

FUNDAÇÃO OSWALDO ARANHA
CENTRO UNIVERSITÁRIO DE VOLTA REDONDA
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO
TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

FÁBIO LEMOS DA SILVA

**DESAPROPRIAÇÃO PARA FINS DE DESENVOLVIMENTO
ECONÔMICO E SOCIAL DA CIDADE**

VOLTA REDONDA
2018

**FUNDAÇÃO OSWALDO ARANHA
CENTRO UNIVERSITÁRIO DE VOLTA REDONDA
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO
TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO**

FÁBIO LEMOS DA SILVA

**DESAPROPRIAÇÃO PARA FINS DE DESENVOLVIMENTO
ECONÔMICO E SOCIAL DA CIDADE**

Monografia apresentado ao Curso de Direito do Centro Universitário de Volta Redonda UniFOA como requisito à obtenção do título de Bacharel em Direito.

Aluno:

Fábio Lemos da Silva

Orientador:

Benevenuto Silva dos Santos

VOLTA REDONDA

2018



Fundação Oswaldo Aranha



FOLHA DE APROVAÇÃO

Trabalho de Conclusão de Curso intitulado:

RELA PROPRIETARIA PARA FINS DE DESENVOLVIMENTO ECONOMICO E
SOCIAL DA CIDADE

Elaborado por

FABIO LEMOS DA SILVA

apresentado

publicamente perante a Banca Avaliadora, como parte dos requisitos para conclusão do Curso de Direito.

Aprovada em 23 de maio de 2018

Banca Avaliadora:

Professor Orientador - Unifoa

Professor Avaliador - Unifoa

Professor Avaliador - Unifoa

Primeiramente à Deus e a meus pais Carlos Augusto e Sandra Aparecida, por me apoiarem e incentivarem dentre todas as faculdades que passei até aqui. Aos meus padrinhos Adilson e Oslita e meu irmão Adson, por acreditarem em mim e me ajudarem de diversas maneiras a chegar até aqui.

AGRADECIMENTOS

A Deus, meu pai eterno, pela oportunidade, capacitação e força, aos professores, que me incentivaram e trouxeram inspiração, em sua grandiosa missão, que é a prática do ensinar o saber, principalmente ao professor Benevenuto Silva dos Santos, meu orientador, sem o qual eu não teria conseguido finalizar este trabalho e adquirir este conhecimento. À minha querida turma, que por vários momentos me aturaram e me ajudaram dividindo seu aprendizado, principalmente a Genifer e a Ana Clara. Ao Curso de Direito, pela motivação e pelo novo ideal, que carregarei para sempre.

RESUMO

Este trabalho visa demonstrar a modalidade de intervenção do Estado na Propriedade privada de maior relevância na atualidade, a desapropriação, tendo em vista que o indivíduo tem restringido o seu direito a propriedade em prol do direito da coletividade. O Estado, através da desapropriação, possui um instrumento para corrigir as desigualdades econômicas e sociais existentes na sociedade, fazendo com que os menos favorecidos possam ter a chance de melhorar sua situação de vida, sem que isso venha a beneficiar mais aqueles que já possuem boa ascensão na sociedade. Com isso, procura, através dos princípios Constitucionais, fazer com que a propriedade tenha a sua função social atendida e caso não seja, o Estado tem a obrigação de fazê-lo, restringindo o direito do particular de possuir aquela propriedade para que a coletividade possa usufruir dela de forma mais produtiva. Com isso foram criadas todas as diversas formas de desapropriação existentes, tornando o instituto cada vez mais eficiente. A função do Estado é basicamente servir a coletividade, o que importa em alguns casos em desfavorecer alguns para beneficiar a todos. A população pode promover a utilização de espaços vazios e inutilizados, dando destinação e função social, precisando apenas que o Estado torne oficial, provocando uma desapropriação indireta da área.

Palavras chave: direito de propriedade; função social da propriedade; desapropriação.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	08
2 ASPECTOS GERAIS E CONCEITUAIS DA DESAPROPRIAÇÃO	10
2.1. Conceito	10
2.2. Natureza Jurídica	12
2.3. Pressupostos da Desapropriação.....	13
2.3.1. Utilidade Pública x necessidade pública.....	13
2.3.2. Interesse Social	14
2.4. Espécies de Desapropriação	15
2.4.1 Desapropriação Ordinária.....	15
2.4.2 Desapropriação Urbanística Sancionatória	17
2.4.3 Desapropriação Rural	17
2.4.4 Desapropriação Confiscatória	18
3 BENS PASSÍVEIS DE DESAPROPRIAÇÃO	20
3.1. Regra Geral	20
3.1.1 Impossibilidades Jurídicas	20
3.1.2 Impossibilidades materiais	20
3.2 Bens Públicos	21
3.2.1 Bens das Entidades Empresariais Estatais	22
3.3. Casos Especiais da Desapropriação	23

4 ORGANIZAÇÃO E CRESCIMENTO DA CIDADE	24
4.1 O Estatuto da Cidade	24
4.2 Os institutos da Política Urbana	24
4.2.1 Parcelamento e edificação compulsórios	25
4.2.2 IPTU progressivo no tempo	25
4.2.3 Desapropriação com pagamento em Títulos	25
4.3 Plano Diretor	27
4.4 Gestão Democrática da Cidade	28
5 DESAPROPRIAÇÃO COMO FORMA DE DESENVOLVIMENTO LOCAL	29
5.1 Desapropriação Municipal por Utilidade Pública	29
5.1.1 Desapropriação por Zona	29
5.2 Desapropriação Municipal por Interesse Social	31
5.2.1 Desapropriação Urbanística ou Reurbanização	31
5.3 Outras Modalidades de Desapropriação por Interesse Social	33
5.3.1 Desapropriação-Confisco	34
5.3.2 Desapropriação para Fins de Reforma Agrária	35
5.4 Desapropriação para Constituição de Servidão Administrativa	37
5.4.1 Servidão Administrativa	37
5.4.2 Semelhanças e Diferenças entre Desapropriação e Servidão Administrativa	39
5.5 Desapropriação Indireta por Interesse da População	40
5.5.1 Conceito e hipóteses	40

6 CONCLUSÃO 43

7 REFERÊNCIAS 45

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como objetivo a análise de uma das modalidades de intervenção do Estado na propriedade privada, a desapropriação. Estudaremos como este instituto pode ser um forte instrumento de combate as desigualdades sociais e um incentivo à economia regional. Analisaremos todo o caminho que o poder público deve perfazer para que ocorra a desapropriação, como seus pressupostos, características, formalidades, competências e modalidades, seja por utilidade pública, necessidade pública ou por interesse social.

Veremos como a Constituição Federal conferiu poder ao Estado para efetuar as desapropriações como uma maneira de compelir os particulares a dar uma destinação específica para suas propriedades, de maneira a atender aos anseios da coletividade, ou seja, obrigando-os a cumprir a função social da propriedade. Em outras palavras, dentre todas as prerrogativas que o Poder Público possui é a mais eficaz com o intuito de preordenar o desenvolvimento do Estado, seja em áreas urbanas ou rurais, sempre observando em totalidade as normas e os princípios explícitos e implícitos contidos no ordenamento jurídico brasileiro, conferindo melhor destinação aos imóveis localizados em determinadas áreas para que seja cumprida a função social por seus proprietários.

A desapropriação será abordada, inicialmente, dentro de um aspecto formal, ou seja, orientada em procedimentos necessários à concretização desse ato, analisando todas as impossibilidades existentes e as condições obrigatórias para a sua efetivação. A seguir, veremos que a desapropriação pode servir de instrumento que proporciona ações de desenvolvimento urbano, ainda que seja um instrumento eficaz de punição do indivíduo que utilize a propriedade de maneira a contrariar os ditames constitucionais. Nesse aspecto, a desapropriação serve para exercer uma função de regulação do ordenamento territorial do município.

Dando segmento à sequência deste projeto, no próximo capítulo, busca-se vincular a utilização da desapropriação no contexto de diversas medidas administrativas de promoção do desenvolvimento econômico e social da localidade, mediante formas de intervenção variada na destinação do bem expropriado.

