

# A DESAPROPRIAÇÃO IMOBILIÁRIA E A ATUAÇÃO DOS MUNICÍPIOS FRENTE AO DOMÍNIO PÚBLICO: LIMITES E DESAFIOS

## *LA EXPROPRIACIÓN E LA ACTUACIÓN DE LOS MUNICIPIOS CONTRA EL DOMÍNIO PÚBLICO: LÍMITES Y DESAFÍOS*

Fábio Barbosa Chaves<sup>1</sup>

**Resumo:** Os Municípios possuem atribuição constitucional voltada, sobretudo, àquilo que se considera interesse local. A política urbanística, que abrange as decisões administrativas acerca da formação e desenvolvimento do espaço das cidades, necessita de autonomia funcional e, sobretudo, financeira, para a implementação de suas decisões. A organização espacial das ocupações urbanas apresenta-se como um dos principais desafios para as administrações públicas municipais, considerando a crescente demanda por área urbana, seja para fins residenciais ou comerciais/industriais, e restrita oferta de imóveis localizados em áreas dotadas de infraestrutura. Tal circunstância gera segregação da população menos favorecida financeiramente, que diante do elevado valor do metro quadrado, localizado em áreas dotadas de equipamentos públicos adequados e bem localizados, são forçadas a se estabelecerem em locais periféricos, sem infraestrutura básica, e distantes dos seus locais de trabalho. A má-utilização dos imóveis localizados em áreas centrais, ou simplesmente, sua inutilização, geram especulação imobiliária, segregação e descumprimento da função social da propriedade. Quando a titulação destas áreas é exercida por pessoas jurídicas de direito privado, o Estatuto da Cidade apresenta-se aos Municípios como remédio legislativo apto a compelir o cumprimento da função social. Quando esta mesma titularidade for exercida por pessoa jurídica de direito público, Estados e União, o Município ficaria impossibilitado de atuar, mesmo na hipótese de descumprimento da função social destes imóveis. A desapropriação efetivada pelos Municípios possibilita a efetivação direta de política habitacional e a organização dos espaços urbanos. Para atuar, desta maneira, frente aos entes públicos, necessário estabelecer critérios de atuação, definindo a finalidade e, sobretudo, o

---

<sup>1</sup> Professor de Direito Processual Civil e Direito Previdenciário da Faculdade Católica do Tocantins. Professor de Direito Eleitoral no curso de Pós-graduação da Universidade Federal do Tocantins. Especialista em Direito Processual pela Universidade da Amazônia. Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás. Doutorando pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Procurador do Município de Palmas. Advogado.

imperativo constitucional que está sendo cumprido pelo respectivo ente, no seu exercício do direito de propriedade.

**Palavras-chave:** município. competência. propriedade imobiliária. função-social.

**Resumen:** *Los municipios tienen facultades constitucionales orientadas principalmente a lo que se considera de interés local. La política urbana que abarca las decisiones administrativas sobre la formación y el desarrollo de todo el espacio urbano , la necesidad de autonomía funcional y, sobre todo financiera , para poner en práctica sus decisiones. La organización espacial de las ocupaciones urbanas se presenta como uno de los principales desafíos para el gobierno municipal, teniendo en cuenta la creciente demanda para el área urbana , ya sea con fines residenciales o comerciales / industriales , y la oferta de propiedades ubicadas en zonas con infraestructura limitada . Esta situación genera la segregación de la población económicamente desfavorecidos , que antes de que el alto valor del metro cuadrado , que se encuentra en las zonas dotadas de servicios públicos adecuados y bien ubicados - se ven obligados a asentarse en lugares periféricos y sin infraestructura básica , y lejos de sus lugares de trabajo. La propiedad mal uso situados en zonas céntricas o, simplemente , su destrucción, generar especulación, la segregación y el incumplimiento de la función social de la propiedad . Cuando la titulación de estas áreas se lleva a cabo por personas jurídicas de derecho privado, el Estatuto de la Ciudad presenta los municipios como capaz de obligar al cumplimiento de la función social remedio legislativo . Cuando esta misma propiedad se ejerce por una persona jurídica de público , los Estados y Derecho de la Unión , el municipio no podría servir, incluso en el caso de incumplimiento de la función social de estas propiedades. La expropiación llevada a cabo por los municipios permite la ejecución directa de la política de vivienda y la organización de los espacios urbanos. Actuar de esta manera contra entidades públicas, necesarias para establecer criterios de actuación , definiendo el propósito y, sobre todo , el imperativo constitucional de que se está cumpliendo por la entidad respectiva , en el ejercicio de los derechos de propiedad.*

**Palabras Clave:** municipio. jurisdicción. propiedad inmobiliaria. función social

## INTRODUÇÃO

O ambiente urbano representa o lar da grande maioria da população mundial. O êxodo rural, fenômeno tão comum no século passado, deflagrou as falhas estruturais das cidades naquela época. Hoje, pode-se considerar a realocação da população menos favorecida nos espaços urbanos como o grande desafio do planejamento urbano na esfera governamental.

Trata-se de desafio constitucionalmente atribuído aos Municípios, dotado de competência para atuar junto aos interesses locais. A atuação deste ente junto aos espaços urbanos, objetivando uma ocupação adequada, equânime e justa pressupõe a existência de instrumentos legais, além de uma condição estrutural, patrimonial e financeira compatível com o tamanho da demanda.

Neste aspecto, será abordada a atuação dos Municípios através do instituto da desapropriação, incidente tanto em imóveis de domínio privado, quando naqueles integrantes da esfera governamental.

O instituto da desapropriação encontra supedâneo legislativo esparso, não obstante um centro regulamentador com sede na Constituição da República. Tal circunstância impõe hipóteses de incidência e procedimento diferenciados. A função social da propriedade apresenta-se neste cenário como sendo uma das hipóteses justificadora da iniciativa do respectivo ente estatal expropriante.

O ambiente urbano e a competência constitucional atribuída aos Municípios impõe uma atuação direta na disposição imobiliária neste espaço territorial, relacionado à forma de ocupação, à sua natureza, às atividades desenvolvidas em cada local, a acessibilidade, a infraestrutura, entre outras. Por outro lado, o respeito ao direito de propriedade, seja ela pública ou privada, impõe aos Municípios a observância aos limites legais/constitucionais, sobretudo quando implementa políticas públicas voltadas à disposição urbanística de seu território.

O conjunto patrimonial de cada ente municipal surge neste cenário como instrumento de efetivação de seus objetivos urbanísticos. O acervo dominial resultante da formação de um loteamento, como já prevê a lei de parcelamento do solo urbano, Lei 6766/79, sobretudo nos grandes centros, não pode se caracterizar como exclusiva fonte de patrimônio imobiliário, pós Constituição da República de 1988, quando ampliou-se, sobremaneira, a competência municipal.

Desta forma, o instituto da desapropriação apresenta-se como alternativa à implementação de sua missão constitucional, utilizada em cada situação específica, sempre vinculada à satisfação do interesse coletivo.

