

**XXV CONGRESSO DO CONPEDI -
CURITIBA**

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE

CARLOS ARAÚJO LEONETTI

VALMIR CÉSAR POZZETTI

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN

Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP

Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC

Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:

Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches – UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)

Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:

Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF

Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDI

Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC

Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG

Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA

Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

D598

Direito urbanístico, cidade e alteridade [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UNICURITIBA;
Coordenadores: Carlos Araújo Leonetti, Valmir César Pozzetti – Florianópolis: CONPEDI, 2016.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-328-3

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: CIDADANIA E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: o papel dos atores sociais no Estado Democrático de Direito.

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Congressos. 2. Direito Urbanístico. 3. Cidade.
4. Alteridade. I. Congresso Nacional do CONPEDI (25. : 2016 : Curitiba, PR).

CDU: 34



XXV CONGRESSO DO CONPEDI - CURITIBA

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE

Apresentação

A partir da entrada em vigor da Constituição Federal de 1988, o Direito Urbanístico experimentou profundas e sensíveis mudanças. A própria Carta, ao se referir especificamente a “Direito urbanístico” (art. 24, inciso, I), tratou da competência legislativa, dita concorrente. Para muitos, nesta previsão, o constituinte de 88 deixou claro seu reconhecimento de que o Direito Urbanístico adquiriu foros de autonomia. Mas o constituinte dedicou um capítulo à Política Urbana, no qual estabeleceu normas fundamentais de direito urbanístico, enfatizando o papel central exercido pelo Plano Diretor e estipulou as condições para que o princípio da função social da propriedade (art. 5º, inciso XXIII) seja considerado cumprido, no âmbito urbano. Dessa forma, verifica-se que o Direito urbanístico evolui e ganha dimensões de estatus constitucional, sendo relevante discuti-lo e aperfeiçoá-lo. Dessa forma se justifica a produção científica nessa área.

Assim, os trabalhos apresentados no GT Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade, no XXV Congresso do CONPEDI, em Curitiba, que agora se encontram encartados nesta Coletânea que temos a satisfação de apresentar, demonstram os avanços e a seriedade com que o tema Urbanístico tem sido enfrentado e discutido pelos juristas e estudiosos do Direito. Docentes e discentes dos vários Programas de Pós-Graduação em Direito do país apresentaram suas pesquisas no GT que tivemos a honra de coordenar, demonstrando a diversidade das preocupações com a construção do espaço urbano e a sustentabilidade das cidades, conforme se verá.

Esta obra inicia-se com o artigo intitulado A CARTA DE ATENAS DE 1933 E OS DIREITOS FUNDAMENTAIS DOS IDOSOS E DEFICIENTES FÍSICOS: UM DIÁLOGO ENTRE DIREITO E ARQUITETURA, onde o autor defende a ideia de mobilidade no espaço urbano, por pessoas idosas e portadoras de deficiência e, nesse sentido, traça um paralelo entre a arquitetura e o Direito, para regular o usufruto dos espaços públicos nas cidades, concluindo que o progresso e novas tecnologias avançam com uma velocidade que a velhice e a deficiência não conseguem acompanhar; daí a necessidade de se criar espaços específicos para essas pessoas, dentro da cidade.

Já no artigo intitulado A DOCTRINA DO DIREITO SOCIAL E SUA INFLUENCIA SOBRE A PROPRIEDADE PRIVADA, trata-se do Princípio da Função Social da propriedade, trazendo uma análise histórica deste instituto, no âmbito da propriedade privada; e faz, também, um paralelo com a Doutrina do Direito Social.

No mesmo sentido, o artigo A EVOLUÇÃO DO DIREITO DE PROPRIEDADE E A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE trata das novas configurações das cidades, utilizando-se do Princípio da Função Social da propriedade como norteador das construções urbanas e como solução dos conflitos, buscando sustentáculo no uso sustentável do espaço urbano como garantia de direitos aos menos favorecidos, evidenciando as diretrizes do Estatuto da Cidade e do dever do Estado em propiciar moradias dignas e espaço urbano de qualidade.