A desapropriação está positivada em diversos dispositivos legais, sendo cada modalidade prevista por uma legislação diferente, que varia desde a Constituição Federal, sendo esta a garantidora do poder do Estado para desapropriar, até várias outras legislações inferiores, como o Decreto-lei nº 3.365 de 21 de junho de 1941, que dispõe sobre as desapropriações por utilidade pública, a Lei nº 4.132 de 10 de setembro de 1962, que regula as desapropriações por interesse social, a Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001, denominada de Estatuto da Cidade. Esta última, por exemplo, é a que determina a implantação do plano diretor nos municípios, sendo este o balizador de várias destas modalidades de desapropriação.

2 ASPECTOS GERAIS E CONCEITUAIS DA DESAPROPRIAÇÃO

2.1 Conceito

A desapropriação é uma modalidade de intervenção do Estado na propriedade privada, com o objetivo de retirar o bem do patrimônio do particular e inseri-lo em seu patrimônio, mediante justa e prévia indenização. Seguindo o entendimento de Di Pietro, vemos que o Poder Público ou seus delegados, mediante 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 indenização¹.

Bandeira de Mello conceitua como o procedimento através do qual o Poder Público, compulsoriamente, despoja alguém de uma propriedade e a adquire mediante indenização, fundado em um interesse público², ou seja, basta que o Estado se interesse por determinado bem para que ele seja seu por meio da desapropriação.

Apenas para complementação, Carvalho Filho entende que desapropriação é o procedimento de direito público pelo qual o Poder Público transfere para si a propriedade de terceiro, por razões de utilidade pública ou de interesse social, normalmente mediante pagamento de indenização³.

O objetivo da desapropriação é o Estado, como expropriante, receber em seu acervo patrimonial o bem do expropriado, sendo que isto só será possível se existir, de maneira fática, os motivos mencionados no conceito: a necessidade pública, a utilidade Pública ou o interesse social.

A indenização, em regra, deve ser justa e prévia, requisito sem o qual não ocorre a transferência da propriedade. Deve ainda ser em dinheiro, porém, em algumas hipóteses, temos o pagamento da indenização através de títulos da dívida pública, sendo este o caso de alguns imóveis urbanos ou rurais que se encontram

¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 26. Ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 165.

² MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 26. Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012, p.881.

³ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 26. Ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 820.

em desacordo com a função social legalmente caracterizada para eles. A indenização, neste caso, far-se-á em títulos da dívida pública, resgatáveis em parcelas anuais e sucessivas, preservado seu valor real⁴. Nesse caso, a indenização perde sua característica de previdência, podendo ser completado o pagamento em até dez anos em parcelas anuais.

Esse tipo de desapropriação – em que a indenização não é prévia – só é utilizado em duas hipóteses caracterizadas na Carta Magna, são elas, a desapropriação feita em nome da política urbana, pelo município, consagrada no art. 182, § 4º, III, da Lei Maior e desapropriação para fins de reforma agrária, apresentada no art. 184 e seguintes, do mesmo dispositivo.

Art. 182[...]

§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: 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. 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.

A primeira só recai em imóveis situados em determinadas áreas do município inclusas no plano diretor da cidade, devendo existir lei municipal específica para autorizar o poder público, nos termos do Estatuto da Cidade, a exigir que os proprietários promovam adequada utilização do imóvel, ou seja, cumpra sua função social. É cabível quando se tratar de solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado e desde que já adotadas, sem resultado, as medidas previstas no Art. 182, §4º, I e II da Constituição. Esses incisos preveem que antes de ter o bem expropriado, o proprietário é compelido a cumprir o que dispuser o plano diretor de sua cidade, sob pena, se não o fizer, de arcar com as sanções previstas.

⁴ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo** 26. Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012, p.881.

Art. 182[...]

§ 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;

A segunda modalidade acima citada é a desapropriação para fins de reforma agrária, sendo esta para garantir e assegurar a função social da propriedade rural. Nesta, para que a indenização seja justa deve refletir o preço atual de mercado do imóvel em sua totalidade, aí incluídas as terras e acessões naturais, matas e florestas e as benfeitorias indenizáveis⁵. Devem ainda ser observados outros aspectos como a localização e dimensão do imóvel, aptidão agrícola, área ocupada e anciandade das posses, funcionalidade, tempo de uso e estado de conservação das benfeitorias.

2.2 Natureza Jurídica

A natureza jurídica da desapropriação é a de procedimento administrativo e, quase sempre, também judicial. Em seu procedimento expropriatório, esses atos são originados das duas partes e devem ser formalizados, para que haja proteção para ambas as partes.

Esse procedimento quase sempre tem duas fases, sendo a primeira a fase administrativa e em seguida – na maior parte dos casos – a judicial.

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. Mas é raro. O normal é prolongar-se pela outra fase, a judicial, consubstanciada por meio da ação a ser movida pelo Estado contra o proprietário.⁶

Outro aspecto importante sobre a natureza da desapropriação é quanto à forma de aquisição do bem expropriado, que pode ser de duas formas: originária ou derivada. A forma originária de aquisição da propriedade ocorre quando a causa que

⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 26. Ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 183.

⁶ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 26. Ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 821.

atribui a propriedade a alguém não se vincula a qualquer título anterior, isto é, não procede, não deriva, de título precedente, portanto, não é dependente de outro⁷.

Citando as palavras do grande doutrinador Rubens Limongi França, Di Pietro diz que forma derivada de aquisição é aquela em que a subordinação da coisa ao sujeito depende de fato de terceiro⁸. Sabendo disso, podemos dizer que a desapropriação é uma forma originária de aquisição da propriedade, significando dizer que ela é, por si mesma, suficiente para instaurar a propriedade em favor do Poder Público, independentemente de qualquer vinculação com o título jurídico do anterior proprietário. É só a vontade do Poder Público e o pagamento do preço que constituem a propriedade do Poder Público sobre o bem expropriado⁹.

Existe ainda um outro aspecto também importante, a saber, sobre a forma originária de aquisição da propriedade. Uma vez efetuada a desapropriação, os ônus reais que incidam sobre o bem se extinguem no ato. Sendo assim, a administração pública adquire o bem totalmente limpo e livre de quaisquer gravames reais que sobre ele pudessem pesar¹⁰.

2.3 Pressupostos da Desapropriação

Com o que já estudamos acima, podemos enfatizar que a desapropriação só poderá ser considerada um procedimento legítimo se estiver presente a utilidade pública, incluindo neste o interesse social e a necessidade pública.

2.3.1 Utilidade Pública x necessidade pública

Conforme entendimento de Carvalho Filho, a utilidade pública nada mais é quando a administração Pública ache conveniente que o bem pertencente a um particular passe a pertencer ao seu acervo patrimonial¹¹. Com o mesmo entendimento Meirelles nos diz que, esta, apresenta-se quando a transferência de bens de terceiros para a administração é conveniente, embora não seja

⁷ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 26. Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012, p. 887.

⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 26. Ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 184.

⁹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Op. cit.* 2012, p. 887.

¹⁰ *Ibidem*, p. 888.

¹¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 26. Ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 821.

imprescindível¹². A necessidade pública difere da utilidade pública, pois é aplicada quando a administração está diante de um problema inadiável e premente, isto é, que não pode ser removido nem procrastinado, tendo como solução indispensável incorporar o bem particular no domínio do Estado¹³. A constituição traz em seu texto as duas definições, porém, para fins didáticos, podemos dizer que necessidade pública está englobada pela utilidade pública, sendo o que é necessário também é útil.

As hipóteses de desapropriação por utilidade pública são basicamente: “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 literária; a preservação e conservação dos monumentos históricos e artísticos, dentre outros. Neste montante de hipóteses, já estão inclusos os casos de necessidade pública, pois como já vimos, esta abarcada está pela utilidade pública.

2.3.2 Interesse social

O interesse social é representado pelas situações em que o poder público tem que demonstrar mais o seu caráter social, tendo por objetivo, de alguma forma, amenizar as desigualdades sociais coletivas. Portanto, os bens desapropriados por interesse social, não vão adentrar e permanecer no acervo da administração pública ou seus delegados, mas à coletividade, ou até mesmo a destinatários certos que a lei credencia para recebê-los e usá-los de maneira conveniente¹⁴.

