilização dos benefícios previstos nos incisos I, II e III do § 2º do art. 32 desta Lei; (Redação dada pela Lei nº 12.836, de 2013)

VII – forma de controle da operação, obrigatoriamente compartilhado com representação da sociedade civil.

VIII - natureza dos incentivos a serem concedidos aos proprietários, usuários permanentes e investidores privados, uma vez atendido o disposto no inciso III do § 2º do art. 32 desta Lei. (Incluído pela Lei nº 12.836, de 2013)

§ 1º Os recursos obtidos pelo Poder Público municipal na forma do inciso VI deste artigo serão aplicados exclusivamente na própria operação urbana consorciada.

§ 2º A partir da aprovação da lei específica de que trata o caput, são nulas as licenças e autorizações a cargo do Poder Público municipal expedidas em desacordo com o plano de operação urbana consorciada.

Art. 34. A lei específica que aprovar a operação urbana consorciada poderá prever a emissão pelo Município de quantidade determinada de certificados de potencial adicional de construção, que serão alienados em leilão ou utilizados diretamente no pagamento das obras necessárias à própria operação.

§ 1º Os certificados de potencial adicional de construção serão livremente negociados, mas conversíveis em direito de construir unicamente na área objeto da operação.

§ 2º Apresentado pedido de licença para construir, o certificado de potencial adicional será utilizado no pagamento da área de construção que supere os padrões estabelecidos pela

legislação de uso e ocupação do solo, até o limite fixado pela lei específica que aprovar a operação urbana consorciada.

Seção XI

Da transferência do direito de construir

Art. 35. Lei municipal, baseada no plano diretor, poderá autorizar o proprietário de imóvel urbano, privado ou público, a exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir previsto no plano diretor ou em legislação urbanística dele decorrente, quando o referido imóvel for considerado necessário para fins de:

- I – implantação de equipamentos urbanos e comunitários;
- II – preservação, quando o imóvel for considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural;
- III – servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social.

§ 1º A mesma faculdade poderá ser concedida ao proprietário que doar ao Poder Público seu imóvel, ou parte dele, para os fins previstos nos incisos I a III do caput.

§ 2º A lei municipal referida no caput estabelecerá as condições relativas à aplicação da transferência do direito de construir.

Seção XII

Do estudo de impacto de vizinhança

Art. 36. Lei municipal definirá os empreendimentos e atividades privados ou públicos em área urbana que dependerão de elaboração de estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV) para obter as licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento a cargo do Poder Público municipal.

Art. 37. O EIV será executado de forma a contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades, incluindo a análise, no mínimo, das seguintes questões:

- I – adensamento populacional;
- II – equipamentos urbanos e comunitários;
- III – uso e ocupação do solo;
- IV – valorização imobiliária;
- V – geração de tráfego e demanda por transporte público;
- VI – ventilação e iluminação;
- VII – paisagem urbana e patrimônio natural e cultural.

Parágrafo único. Dar-se-á publicidade aos documentos integrantes do EIV, que ficarão disponíveis para consulta, no órgão competente do Poder Público municipal, por qualquer interessado.

Art. 38. A elaboração do EIV não substitui a elaboração e a aprovação de estudo prévio de impacto ambiental (EIA), requeridas nos termos da legislação ambiental.

CAPÍTULO III

DO PLANO DIRETOR

Art. 39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei.

Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

§ 1º O plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas.

§ 2º O plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo.

§ 3º A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos.

§ 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;

II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;

III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

§ 5º (VETADO)

Art. 41. O plano diretor é obrigatório para cidades:

I – com mais de vinte mil habitantes;

II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;

III – onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal;

IV – integrantes de áreas de especial interesse turístico;

V – inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

VI - incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos. (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

§ 1º No caso da realização de empreendimentos ou atividades enquadrados no inciso V do caput, os recursos técnicos e financeiros para a elaboração do plano diretor estarão inseridos entre as medidas de compensação adotadas.

§ 2º No caso de cidades com mais de quinhentos mil habitantes, deverá ser elaborado um plano de transporte urbano integrado, compatível com o plano diretor ou nele inserido.

Art. 42. O plano diretor deverá conter no mínimo:

I – a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infra-estrutura e de demanda para utilização, na forma do art. 5º desta Lei;

II – disposições requeridas pelos arts. 25, 28, 29, 32 e 35 desta Lei;

III – sistema de acompanhamento e controle.