Já o artigo A IMPORTÂNCIA DA PARTICIPAÇÃO DO HOMEM NO PLANEJAMENTO URBANO DOS MUNICÍPIOS: O CONSELHO MUNICIPAL NA CIDADE DE LONDRINA faz uma análise dos direitos e garantias fundamentais trazidos pela Constituição Federal de 1988 e, em especial, a liberdade de agir. Dá ênfase à necessidade de participação popular na construção de Diretrizes para o Desenvolvimento Sustentável; conclui que ainda é tímida a participação popular mas é de vital importância que a população seja informada para ter participação efetiva. O artigo A INEFETIVIDADE DO TOMBAMENTO NA PROTEÇÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL ARQUITETÔNICO NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO evidencia que a existência de edificações urbanas desconectadas do conjunto cultural ou tombadas isoladamente, esvaziam o valor econômico do bem e que é necessário a preservação do patrimônio cultural arquitetônico sobre o prisma da Política de Desenvolvimento Urbano, primando pela participação popular nas decisões administrativas. Seguindo a mesma linha temática, o artigo A NATUREZA JURÍDICA DOS LOTEAMENTOS URBANOS PRIVATIVOS E SUA VIABILIDADE JURIDICA, retrata a necessidade de que a lei do parcelamento do solo urbano seja observada com rigor; pois os espaços públicos e urbanos não estão sendo, nestes, contemplados; principalmente no âmbito dos condomínios e loteamentos fechados, restringindo o acesso à população causando injustiça social. Já o artigo PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA ELABORAÇÃO E REVISÃO DOS PLANOS DIRETORES DOS MUNICÍPIOS discute a política urbana e o Estatuto da Cidade, evidenciando a necessidade da participação popular e que o município cumpra com o seu dever de fomentar políticas urbanas e, destaca os movimentos políticos sociais como atores importantes para a construção da sustentabilidade urbana. O artigo A UTILIZAÇÃO DO INSTITUTO DA DESAPROPRIAÇÃO URBANÍSTICA EM PROL DA SUSTENTABILIDADE esclarece que pode o Estado utilizar-se do instituto da desapropriação para oportunizar melhorias ao meio ambiente urbano. Para isso, destaca que é

preciso planejar os espaços e desapropriar áreas particulares que devem servir à coletividade. Esclarece que, nesse sentido, a desapropriação estará em harmonia com a sustentabilidade. O artigo intitulado ASPECTOS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NA CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO À MORADIA faz uma análise da regularização fundiária como um direito fundamental que engloba um tríplice aspecto : arquitetura, urbanismo e engenharia e analisa o Programa “Minha Casa minha Vida” utilizando-se de princípios da regularização fundiária e faz breve análise das espécies de regularização fundiária. O artigo intitulado CIDADE, FAVELA E DIREITO : COMO PRODUZIMOS O SUBALTERNO, analisa o estigma conferido ao morador da favela e traça breve panorama das políticas remocionistas destinadas às favelas; evidencia as políticas públicas utilizadas e a violência reinante nas favelas, destacando a necessidade de se olhar com olhos de ver, evidenciando que essa população tem direito à cidade. Já o artigo CONFERÊNCIAS DAS CIDADES E GESTÃO DEMOCRÁTICA: INCLUSÃO, PARTICIPAÇÃO E JUSTIÇA SOCIAL, retrata que a conferência Nacional das Cidades já está na sua sexta edição, mas que muito pouco tem contribuído para a melhoria dos espaços urbanos e gestão sustentável das cidades. Na mesma linha de raciocínio, o artigo intitulado DIREITO À CIDADE, SEGURANÇA E OS PLANOS DIRETORES DOS MUNICÍPIOS DE PORTO ALEGRE E CANOAS destaca que mais de 80% da população brasileira vive na área urbana; logo é preciso planejar essa ocupação do espaço urbano a fim de que o mesmo seja sustentável; analisa a importância do Plano Diretor estar em sintonia com a Política de Desenvolvimento e de Segurança Pública sem os quais, o espaço urbano estará ameaçado. Já o artigo intitulado DIREITO DE PROPRIEDADE E IRREGULARIDADE FUNDIÁRIA URBANA destaca a necessidade de se olhar a propriedade de maneira solidária, sem egoísmo, pois a propriedade, pública ou privada, tem que atender às necessidades da coletividade e dá ênfase ao cumprimento da função social, pela propriedade, e conclui que os planos Diretores devem ser planejados pelo Estado pois as ocupações irregulares violam o conceito de função social da propriedade. O artigo “Gentrificação: a tributação como atenuante da segregação social e urbana” mostra como a tributação pode ser útil na redução dos efeitos da segregação urbana e rural pela assim chamada “gentrificação:” a mudança das características de um bairro, ou região, decorrente das alterações da dinâmica local, geralmente, “modernizando-o. A gentrificação promove o êxodo da população original, devendo ter seus efeitos mitigados por políticas públicas, principalmente na esfera tributária. O artigo denominado “ Invisíveis sociais: a negação do direito a cidade a população em situação de rua.” analisa o processo que torna “invisíveis” as pessoas que vivem em situação de rua, no Brasil., retirando-se-lhes o gozo de seus direitos como moradores da cidade. Os autores procuram mostrar formas de permitir que os homeless usufruam, em alguma medida, daquilo que a cidade tem a lhes oferecer. No artigo intitulado “O avanço urbanístico e o desenvolvimento sustentável para a garantia do direito a moradia”, os autores, tendo como pano de fundo a cidade de São Paulo,