Os casos de desapropriação por interesse social são: 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 servir ou possa suprir por seu destino econômico; o estabelecimento ou a manutenção de colônias ou cooperativas de povoamento e trabalho agrícola, a construção de casas

¹² MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 38. Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011, p. 672.

¹³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 26. Ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 175.

¹⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. *Op. Cit.*, 2011, p. 672.

populares, a proteção do solo e a proteção de cursos e mananciais de água e de reservas florestais¹⁵.

Outro ponto importante sobre os pressupostos é saber se todos os entes da federação são aptos para desapropriar sobre os fundamentos da utilidade pública – englobando também a necessidade pública – e o interesse social. De fato, a lei que regula a desapropriação por interesse social - Lei 4.132/62- não se refere a este ponto. Contudo, em seu art. 5º, diz que em tudo o que for omissa, deve-se aplicar o Decreto-lei 3.365/41, que estabelece este poder a todos os entes federados indistintamente, inclusive os Territórios. Entretanto, a Constituição, em seu art. 184, estabelece que a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária é privativa somente da União.

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. 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.

2.4 Espécies da Desapropriação

2.4.1 Desapropriação Ordinária

O art. 5º, XXIV da Carta Magna, além de nos trazer o conceito geral da desapropriação, sendo esta a regra básica para sua ocorrência, nos apresenta a primeira espécie de desapropriação. Esta modalidade pode ser denominada de desapropriação comum ou ordinária.

Art. 5º

[...]

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;

¹⁵ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 26. Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012, p. 889-890.

Para regular essa espécie de desapropriação, foi editado o Decreto-lei 3.365 no dia 21 de junho de 1941, que regula a desapropriação por utilidade pública. A título exemplificativo podemos, elencar, dentre outros, os seguintes casos de desapropriação por utilidade pública:

- a) Os de segurança nacional e defesa do Estado;
- b) Calamidade e salubridade pública;
- c) Exploração de serviços públicos;
- d) Abertura de vias e execução de planos de urbanização;
- e) Proteção de monumentos históricos e artísticos;
- f) Construção de edifícios públicos, dentre outros¹⁶.

Sabemos, pois, que a utilidade pública abarca a necessidade pública e o interesse social. Porém, foi editado ainda outro diploma de caráter regulamentador, a Lei 4.132 de 10 de setembro de 1962, definindo os casos de desapropriação por interesse social. Dentre todos os casos expostos na lei, podemos citar como exemplo o caso de aproveitamento de todo bem improdutivo ou explorado sem correspondência com as necessidades de habitação, trabalho e consumo dos centros populacionais e a manutenção de posseiros que construíram em solo urbano e foram tolerados pelo proprietário¹⁷.

Além da desapropriação comum, podemos, segundo a doutrina, elencar mais três espécies de desapropriação: a desapropriação urbanística sancionatória, desapropriação rural e desapropriação confiscatória. Vejamos individualmente, cada uma delas.

¹⁶ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 26. Ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 822.

¹⁷ *Ibidem*, p. 823.

2.4.2 Desapropriação urbanística sancionatória

A Desapropriação Urbanística sancionatória, também chamada de Reurbanização é uma modalidade que pretende adequar a cidade a seu plano diretor, desapropriando áreas necessárias para a finalidade. Sobre essa modalidade podemos dizer que é aquela pela qual o poder público pretende criar ou alterar planos de urbanização para as cidades, só sendo possível a sua implementação mediante a retirada de algumas propriedades das mãos de seus donos¹⁸. A administração pública deve definir previamente em seus projetos urbanísticos as áreas que pretende desapropriar.

O objetivo desta modalidade, previsto no art. 5º, “I” do Decreto-lei 3365/41, não é proporcionar a venda a terceiros, como na desapropriação por zona, mas adequar a área ao plano diretor da cidade ou para uma possível implementação de um distrito industrial.

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

[...]

l) 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;

2.4.3 Desapropriação Rural

A desapropriação rural é aquela que incide sobre bens imóveis rurais, para fins de reforma agrária. Esta, na verdade, é uma modalidade de desapropriação por interesse social e está prevista no art. 2º da lei 4.132 de 10 de setembro de 1962, tendo como intenção principal a distribuição à população dos bens desapropriados pela administração pública.

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;

[...]

¹⁸ *Idem.*

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.

Existem algumas peculiaridades nesta modalidade de desapropriação. Diferente das outras, somente a União Federal pode ser o expropriante e a indenização, assim como na reurbanização, é feita através de títulos, e não em dinheiro¹⁹. Os Estados-membros podem desapropriar qualquer imóvel rural, perfeitamente, só não podem desapropriar para fins de reforma agrária.

2.4.4 Desapropriação Confiscatória

A desapropriação confiscatória é aquela que pode ser tida plenamente como uma forma de punição ao proprietário, visto não conferir a ele o direito à indenização como nas demais espécies. Ocorre apenas em casos específicos previstos no art. 243 da Constituição Federal:

Art. 243. As propriedades rurais e urbanas de qualquer região do País onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas ou a exploração de trabalho escravo na forma da lei serão expropriadas e destinadas à reforma agrária e a programas de habitação popular, sem qualquer indenização ao proprietário e sem prejuízo de outras sanções previstas em lei, observado, no que couber, o disposto no art. 5º.

Como visto, esta modalidade de desapropriação só pode ocorrer se for constatada que nas terras estão sendo produzidas culturas de plantas psicotrópicas, ilegalmente e caso esteja ocorrendo a exploração do trabalho escravo, da maneira como está previsto na lei.

¹⁹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 26. Ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 824.

Os bens expropriados nesta modalidade serão todos revertidos em favor de instituições e pessoas especializadas no tratamento e recuperação de viciados e no custeio de atividades de fiscalização, prevenção e repressão do crime de tráfico e entorpecentes²⁰.

Segundo Di Pietro, essa modalidade se equipara a um confisco, pelo fato de não conferir ao expropriado o direito à indenização²¹.

²⁰ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 26. Ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 169.

²¹ Idem.

3 BENS PASSÍVEIS DE DESAPROPRIAÇÃO

3.1 Regra Geral

Como já visto anteriormente, o objeto da desapropriação pode ser qualquer bem passível de valoração econômica, móvel ou imóvel. Além desses, podem, ainda, ser objeto da desapropriação os bens incorpóreos, como por exemplo, os direitos autorais. Portanto, possível dizer diante dessa classificação, que a desapropriação se dá diante de ações, cotas ou direitos relativos ao capital de pessoas jurídicas²². O espaço aéreo e o subsolo são também, passíveis de expropriação, quando sua utilização for potencial de prejuízos patrimoniais ao proprietário desses objetos²³.

Entretanto, existem alguns bens que são impossíveis à ocorrência da desapropriação. Isso ocorre nas chamadas impossibilidades jurídicas e materiais.

3.1.1 Impossibilidades Jurídicas

Impossibilidades Jurídicas referem-se a bens que são proibidos de serem desapropriados por lei. Temos como exemplo, a desapropriação da propriedade produtiva, que não pode ser objeto de desapropriação para fins de reforma agrária, prevista no art. 185, § 4º da Constituição; a desapropriação por um Estado de bens particulares situados em outro Estado²⁴. São ainda impossíveis de desapropriação os direitos de natureza personalíssima do indivíduo, como o direito pessoal do autor, o direito à vida, à imagem, alimentos etc.

3.1.2 Impossibilidades materiais

As impossibilidades materiais dizem respeito aos bens que não podem ser passíveis de desapropriação por causa de sua própria natureza. Podemos citar como exemplo a moeda corrente, por ser este o próprio meio de pagamento do bem expropriado. Também não podem ser desapropriadas as pessoas (Físicas ou

²² CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 26. Ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 825.

²³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 26. Ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 177.

²⁴ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Op. cit.* 2013, p. 825.

jurídicas), porque pessoas não são objetos. Somente seus bens ou direitos acionários podem ser desapropriados²⁵.

3.2 Bens Públicos

Os bens públicos podem ser desapropriados. Contudo, existem vários limites e condições impostos na lei para que ocorra este tipo de desapropriação. Não podem, por exemplo, os entes menores desapropriar bens dos entes maiores, ou seja, não podem os municípios desapropriar bens dos Estados, nem os Estados ou o Distrito Federal desapropriar bens da União. Porém, o contrário pode acontecer, a União pode desapropriar bens dos Estados, Distrito Federal e Municípios, e os Estados podem desapropriar bens dos municípios. Concluimos então que os bens da União são inexpropriáveis.