## **1 UMA CIDADE JUSTA**

Viver em sociedade, ao mesmo tempo, representa necessidade e desafio. Neste cenário, dividir espaços e, em alguns casos, compartilhá-los, exige ordem. Já que a opção adotada pelo homem foi adotar a coletividade como forma de alcance da estabilidade, dentro desse contexto, surgiram os primeiros mecanismos de controle conhecidos, tal como a moral e a religião coletiva.

Com a demonstração de que tais mecanismo não mostram suficientes á solução de conflitos, surgiu a figura do Estado. Cesare Beccaria explica:

Fatigados de só viver em meio a temores e de encontrar inimigos em toda parte, cansados de uma liberdade cuja certeza de conservá-la tornava-a inútil, sacrificaram uma parte dela para usufruir do restante com segurança. A soma dessas partes de liberdade, assim sacrificadas ao bem geral, constitui a soberania da nação (BECCARIA, 2007, p. 89).

Para se chegar a esta conclusão, não poderia deixar de ser considerado por Beccaria a Teoria do Contrato Social, apresentada por Jean-Jacques Rousseau (2007), que apresenta o Estado como o grande protetor da paz social.

Decorre do convívio em sociedade os mais diversos conflitos, destacando aquele relacionado à ocupação dos espaços. As cidades possuem território limitado, e sua população permanece em crescente expansão, sendo assim, torna-se inevitável a disputa.

Por esta razão, torna-se necessário a clara noção do que seja justiça, com os respectivos critérios, para que, ao aplicá-la, possa se chegar à maior proximidade de uma cidade justa.

O espaço urbano é disputado levando-se em consideração o critério utilitarista, onde o aquilo que pode gerar proveito, seja para o particular, ou para a respectiva organização governamental. O acervo patrimonial agrega vantagens econômicas, mas também é colocado como importante fator quando se considera a colocação social do seu titular.

O utilitarismo clássico surgiu na Inglaterra, na segunda metade do século XVIII, como alternativa à ética naturalista, no campo da filosofia moral, com aplicação em diversas áreas de conhecimento, dentre elas, o direito.

Benjamim Bentham representa o precursor desta teoria, divulgando-a em uma época da história favorável a doutrinas voltadas à razão. Como já mencionado, o utilitarismo centraliza no homem toda fonte de decisão, como sendo o único responsável pelo seu destino. Suas decisões irão influenciar o seu futuro, por esta razão, o motivo apresenta-se como centro do dispositivo.

Se a justiça é, falando em sentido estritamente jurídico, o comportamento não arbitrário imposto mediante o sistema legal positivo, e então a justiça se funda na utilidade, posto que não há nada mais útil para a conservação da coesão social e para o desenvolvimento da vida coletiva que a conduta não arbitrária (no fundo, a teoria de Hobbes e Hume) (BACQUE, 1976, p. 123)

O cidadão decide fazer ou deixar de fazer algo pré-vendo o que a sua decisão possa trazer de proveito, de felicidade, de prazer.

Caenegem afirma que:

O ponto de partida para a crítica de Bentham ao sistema inglês (que, em sua época, era substancialmente medieval) não foi o direito natural continental, mas sim uma idéia inteiramente original: o princípio da utilidade. Bentham não formulou axiomas e deduziu normas do direito a partir deles; em vez disso, questionou a utilidade de cada conceito e norma jurídica, e o objetivo prático destes para o homem e a sociedade de sua época. (CAENEGEM, 1995, p. 140)

As condutas humanas, perseguindo o melhor resultado, ou aquele que mais lhe beneficie, seguem o utilitarismo como ética moral, consistente na medida do prazer e dor que cada ação poderá proporcionar. É um juízo de prelibação. Invariavelmente, ele relaciona dor e prazer, de forma que a maximização de um significa proporcionalmente a minimização de outro.

Um importante traço da ética utilitarista é a racionalização. Chega-se a se engendrar verdadeiras fórmulas para se alcançar a felicidade, retratada no resultado que melhor lhe aproveita.

A teoria inaugurada por Bentham, trabalhada por sucessores, pregava a interpretação da norma considerando os efeitos reais por ela produzidos ou passíveis de produção. Sua legitimidade estaria condicionada à sua utilidade. Sob o prisma social, bom e justo é tudo aquilo que tende a aumentar a felicidade geral.

O utilitarismo sustenta a posição segundo a qual o fim é o maior bem geral - que um ato ou regra de ação é correto se, e somente se, conduz ou provavelmente conduzirá a conseguir-se, no universo como um todo, maior quantidade de bem relativamente ao mal do que qualquer outra alternativa; é errado a regra de ação quando isso não ocorrer e é obrigatório, na hipótese de conduzir ou de provavelmente conduzir a obtenção no universo, da maior quantidade possível de bem sobre o mal (FRANKENA, 1969, p. 30-31)

Enfim, outros aspectos poderiam ser abordados acerca desta teoria, que se mostra bastante atual, pois sedimentada em um sistema capitalista e liberal, ainda vigente. Porém, a abordagem detalhada sobre esta importante teoria não faz parte do objeto deste artigo, pois trata-se de uma tentativa demonstrar que os argumentos que justificam as decisões, particulares e governamentais, são justificados na obtenção de algum bem, individual e, em grande parte, imediato.

Como contraponto ao pensamento utilitarista, apresenta-se a teoria de justiça construída por Jhon Raws. Sem dúvida, não se pode traçar qualquer paralelo quando se teoriza a justiça sem citar tal filósofo, um dos mais importantes referenciais.

Seu trabalho pautou na construção de uma alternativa teórica ao que se conhecia como utilitarismo. Sua ideia de justiça levava em consideração estruturas simples da sociedade, como família ou pequeno grupo de pessoas ligadas por algum interesse. Partindo deste cenário, buscava conciliar a liberdade e a equidade, considerando invioláveis direitos de caráter personalíssimos, mesmo que em favor do interesse comum: tais "direitos assegurados pela justiça não estão sujeitos à negociação política ou ao cálculo de interesses sociais" (RAWLS, 2002, p. 04).

Sendo assim, a harmonização entre benefícios sociais e liberdades indisponíveis individuais passa a ser pressuposto intransponível para que chegue a um ambiente social justo.

Ocorre que no ambiente urbano, o que venha a ser justo, pode ser considerado sob o aspecto individualista? ou deve-se preponderar a visão coletiva? Princípios podem ser invocados para defensores de interesses individuais, que justifiquem determinada conduta, mas que podem ser contrapostos por outros de caráter publicista, que visem atender ao interesse da coletividade.

## **2 CONFLITO DE INTERESSES: PARTICULAR E COLETIVO**

Robert Alexy defende que os princípios são razões para as normas, utilizadas como fundamentação das decisões, não somente para a construção de regras, o que possibilita o seu manejo lógico. Por isto, podem ser considerados razões para juízos concretos do dever ser (ALEXY, 2002, p. 101).