mostram como o direito a moradia se relaciona com a urbanização das cidades. No artigo “O conflito entre o direito a moradia e meio ambiente na cidade das luzes” o autor revisita o tema do uso do solo urbano, sob a ótica do conflito entre o direito a moradia e a proteção ao meio ambiente. Estudando o caso específico do Município de Manaus – AM, o autor demonstra que o Poder Público muitas vezes combate os movimentos sociais por moradia acusando-os de cometer crimes contra o meio ambiente. Já o artigo “O direito a cidade e o desenvolvimento sustentável urbano: dilemas do planejamento urbano moderno”, os autores se debruçam sobre os danos ao meio ambiente decorrentes do crescimento desordenado das cidades, fortemente estimulado pelo liberalismo econômico, permitindo-se a mercantilização dos espaços urbanos, em detrimento de seu usufruto pela coletividade. O artigo intitulado “O direito do hipossuficiente a assistência gratuita, em projetos de construção urbanística, como instrumento de política urbana” aborda o direito do hipossuficiente de receber assistência gratuita, por parte do Poder Público, em projetos de construção urbanística, ilustrando com exemplos da cidade de Manaus. Os articulistas mostram que, na verdade, esta assistência técnica gratuita atende não apenas os interesses do cidadão mas também da comunidade como um todo. No artigo “O impacto do plano diretor do Município de Volta Redonda na busca de uma sociedade cidadã”, a autora analisa o Plano Diretor do Município de Volta Redonda – RJ, com vistas a se determinar se o mesmo efetivamente garante uma “sociedade cidadã.” Infelizmente, a conclusão é no sentido de que muitas das ações públicas precisam ser revistas. O artigo denominado “O meio ambiente cultural e as políticas públicas para sua preservação” trata da necessidade e importância da preservação do meio ambiente histórico e cultural, como integrante do patrimônio cultural imaterial, de uma cidade ou região. Por seu turno, o artigo “O princípio da proibição do retrocesso alcança o direito urbanístico?” procura esclarecer se, em que medida, o o princípio da vedação do retrocesso ambiental afeta o direito urbanístico. Já o artigo intitulado “Regularização fundiária, urbanização e a necessidade de implementação de políticas públicas no espaço brasileiro” busca analisar as políticas públicas de regularização fundiária urbana, no Brasil. Os autores demonstram que o Estado brasileiro não se preparou, adequadamente, para enfrentar os efeitos do êxodo rural verificado nas últimas décadas, que “inchou” as cidades gerando problemas sociais, ambientais, dentre outros. No artigo “Telhado verde: uma alternativa para cidades sustentáveis”, os autores mostram as comprovadas vantagens a proteção do meio ambiente decorrentes do uso de “telhados verdes” nos prédios, ao invés da cobertura tradicional. Finalmente o artigo “Zoneamento ambiental e urbanístico como instrumento legal na consolidação da função social da propriedade e da cidade: estudo de caso na microbacia hidrográfica do Barracão, Município de Bento Gonçalves” analisa como o zoneamento ambiental e urbanístico pode ser um instrumento eficaz de planejamento urbano. A autora se louvou no estudo de caso da microbacia hidrográfica do Barracão, área urbana do Município de Bento Gonçalves – RS.

Prof. Dr. Valmir César Pozzetti - UEA

Prof. Dr. Carlos Araújo Leonetti - UFSC

A UTILIZAÇÃO DO INSTITUTO DA DESAPROPRIAÇÃO URBANÍSTICA EM PROL DA SUSTENTABILIDADE

LA UTILIZACIÓN DEL INSTITUTO DE LA EXPROPIACIÓN URBANÍSTICA EN PRO DE LA SOSTENIBILIDAD

Gabriela Rangel da Silva ¹
Rafaela Schmitt Garcia ²

Resumo

O presente trabalho busca a aplicação do instituto civil da desapropriação urbana em prol do desenvolvimento sustentável das cidades, tendo em vista uma melhor qualidade de vida dos cidadãos diante de um meio ambiente equilibrado. Para tanto, foi utilizado o método indutivo, racionalizado pelas técnicas da pesquisa bibliográfica, do referente, das categorias básicas e dos conceitos operacionais. Ao final, constatou-se a necessidade de um olhar mais atento dos governantes e da população em geral para com o meio ambiente, sendo o instituto da desapropriação uma boa alternativa para o melhoramento do espaço urbano.