Ainda existe outra situação em que o ordenamento jurídico brasileiro veda. No art. 2º, §2º da lei geral expropriatória, está uma proibição expressa no que diz respeito a um Estado desapropriar bens de outros Estados, nem podem os municípios desapropriar bens de outros Municípios, mesmo que localizados em sua própria dimensão territorial. Não pode ainda o Estado desapropriar bens de Municípios situados em outros Estados²⁶.

Art. 2º[...]

§ 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.²⁷

Além de todas essas vedações, existe uma condição importante e, por isso, inafastável para que se proceda a desapropriação de bens públicos permitidas em lei. Não pode ocorrer a desapropriação apenas por iniciativa do Poder Executivo, sendo necessária a autorização do poder legislativo através de lei específica para o ato expropriatório. Caso o ato aconteça apenas por decreto do executivo, mas sem

²⁵ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 26. Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012, p.892.

²⁶ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 26. Ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 826.

²⁷ BRASIL. **Decreto-lei nº 3.365**, de 21 de junho de 1941. Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública. Brasília, DF: 1941. Art. 2º, § 2º.

autorização do legislativo, pode-se caracterizar como um ato eivado de nulidade absoluta, devendo ser desfeito.

Existe uma divergência doutrinária no que diz respeito à natureza do bem público para a desapropriação. Alguns doutrinadores entendem que só será possível a expropriação de bens públicos não afetados a uso ou serviço público. Contudo, Carvalho Filho entende que a destinação do bem público a determinado serviço público não traz imunidade ao bem à desapropriação feita por ente maior. Não existe lei que assim defina e se um ente maior quer desapropriar bens de ente menor e porque há um interesse público maior sobre aquele bem, logo, pouco importa se o bem é afetado ou não²⁸.

Os bens tombados podem ser objeto de desapropriação, desde que o tombamento não tenha sido feito por entidade federativa maior que aquela que pretende a desapropriação. Por exemplo, se o Estado deseja desapropriar algum bem situado em algum de seus municípios, mas que tenha sido tombado pela União, fica impossibilitado de fazê-lo, em respeito ao pacto federativo constitucional, à hierarquia do interesse público, que é maior na União, depois nos Estados e distrito Federal e por último nos municípios. Porém, caso o ente federado que proporcionou o tombamento permitir a desapropriação, o Estado poderá fazê-lo.

3.2.1 Bens das Entidades Empresariais Estatais

Como visto no subcapítulo anterior, é perfeitamente possível que os entes federativos maiores desapropriem bens de propriedade dos entes menores. Portanto, em relação às sociedades de economia mista, empresas públicas, autarquias e fundações públicas de direito público pertencentes a entes federados menores, podem ser desapropriados pelos maiores, de acordo com art. 2º, §2º do Decreto-Lei 3.365/41.

Art. 2º[...]

§ 2º Os bens do domínio dos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios poderão ser desapropriados pela União, e os dos Municípios

²⁸ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 26. Ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 827.

pelos Estados, mas, em qualquer caso, ao ato deverá preceder autorização legislativa.²⁹

Contudo, há uma discrepância de entendimentos no que diz respeito à recíproca do abordado no parágrafo anterior. Existem doutrinadores que entendem ser possível a desapropriação por entes menores de bens de Estatais pertencentes aos entes maiores, desde que esses bens estejam desvinculados do objetivo institucional da pessoa administrativa, mas não pode se realizar quando esses bens executam serviços públicos a que estão preordenados. Contudo, de acordo com Carvalho Filho, a desapropriação de bens públicos, como se viu, é fundada na hierarquia das pessoas federativas considerando-se a sua extensão territorial. E ainda, prevalece nesse caso a natureza de maior hierarquia da pessoa federativa a que está vinculada a entidade administrativa.³⁰ Portanto, é de se concluir que não é possível um município desapropriar bens de propriedade de Estatais pertencentes ao Estado a que pertence ou de outro e nem da União, nem os Estados de estatais da União. Porém, a recíproca é sempre verdadeira.

3.3 Casos Especiais da Desapropriação

Geralmente, os bens expropriados passam a integrar o patrimônio do expropriante, a saber, as pessoas Jurídicas de Direito Público, ou das privadas, desde que desempenhem serviços públicos, a favor da coletividade. Contudo, há determinadas ocasiões em que os bens não são destinados a permanecer no patrimônio dessas pessoas, sendo repassados a terceiros. São os casos especiais da desapropriação, que podem ser vários, a saber, Desapropriação por Zona, urbanística ou reurbanização e aquelas por interesse social³¹. Carvalho Filho ainda inclui nos casos especiais a desapropriação-confisco³². Entretanto, iremos analisar cada um destes casos em capítulo específico sobre o desenvolvimento local.

²⁹ BRASIL. **Decreto-lei nº 3.365**, de 21 de junho de 1941. Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública. Brasília, DF: 1941. Art. 2º, § 2º.

³⁰ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 26. Ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 828.

³¹ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito Administrativo**. 26. Ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 188.

³² CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Op. Cit.*, 2013, p. 834-836.

4 ORGANIZAÇÃO E CRESCIMENTO DA CIDADE

4.1 O Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001)

Antes de entrarmos no funcionamento da desapropriação como mecanismo para o desenvolvimento municipal, faz-se mister entendermos o que diz o estatuto da cidade. Para isso, faremos um apanhado dos pontos principais, sem aprofundarmos, pois não é este o objeto de nosso estudo.

De acordo com Toshio Mukai, os principais pontos e mais relevantes da lei são: a efetiva concretização do Plano Diretor nos Municípios, tornando-se obrigatória sua existência em cidades com mais de vinte mil habitantes; a fixação das diretrizes gerais previstas no art. 182, da Constituição, para que o município possa executar sua Política de Desenvolvimento Urbano; a criação de novos institutos jurídicos, ao lado da regulamentação do § 4º, do art. 182, da Lei Maior, (parcelamento e edificações compulsórios, IPTU progressivo no tempo e a desapropriação com pagamento em títulos); a fixação de sanções para o Prefeito e agentes públicos que não tomarem providências de sua alçada; a instituição de gestão democrática e participativa, da cidade, e, finalmente, as alterações na Lei de Ação Civil Pública para possibilitar que o Judiciário torne concretas as obrigações de ordem urbanística, determinadas pela Lei, inclusive em relação à elaboração e aprovação do Plano Diretor³³.

4.2 Os institutos da Política Urbana

Deve o poder público municipal regulamentar, através de lei municipal específica, o descrito no §4º do art. 182 da Constituição, impondo ao munícipe irregular as seguintes sanções, sucessivamente: Parcelamento e edificação compulsórios; IPTU progressivo no tempo; Desapropriação com pagamento em títulos.

Art. 182[...]

§ 4º: É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do

³³ MUKAI, Toshio. **Direito Urbano e Ambiental**. 4. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 247-248.

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.

4.2.1 Parcelamento e edificação compulsórios

Através de Lei Municipal específica, poderá o Poder Público, para áreas incluídas no Plano diretor da cidade, determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização, compulsórios, do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, dando prazos e condições para que isso ocorra. Será feita uma notificação ao proprietário, para que fique ciente do ocorrido, sendo esta averbada no cartório de registro de imóveis da Cidade³⁴.

4.2.2 IPTU progressivo no tempo

No caso do descumprimento das obrigações impostas anteriormente, deverá o município aplicar o IPTU progressivo no tempo, pelo prazo de 5 (cinco) anos. A alíquota deste IPTU será majorada, sendo que a de cada ano será fixada na lei municipal referida anteriormente. Não poderá ser superior a duas vezes o valor referente ao ano anterior e não poderá ainda ultrapassar 15%. Outro fato importante é que não poderá o Poder Público conceder ao munícipe nenhuma isenção ou anistia, pois neste caso deixaria de configurar uma sanção, se tornando um incentivo a permanecer na irregularidade³⁵.

4.2.3 Desapropriação com pagamento em Títulos

Depois de findados cinco anos da cobrança do IPTU progressivo, poderá o poder público, caso o titular do imóvel não tenha parcelado, edificado ou utilizado o imóvel, efetuar a desapropriação deste com pagamento em títulos da dívida pública.