Devem ser inseridos dentro de um juízo de ponderação, já que não expressam mandamentos definitivos, apenas embasam decisões, como algo a ser seguido na medida do possível.

Desta forma, regras urbanistas, previstas no ordenamento, como leis ou regulamentos administrativas, para que se aproximem daquilo que seja justo, devem conciliar interesses coletivos e individuais, e as decisões que levem em consideração a prática e a interpretação, impescindem de um juízo de ponderação.

Importante, contudo, é a opinião daqueles que entendem que a ponderação não se vincula exclusivamente aos princípios, mas podem ser estendidas às regras, na construção de um argumento como justificativa de uma decisão.

O balanceamento de bens situa-se a jusante da interpretação. A atividade interpretativa começa por uma reconstrução e qualificação dos interesses ou bens conflitantes procurando, em seguida, atribuir um sentido aos textos normativos e aplicar. Por sua vez, a ponderação visa elaborar critérios de ordenação para, em face dos dados normativos e factuais, obter a solução justa para o conflito entre bens” (CANOTILHO: 1999, p.1162).

Pois bem, exercite-se o juízo de ponderação que ora se propõe,: um ambiente urbano, levando-se em consideração os poucos espaços, a grande concentração habitacional, as necessidades simultâneas de cada um desses indivíduos com a proteção do patrimônio individual.

É neste cenário que atua a esfera governamental, realizando, a todo momento, juízo de ponderação, ao administrar o interesse coletivo, interpretando a realidade a fim de se extrair esta "vontade", apesar de, rotineiramente, conflitar com aquilo que seja considerada a vontade do indivíduo.

O instituto da desapropriação apresenta-se como a conduta administrativa de maior repercussão patrimonial, pois retira do titular (ente público ou privado) o seu direito de propriedade.

### **3 A FEDERAÇÃO E A INCLUSÃO MUNICIPAL**

Quando se trata de organização e evolução dos Estados, necessariamente deve ser abordado a problemática das formas em que estes podem assumir, havendo que se analisar, nessa perspectiva, segundo o magistério de Lewandowski (2004), duas categorias principais: o Estado unitário e o Estado Composto. Somente neste, dois ou mais entes políticos, dotados de maior ou menor estabilidade, são apresentados como componentes da estrutura de poder, formando a federação.

Segundo Michel Temer (2007), o conceito de federação encontra-se vinculado à aliança, pacto, união, sendo destes aspectos o seu nascedouro.

O Brasil se organiza sob a estrutura federalista, esta é a sua forma de Estado. Desta maneira constrói o seu poder político, com as respectivas engrenagens, que são as formas de relação entre os órgãos que compõe o mesmo poder.

A centralização de poder não advém, naturalmente, desta forma de Estado, mas do totalitarismo, típico de um Estado unitário. No Brasil, na sua primeira constituição, vivenciou-se este tipo de organização, quando a Constituição institucionalizou a República Federativa como a união perpétua e indissolúvel das suas antigas Províncias, em Estados Unidos do Brasil. Na época, utilizou-se como mecanismo para resguardar o regime imperial, e o poder centralizador do soberano (BONAVIDES, 1996).

Apesar da natural influência americana na formação da federação brasileira, o processo de desenvolvimento se deu às avessas. Enquanto na federação dos Estados Unidos buscou-se a centralização do poder, frente à significativa autonomia das antigas províncias, como caminho necessário à formação de um Estado único e forte; na federação brasileira, buscou-se a descentralização, creditando na autodeterminação das províncias, como elemento de consolidação de um Estado.

Levando-se em consideração o processo de formação da federação brasileira, tem-se como um processo histórico, iniciado após a proclamação da república, mas sedimentado somente na primeira constituição republicana em 1981. A partir daí, com o processo evolutivo de suas instituições, o Brasil desenvolve sua própria forma de Estado.

O que pode ser atribuído à carta constitucional de 1988 não é, portanto, a consolidação da federação brasileira, mas a construção de mais uma etapa do seu processo de desenvolvimento, fiel ao caminho descentralizador. Neste aspecto, apresenta-se o ente municipal, como maior autonomia e independência funcional, administrativa e financeira.

Apesar desta inclusão constitucional, alguns doutrinadores advogam a tese de que os Municípios não podem ser considerados como esfera federativa, seja no aspecto formal ou material. Nesse sentido, José Nilo de Castro afirma que a federação brasileira "não é de Municípios e sim de Estados, cuja caracterização se perfaz com o exercitamento de suas leis fundamentais, a saber, a da autonomia e a da participação". (CASTRO, 2001,p. 57-58)

Como justificativa para esta desqualificação, apresenta-se o fato de que os Municípios não possuem representação no Congresso Nacional, deixando de contribuir para a formação da vontade federal, além não deterem legitimidade para propor Emenda Constitucional, e não são dotados de plena capacidade de autogoverno, uma vez que não possuem um Poder Judiciário, nem, em regra, um Tribunal de Contas.

A inclusão constitucional em 1988 atendeu a doutrina considerada municipalista, sustentada por Hely Lopes Meirelles (1998, p. 42), que rogava pela autonomia municipal desde a constituição de 1946: "A Constituição da República de 1988, corrigindo a falha dos anteriores, integrou o Município na Federação como 'entidade de terceiro grau'."

O que se observa é que os Municípios, de fato, ocupam posição singular no sistema federativo brasileiro, pois são colocadas em condição de igualdade com os Estados-membros, sobretudo quanto à autonomia, tendo apenas uma amplitude menor.

O que o legislador constitucional reconhece quando se eleva os Municípios à condição de membro integrante do sistema federativo brasileiro, entre outros fatores, é o de que os interesses locais merecem ser tutelados por quem vive a realidade local, de forma exclusiva.

Neste sentido, trata Nelson Nery Costa:

A organização dos serviços públicos locais está direcionada para aqueles que dizem respeito à vida urbana, em especial naquilo que é relativo ao transporte, instrução primária, saúde, água, saneamento, pronto-socorro, sinalização das vias públicas, logradouros de uso comum do povo, assistência social e muitos outros que atendam às necessidades comuns e ao bem-estar dos munícipes (COSTA, 2000, p. 52)

### **3 ATUAÇÃO DO EXECUTIVO MUNICIPAL JUNTO À POLÍTICA URBANA IMOBILIÁRIA**

Constata-se a existência de normas voltadas às pessoas jurídicas de direito público em todas as esferas governamentais, impondo obrigações, direitos, atribuições, entre outras. Porém, precede a todas elas, as regras de competência. Estas, como não poderiam ser diferentes, encontram-se detalhadas no texto constitucional.

Sobretudo nos artigos 182 e 183, está presente a competência Municipal para o desenvolvimento de políticas urbanas, com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Cabe aos Municípios promoverem o ordenamento territorial e a execução de políticas urbanas, elegendo prioridades baseadas em diretrizes legais gerais, como no Estatuto da Cidade, e agindo mediante disposições normativas específicas, em conformidade com a realidade local, concretizando, com isso, os interesses municipais (Plano Diretor).