Palavras-chave: Desapropriação urbana, Direito ambiental, Sustentabilidade

Abstract/Resumen/Résumé

El presente trabajo busca la aplicación del instituto civil de la expropiación urbana para el desarrollo sostenible de las ciudades, con miras a una mejor calidad de vida de los ciudadanos en un medio ambiente equilibrado. Para tanto, se utilizó el método inductivo, racionalizado por técnicas de la investigación bibliográfica, del referente, de las categorías básicas y de los conceptos operacionales. Al final, hubo la necesidad de un vistazo más atento de los gobernantes y de la población en general para con el medio ambiente, siendo el instituto de la expropiación una buena alternativa para la mejora del espacio urbano.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Expropiación urbana, Derecho ambiental, Sostenibilidad

¹ Mestranda em Ciências Jurídicas na Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI. Mestranda em Estudos Políticos na Universidade de Caldas – UCaldas - Colômbia. Advogada, (OAB/RS). E-mail: gaberds@gmail.com

² Mestranda em Ciências Jurídicas na Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI. Analista Jurídica do Tribunal de Justiça de Santa Catarina. E-mail: rafaela.sg@terra.com.br.

INTRODUÇÃO

Pretende-se, com este artigo científico, demonstrar que existem mecanismos na legislação pátria capazes de oportunizar melhoras no meio ambiente urbano de modo a torná-lo mais sustentável. As cidades, hoje conhecidas como “selvas de pedra”, necessitam de elementos ecológicos, como por exemplo, parques arborizados que melhorariam a qualidade de vida das pessoas que lá vivem, pelo simples fato de diminuir o alto nível de poluição do ar.

O instituto da desapropriação serve, perfeitamente, para esse fim. A desapropriação urbana poderá ser utilizada com o intuito de melhorar a qualidade de vida dos cidadãos de modo a garantir um ambiente ecologicamente correto.

Unindo a esse instituto o princípio da sustentabilidade, tende-se a estabelecer um equilíbrio entre o desenvolvimento urbano e o meio ambiente, conquistando assim, o ideal de desenvolver sustentavelmente as cidades. Portanto, para a elaboração deste artigo serão conceituados os tipos de desapropriação com as suas respectivas características, tendo como foco central a desapropriação urbana.

Pelo princípio da sustentabilidade, busca-se equilibrar a proteção do meio ambiente com o desenvolvimento socioeconômico, para que não se utilize de forma desenfreada dos recursos naturais sem pensar em como será o futuro das próximas gerações.

O planejamento urbanístico corrobora com a proteção ambiental, uma vez que desenvolve as cidades através de políticas urbanas condicionadas às normas ambientais para a obtenção de um ambiente sadio e equilibrado, promovendo o desenvolvimento sustentável.

O objeto deste artigo é a aplicabilidade do emprego do instituto civil da desapropriação em prol da sustentabilidade ambiental, prevista no Art. 225 da Constituição Federal de 1988, e do plano urbanístico das cidades, Art. 182, também da Carta Magna.

Seu objetivo geral é o de averiguar a possibilidade de utilização da desapropriação civil urbana para o aperfeiçoamento do plano urbanístico das cidades com o propósito de melhorar a proteção ambiental.

Os objetivos específicos desta pesquisa baseiam-se na averiguação do contexto histórico e conceitual da desapropriação urbana e do princípio ambiental da sustentabilidade, bem como da análise do plano urbanísticos das cidades como forma de preservação ambiental por meio da desapropriação civil.

Na elaboração deste estudo buscamos responder ao seguinte questionamento: Qual é a utilidade do instituto da desapropriação para o meio ambiente urbanístico das cidades?

Com relação à metodologia, foi utilizado o método indutivo, racionalizado pelas técnicas da pesquisa bibliográfica, do referente, das categorias básicas e dos conceitos operacionais.

1. O instituto da desapropriação: um instrumento posto à disposição do Poder Público para a promoção do desenvolvimento urbano

A desapropriação, também chamada expropriação, é considerada um instituto de direito público, caracterizando-se como a perda compulsória da propriedade mediante o pagamento de justa indenização que, em regra, deve também ser prévia. Significa dizer que, em nome do interesse público, cuja supremacia é um dos pilares da Administração, esta pode tomar a propriedade particular pagando ao desapropriado um justo valor. Desse modo, pode ser definida como:

Instituto de direito público, que se consubstancia em procedimento pelo qual o Poder Público (União, Estados-membros, Territórios, Distrito Federal e Municípios), as autarquias ou as entidades delegadas autorizadas por lei ou contrato, ocorrendo caso de necessidade ou de utilidade pública, ou, ainda, de interesse social, retiram determinado bem de pessoa física ou jurídica, mediante justa indenização que, em regra, será prévia e em dinheiro, podendo ser paga, entretanto, em títulos da dívida pública ou da dívida agrária, com cláusula de preservação do seu valor real, nos casos de inadequado aproveitamento do solo urbano ou de Reforma Agrária, observados os prazos de resgate estabelecidos nas normas constitucionais respectivas (SALLES, 2009, p.78).

