

A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E A DESAPROPRIAÇÃO PARA FINS URBANÍSTICOS

Bianca Aparecida Nascimento¹, Luanna Batalha Silveira Ferreira da Costa, Douglas Luís de Oliveira²

Resumo: O estudo apresentado objetiva analisar a função social da propriedade urbana, sob a ótica dos valores e dos princípios constitucionais, sancionatórios, confiscatórios, notadamente o princípio da função social da propriedade privada. Tendo em vista a existência de normatização específica que permite a intervenção do Estado no sentido de desapropriar, mesmo que de maneira sancionatória, a propriedade que não atinja seu fim social, a desapropriação urbanística sancionatória funciona como mais um instrumento à disposição do Poder Público para atingir a satisfação coletiva. Como será visto, a desapropriação urbanística sancionatória tem como fundamento a supremacia do interesse público sobre o privado, o que legitima a sua existência. Ademais, a previsão constitucional do tema lhe dá suporte normativo, permitindo a sua utilização pelo Poder Público como forma de estruturar a organização dos municípios. Apresenta-se como pressupostos da desapropriação a necessidade pública, a utilidade pública e o interesse social. Este instrumento, mais do que orientar, obriga o proprietário a promover uma utilização social da sua propriedade. Ressaltando assim a importância do tema proposto.

Palavras-chave: Constituição, desapropriação, interesse público, administração pública

Introdução

A propriedade como direito fundamental está prevista no art. 5º, XXII, da Constituição Federal, de modo que o seu desapossamento

¹Graduanda em Direito – FAVIÇOSA/UNIVIÇOSA. e-mail: bbiancavrb12@gmail.com luannabatalha@hotmail.com

²Mestre, Professor da FAVIÇOSA/UNIVIÇOSA. e-mail douglas@univicoso.com.br

só poderá ocorrer observando-se o devido processo legal e todos os direitos que lhes são garantidos. Nas palavras de Kildare, “a função social da propriedade corresponde a uma concepção ativa e comissiva do uso da propriedade, fazendo com que seu titular seja obrigado a fazer valer-se de seus poderes e faculdades, no sentido do bem comum (KILDARE, 2008, p.736)”. Nesse sentido, a propriedade tem que cumprir sua função social, pois, caso contrário, ao ter o interesse público afetado, a administração pública deverá desapropriá-la.

Em compasso com a questão em epígrafe, Maria Sylvia Zanella Di Pietro leciona que a desapropriação se configura em um procedimento administrativo, ao qual, o Poder Público ou seus delegados, por meio de prévia declaração de necessidade pública ou interesse social, com um caráter autoritário, impõe ao proprietário a perda de seu bem, fazendo assim que este receba pelo seu patrimônio uma justa indenização. (2008, p. 149)

Material e Métodos

O direito à propriedade não é incondicionado, o artigo 5º, inciso XXIV da CR/88 prever a possibilidade de desapropriação, conforme disposto a seguir: “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”;

Apresentam-se, dessa forma, como pressupostos da desapropriação a necessidade pública, a utilidade pública e o interesse social. Por necessidade pública ou utilidade pública entende-se que é a segurança nacional; a defesa do Estado; o socorro público em caso de calamidade; a salubridade pública; a criação e melhoramento de centros de população, seu abastecimento regular de meios de subsistência; o aproveitamento industrial das minas e das jazidas minerais, das águas e da energia hidráulica; a assistência pública, as obras de higiene e decoração, casas de saúde, clínicas, estações de clima e fontes medicinais; a exploração ou a conservação dos serviços públicos; 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; o funcionamento dos meios de transporte coletivo; 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 realçá-los os aspectos mais valiosos ou característicos e, ainda, a proteção de paisagens e locais particularmente dotados pela natureza; a preservação e a conservação adequada de arquivos, documentos e outros bens moveis de valor histórico ou artístico; a construção de edifícios públicos, monumentos comemorativos e cemitérios; a criação de estádios, aeródromos ou campos de pouso para aeronaves; a reedição ou divulgação de obra ou invento de natureza científica, artística ou literária, conforme disposto na Lei 3.365/41. A necessidade pública tem por principal característica uma situação de urgência, cuja melhor solução será a transferência de bens particulares para o domínio do Poder Público e utilidade pública se traduz na transferência conveniente da propriedade privada para a Administração, sendo que não há caráter imprescindível nessa transferência, pois é apenas oportuna e vantajosa para o interesse coletivo.

O Art. 2º da Lei 4.132/62 dispõe que é de interesse social 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; o estabelecimento e a manutenção de colônias ou cooperativas de povoamento e trabalho agrícola; 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; a construção de casas populares; 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; a proteção do solo e a preservação de cursos e mananciais de água e de reservas florestais;

a utilização de áreas, locais ou bens que, por suas características, sejam apropriados ao desenvolvimento de atividades turísticas. A desapropriação por interesse social caracteriza-se quando a propriedade não cumpriu com sua função social, portanto os bens desapropriados por interesse social não se destinam à Administração ou a seus delegados, mas sim à coletividade.

A lei 3.365/41 dispõe sobre a desapropriação por utilidade pública, e seu artigo 2º aponta que mediante declaração de utilidade pública, todos os bens poderão ser desapropriados pela União, pelos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios. Além disso, o parágrafo 2º do referido artigo aduz que 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.