No que se refere à competência constitucional Municipal, Duarte assim dispõe:

Foi com a Constituição de 1988 que aconteceu o grande impulso para o planejamento urbano no Brasil, pois mesmo depois de 20 anos de sua promulgação, nós estamos vivendo em meio à ebulição de propostas de planejamento urbano em centenas de cidades brasileiras e, além disso, esse tema continua a ser motivo de discussões em órgãos públicos, institutos de pesquisas, empresas de consultoria e em universidades. (DUARTE, 2009, p. 76).

Segundo Canepa (2007), não havia precedente constitucional quanto a previsão específica relacionada a política urbana, e ainda, atribuindo competência legislativa aos Municípios para disporem sobre tal matéria. Portanto, representou verdadeira posição de vanguarda, o tratamento legislativo consagrado na carta magna de 1988, como instrumento de garantia para o cumprimento da função social da propriedade e à democratização da gestão urbana.

No entendimento de Bernardi:

É salutar lembrar que a Constituição estabelece no capítulo *Da Política Urbana* apenas os artigos 182 e 183, os quais foram fruto de uma emenda de iniciativa popular e, portanto, o resultado de anos de lutas para que o Poder Público reconhecesse o direito “à cidade” como fundamental e proporcionasse qualidade de vida e bem-estar aos seus habitantes. Assim, pela primeira vez na história constitucional brasileira, são fixados princípios constitucionais de política urbana. O artigo 182 atribui ao município, como ente federativo, a responsabilidade de

promover a política urbana de modo a ordenar *o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade*. (BERNADI, 2009, p. 49).

De acordo com Sant'ana (2006), a função social da propriedade passa por um território urbano mais ordenado, atendendo aos interesses de todos os habitantes, sem qualquer tipo de exclusão, buscando sempre qualidade de vida. Assim sendo, sobre a competência constitucional municipal para o desenvolvimento de políticas urbanas, tem-se:

Quanto à competência do Município em assuntos urbanísticos é ampla, e decorre do preceito constitucional que lhe assegura autonomia para legislar sobre: a) assuntos de interesse local (artigo 30, I, da Constituição Federal; b) promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (artigo 30, VIII da Constituição Federal); c) executar a política de desenvolvimento urbano, de acordo com as diretrizes fixadas pela União (artigo 182 da Constituição Federal) (SANT'ANA, 2006, p. 62).

O objetivo de se conseguir com que as cidades atendam suas funções sociais é extensivo a todos os entes federativos. Mas cabe especificamente aos Municípios o ônus de buscar concretizar, efetivando políticas públicas voltadas a este fim, se utilizando, como paradigma, as cidades sustentáveis.

Sobre a competência constitucional, Souza Júnior afirma que:

Sendo prevista no Texto Constitucional de 1988, em seu art. 5º, XXIII, que reza que a propriedade deverá atender a sua função social. No art. 170, o referido Texto Constitucional definiu tal atendimento como um dos princípios fundamentais da Ordem Econômica. A função social da propriedade foi concretizada, na área urbana, pelo § 2º do art. 182 [...] da Constituição Federal de 1988. A área urbana ou zona urbana é competência do Município, segundo o art. 30, VIII, da CF, onde poderá distinguir os diversos tipos de construções delineadas em: residencial (preserva-se o direito à habitação) e não-residencial (zonas industriais, comerciais, portuárias, turísticas, etc.). Podendo ter, entretanto, características de zonas mistas, desde que respeitadas as determinações legais (SOUZA JÚNIOR, 2007, p. 339).

Para Dias, buscar o desenvolvimento urbano significa a coexistência de crescimento econômico e o bem estar social:

A política urbana, para ser implementada pelo Poder Público há que compor interesses para atingir um meio ambiente digno à vida. Para isso, precisa de força política e decisões concertadas de forma a impedir e coibir ações individuais e interesses econômicos que queiram sobrepor-se aos interesses da cidade. Por isto, faz-se necessário as atuações e intervenções de todos os entes federativos, e, em se tratando de política urbana Municipal, cabe a esta esfera a responsabilidade maior em intervir e solucionar conflitos, pois o que se visa é o desenvolvimento pleno das funções sociais da cidade. (DIAS, 2009, p. 153).

Mesmo havendo previsão expressa no texto constitucional quanto ao desenvolvimento de políticas urbanas, limitadas a permitir que seus fundamentos, princípios, institutos e deveres sejam instrumentalizados, acabou por outorgar ao ente da federação dotado de competência (Municípios) a missão de instituir o instrumento básico, no caso, o Plano Diretor.

Na visão de Dias (2009), não só a competência para instrumentalizar os institutos antes criados pela própria Constituição, posteriormente por lei federal (estatuto da cidade), coube, igualmente, aos Municípios estabelecerem formas de defesa do meio ambiente, consoante uma política de desenvolvimento urbano, conforme se pode concluir pela leitura do artigo 225, da CF.

Trata-se de uma correta constatação, já que, de fato, é incumbência Municipal estabelecer política urbana ao ser individualizado, pois, enquanto proprietário ou detentor de imóvel cabe a obrigação de cumprir as normas estabelecidas pelo Plano Diretor, Lei de Zoneamento e Parcelamento, Planejamento e Controle de Uso do Solo, normas edilícias, normas administrativas de saneamento básico, bem como proteger o patrimônio histórico-cultural local, entre outras obrigações.

Quanto ao ordenamento territorial, já mencionado, coube aos municípios executar a política de desenvolvimento, que, segundo recém citado autor:

No que diz respeito ao ordenamento territorial, coube aos Municípios o dever de executar a política de Desenvolvimento Urbano por meio do Plano Diretor, instrumento para consecução da política de desenvolvimento urbano e que haverá de ser realizada consoante os ordenamentos federais e estaduais relativos à matéria. Desta feita, a todos os entes federativos interessa o ordenamento físico-espacial, social e político do território nacional, competindo à União, Estados e Distrito Federal legislarem sobre Direito Urbanístico (CF/88, art. 24, inc. I), cabendo àquela a disposição de normas gerais, diretrizes para o desenvolvimento urbano; aos

Estados, as questões de interesse regional (plano Estadual de urbanismo, normas urbanísticas regionais, entre outras (CF/88, art. 24, inc. I, § 2º), sendo de responsabilidade dos Municípios o dever de legislar sobre assuntos de interesse local, como é o caso do ordenamento e planejamento urbano (DIAS, 2009, p. 223).

Por tudo isso, afirma-se: a Constituição da República de 1988 foi responsável por definir expressamente, e de forma taxativa, a competência Municipal quanto aos assuntos de interesse local, incluindo política urbana.

A concretização da ordenação dos espaços urbanos será alcançada com uma política urbana que atende ao comando constitucional, tendo os artigos 182 e 183 da Constituição como diretrizes.