A Constituição Federal prevê, no seu art. 5º, inc. XXIV, que “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”.

No art. 22, inc. II, determina que compete privativamente à União legislar sobre desapropriação, com a ressalva contida no parágrafo único, segundo o qual lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo. Entretanto, até o momento, não há no Brasil lei complementar elaborada com este objetivo.

Adiante, quando se dedica à política urbana, determina a Constituição, no art. 182, §4º, inc. III, que 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, entre outras hipóteses, de 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.

Ademais, estabelece que “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” (art. 184).

Por fim, “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” (art. 243).

Conforme Kiyoshi Harada (2005, p. 34), a análise dos textos constitucionais permite vislumbrar três diferentes hipóteses de desapropriação: aquela que ocorre com a propriedade que cumpre sua função social; a que ocorre com a propriedade que não cumpre sua função social, distinguindo-se a urbana da rural, e a de propriedade nociva à coletividade. E observa:

A mola propulsora da desapropriação, como se vê, é sempre o interesse público como gênero de que são espécies a necessidade pública, a utilidade pública, o interesse social para fins de reforma agrária, o interesse social para o desenvolvimento da política urbana e o interesse social para erradicação de propriedade nociva.

José Carlos de Moraes Salles (2009, p.77), acerca do fundamento da desapropriação, também esclarece:

O fundamento da desapropriação repousa, portanto, na utilidade ou necessidade pública ou, ainda, no interesse social, que indique a conveniência de apropriação do bem particular em nome do interesse coletivo, sem que se deva falar, entretanto, em conflito de interesses particulares e públicos.

Além das disposições constitucionais, é importante mencionar que o estatuto básico das desapropriações é o Decreto-lei n. 3.365/41, que contém os aspectos genéricos da desapropriação assim como o seu procedimento.

O referido diploma legal prevê, em seu art. 5º, os casos de utilidade pública. Ressalta-se, contudo, que necessidade pública e utilidade pública são consideradas espécies do gênero interesse público, e por vezes se confundem. A necessidade pública caracteriza-se quando surge um problema urgente e inadiável, impondo à Administração a transferência do bem particular ao seu domínio. Noutro prisma, a utilidade pública ocorre quando há um

interesse coletivo a ser satisfeito, desapropriando-se o bem sempre mediante decreto específico, de acordo com Salles (2009, p.79).

Destaca-se que o rol do mencionado art. 5º é considerado exemplificativo por inúmeros doutrinadores, lembrando-se que a Constituição Federal não determina que os casos de desapropriação sejam fixados em lei. Assim sendo, tendo a Carta Magna estabelecido como pressupostos do instituto a existência de uma causa de utilidade ou necessidade pública ou de interesse social, caberá a expropriação sempre que ela for verificada, mesmo que lei nenhuma preveja, eis que é suficiente a previsão constitucional, como afirma Salles (2009, p. 86).

Nessa toada, a desapropriação por interesse social se dá conforme a Lei n. 4.132/62, segundo a qual ela “será decretada para promover a justa distribuição da propriedade ou condicionar o seu uso ao bem-estar social na forma do art. 147 da Constituição Federal” (art. 1º). Sabe-se que, atualmente, a função social da propriedade é prevista nos arts. 170, III, 182, §2º, e 186 da Constituição.

Os casos de interesse social são previstos no art. 2º da lei ordinária supramencionada, sendo apontados como mais comuns os incisos IV e V, que correspondem, respectivamente, à manutenção de posseiros em terrenos urbanos onde tenham construído sua habitação, formando núcleos residenciais, e à construção de casas populares. Segundo Kiyoshi Harada (2005, p.38-39):

Na hipótese do inciso IV, normalmente, ela é decretada para impedir a reintegração de posse por parte do proprietário do imóvel, com o que traria graves problemas sociais. Daí por que a lei exige como requisito para desapropriar a existência de núcleos residenciais de mais de 10 (dez) famílias. [...]As desapropriações pelo inciso V intensificam-se em períodos de governos comprometidos com a melhoria de condições de vida dos hipossuficientes. Às vezes, ocorre desapropriação-meio para viabilizar a desapropriação-fim, por utilidade pública. Em outras palavras, a desapropriação por utilidade pública, para execução de obras ao longo de um córrego, por exemplo, pode implicar remoção de centenas de famílias humildes, que esgota a capacidade do serviço de assistência social da entidade expropriante, ensejando prévia construção de casas populares, hipótese em que se fará a desapropriação por interesse social.