³⁴ MUKAI, Toshio. *Direito Urbano e Ambiental*. 4. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 248-249.

³⁵ *Ibidem*, p. 249.

Para que isso não ocorra, se o proprietário não puder parcelar, edificar ou utilizar este imóvel, terá algumas saídas para não perder a propriedade: vender, alugar o imóvel ou entrar na urbanização consorciada.

Existem ainda outros instrumentos jurídicos que não a desapropriação com pagamento em títulos, como: a usucapião especial de imóvel urbano, em que áreas com mais de 250 m², podem ser ocupadas por população de baixa renda para sua moradia; a concessão de uso especial para fins de moradia, tendo direito a este instituto a quem possui áreas de até 250 m², urbana, desde que seja em imóvel público; o direito de superfície, em que a concessão poderá ser gratuita ou onerosa. Consiste no direito que tem o proprietário de conceder a outrem o direito de superfície como um direito separado da propriedade, por tempo certo ou indeterminado. Este direito pode ser transferido a terceiros; direito de preempção, no qual não poderá ser realizadas transações de imóveis entre particulares sem que seja dada o direito de preferência ao Poder Público Municipal para a compra. As áreas em que incidira o direito de preempção estão delineadas no plano diretor da cidade³⁶.

Existe um instituto que é considerado mais revolucionário, instituído pelo Estatuto da cidade, chamado de outorga onerosa do direito de construir ou solo criado. Conforme nos ensina Toshio Mukai, consiste na instituição de um coeficiente de aproveitamento básico e, acima dele, o proprietário, justificando-se esta pelo adensamento a ser provado, o que obrigará o Poder Público a incorrer em custos com equipamentos, transportes, serviços públicos e etc. O Plano Diretor pode fixar este coeficiente de aproveitamento para toda a zona urbana ou, diferenciando as áreas específicas dentro da zona urbana da cidade³⁷.

No Estatuto da cidade ainda se encontram outros institutos importantes para o desenvolvimento urbano, mas não vamos nos atentar para isso, pois não se enquadra no objeto de nosso estudo. Trataremos a seguir do Plano Diretor da Cidade.

³⁶ *Ibidem*, p. 249-250.

³⁷ *Ibidem*, p. 250.

4.3 Plano Diretor

O referido instituto é obrigatório pelo art. 182, caput e §1º da Carta Magna, para cidades com mais de 20 (vinte) mil habitantes.

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.

Somente nos últimos tempos essa obrigatoriedade foi concretizada, por existir duas fortes sanções.

Conforme o art. 52, VII, Lei 10.257 de 10 de julho de 2001, o prefeito pode ser condenado por improbidade administrativa se não fizer com que o Plano Diretor seja aprovado em até cinco anos após a entrada em vigor da lei.

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:
VII – deixar de tomar as providências necessárias para garantir a observância do disposto no §3º do art. 40 e no art. 50 desta Lei;

Além disso, tornou-se objeto de ação civil pública e como motivo de ação cautelar respectiva a ordenação urbanística, dando a entidade com mais de cinco anos de existência ou ao Ministério Público a oportunidade de em liminar ou no mérito, obrigar a câmara municipal a aprovar o Plano Diretor, se passados os cinco anos³⁸.

Há um pequeno erro no art. 40, §2º da referida lei. Neste diz que o Plano Diretor deve englobar todo o território do município, entretanto, torna-se inconstitucional pelo fato de o art. 182 da Constituição disciplinar a política de desenvolvimento “urbano”. O §1º do mesmo artigo nos diz que o Plano Diretor é obrigatório para “cidades” com mais de 20 mil habitantes e o §2º diz que propriedade

³⁸ *Ibidem*, p. 251.

“urbana” cumpre sua função social quando atende às exigências de ordenação da cidade contidas no plano diretor. Portanto, o Plano Diretor não alcança o meio rural, somente os centros urbanos, ou seja, as cidades e não o município como um todo.

O Plano Diretor não poderá ser aprovado se não forem feitas audiências públicas. É obrigatória a participação da população e das associações representativas da comunidade, como está previsto no art. 29, XII da Constituição.

Art. 29 O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

[...]

XII - cooperação das associações representativas no planejamento municipal;

Aliás, a Lei, no §5º do art. 40, antes de ser vetado, dizia que seria nula a lei que instituisse o Plano sem o atendimento do contido no §4º do art. 40, ou seja, o atendimento a publicidade dos documentos e informações produzidas e o acesso a qualquer interessado a esses documentos e informações³⁹.

4.4 Gestão Democrática da Cidade

Gestão Democrática da Cidade é um direito encontrado no âmbito do Direito Internacional, e reconhecido pela ONU (Organização das nações unidas). Esta, em seu Relatório Global sobre Aglomerações Urbanas prevê o processo de participação social na gestão como fator imprescindível na construção da democracia e do desenvolvimento sustentável das cidades.

³⁹ *Ibidem*, p. 252.

5 DESAPROPRIAÇÃO COMO FORMA DE DESENVOLVIMENTO LOCAL

Como vimos nos capítulos acima, existem inúmeras formas de desapropriação utilizadas como mecanismos de desenvolvimento dos municípios. Umas trazem um desenvolvimento social, com um intuito de diminuir as desigualdades entre os munícipes e outras trazem formas de desenvolvimento econômico para o município. Porém, sabemos que desenvolvendo economicamente determinado município, automaticamente ocorre um desenvolvimento social. No presente capítulo, traremos de forma mais esmiuçada algumas espécies de desapropriação específicos para o desenvolvimento social da cidade.

Para esse intuito, as desapropriações podem ser realizadas com base na utilidade pública ou no interesse social. Veremos cada modalidade e sua forma de desapropriação.

5.1 Desapropriação Municipal por Utilidade Pública

5.1.1 Desapropriação por Zona

Esta modalidade, também chamada de extensiva por alguns, é uma modalidade de desapropriação por Utilidade Pública⁴⁰, prevista no art. 4º do 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.

Abrange as áreas contíguas, necessárias ao desenvolvimento posterior da obra realizada pela administração pública e as zonas que vierem a sofrer uma grande valorização em decorrência da mesma⁴¹.

⁴⁰ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 38. Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011, p. 672.

⁴¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 26. Ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 834.

No momento da declaração de utilidade pública, o Poder Público deve deixar claro quais as áreas que serão destinadas à realização da obra e quais as áreas que são estimadas a receber considerável valorização com o término da obra. Em relação à esta segunda hipótese a lei autoriza a revenda a terceiros, porém, deve ser feita pelo valor que o bem passou a ter posteriormente à realização da obra⁴².

Alguns doutrinadores reputam esta modalidade inconstitucional, como é o caso do ilustre Professor Celso Antônio Bandeira de Melo, que entende que a Constituição Federal não pode impor ao administrado grandes gravames como a perda da propriedade com o intuito de se ressarcir dos gastos tidos com a obra se a própria constituição prevê a contribuição de melhoria, que possui exatamente este fim⁴³. Contudo esta não é a posição majoritária, visto que doutrinadores como José dos Santos Carvalho Filho, Maria Sylvia Zanella de Pietro, Toshio Mukai e outros mais, entendem perfeitamente possível a ocorrência desta modalidade sob o argumento de que, hoje, com a alteração do fato gerador da contribuição de melhoria, que passou a não mais contemplar como limite individual o acréscimo de valor que da obra resultar para cada imóvel beneficiado, mas tão somente contempla o limite total da despesa realizada, esvaziou-se a tese da inconstitucionalidade⁴⁴. Conforme Carvalho Filho⁴⁵, além da doutrina, os tribunais brasileiros em sua totalidade vêm admitindo esta modalidade, inclusive o próprio STF, através de acórdão proferido pelo Ministro Aliomar Baleeiro no agravo de instrumento nº 42.240, de 1969.

AI nº 42.240, Rel. Min. ALIOMAR BALEEIRO, STF. Ementa: “Desapropriação – Poderá abranger área maior do que a estritamente necessária para a obra, desde que a destine a autoridade a fim público ou de utilidade pública” (RTJ 46/550). Acórdão: “é lícito ao poder expropriante – não expropriar para satisfazer os interesses de particulares – mas ao interesse público, sem limitações, inclusive para auferir, da revenda de terrenos, um proveito que comporte e financie execução da obra pretendida⁴⁶”.