~~Art. 42-A. Os municípios que possuam áreas de expansão urbana deverão elaborar Plano de Expansão Urbana no qual constarão, no mínimo:~~(Incluído pela Medida Provisória nº 547, de 2011)

~~I – demarcação da área de expansão urbana;~~(Incluído pela Medida Provisória nº 547, de 2011)

~~II – delimitação dos trechos com restrições à urbanização e dos trechos sujeitos a controle especial em função de ameaça de desastres naturais;~~(Incluído pela Medida Provisória nº 547, de 2011)

~~III – definição de diretrizes específicas e de áreas que serão utilizadas para infraestrutura, sistema viário, equipamentos e instalações públicas, urbanas e sociais;~~(Incluído pela Medida Provisória nº 547, de 2011)

~~IV – definição de parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e contribuir para a geração de emprego e renda;~~(Incluído pela Medida Provisória nº 547, de 2011)

~~V – a previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, quando o uso habitacional for permitido;~~(Incluído pela Medida Provisória nº 547, de 2011)

~~VI – definição de diretrizes e instrumentos específicos para proteção ambiental e do patrimônio histórico e cultural;~~(Incluído pela Medida Provisória nº 547, de 2011)

~~VII – definição de mecanismos para garantir a justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização do território de expansão urbana e a recuperação para~~

~~a coletividade da valorização imobiliária resultante da ação do Poder Público. (Incluído pela Medida Provisória nº 547, de 2011)~~

~~§ 1º Consideram-se áreas de expansão urbana aquelas destinadas pelo Plano Diretor ou lei municipal ao crescimento ordenado das cidades, vilas e demais núcleos urbanos, bem como aquelas que forem incluídas no perímetro urbano a partir da publicação desta Medida Provisória. (Incluído pela Medida Provisória nº 547, de 2011)~~

~~§ 2º O Plano de Expansão Urbana deverá atender às diretrizes do Plano Diretor, quando houver. (Incluído pela Medida Provisória nº 547, de 2011)~~

~~§ 3º (Vide Medida Provisória nº 547, de 2011) -~~

~~§ 4º Quando o Plano Diretor contemplar as exigências estabelecidas no caput, o Município ficará dispensado da elaboração do Plano de Expansão Urbana. (Incluído pela Medida Provisória nº 547, de 2011)~~

Art. 42-A. Além do conteúdo previsto no art. 42, o plano diretor dos Municípios incluídos no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos deverá conter: (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

I - parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e a contribuir para a geração de emprego e renda; (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

II - mapeamento contendo as áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos; (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

III - planejamento de ações de intervenção preventiva e realocação de população de áreas de risco de desastre; (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

IV - medidas de drenagem urbana necessárias à prevenção e à mitigação de impactos de desastres; e (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

V - diretrizes para a regularização fundiária de assentamentos urbanos irregulares, se houver, observadas a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, e demais normas federais e estaduais pertinentes, e previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, onde o uso habitacional for permitido. (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

§ 1º A identificação e o mapeamento de áreas de risco levarão em conta as cartas geotécnicas. (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

§ 2º O conteúdo do plano diretor deverá ser compatível com as disposições insertas nos planos de recursos hídricos, formulados consoante a Lei nº9.433, de 8 de janeiro de 1997. (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

§ 3º Os Municípios adequarão o plano diretor às disposições deste artigo, por ocasião de sua revisão, observados os prazos legais. (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

§ 4º Os Municípios enquadrados no inciso VI do art. 41 desta Lei e que não tenham plano diretor aprovado terão o prazo de 5 (cinco) anos para o seu encaminhamento para aprovação pela Câmara Municipal. (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

Art. 42-B. Os Municípios que pretendam ampliar o seu perímetro urbano após a data de publicação desta Lei deverão elaborar projeto específico que contenha, no mínimo: (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

I - demarcação do novo perímetro urbano; (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

II - delimitação dos trechos com restrições à urbanização e dos trechos sujeitos a controle especial em função de ameaça de desastres naturais; (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

III - definição de diretrizes específicas e de áreas que serão utilizadas para infraestrutura, sistema viário, equipamentos e instalações públicas, urbanas e sociais; (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

IV - definição de parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e contribuir para a geração de emprego e renda; (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

V - a previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, quando o uso habitacional for permitido; (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

VI - definição de diretrizes e instrumentos específicos para proteção ambiental e do patrimônio histórico e cultural; e (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

VII - definição de mecanismos para garantir a justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização do território de expansão urbana e a recuperação para a coletividade da valorização imobiliária resultante da ação do poder público.

§ 1º O projeto específico de que trata o caput deste artigo deverá ser instituído por lei municipal e atender às diretrizes do plano diretor, quando houver. (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

§ 2º Quando o plano diretor contemplar as exigências estabelecidas no caput, o Município ficará dispensado da elaboração do projeto específico de que trata o caput deste artigo (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

§ 3º A aprovação de projetos de parcelamento do solo no novo perímetro urbano ficará condicionada à existência do projeto específico e deverá obedecer às suas disposições. (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

CAPÍTULO IV

DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE

Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;

II – debates, audiências e consultas públicas;

III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;

IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

V – (VETADO)

Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.