Lembra-se, novamente, que a desapropriação por interesse social pode ocorrer também em relação ao imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, sendo conhecida, por essa razão, como desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária. Seu procedimento é regulamentado pela Lei n. 8.629/93, a qual reflete a preocupação do legislador em redistribuir a propriedade que não cumpre a sua função social objetivando o aumento da produtividade.

Merece destaque no presente trabalho, contudo, a desapropriação que ocorre no meio urbano, por meio da qual a Constituição confere ao Município o poder de desapropriar para fins urbanísticos tanto os imóveis que não cumprem a função social quanto aqueles que a estão cumprindo, dando-lhes um destino diverso, tendo em vista a supremacia do interesse público.

Pontua-se que a desapropriação dos imóveis que não cumprem sua função social é um instrumento à disposição da política de desenvolvimento urbano implantada pelos municípios. Tal espécie de desapropriação urbanística é disciplinada pelo art. 182 da Constituição Federal, a ser tratada no item 3.

A desapropriação de imóveis urbanos ainda pode ocorrer por necessidade ou utilidade pública, sujeitando-se ao pagamento prévio de justa indenização em dinheiro.

Portanto, independentemente da faculdade de desapropriar área incluída em Plano Diretor previamente, nos moldes do art. 182, §4º da Constituição Federal, o Município pode desapropriar, para fins urbanísticos, qualquer propriedade urbana, incluída ou não no Plano Diretor, por declaração de utilidade pública, de acordo com os incisos do art. 5º. Do Decreto-lei n. 3.365/41.

Conforme José Afonso da Silva (1996, p. 749), o que diferencia a desapropriação urbanística das demais espécies do gênero é a finalidade para a qual se destina:

Trata-se de um instrumento franqueado ao Poder Público para a realização da política urbana. Como o planejamento urbano implica uma série de condicionamentos à propriedade imóvel urbana e os proprietários, por vezes, mostram-se recalcitrantes em acatá-los, o Poder Público poderá destinar essas propriedades à utilização prevista no planejamento fazendo uso dos instrumentos urbanísticos, dentre esses, a desapropriação (NEVES, 2004, p. 235-268).

Em outros países, onde o direito urbanístico é considerado bastante avançado em relação ao direito brasileiro, a desapropriação possui regime jurídico próprio. Isso é verificado em países como Espanha, Itália, França e Portugal, segundo Maria Carolina Scheidgger Neves (2004), em artigo sobre o tema. Na Espanha, por exemplo, a matéria é tratada pela Ley de Suelo y Reahabilitación Urbana (2013, p.187), de onde se transcreve:

Artículo 42. Régimen de las expropiaciones por razón de la ordenación territorial y urbanística. 1. La expropiación por razón de la ordenación territorial y urbanística puede aplicarse para las finalidades previstas en la legislación reguladora de dicha ordenación, de conformidad con lo dispuesto en esta ley y en la Ley de Expropiación Forzosa. 2. La aprobación de los instrumentos de la ordenación territorial y urbanística que determine su legislación reguladora con llevará la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación de los bienes y derechos correspondientes, cuando dichos instrumentos habiliten para su ejecución y ésta deba producirse por expropiación. Dicha declaración se extenderá a los terrenos precisos para conectar la actuación de urbanización con las redes generales de servicios, cuando sean necesarios. 3. La delimitación espacial de un ámbito para la realización de actuaciones sobre el medio urbano, sea conjunta o aislada, una vez

firme envía administrativa, comporta la declaración de la utilidad pública o, en su caso, el interés social, a los efectos de la aplicación de los regímenes de expropiación, venta y sustitución forzosas de los bienes y derechos necesarios para su ejecución, y su sujeción a los derechos de tanteo y retracto a favor de la Administración actuante, además de aquellos otros que expresamente se deriven de lo dispuesto en la legislación aplicable[...].

Acrescenta-se que, no Brasil, a desapropriação se realiza mediante procedimento administrativo, dividido em duas fases: declaratória e executória. A primeira corresponde à indicação da área como de necessidade, utilidade pública ou interesse social. A fase executória compreende a estimativa da justa indenização e a transferência do bem para o domínio do expropriante.

Assim, de acordo com a lei, toda desapropriação deve ser precedida de declaração expropriatória, na qual se indique o bem a ser desapropriado e se delimite a sua destinação pública ou interesse social. Ocorre através de procedimento, porque se compõe de várias etapas – declaração de utilidade, avaliação, indenização.