⁴² Ibidem, p. 835.

⁴³ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo** 26. Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012, p. 905-906.

⁴⁴ MUKAI, Toshio. **Direito Urbano e Ambiental**. 4. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 138.

⁴⁵ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Op. Cit.*, 2013, p. 835.

⁴⁶ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, Agravo de Instrumento nº 42.240, Rel. Min. ALIOMAR BALEEIRO FGV, Biblioteca Digital. Disponível Em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/31983/30782>>. Acesso em 04 de Maio de 2018.

5.2 Desapropriação Municipal por Interesse Social

5.2.1 Desapropriação Urbanística ou Reurbanização

Quando o poder público resolve alterar ou criar o plano de urbanização para as cidades, pode, caso seja necessário, retirar algumas propriedades das mãos de seus donos, até o necessário para a conclusão. Diferente da modalidade anterior, o Poder Público não deseja desapropriar para revender e arrecadar o que foi gasto com a obra realizada, mas para fins de reorganização da área contida no plano de urbanização.

Essa é uma modalidade de expropriação feita com base no interesse social⁴⁷ do município, pois visa seu desenvolvimento e melhor aproveitamento de seu solo, proporcionando assim melhores condições de vida aos munícipes.

Existem ainda outras formas de desapropriação por interesse social, porém, veremos isto no próximo subcapítulo. Por ora, vamos nos ater ao procedimento da reurbanização.

É fácil observar que essa modalidade visa a alcançar grandes áreas, inclusive bairros inteiros, sendo necessário, para isso, definir previamente o projeto de reurbanização.

Nessa modalidade, também existem alguns casos em que os bens serão repassados a terceiros, desde que se obedeça ao direito de preferência dos expropriados, como depreende o art. 5º, “i”, da lei geral expropriatória.

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

[...]

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;⁴⁸

⁴⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 38. Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011, p. 672.

⁴⁸ BRASIL. **Decreto-lei nº 3.365**, de 21 de junho de 1941. Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública. Brasília, DF: 1941. Artigo 5º, “i”.

Esses casos são quando o Poder Público perde o interesse em permanecer com os bens desapropriados⁴⁹ e as áreas que foram excedentes após a conclusão do plano de urbanização⁵⁰. Outra possibilidade é quando a desapropriação ocorre com o fim de implantação de distritos industriais.

Houve, ainda, um novo avanço em relação a essa modalidade de desapropriação, trazido pela Constituição, ou seja, a possibilidade de desapropriação para revenda⁵¹, ao permitir que o solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, fique sujeito à expropriação, na forma prevista no art. 182, § 4º, entretanto, deve seguir todo um processo até que seja possível a realização da desapropriação, como por exemplo, o parcelamento ou edificação compulsórios e o IPTU progressivo no tempo, com o objetivo de compelir o proprietário a adequar sua propriedade ao plano diretor.

Art. 182[...]

§ 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.

Deve, obrigatoriamente, ser obedecida a ordem estabelecida nos incisos do § 4º do artigo citado, sob pena de invalidade do ato realizado sem observância do anterior. Não realizada a adequação, será efetuada a desapropriação, cuja indenização será efetuada 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.

Esse é o aspecto punitivo encontrado nesta forma de desapropriação. Após várias tentativas do Estado de fazer com que o particular possa adequar a propriedade ao estabelecido no plano diretor da cidade, se o particular não o fizer, o

⁴⁹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 26. Ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 835.

⁵⁰ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 26. Ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 189.

⁵¹ *Idem*.

Poder Público aplica a desapropriação. Entretanto, sua indenização perde a característica de previedade e não é paga em dinheiro, mas em títulos da dívida pública, que só poderão ser resgatáveis ao longo dos anos seguintes.

Outro caso que permite a revenda a terceiros, é a desapropriação para fins de construção ou ampliação de distritos industriais, previsto na alínea “i” do art. 5º do Decreto-Lei 3.365/41, citado mais acima.

O § 1º do dispositivo referido acima, informa que a construção ou ampliação dos distritos industriais inclui o loteamento das áreas necessárias a instalação de indústrias e atividades relacionadas, bem como a revenda ou locação dos respectivos lotes para empresas previamente qualificadas.

Para a efetivação da medida, conforme o § 2º do mesmo dispositivo, necessário se faz a aprovação prévia e expressa do respectivo projeto de implantação.

Art. 5º[...]

§ 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.

§ 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.

5.3 Outras Modalidades de Desapropriação por Interesse Social

A partir de agora, veremos as possibilidades de desapropriação por interesse social, prevista no art. 2º da Lei nº 4.132/62.

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;

[...]

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.

É sabido que a desapropriação propriamente dita, prevista no art. 5º, XXIV da Constituição, pode ser usada na expropriação de imóveis rurais e urbanos, bastando a declaração de utilidade ou necessidade pública e a justa e prévia indenização em dinheiro. Entretanto, foi previsto ainda na constituição, outras modalidades de desapropriação, a feita para reforma agrária, prevista no art. 184 da Lei Maior e a feita para punir quem detém terras em que exista o cultivo ilegal de plantas psicotrópicas e o trabalho escravo, denominada como Desapropriação Sanção ou Desapropriação confisco, prevista no art. 243 da Carta Magna. Vejamos cada uma delas:

5.3.1 Desapropriação-Confisco

Em regra, para que a desapropriação seja feita sem a ocorrência de vícios, deve ser efetuado o pagamento da indenização, justa e prévia em dinheiro ou em títulos da dívida pública, como é o caso da desapropriação para fins de reforma agrária. Contudo, existe uma única hipótese que a Constituição, permite a desapropriação sem o pagamento de indenização, é a Desapropriação-Confisco, prevista no art. 243.

Art. 243. As propriedades rurais e urbanas de qualquer região do País onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas ou a exploração de trabalho escravo na forma da lei serão expropriadas e destinadas à reforma agrária e a programas de habitação popular, sem qualquer indenização ao proprietário e sem prejuízo de outras sanções previstas em lei, observado, no que couber, o disposto no art. 5º.

Essa modalidade configura um verdadeiro confisco, ou seja, apropriação do Estado de bem particular, sem que haja o pagamento de nenhuma indenização⁵².

⁵² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 26. Ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 179.

A desapropriação-confisco ocorre no caso de terras destinadas ao cultivo ilegal de plantas psicotrópicas ou ainda, a exploração de trabalho escravo, conforme definido em lei e são destinadas ao assentamento de colonos para cultivo de produtos alimentícios e medicamentosos.

Há uma peculiaridade nesta forma de desapropriação em relação às outras. Além do fato desta não render indenização ao proprietário, nesta, não há ensejo para a expedição de decreto declaratório prévio, sendo, por esta razão, a fase administrativa limitada à formalização das atividades gerais e as de polícia dos órgãos públicos visadas a preparar o ato⁵³.

5.3.2 Desapropriação para Fins de Reforma Agrária

Essa é uma típica modalidade de desapropriação por interesse social, pois o Estado não tem nenhum interesse em que o bem permaneça em seu acervo patrimonial. Ocorre que o Estado transfere a propriedade desses bens àqueles que possam adequá-las à sua função social⁵⁴.

Nessa modalidade, os beneficiários da distribuição desses imóveis receberão títulos de domínio ou de concessão de uso, inegociáveis pelo prazo de dez anos⁵⁵, ou seja, nesse período o imóvel não pode sair de seu domínio através de locação, venda ou outra modalidade. Convém observar que a competência para desapropriação para fins de reforma agrária é exclusiva da união, o que não afasta a atuação dos entes federativos locais em efetuar desapropriação de imóveis rurais, vinculada a serviços de sua competência.

Como diz a Lei Maior, em seu art. 5º, inciso XXIV, a indenização deve ser justa, prévia e em dinheiro, porém, nesta modalidade, conforme caput do art. 184, é paga 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. Porém, em seu § 1º, há uma peculiaridade que deve ser respeitada. Caso antes de realizada a desapropriação, o proprietário tenha efetuado alguma benfeitoria útil ou

⁵³ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 26. Ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 902.

⁵⁴ *Ibidem*, 2013, p. 836.