Resultados e Discussão

O nosso ordenamento jurídico constitucional prevê dois tipos de desapropriação para o imóvel urbano. Inicialmente, dispõe a Carta de 1988 acerca da desapropriação comum, como sendo aquela decorrente de necessidade ou utilidade pública ou interesse social e ressarcida mediante indenização prévia, justa e em dinheiro, prevista nos arts. 5.º, XXIV, e 182, § 3.º, ambos da Constituição Federal. A segunda hipótese constitucional diz respeito à denominada desapropriação-sanção que é aquela destinada a punir o não cumprimento de obrigação ou ônus urbanístico imposto ao proprietário de terrenos urbanos. Este caso tem caráter sancionatório porque, como penalidade pelo descumprimento de um dever urbanístico, o Poder Público desapropriará o imóvel remisso e impor-lhe-á o pagamento mediante títulos especiais da dívida pública resgatáveis em parcelas anuais e sucessivas.

Ademais, a desapropriação-sanção somente pode ser aplicada pelo Poder Público municipal; somente pode incidir em área urbana, delimitada mediante lei específica e incluída no plano diretor de desenvolvimento urbano; somente pode ser aplicada após prévias tentativas de parcelamento ou edificação compulsória; 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, disciplinada pelo art. 182 da Constituição e pela Lei Federal 10.257/01. Por fim, importante ressaltar, a desapropriação confiscatória, na qual a propriedade é expropriada e o proprietário não recebe indenização por parte do Poder Público, em razão do uso da propriedade para um fim criminoso, conforme disposto no artigo 243 da Constituição Federal.

Outrossim, no tocante à competência municipal para proceder a desapropriação para fins de reforma urbana, o município poderá, após o decurso da cobrança do IPTU progressivo por 5 anos, optar entre manter tal exação, nos termos do art. 7.º, § 2.º, ou efetivar a desapropriação, conforme disposto no Art. 8º da Lei 10.257/01: “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”. Dessa forma, conforme lecionam os professores Fernando Dias Menezes de Almeida e Clóvis Beznos “esse dispositivo mencionado estabelece uma faculdade ao Município no que tange à desapropriação, vez que utiliza o termo ‘poderá’, e não ‘deverá’. Essa faculdade se explica, vez que os títulos que se constituem na moeda do pagamento da desapropriação dependem de prévia aprovação do Senado Federal, o que retira das mãos do Município a decisão plena sobre a efetivação das desapropriações”.

A questão referente à destinação deferida ao bem após a efetivação da retirada compulsória do imóvel do patrimônio do expropriário, é disciplinada pelo Estatuto da Cidade nos §§ 4.º a 6.º. Em síntese, na desapropriação tradicional, via de regra, o bem passa a integrar o patrimônio do ente expropriante, enquanto que naquelas, embora o imóvel possa permanecer em poder do Município que o utilizará de acordo com sua função social, a regra geral é que haja uma transferência a terceiros, aos quais será atribuída a obrigação urbanística. Destarte, o § 4.º do dispositivo mencionado determina que o Município terá o prazo de 5 anos para proceder ao adequado aproveitamento do imóvel, prazo a ser contado a partir

de sua incorporação ao patrimônio público. E o § 5.º, por seu turno, dispondo acerca das formas de aproveitamento do bem, faculta ao ente municipal procedê-lo diretamente, ou por meio de alienação ou concessão a terceiros, obedecendo-se, nesse caso, ao respectivo procedimento licitatório. Do cotejo desses dispositivos extrai-se que, após a efetivação da desapropriação, o Município tem um prazo para dar ao bem a destinação que lhe impõe o plano diretor e da qual o ex-proprietário estava remisso, ou seja, para efetuar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsória. Poderá ainda o Poder Público optar por transferi-lo a terceiros. De qualquer sorte, não efetuando o adequado aproveitamento dentro do prazo estipulado, o próprio Estatuto da Cidade impõe ao administrador municipal as penas da improbidade administrativa, conforme preceituado no art. 52, II.

Conclusão

Em que pese a importância do princípio da Supremacia do Interesse Público em relação ao Interesse Privado, há de se reforçar a necessidade da boa fundamentação da escolha pública, sob pena de direitos e liberdades individuais restarem prejudicados. Após analisada a importância de grandes investimentos públicos para o bem-estar da coletividade, configurando-se então, a priori, o interesse público. O atendimento à função social estará condicionado aos requisitos e exigências previstos no plano diretor de cada município. O plano diretor municipal buscará adequar a estrutura das cidades às necessidades dos cidadãos que nela vivem. Este instrumento, mais do que orientar, obriga o proprietário a promover uma utilização social da sua propriedade, podendo, desta forma, puni-lo com a retirada deste direito, pela desapropriação, caso não siga as referidas instruções normativas.

Agradecimentos

À Deus por ter nos dado saúde e força para enfrentar os desafios e dificuldades. A esta faculdade, seu corpo docente, direção e administração que oportunizaram a janela que hoje vislumbramos

um horizonte superior, eivado pela acendrada confiança no mérito e ética aqui presente. A todos que direta e indiretamente contribuíram até aqui para nosso aprendizado e comprometimento.

Referências Bibliográficas

FUNÇÃO SOCIAL DA PROPIEDAD. PHP.COM.BR. Acesso em 07 de Abril de 2018. Disponível em: <http://phmp.com.br/artigos/funcao-social-da-propriedade/>

DESAPROPRIAÇÃO. JUSBRASIL.COM.BR. Acesso em 07 de Abril de 2018. Disponível em: <https://lfg.jusbrasil.com.br/noticias/1067678/qual-a-diferenca-entre-necessidade-publica-utilidade-publica-e-interesse-social>

DESAPROPRIAÇÃO PARA FINS DE REFORMA URBANA. JUS.COM.BR. Acesso em 08 de Abril de 2018. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/5084/desapropriacao-para-fins-de-reforma-urbana-e-o-estatuto-da-cidade-lei-n-10-257-2001/2>

MEIRELLES, H. L. Direito Administrativo Brasileiro. 33ª edição atualizada. São Paulo: Editora Malheiros, 2007. Acesso em 20 de Maio de 2018