A desapropriação indireta, que enseja o ajuizamento de milhares de ações no Brasil a cada ano, não passa, segundo Hely Lopes Meirelles (2013, p.187), “de esbulho da propriedade particular, e, como tal, não encontra apoio em lei. É situação de fato, que vai se generalizando em nossos dias, mas que a ela pode opor-se o proprietário com interditos possessórios”.

Todavia, consumado o apossamento dos bens sem o regular procedimento de desapropriação (direta), os imóveis passam a integrar o domínio público, insuscetíveis de reintegração ou reivindicação, restando ao particular buscar a indenização correspondente, sempre acrescida de juros compensatórios, juros moratórios, correção monetária e, ainda, o pagamento dos honorários advocatícios pelo poder expropriante. À referida demanda, dá-se o nome de ‘ação de indenização por desapropriação indireta’.

Diante das linhas gerais aqui expostas, longe de se querer esgotar o assunto, verifica-se que a desapropriação é, atualmente, um moderno e eficaz instrumento colocado à disposição do Estado para remover os obstáculos que impedem a execução de serviços e obras públicas, viabilizando a realização de planos de urbanização; a preservação do meio ambiente contra a destruição deliberada da vegetação e qualquer espécie de poluição; e ainda, a concretização da justiça social, com a distribuição adequada de bens que é capaz de proporcionar.

2. O princípio da sustentabilidade como meio para o desenvolvimento e a proteção do meio ambiente

Pode-se conceituar o meio ambiente como um sistema que entende o ser humano como parte de um conjunto de relações econômicas, sociais e políticas que compreende a apropriação dos bens naturais, uma vez que esses se transformam em recursos essenciais para a vida humana em quaisquer de seus aspectos (ANTUNES, 2015, p.10).

Para que ocorra a manutenção da vida na terra, o meio ambiente precisa estar ecologicamente equilibrado, de modo que o seu funcionamento seja perfeito e nada se sobressaia ou se ofusque.

Paradoxalmente, os mesmos seres que necessitam de um equilíbrio ambiental para viver, o destroem por meio do consumo exacerbado, pelo modo ecologicamente incorreto de viver e pela miserabilidade em que grande parte da população vive. Esses fatores fazem com que o planeta não sustente o equilíbrio necessário para o seu apropriado funcionamento.

Apesar de esse mau comportamento ecológico existir desde os primórdios da civilização, o termo “desenvolvimento sustentável” foi pela primeira vez discutido na década de 70, tornando-se relevante na década seguinte, mais precisamente no ano de 1988, quando foi publicado o Relatório de Brundtland – Nosso futuro comum (SIRVINSKAS, 2015, p.143).

O Relatório de Brundtland trouxe também pela primeira vez o conceito de Desenvolvimento Sustentável que se exteriorizou como sendo “o desenvolvimento que encontra as necessidades atuais sem comprometer a habilidade das futuras gerações de atender suas próprias necessidades” (BENDLIN & GARCIA, 2011, p.424).

A sustentabilidade nada mais é, de acordo com Miller Jr. (2015, p.5), do que:

A capacidade dos sistemas naturais da terra e sistemas culturais do ser humano de sobreviver às mudanças ambientais, desenvolver-se nelas e adaptar-se a essas condições em um futuro de longo prazo. É sobre pessoas preocupadas em deixar um mundo melhor para as próximas gerações.

O princípio do desenvolvimento sustentável preceitua o equilíbrio entre a proteção do meio ambiente e o desenvolvimento socioeconômico para que haja melhoria na qualidade de vida homem com utilização racional dos recursos naturais não renováveis, como afirma SIRVINKAS (2013, p.143).

O ambiente é tudo ao redor de nós. Interagimos em uma rede complexa de relações que nos conectam uns aos outros com e no mundo em que vivemos. Apesar dos inúmeros avanços tecnológicos e científicos, somos dependentes do ambiente para ter aquilo que precisamos para estarmos vivos e saudáveis, para Miller (2015, p.6). Disso decorre a necessidade de cuidar do meio ambiente, de forma que o desenvolvimento econômico não nos faça matar recursos que nunca mais poderão ser criados uma vez extintos.

Nas décadas de 70 e 80, o mundo debatia a questão: Como conciliar atividade econômica e conservação do ambiente? (ALMEIDA, 2002, p.53).

A conferência de Estocolmo, em 1972, foi o marco inicial para as discussões sobre o meio ambiente, abordando a relação entre a destruição desse e o desenvolvimento econômico dos países. Foi a primeira vez que se discutiu como corrigir os problemas causados pelo ser humano no meio ambiente (BENDLIN & GARCIA, 2011, 423).