⁵⁵ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito Administrativo**. 26. Ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 190.

necessária no imóvel, estas devem ser indenizadas em dinheiro, seguindo o critério padrão das indenizações. Outro fato importante que se faz necessário saber, está no § 5º. Como essa é uma forma originária de aquisição da propriedade, não há que se falar em pagamento de impostos federais, estaduais ou municipais sobre as operações de transferência destas propriedades.

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.

[...]

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

Muito fácil a visualização dessa modalidade de desapropriação. Porém, existem algumas propriedades em que a expropriação é proibida por lei, são essas a pequena e média propriedade rural e a propriedade produtiva, previsto no art. 185 da Constituição.

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.

No caso da pequena e média propriedade rural, só entram nessa regra o produtor que só possua uma propriedade com este requisito. Se não fosse assim, seria fácil que um único proprietário mantenha várias propriedades pequenas e médias apenas para não adentrar nesta regra. Já no caso da propriedade produtiva, o parágrafo único nos traz a informação de que a lei garantirá tratamento especial a esta e determinará normas para o cumprimento de sua função social.

Essa modalidade de desapropriação pode ser tida como uma forma de punir o proprietário por estar mantendo uma propriedade totalmente fora de sua função social. Porém, a desapropriação em si não forma o caráter punitivo desta desapropriação, mas sim, sua forma de pagamento. Pelo fato do indivíduo manter uma propriedade rural improdutiva, entende-se que não é necessário que se realize

o pagamento da indenização de forma prévia. Neste caso, a indenização perde duas de suas características, sabido que não é paga em dinheiro e deixa de ser prévia, adquirindo o caráter de posterior.

5.4 Desapropriação para Constituição de Servidão Administrativa

Outra forma existente de desapropriação usada para o desenvolvimento de municípios é a desapropriação para constituir servidão administrativa. Para melhor entendimento sobre o tema, vejamos o conceito de servidão.

5.4.1 Servidão Administrativa

O instituto da Servidão é encontrado no campo do direito privado e no direito público. Pode ser denominada como o direito real de gozo sobre coisa alheia, instituída em benefício de entidade diversa da sacrificada⁵⁶.

No direito Público é chamado de servidão administrativa, sendo conceituada como o direito público real de gozo, de natureza pública, instituído sobre imóvel de propriedade alheia, com base em lei, por entidade pública ou por seus delegados, em favor de um serviço público ou de um bem afetado a fim de utilidade pública.⁵⁷ Carvalho Filho, conceitua de forma mais enxugada, sendo o direito real público que autoriza o Poder Público a usar a propriedade imóvel para permitir a execução de obras e serviços de interesse coletivo⁵⁸.

Justen Filho, nos traz uma definição interessante sobre o instituto. Segundo o autor, a servidão administrativa é consistente de um dever de suportar e uma obrigação de não fazer, que recai sobre um determinado bem imóvel, sempre feito por ato unilateral da administração pública⁵⁹.

Não Podemos confundir a servidão administrativa com a servidão de direito privado, regulada pelo código civil e tendo como participantes desta relação jurídica

⁵⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 26. Ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 155.

⁵⁷ *Ibidem*, p. 157.

⁵⁸ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 26. Ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 786.

⁵⁹ JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 12. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016, p. 469.

peças da iniciativa privada⁶⁰, independentemente de serem pessoas físicas ou pessoas jurídicas. Os institutos que regulam esta modalidade de servidão estão no art. 1.378, que nos diz que a servidão é imposta sobre um prédio em favor de outro, pertencente a dono diverso; e que o dono do prédio que está sujeito a servidão fica obrigado a tolerar o seu uso, para determinado fim, pelo dono do prédio favorecido pela servidão.

Art. 1.378. A servidão proporciona utilidade para o prédio dominante, e grava o prédio serviente, que pertence a diverso dono, e constitui-se mediante declaração expressa dos proprietários, ou por testamento, e subsequente registro no Cartório de Registro de Imóveis⁶¹.

O fundamento utilizado para a servidão é estritamente o mesmo utilizado para a realização da desapropriação, qual seja: supremacia do interesse público sobre o interesse do particular de um lado e função social da propriedade de outro, sendo está prevista no art. 5º, XXIII, e no art. 170, III, ambos da Constituição.

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

[...]

III - função social da propriedade;

A servidão administrativa possui formalidades semelhantes à desapropriação, podendo ser constituída através de acordo entre o proprietário e o Poder Público ou através de sentença judicial⁶². Na primeira, a Administração Pública, depois de declarar a necessidade pública de instituir a servidão, consegue o assentimento do proprietário para usar a propriedade para o fim já descrito pelo Chefe do executivo que declarou a necessidade pública. Na segunda, não houve acordo entre o particular e o Poder Público, sendo necessário que este promova uma ação contra

⁶⁰ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 26. Ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 787.

⁶¹ BRASIL. **Lei nº 10.406**, de 10 de janeiro de 2002. Dispõe sobre a instituição do Código Civil. Brasília, DF: 2002, Art. 1.378.

⁶² CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Op. Cit.*, 2013, p. 789.

aquele, tendo como prova ao juiz o decreto de necessidade pública expedido pelo Chefe do Poder Executivo.

Existe, ainda, outra forma de instituir a Servidão Administrativa, a Servidão decorrente da Lei. Esta, independe de haver qualquer ato jurídico unilateral ou bilateral. Como exemplo, temos a servidão sobre as margens dos rios navegáveis e a servidão ao redor dos aeroportos⁶³. Contudo, parte da doutrina entende ser uma mera limitação administrativa, por se tratar de imóveis indeterminados, como alude Bandeira de Mello sobre as limitações, alcança-se toda uma categoria abstrata de bens, ou, pelo menos, todos que se encontrem em uma situação ou condição abstratamente determinada[...]⁶⁴.

5.4.2 Semelhanças e diferenças entre Desapropriação e Servidão Administrativa

Não é objeto de nosso estudo fazer uma análise prolongada sobre a Servidão Administrativa. Entretanto, vamos elencar, a partir de agora, as principais semelhanças entre os institutos. Vejamos:

a) Diferentemente da Desapropriação, que necessita de indenização justa e prévia, a Servidão não enseja indenização se não provocar prejuízos ao proprietário do imóvel, caso em que deverá ser pago uma indenização no valor equivalente ao prejuízo sofrido, devendo o proprietário provar o alegado dano;⁶⁵

b) Todo e qualquer bem particular ou direito patrimonial podem ser atingidos pela desapropriação e pela servidão administrativa, incluindo os bens de natureza pública em que o ente maior pode desapropriar bens do ente menor ou constituir Servidão.

c) Ambos os institutos serem regulados pelo mesmo dispositivo legal, o Decreto-Lei nº 3.365/41, chamado de lei da desapropriação. Contudo, em seu artigo

⁶³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 26. Ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 158.

⁶⁴ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 26. Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012, p. 923.

⁶⁵ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 26. Ed. São Paulo: Atlas, 2013c, p. 791, 792.

40, há uma autorização para que as servidões administrativas sejam reguladas pelo mesmo dispositivo que as desapropriações.

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

d) Os dois institutos possuem como sujeitos ativos as mesmas pessoas, podendo ser a União, os Estados, Distrito Federal, Municípios e ainda, os concessionários e permissionários na forma da lei. O sujeito passivo também pode ser o mesmo, sendo o particular proprietário de determinado bem desejado pela administração pública ou os entes federados hierarquicamente inferiores ao expropriante e seus delegados.

e) Tanto na desapropriação como na Servidão Administrativa o Poder Público pode utilizar-se da imissão provisória na posse, bastando apenas que deposite a título de indenização o valor entendido como o valor da área do imóvel tomada.

5.5 Desapropriação Indireta por Interesse da População

5.5.1 Conceito e hipóteses

A desapropriação indireta ocorre quando o Estado intervém na propriedade particular do indivíduo, sem formalmente promover a desapropriação, ou seja. Sem emitir o decreto de utilidade pública, necessidade pública ou interesse social, evitando assim o pagamento da indenização justa e prévia. Pode ocorrer quando o Estado necessita utilizar o bem particular temporariamente, mas com o uso acaba por desvalorizar consideravelmente a propriedade ou até mesmo inutilizar o bem. Com isso, dizemos que indiretamente o proprietário perde seu bem, pois foi restringido de utilizá-lo.