Pois bem, não obstante a base teórica conferida pelo sistema legal urbanístico, a concretização de política urbana, quando voltada para habitação, pressupõe a disponibilidade de imóvel urbano.

Após a construção teórica, o próximo passo direcionado a um desenvolvimento urbano igualitário, é a aplicação concreta dos institutos previstos no ordenamento. Sendo assim, indaga-se: há como efetiva-los sem que haja imóveis à disposição da entidade pública competente?

Os instrumentos potencialmente aptos a solucionarem os mais graves problemas urbanísticos e habitacionais pressupõem, para as respectivas aplicações, que haja disponibilidade de imóveis na esfera patrimonial do ente federativo competente. Este não é o Estado, muito menos a União, mas aquele que cuida dos assuntos de interesse local: o Município.

Os Municípios brasileiros, atualmente, não detêm áreas urbanas aptas a serem utilizadas em programas habitacionais. Mesmo que se dispensasse aquilo que é primordial, ou seja, boa localização, estes entes continuariam impossibilitados de realizarem, por si só, esta atividade.

Sempre quando se deseja realizar a colocação de famílias em moradias cedidas ou subsidiadas pelo Poder Público, o faz utilizando-se dos parques e distantes imóveis do próprio Município, ou de outros, doados pelos Estados e pela própria União, destinados a programas habitacionais.

A melhor aplicação do texto constitucional, quanto às políticas habitacionais, é a atribuição de independência aos Municípios para que efetivem políticas públicas voltadas ao interesse local. Ocorre que a própria estrutura política não permite que esta seja a realidade.

A divisão orçamentária, fruto constante de disputas por Poder, é o mais eficaz instrumento de submissão que a própria Constituição da República outorga aos entes públicos municipais frente aos demais. Por esta razão, qualquer garantia de independência funcional, especialmente quanto à matéria urbanística habitacional, atribuída aos entes municipais acabam por se limitar ao campo teórico, já que nada se efetiva sem o mínimo de recurso financeiro.

Os Municípios enfrentam, simultaneamente, as duas limitações para efetivar, de forma livre e independente, a própria política habitacional: ausência de bens imóveis dominicais e indisponibilidade financeira. Enquanto que a primeira impede a livre escolha dos locais onde serão incentivadas a ocupação populacional, já que não possui patrimônio, ou simplesmente é obrigado a assim proceder nos locais doados por outros entes, a segunda retira a liberdade administrativa Municipal, quanto a possibilidade de definir critérios de construção (padrão, quantidade, infraestrutura, etc.), voltados a garantir maior dignidade aos beneficiados, já que não possui recursos financeiros para tal.

Como poderia, então, o ente constitucionalmente competente definir sua política urbana habitacional?

A resposta é uníssona: possuir em sua esfera patrimonial imóveis urbanos bem localizados, aptos ao planejamento e concretização de políticas habitacionais, e que proporcionem a ocupação adequada dos espaços.

#### **4 A AQUISIÇÃO DE PROPRIEDADE PELA DESAPROPRIAÇÃO**

O marco regulatório do gênero desapropriação é o próprio texto constitucional, no qual se observa diversas passagens sobre o tema: art. 5º, XXIV (previsão de lei para a desapropriação por necessidade ou utilidade pública ou interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro); art. 22, II (competência privativa da União para legislar sobre desapropriação); art. 182, § 4º, III (desapropriação por descumprimento da função social urbana); e art. 184 a 189 (desapropriação por descumprimento da função social rural).

Na esfera infraconstitucional, obedecendo ao critério de competência legislativa apontada pela CRFB/88, este instituto é regulado pelo Decreto-Lei 3.365/1941

(desapropriação por utilidade pública) e pela Lei 4.131/1962 (desapropriação por interesse social).

A primeira modalidade, ou seja, utilidade pública, diz respeito ao uso do bem pela Administração Pública ou por seus delegatários, para cumprimento de interesse público. Suas hipóteses estão previstas principalmente no art. 5º do Decreto-Lei 3.365/1941 (ex.: segurança nacional, defesa do Estado e salubridade pública).

Já o interesse social refere-se ao favorecimento de determinada categoria de pessoas que requerem especial proteção do Estado, ou, como dispõe o art. 1º da Lei 4.132/1962, “a desapropriação por interesse social será decretada para promover a justa distribuição da propriedade ou condicionar o seu uso ao bem estar social”.

Não obstante estar presente em legislação diversa da que foi apontada, existe outra modalidade de desapropriação por interesse social, específica ao ambiente urbano. Trata-se da “Desapropriação-sanção”, previsão do Estatuto da Cidade, Lei 10.257/01.

## **5 A DESAPROPRIAÇÃO POR INTERESSE SOCIAL NO AMBIENTE URBANO**

Considerando exclusivamente o ambiente urbano, resta, portanto, comentar acerca da possibilidade de se aplicar o instituto da desapropriação por interesse social, tendo como marco regulatório a CRFB/88 e a Lei 4.132/62. O objetivo desta modalidade de desapropriação encontra-se declarado na mencionada lei, no Art. 1º “A desapropriação por interesse social será decretada para promover a justa distribuição da propriedade ou condicionar o seu uso ao bem estar social, na forma do art. 147 da Constituição Federal” (BRASIL, 1962).

O Poder Público poderá desapropriar o proprietário que não se encontre cumprindo a função social ao exercer o seu domínio sobre determinado bem, objetivando promover a justa distribuição ou condicionar o seu uso ao bem estar social.

O artigo 2º, da mesma Lei Federal, especifica o que se enquadra como “interesse social”, e que, portanto, poderia ensejar a desapropriação sob este fundamento:

Art. 2º Considera-se de interesse social:

I - o aproveitamento de todo bem improdutivo ou explorado sem correspondência com as necessidades de habitação, trabalho e consumo dos centros de população a que deve ou possa suprir por seu destino econômico;

II - a instalação ou a intensificação das culturas nas áreas em cuja exploração não se obedeça a plano de zoneamento agrícola, VETADO;

III - o estabelecimento e a manutenção de colônias ou cooperativas de povoamento e trabalho agrícola:

IV - a manutenção de posseiros em terrenos urbanos onde, com a tolerância expressa ou tácita do proprietário, tenham construído sua habitação, formando núcleos residenciais de mais de 10 (dez) famílias;

V - a construção de casa populares;

VI - as terras e águas suscetíveis de valorização extraordinária, pela conclusão de obras e serviços públicos, notadamente de saneamento, portos, transporte, eletrificação armazenamento de água e irrigação, no caso em que não sejam ditas áreas socialmente aproveitadas;

VII - a proteção do solo e a preservação de cursos e mananciais de água e de reservas florestais.

VIII - a utilização de áreas, locais ou bens que, por suas características, sejam apropriados ao desenvolvimento de atividades turísticas(BRASIL, 1962).

As hipóteses previstas pelos incisos III ao VIII possuem aplicabilidade exclusiva em ambientes rurais, pela própria natureza das atividades mencionadas. Já aquela prevista no inciso I, admite aplicabilidade tanto em ambiente rural, quanto urbano.