Art. 45. Os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania.

CAPÍTULO V

DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 46. O Poder Público municipal poderá facultar ao proprietário de área atingida pela obrigação de que trata o caput do art. 5º desta Lei, a requerimento deste, o estabelecimento de consórcio imobiliário como forma de viabilização financeira do aproveitamento do imóvel.

§ 1º Considera-se consórcio imobiliário a forma de viabilização de planos de urbanização ou edificação por meio da qual o proprietário transfere ao Poder Público municipal seu imóvel e, após a realização das obras, recebe, como pagamento, unidades imobiliárias devidamente urbanizadas ou edificadas.

§ 2º O valor das unidades imobiliárias a serem entregues ao proprietário será correspondente ao valor do imóvel antes da execução das obras, observado o disposto no § 2º do art. 8º desta Lei.

Art. 47. Os tributos sobre imóveis urbanos, assim como as tarifas relativas a serviços públicos urbanos, serão diferenciados em função do interesse social.

Art. 48. Nos casos de programas e projetos habitacionais de interesse social, desenvolvidos por órgãos ou entidades da Administração Pública com atuação específica nessa área, os contratos de concessão de direito real de uso de imóveis públicos:

I – terão, para todos os fins de direito, caráter de escritura pública, não se aplicando o disposto no inciso II do art. 134 do Código Civil;

II – constituirão título de aceitação obrigatória em garantia de contratos de financiamentos habitacionais.

Art. 49. Os Estados e Municípios terão o prazo de noventa dias, a partir da entrada em vigor desta Lei, para fixar prazos, por lei, para a expedição de diretrizes de empreendimentos urbanísticos, aprovação de projetos de parcelamento e de edificação, realização de vistorias e expedição de termo de verificação e conclusão de obras.

Parágrafo único. Não sendo cumprida a determinação do caput, fica estabelecido o prazo de sessenta dias para a realização de cada um dos referidos atos administrativos, que valerá até que os Estados e Municípios disponham em lei de forma diversa.

~~Art. 50. Os Municípios que estejam enquadrados na obrigação prevista nos incisos I e II do art. 41 desta Lei que não tenham plano diretor aprovado na data de entrada em vigor desta Lei, deverão aprová-lo no prazo de cinco anos.~~

Art. 50. Os Municípios que estejam enquadrados na obrigação prevista nos incisos I e II do **caput** do art. 41 desta Lei e que não tenham plano diretor aprovado na data de entrada em vigor desta Lei deverão aprová-lo até 30 de junho de 2008. (Redação dada pela Lei nº 11.673, 2008) Vigência

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.

Art. 52. Sem prejuízo da punição de outros agentes públicos envolvidos e da aplicação de outras sanções cabíveis, o Prefeito incorre em improbidade administrativa, nos termos da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, quando:

I – (VETADO)

II – deixar de proceder, no prazo de cinco anos, o adequado aproveitamento do imóvel incorporado ao patrimônio público, conforme o disposto no § 4º do art. 8º desta Lei;

III – utilizar áreas obtidas por meio do direito de preempção em desacordo com o disposto no art. 26 desta Lei;

IV – aplicar os recursos auferidos com a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso em desacordo com o previsto no art. 31 desta Lei;

V – aplicar os recursos auferidos com operações consorciadas em desacordo com o previsto no § 1º do art. 33 desta Lei;

VI – impedir ou deixar de garantir os requisitos contidos nos incisos I a III do § 4º do art. 40 desta Lei;

VII – deixar de tomar as providências necessárias para garantir a observância do disposto no § 3º do art. 40 e no art. 50 desta Lei;

VIII – adquirir imóvel objeto de direito de preempção, nos termos dos arts. 25 a 27 desta Lei, pelo valor da proposta apresentada, se este for, comprovadamente, superior ao de mercado.

~~Art. 53. O art. 1º da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, passa a vigorar acrescido de novo inciso III, renumerando o atual inciso III e os subsequentes: (Revogado pela Medida Provisória nº 2.180-35, de 24.8.2001)~~

~~"Art. 1º~~

~~.....~~

~~III – à ordem urbanística;~~

~~....." (NR)~~

Art. 54. O art. 4º da Lei nº 7.347, de 1985, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 4º Poderá ser ajuizada ação cautelar para os fins desta Lei, objetivando, inclusive, evitar o dano ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem urbanística ou aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO)." (NR)

Art. 55. O art. 167, inciso I, item 28, da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, alterado pela Lei nº 6.216, de 30 de junho de 1975, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 167.