Essa modalidade de desapropriação pode ocorrer de diversas formas. Um exemplo famoso que pode ocorrer, é quando o Estado impõe uma limitação administrativa sobre a propriedade particular, constituindo uma servidão para passagem de fiação de alta tensão sobre o bem do administrado. Nesse caso, diante do campo magnético gerado pelos fios sobre o bem, o proprietário não poderá construir na propriedade. Assim, a jurisprudência tem entendido neste tipo

de situação que há uma desapropriação indireta, dando direito ao proprietário do bem de receber a indenização sobre o bem⁶⁶.

Dentre todas as formas de desapropriação indireta, está aquela em que a própria população se apropria de determinado terreno e sem autorização do proprietário constrói uma área de lazer pública, com parquinho para as crianças, bancos para acento, iluminação, transformando a localidade numa verdadeira praça. Diante disso, o poder público ao observar a passividade do proprietário sobre o bem, resolve formalizar o ocorrido, transformando em uma praça pública e tomando para si a propriedade da área.

Esta situação ocorreu no ano de 2017 na cidade de Balneário Pinhal, no Estado do Rio Grande do Sul. Um grupo de amigas, inconformadas com a situação de um terreno baldio em seu bairro, pedia ao poder público que intervisse no local para promover a limpeza e construir uma área de lazer para as crianças. Diante da inércia a administração pública, os próprios moradores resolveram efetuar a limpeza do local e a ornamentação com plantas e flores e com pneus usados, reaproveitados e pintados. Com isso, o poder público resolveu colaborar promovendo a instalação de brinquedos no local e a roçada de uma área com instalação de traves, transformando em um campinho de futebol para as crianças. Comprometeu-se ainda a promover a manutenção do local⁶⁷.

Com isso, o expropriado não tem mais direito sobre o bem, uma vez que, de acordo com o art. 35 do Decreto Lei 3.365/41, os bens desapropriados integram o acervo da administração pública não podendo voltar mais a ser do expropriado.

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.

⁶⁶ CERA, Denise Cristina Mantovani. **O que se entende por desapropriação indireta?** Disponível em: <<https://lfg.jusbrasil.com.br/noticias/1877080/o-que-se-entende-por-desapropriacao-indireta-denise-cristina-mantovani-cera>>. Acesso em 04 de maio de 2018.

⁶⁷ DIÁRIO GAÚCHO. **Em Balneário Pinhal, grupo de amigas transforma lixão em praça.** Disponível em: <<http://diariogaicho.clicrbs.com.br/rs/dia-a-dia/noticia/2017/07/em-balneario-pinhal-grupo-de-amigas-transforma-lixao-em-praca-9837392.html>>. Acesso em 04 de maio de 2018.

Diante disso, caso o proprietário resolva tentar reaver o seu bem, terá direito apenas a receber a indenização por perdas e danos decorridos com a desapropriação.

6 CONCLUSÃO

A Constituição Federal, em seu art. 5º, traz um conjunto amplo de direitos individuais e dentre eles está o direito e a proteção da propriedade privada a todos os cidadãos. Porém, para que o indivíduo tenha plenamente esse direito, é necessário que mantenha a propriedade adequada, de maneira a cumprir com os ditames legais, ou seja, deve ser cumprida a função social da propriedade. Em contrapartida aos direitos individuais, o texto constitucional também previu os direitos coletivos, sendo estes os direitos de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si por uma relação jurídica. Podemos dizer então que os direitos coletivos são mais abrangentes que os individuais, pois o Estado deve garantir o desenvolvimento do coletivo em detrimento da individualidade.

Para que alguns desses direitos se concretizassem e se tornassem garantidos a todos, foi necessária a criação pelo próprio constituinte do instituto da desapropriação, sendo este, um eficaz instrumento utilizado pelo Poder Público com o intuito de amenizar as desigualdades sociais existentes e proporcionar o desenvolvimento público.

Nesse sentido, vimos que a Administração Pública municipal, através de seu plano diretor visa a evitar o crescimento desordenado da cidade, atendendo melhor às necessidades de seus concidadãos, fazendo-se necessária a desapropriação de construções ou edificações irregulares, como é o caso da desapropriação urbanística ou então, da desapropriação por zona, sendo esta quando o Poder Público desapropria grandes áreas, seja para adequação ao plano diretor ou para a implantação de distritos industriais.

Sendo assim, partindo da premissa de que o Estado representa toda a coletividade, chegamos ao entendimento de que tem ele o poder/dever de fazer com que o particular possa cumprir a função social de sua propriedade. Caso não a esteja cumprindo, poderá a Administração Pública intervir, retirando a propriedade do patrimônio do particular e transferindo para seu patrimônio, mediante uma indenização justa e prévia e, posteriormente, ela servirá a terceiros, estranhos à relação processual da desapropriação.

É uma iniciativa muito altruísta do constituinte em permitir que o Estado retire a propriedade de alguém que não esteja cumprindo a função social para que sirva a terceiros que necessitem da tutela estatal, pois sem esta não conseguiriam emergir, ou seja, não deixariam de estar à margem da sociedade. Para isso, basta que o Estado reconheça que o bem é útil ou necessário para que a Administração Pública realize um ato expropriatório que beneficie a coletividade fazendo com que o particular perca a autonomia sobre seu bem. Porém, é de se observar que o Poder Público não pode usar desse instituto como um instrumento de coação Estatal sobre os indivíduos, invadindo propriedades, tomando-as para si apenas com o interesse político, deixando de observar que a constituição lhes garantiu o direito e a manutenção da propriedade privada. Além disso, caso a desapropriação seja feita sem o interesse público envolvido, a saber, utilidade, necessidade públicas e o interesse social, tornar-se-á eivada de vício.

Destaca-se, ainda, que desenvolvimento social da cidade está atrelado ao seu desenvolvimento econômico. Para que ocorra esse desenvolvimento, é necessário, em alguns casos, o uso da desapropriação, para que o imóvel seja destinado a políticas industriais ou de fomento à economia. A desapropriação, além de um instrumento de intervenção na propriedade privada, destina-se, em alguns casos, a ordenar a ocupação de locais que não estejam sendo objeto de moradia ou qualquer atividade. Nesse sentido, a desapropriação, conforme estudado no presente trabalho, é um instrumento de desenvolvimento para a coletividade, aparentando ser um meio de punição para alguns, pois se a propriedade não está cumprindo a sua função social poderá ser transferida de titularidade, para que assim possa ter uma destinação mais útil e adequada.

7 REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

_____ **Decreto-lei nº 3.365** de 21 de junho de 1941. Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del3365.htm. Acesso em: 03/10/2017.

_____ **Lei nº 4.132** de 10 de setembro de 1962. Dispõe sobre desapropriações por interesse social. Brasília, DF: 1962. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4132.htm. Acesso em: 03/10/2017.

_____ **Lei nº 10.257** de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 03/10/2017.

_____ **Lei nº 10.406**, de 10 de janeiro de 2002. Dispõe sobre a instituição do Código Civil. Disponível Em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm Acesso em: 11/03/2018

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 26. Ed. São Paulo: Atlas, 2013.

CERA, Denise Cristina Mantovani. **O que se entende por desapropriação indireta?** Disponível Em: <<https://lfg.jusbrasil.com.br/noticias/1877080/o-que-se-entende-por-desapropriacao-indireta-denise-cristina-mantovani-cera>>. Acesso em 04 de maio de 2018.

DIÁRIO GAÚCHO. **Em Balneário Pinhal, grupo de amigas transforma lixão em praça**. Disponível Em: <<http://diariogaucha.clicrbs.com.br/rs/dia-a-dia/noticia/2017/07/em-balneario-pinhal-grupo-de-amigas-transforma-lixao-em-praca-9837392.html>>. Acesso em 04 de maio de 2018.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 26. Ed. São Paulo: Atlas, 2013.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 12. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 38. Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 26. Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012.

MUKAI, Toshio. **Direito Urbano e Ambiental**. 4. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, Agravo de Instrumento nº 42.240, Rel. Min. ALIOMAR BALEEIRO FGV, Biblioteca Digital. Disponível Em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/31983/30782>>. Acesso em 04 de Maio de 2018.