Justamente por se tratar de hipótese prevista expressamente na Lei 4.132/62, pode-se admitir a incidência desta modalidade de desapropriação em desfavor de imóveis urbanos, buscando o seu correto aproveitamento, de forma a suprir o seu destino econômico.

Os vazios urbanos causados por imóveis abandonados, sem qualquer edificação, em áreas centrais das cidades, certamente não suprem o destino econômico. Ao contrário, fomenta a especulação imobiliária, encarece o valor dos imóveis que se encontram disponíveis para comercialização, onera o Poder Público Municipal e expulsa a população carente para as periferias.

## **6 DESAPROPRIAÇÃO POR INTERESSE SOCIAL (LEI 4.132/61) E DESAPROPRIAÇÃO-SANÇÃO (LEI 10.257/01): APLICABILIDADE E DIFERENÇAS**

Até a vigência da Lei 10.257/01, o Estatuto da Cidade, não havia nenhum impedimento para a aplicação da desapropriação por interesse social em imóveis urbanos, aplicando-se os dispositivos da Lei 4.132/62.

Ocorre que, a hipótese prevista no inciso I desta última figura legal, acaba por incorporar a mesma prevista no Estatuto da Cidade, que também justifica a realização de desapropriação-sanção quando não há o correto aproveitamento do imóvel urbano.

Mesmo havendo nomenclatura e fundamentação legal distintas, indaga-se: existe alguma diferença de aplicação entre desapropriação por interesse social, com base na Lei 4.132/62, e a desapropriação-sanção, com fundamento no Estatuto da Cidade?

A resposta é positiva. A única condição exigida expressamente na desapropriação por interesse social (Lei 4.132) é demonstrar que o imóvel não esteja sendo aproveitado corretamente, ou seja, que ele não se encontre cumprindo a destinação econômica. Já na desapropriação-sanção, que também é por interesse social, o Estatuto da Cidade a coloca dentro de um sistema integrado junto com outros institutos. Não se pode partir diretamente para a desapropriação-sanção, sem antes passar pelos institutos do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios e o IPTU progressivo.

Tal diferenciação resulta em grande repercussão prática. A primeira delas relaciona-se com o prazo para sua efetivação. Enquanto que na primeira, Lei 4.132, pode-se partir diretamente para a desapropriação, bastando a demonstração do não aproveitamento ideal do imóvel urbano; na segunda, Lei 10.254 - Estatuto da Cidade, mesmo estando demonstrado o mau uso do imóvel urbano, ainda deverá ser aguardado, no mínimo, 05 anos (prazo para incidência do IPTU progressivo), para que se inicie o procedimento de desapropriação.

Portanto, deve ser mantida tal diferenciação, não podendo ser desprezada a possibilidade de aplicação da desapropriação por interesse social, nos moldes da Lei Federal 4.132/62, em ambiente urbano, mesmo coexistindo a desapropriação-sanção. Dependendo, cada caso, das circunstâncias e especificidades de determinada cidade.

## **7 O SISTEMA INTEGRADO DE COMBATE AOS IMÓVEIS URBANOS SUB E INUTILIZADOS PREVISTOS NO ESTATUTO DA CIDADE**

Como se trata de uma seqüência (PEUC → IPTU progressivo → Desapropriação), os Municípios passam, gradativamente, de indutores a repressores pela má (ou não) utilização do solo urbanizado.

Desde a notificação prevista para o PEUC, até os percentuais e prazos estabelecidos em lei para o IPTU progressivo, deve-se ater a todas as formalidades previstas, sob pena de viciar, não só o instrumento específico, mas toda seqüência.

A regulamentação não se restringe ao Estatuto da Cidade, mas a Lei do Plano Diretor do Município também rege a matéria, estabelecendo regras que deverão ser seguidas para a regular aplicação dos instrumentos de combate à má-utilização dos imóveis urbanos.

Esta é a seqüência:

- Para o PEUC: prazo de 01 ano, contado a partir da averbação da notificação no cartório de registro de imóveis para o proprietário apresentar projeto na Prefeitura; prazo de 02 anos para o início das obras, contados da data da aprovação do projeto.

- IPTU progressivo, com aumento gradual da alíquota: durante 5 anos, aplicável caso não seja atendido qualquer dos prazos do PEUC previsto acima;

- Desapropriação com Títulos da Dívida Pública: após os 5 anos de progressividade do IPTU.

Sendo o proprietário notificado para Parcelar, Edificar ou Utilizar compulsoriamente o seu imóvel, e mesmo assim permanecer inerte será aplicado em seu desfavor o IPTU progressivo. Não sendo suficiente a compeli-lo, a desapropriação de seu imóvel com títulos da dívida pública resgatará o terreno para que o Poder Público Municipal possa executar diretamente ou em parceria projetos habitacionais, podendo ainda, doá-los ou vendê-los, também vinculados a execução de projetos de inclusão social.

A importância destes instrumentos, como atuação combativa àqueles que descumprem a função social da propriedade imobiliária urbana, é importante para que o

Município seja priorizado na disponibilização de recursos de programas federais. Os recursos serão mais facilmente destinados se o ente Municipal tiver à disposição imóveis bem localizados.

Uma maneira eficaz de se atingir os objetivos previstos no Plano Diretor e no Estatuto da Cidade, considerando a condição espacial (vazios urbanos centrais), e a limitada disponibilidade de recursos destinados ao investimento, seria aliar a aplicação dos instrumentos já citados, obedecendo a sequência prevista em Lei, em áreas bem localizadas, e não em espaços que seriam, em tese, mais baratos, ao mesmo tempo em que haja estímulos aos proprietários dos imóveis a estabelecerem acordos e parcerias com incorporadoras e prefeituras para realizar projetos.

## **8 A DESAPROPRIAÇÃO DE IMÓVEL PÚBLICO POR UTILIDADE PÚBLICA PELOS MUNICÍPIOS E SUA INVIABILIDADE**

Trata-se do modelo de Desapropriação regulamentada pelo Decreto-Lei número 3.365/41, que cuida das utilidades públicas, dos procedimentos administrativos e judiciais, e da indenização ao proprietário. Pode se iniciar e encerrar somente na esfera administrativa, ou ainda, se iniciar na esfera administrativa, mas se encerrar perante o Poder Judiciário, quando não houver consenso quanto a indenização.

A desapropriação não será regulamentada pelo Município, devendo ser aplicada a norma federal previamente existente, a qual já especifica as condições que deverão ser atendidas.

A atuação Municipal poderá ser dar, por exemplo, em fatores relacionados à publicação de decreto para definir qual o órgão será competente para avaliar o imóvel objeto da desapropriação, a propositura da medida judicial cabível, a contabilização da aquisição, dentre outros.

Indubitavelmente, a desapropriação por utilidade pública pode ser considerada um instrumento urbanístico de extrema relevância, diga-se de passagem.