I -

.....

28) das sentenças declaratórias de usucapião, independente da regularidade do parcelamento do solo ou da edificação;

....." (NR)

Art. 56. O art. 167, inciso I, da Lei nº 6.015, de 1973, passa a vigorar acrescido dos seguintes itens 37, 38 e 39:

"Art. 167.

I –

37) dos termos administrativos ou das sentenças declaratórias da concessão de uso especial para fins de moradia, independente da regularidade do parcelamento do solo ou da edificação;

38) (VETADO)

39) da constituição do direito de superfície de imóvel urbano;" (NR)

Art. 57. O art. 167, inciso II, da Lei nº 6.015, de 1973, passa a vigorar acrescido dos seguintes itens 18, 19 e 20:

"Art. 167.

II –

18) da notificação para parcelamento, edificação ou utilização compulsórios de imóvel urbano;

19) da extinção da concessão de uso especial para fins de moradia;

20) da extinção do direito de superfície do imóvel urbano." (NR)

Art. 58. Esta Lei entra em vigor após decorridos noventa dias de sua publicação.

Brasília, 10 de julho de 2001; 180º da Independência e 113º da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

Paulo de Tarso Ramos Ribeiro

Geraldo Magela da Cruz Quintão

Pedro Malan

Benjamin Benzaquen Sicsú

Martus Tavares

José Sarney Filho

Alberto Mendes Cardoso

Este texto não substitui o publicado no DOU de 11.7.2001

ANEXO E

LEI Nº 4.132, DE 10 DE SETEMBRO DE 1962.

Define os casos de desapropriação por interesse social e dispõe sobre sua aplicação

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte lei:

Art. 1º A desapropriação por interesse social será decretada para promover a justa distribuição da propriedade ou condicionar o seu uso ao bem estar social, na forma do art. 147 da Constituição Federal.

Art. 2º Considera-se de interesse social:

I - o aproveitamento de todo bem improdutivo ou explorado sem correspondência com as necessidades de habitação, trabalho e consumo dos centros de população a que deve ou possa suprir por seu destino econômico;

II - a instalação ou a intensificação das culturas nas áreas em cuja exploração não se obedeça a plano de zoneamento agrícola, VETADO;

III - o estabelecimento e a manutenção de colônias ou cooperativas de povoamento e trabalho agrícola:

IV - a manutenção de posseiros em terrenos urbanos onde, com a tolerância expressa ou tácita do proprietário, tenham construído sua habitação, formando núcleos residenciais de mais de 10 (dez) famílias;

V - a construção de casa populares;

VI - as terras e águas suscetíveis de valorização extraordinária, pela conclusão de obras e serviços públicos, notadamente de saneamento, portos, transporte, eletrificação armazenamento de água e irrigação, no caso em que não sejam ditas áreas socialmente aproveitadas;

VII - a proteção do solo e a preservação de cursos e mananciais de água e de reservas florestais.

VIII - a utilização de áreas, locais ou bens que, por suas características, sejam apropriados ao desenvolvimento de atividades turísticas. (Incluído pela Lei nº 6.513, de 20.12.77)

§ 1º O disposto no item I deste artigo só se aplicará nos casos de bens retirados de produção ou tratando-se de imóveis rurais cuja produção, por ineficientemente explorados, seja inferior

à média da região, atendidas as condições naturais do seu solo e sua situação em relação aos mercados.

§ 2º As necessidades de habitação, trabalho e consumo serão apuradas anualmente segundo a conjuntura e condições econômicas locais, cabendo o seu estudo e verificação às autoridades encarregadas de velar pelo bem estar e pelo abastecimento das respectivas populações.

Art. 3º O expropriante tem o prazo de 2 (dois) anos, a partir da decretação da desapropriação por interesse social, para efetivar a aludida desapropriação e iniciar as providências de aproveitamento do bem expropriado.

Parágrafo único. VETADO.

Art. 4º Os bens desapropriados serão objeto de venda ou locação, a quem estiver em condições de dar-lhes a destinação social prevista.

Art. 5º No que esta lei for omissa aplicam-se as normas legais que regulam a desapropriação por unidade pública, inclusive no tocante ao processo e à justa indenização devida ao proprietário.

Art. 6º Revogam-se as disposições em contrário.

Brasília, 10 de setembro de 1962; 141º da Independência e 74º da República.

JOÃO GOULART

Francisco Brochado da Rocha

Hermes Lima

Renato Costa Lima

Este texto não substitui o publicado no DOU de 7.11.1962