Contextualizado o referido instituto à realidade dos Municípios brasileiros, conclui-se que sua aplicação para a finalidade urbanística, não simplesmente para produzir habitações,

pode proporcionar mudanças positivas na configuração imobiliária. Ocorre que, aplicada com esta finalidade, certamente, enfrentará dificuldades de difícil transposição.

Um dos motivos relaciona-se à dificuldade financeira, em face de pouca capacidade arrecadatória, decorrentes da má gestão dos recursos públicos, aliados aos pífios repasses constitucionais, acabando por desestimular a prática da desapropriação sob o argumento da utilidade pública.

Tal fato se dá, principalmente, em razão da própria regulamentação, que determina o pagamento das indenizações de forma prévia, ou seja, antes mesmo do ingresso do bem na esfera patrimonial do Município.

A utilização deste instrumento pelos Municípios em prol do suprimento de sua maior necessidade, que é a ocupação equitativa e justa dos espaços urbanos, sobretudo aqueles que estão inutilizados ou sub-utilizados em áreas bem localizadas (centrais), demandará investimento de grande monta, já que estes mesmos imóveis se encontram na parte mais valorizada das cidades.

Portanto, dificilmente seria a conduta eleita pelo gestor, dentro de sua discricionariedade, para combater este verdadeiro câncer urbanístico.

Tal inviabilidade se apresenta quando a intenção expropriante do Município se voltar ao imóvel de domínio privado. Quando o objeto pretendido foi o imóvel pertencente a outro ente governamental, que é o mote deste trabalho, o impedimento deixa de ser fático, para residir no campo legislativo.

No Decreto-lei em referência, junto ao seu artigo 2º, encontra-se regra expressa acerca de imóveis públicos, quando considerados de utilidade pública, por outro ente governamental. Resta mencioná-lo:

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

§ 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 (BRASIL, 1941).

O texto deixa evidente que poderá ser possível desapropriar bem público, mas em respeito à regra de “hierarquia federativa”. Somente à União caberá desapropriar qualquer imóvel público. Aos Estados da Federação, as desapropriações dos bens pertencentes aos seus

Municípios. Por fim, aos Municípios, não resta qualquer competência para desapropriar bens pertencentes a outras instituições de direito público.

Trata-se de previsão que rechaça qualquer tentativa do Município de desapropriar os imóveis do seu respectivo Estado ou da União, bens dominicais, sob a declaração de utilidade pública, não obstante ser comum os Estados, através de agências ou departamento de terras, gerir imóveis urbanos de sua propriedade, assim como a União, diretamente ou, na maioria das vezes, de por sua administração indireta (fundações e autarquias). Os Municípios, ente que deveria exercer essa titulação, por sua atribuição de gerencia urbana, acaba por ser o menor proprietário.

## **9 A BLINDAGEM DOS IMÓVEIS PÚBLICOS FRENTE AOS INSTRUMENTOS DO ESTATUTO DA CIDADE – DESAPROPRIAÇÃO-SANÇÃO**

Os institutos previstos no Estatuto da Cidade e utilizados em desfavor de proprietários de imóveis urbanos subutilizados ou inutilizados, que são o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios, o IPTU Progressivo no Tempo e a Desapropriação-sanção, são plenamente aplicáveis em desfavor de particulares.

Os imóveis públicos são dotados de Imunidade Tributária, conforme disciplina o texto constitucional, Artigo 150, inciso VI, alínea “a” da Constituição da República (BRASIL, 1988):

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

(...)

VI - instituir impostos sobre:

a) patrimônio, renda ou serviços, uns dos outros;

Como já explanado, o conjunto de medidas de combate ao descumprimento da função social da propriedade imobiliária urbana, formada pelos 03 (três) institutos acima mencionados, formam um sistema, no qual, dentro de uma seqüência, cada modalidade será aplicada, precedendo à outra, que só será utilizada na hipótese da primeira não ter sido suficiente ao alcance do objetivo comum.

O objetivo comum das medidas é o Parcelamento, a Edificação ou a Utilização adequada do imóvel urbano. A primeira tentativa é a utilização do PEUC, que em caso de descumprimento, não gera punição para o proprietário. Findo o prazo para o cumprimento do PEUC, não havendo a efetivação do objetivo, o Poder Público Municipal incidirá alíquotas progressivas de Imposto Predial Territorial Urbano – IPTU, durante 05 anos ininterruptos, até chegar ao percentual máximo de 15% sobre o valor do imóvel. Findo este prazo, não havendo a efetivação do objetivo, o Poder Público Municipal realizará a desapropriação-sanção do imóvel, indenizando o proprietário com títulos da dívida pública.

Observando a sistemática disposta pelo Estatuto da Cidade, depreende-se que a condição para que este sistema funcione é a submissão do proprietário à obrigação tributária de recolhimento do IPTU. Na hipótese de imunidade tributária, a atuação do Município não poderia ultrapassar a etapa do PEUC, que por si só, não se mostra efetivo.

Portanto, a propriedade exercida pelo Poder Público, a administração pública Estadual, por exemplo, estaria completamente protegida contra a atuação Municipal em prol do cumprimento da função social do imóvel urbano.

## **10 A DESAPROPRIAÇÃO POR INTERESSE SOCIAL COMO ALTERNATIVA**

Diante de um cenário onde a pessoa jurídica de direito público, ao exercer o seu direito de propriedade sob imóvel urbano, de natureza dominical, descumpra sua função social, causando segregação, periferação, especulação imobiliária, entre outros gargalos urbanos, caberá ao Município utilizar-se do mesmo instituto da desapropriação para coibir tal usurpação, porém, sob a modalidade da Desapropriação por Interesse Social, fundamentada na Constituição da República e na Lei 4.132/62.

É necessário lembrar que a desapropriação-sanção não poderá ser aplicada em desfavor do Estado ou da União, na condição de proprietário de imóveis, já que estaria protegido pelo instituto da imunidade tributária, não podendo ser sujeito passivo de IPTU progressivo. Por esta razão, em consonância com o interesse do Município, a regulamentação que lhe apresenta como alternativa à desapropriação dos bens públicos é a Lei 4.132/62.

Nesta hipótese, não há qualquer restrição quanto a sua aplicação em ambientes urbanos, como bem se observa no inciso I, do artigo 2º. O dispositivo em comento determina que poderá ser desapropriado o imóvel que não tem o seu aproveitamento adequado, e não

corresponde com as necessidades de habitação, trabalho e consumo, além de impossibilitar sua devida destinação econômica.

Os imóveis públicos, classificados como bens dominicais, sub ou inutilizados, não obstante se encontrarem em locais centrais e valorizados das cidades, de fato, não tem o seu aproveitamento adequado.

Ao desapropriar bens públicos, o Município deverá firmar, ato contínuo, o compromisso legal e moral de cumprir a função que não fora atendida. Vale ressaltar, que os Municípios, até o presente momento, não atuam como deveriam, sobretudo, pela ausência de bens imóveis bem localizados. Desapropriando os bens estaduais e federais, dispensando os requisitos previstos na Lei 10.254/01 (estatuto da cidade), ingressaria no patrimônio do Município, inúmeros imóveis bem localizados, e em um curto espaço de tempo.

Desapropriar-se-iam as áreas já dotadas de infraestrutura básica (redes de água/esgoto/drenagem, sistema viário implantado com ruas, calçadas, praças e equipamentos como escolas, bibliotecas públicas, etc.), e ampla acessibilidade por transporte coletivo.

Por outro lado, deverá ser assumido compromisso vinculado à desapropriação por interesse social, por parte do Poder Público Municipal, controlado pelos órgãos de fiscalização e, principalmente, pela comunidade, no sentido de otimizar a infraestrutura já implantada, utilizar todo potencial de equipamentos já instalados, garantir terra bem localizada para a população de baixa renda, e que não tem acesso à cidade formal, distribuir melhor as atividades da cidade, aproximando moradia ao local de trabalho, diminuir a pressão de ocupação e adensamento sobre áreas periféricas e de preservação, e manter uma diversidade de funções e de presença de pessoas de diversos extratos sociais.

O cumprimento da função social da propriedade deverá estar vinculado à desapropriação a ser promovida pelo ente Municipal, de forma a tornar sem efeito, e até mesmo, gerar responsabilização, em caso de desvinculação entre a conduta (expropriar o Estado de seus bens dominicais) e a finalidade (utilização adequada do bem). Trata-se de um compromisso que o executivo Municipal deverá deixar expresso no próprio decreto expropriatório.

Não há como negar, que a atuação em desfavor do particular é o mote dos institutos previstos no Estatuto da Cidade, especialmente quando se exprimem através de limitações ao exercício pleno da propriedade. Ocorre que a divisão de domínio imobiliário nos Municípios, ocasionada por fatores históricos e políticos, impõem sua aplicação extensiva, de forma a alcançar os bens integrantes da esfera patrimonial dos Estados e da União, passando a vinculá-los, quando se tratar de bens dominicais, à finalidade social.

## CONCLUSÃO

O Poder Público Municipal, na condição de primeiro legítimo a cuidar dos interesses locais, possui o encargo de arcar com a edificação da infraestrutura básica das cidades. Onde a população se concentra, cabe conferir condições dignas de habitação, construindo escolas, postos de saúde, postos de segurança, iluminação pública, asfalto, esgoto, saneamento, lazer, transporte, etc. Para cada moradia em locais distantes e periféricos, seja pela ocorrência de invasão clandestina, loteamento, mesmo que irregular, assentamento, entre outras modalidades, o executivo Municipal é cobrado para que, nestes locais, construa toda infraestrutura, partindo de onde não existia absolutamente nada.

Mas como fazê-lo sem acervo patrimonial? Simplesmente exigindo que outros o façam? Reservando sua atuação á limitação do exercício pleno da propriedade de terceiros?

A autonomia política-governamental conferida aos Municípios pela última carta magna, que também emitiu competência e legitimidade para atuar em defesa dos interesses locais, se mostra mitigada, e em certos casos, impedida, pois, concomitante, não se implementou a verdadeira autonomia financeira.

A autogovernança ainda é uma distante realidade para os Municípios brasileiros, que dependem dos demais entes federativos para o exercício das mais variadas incumbências: da manutenção de sua máquina administrativa, até a implementação de políticas públicas, como a imobiliária e urbanística.

Diante desta realidade, e dos apontamentos aqui realizados, não há como vislumbrar alternância da estrutura legislativa, sobretudo quanto á distribuição de riquezas entre os entes da federação. Portanto, qualquer alternativa a ser proposta não passará por esta esfera de atuação.

Porém, sem grandes esforços hermenêuticos, pode-se concluir que a aquisição patrimonial pelo ente municipal, utilizando-se do instituto da desapropriação, nos moldes legislativos presentes no ordenamento pátrio, surge para os Municípios brasileiros como alternativa para que, finalmente, exerçam aquilo que de mister lhes cabem: zelar pelo interesse local.

Voltado para tal objetivo, não deve se limitar às hipóteses de desapropriação por utilidade pública, imaginados por muitos como a única possibilidade de intervenção na esfera

patrimonial urbana para que se agregue bens em seu acervo. Deve-se atuar de maneira eficaz na fiscalização quanto ao cumprimento da função social da propriedade urbana, seja ela de domínio público ou particular.

## REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Colisão de direitos fundamentais e realização de direitos fundamentais no estado de direito democrático**, Revista de Direito Administrativo n 217, 1999.

BACQUE, Jorge A. **Derecho, filosofia y lenguaje**. Buenos Aires: Astrea, 1976. xvi, 235p. (Colección mayor. Filosofía y derecho, 3). p.123

BERNARDI, Jorge. **A Organização Municipal e a política urbana**. 2. ed. Curitiba: Editora Ibpe, 2009.

BECCARIA, Cesare. Tradução de Torriero Guimarães. **Dos delitos e das penas**. 2. Ed. São Paulo: Martin Claret, 2007.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 6 ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1998. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 26 jun. 2012.

BRASIL. **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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3365.htm)>. Acesso em: 12 jun. 2014.

BRASIL. **Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962**. Define os casos de desocupação por interesse social e dispõe sobre sua aplicação. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4132.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4132.htm)>. Acesso em: 12 jun. 2014.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L10257.htm)>. Acesso em: 12 jun. 2014.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 3ª ed. Coimbra: Almedina, 1999.

CAENEGEM, R. C. van. **Uma introdução histórica ao direito privado**. Trad. Carlos Eduardo Machado. São Paulo: Martins Fontes, 1995

CANEPA, Carla. **Cidades sustentáveis: o município como locus da sustentabilidade**. São Paulo: RCS, 2007

CASTRO, José Nilo de. **Direito Municipal Positivo**. 5. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2001, p. 57-58

COSTA, Nelson Nery. **Curso de Direito Municipal Brasileiro**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000, p. 52.

DIAS, Daniella S. **Desenvolvimento urbano**. Curitiba: Juruá, 2009.

DUARTE, Fábio. **Planejamento urbano**. Curitiba: Ibplex, 2009.

FRANKENA, Willian K. **Etica**. Rio de Janeiro : Zahar, 1969. 143p. (Curso moderno de filosofia). Tradução de Ethics. p.30-31

LEWANDOWSKI, Ricardo Enrique. **Pressupostos Materiais e Formais da Intervenção Federal no Brasil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1998, p. 42

RAWLS, John. **Uma Teoria da Justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. Traduzido por Pietro Nassetti. **Do contrato Social**. São Paulo: Martin Claret, 2007

SANT'ANA, Ana Maria de. **Plano diretor municipal**. São Paulo: Leud, 2006.

SOUZA JÚNIOR, Paulo Roberto de. **Estatuto da cidade e o plano diretor: instrumentos para o cumprimento da função social da propriedade**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

TEMER, Michel. **Elementos de Direito Constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2007.