Todavia, como mencionado, Fernando Almeida comenta (2002, p.55):

Foi o relatório da Comissão Brundtland que pôs em circulação a expressão “desenvolvimento sustentável”. Segundo Paulo Nogueira Neto, “ninguém lembra quem usou primeiro”. Mas certamente foi nesse momento que a gestão ambiental começou a evoluir para a gestão da sustentabilidade.

Foi nesse momento que se intensificou a análise dos problemas para o desenvolvimento mundial e sustentável: a dilapidação dos recursos ambientais e a pobreza, como fator principal dos danos ambientais (BENDLIN & GARCIA, 2011, p.424). Restava cada vez mais claro que os problemas ambientais estavam extremamente interligados aos problemas econômicos e sociais (ALMEIDA, 2002, p.55).

Essa discussão da pobreza como fato gerador dos danos ambientais permaneceu no decorrer dos anos, e em 1992, com a discussão ainda no ápice, ocorreu a ECO-92 ou RIO-92 - Conferência das Nações Unidas Sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, sediada na cidade do Rio de Janeiro[...] (BENDLIN & GARCIA, 2011, p.424).

Durante essa conferência foi constatado que se todos os seres humanos tivessem o mesmo nível de consumo dos habitantes mais ricos, a Terra não suportaria atender às necessidades de mais de 600 milhões de pessoas, como expõe Luís Paulo Sirvinskas (2015, p. 921). Confirmando o fato de que há necessidade de uma conscientização mundial e um comprometimento de todos os governantes e cidadãos para a preservação do planeta.

Ainda na década de 90, houve outro instrumento com o objetivo de reduzir a quantidade de poluentes do ar atmosférico para combater o efeito estufa. O documento foi colocado para ser assinado no dia 16 de março de 1998, no entanto, somente 124 países ratificaram o documento, sendo que o principal poluidor, EUA, se negou a ratificar o protocolo a pretexto de estagnação da sua economia (SIRVINSKAS, 2015, p. 921). O econômico e o ecológico permanecem em lados opostos.

Como forma de aferir as propostas estabelecidas em 1992, na ECO 92, a ONU promoveu em 2002 outro evento mundial com a finalidade de discutir o desenvolvimento sustentável, Rio +10, em Johannesburgo(BENDLIN & GARCIA, 2011, p.428). Nesse meio tempo, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD lançou os objetivos do milênio no ano 2000, sendo eles: 1)Erradicar a extrema pobreza e a fome; 2)Atingir o

ensino básico universal; 3) Promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres; 4) Reduzir a mortalidade na infância; 5) Melhorar a saúde materna; 6) Combater o HIV/Aids, a malária e outras doenças; 7) Garantir a sustentabilidade ambiental; 8) Estabelecer uma Parceria Mundial para o Desenvolvimento. Esses objetivos tinham como prazo para serem alcançados o ano de 2015.

Em 2012, o Brasil sediou a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento sustentável (Rio +20), entretanto, a conferência se ateve a meras propostas, postergando tudo para 2015, pois o texto repetiu promessas feitas na ECO-92 e adiou ações tidas como urgentes (SIRVINSKAS, 2015, p 929).

No dia 25 de setembro de 2015 foi aprovada a Agenda 2030, na Cúpula das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável, contendo 17 objetivos, sendo eles: 1) Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares; 2) Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável; 3) Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades; 4) Assegurar a educação inclusiva, equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos; 5) Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas; 6) Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos; 7) Assegurar o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia para todos; 8) Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos; 9) Construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação; 10) Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles; 11) Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis; 12) Assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis; 13) Tomar medidas urgentes para combater a mudança climática e seus impactos; 14) Conservação e uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável; 15) Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade; 16) Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis; 17) Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável (Disponível em: <http://www.pnud.org.br/ODS.aspx>).

A questão da sustentabilidade deve ser vista como meio primordial para a conservação do meio ambiente, considerando que o desenvolvimento econômico não estagnará, com tendência a crescer, e o meio ambiente, já degradado, deverá piorar de situação. A sustentabilidade surge como um modo de equilibrar as contas com o ambiente.

A Constituição brasileira faz a sua parte ao dispor no art. 225 que todas as pessoas têm o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, impondo a administração pública o dever de defender e preservar o meio ambiente (NAGLI, 2013, p.9-14). “Em outra via, apresentam os urbanistas, como premissa, a gestão sustentável das cidades [...]” (PIRES, 2014, p.75), pois o meio ambiente está mostrando com todo o seu desequilíbrio que se faz necessário um olhar mais atento ao planejamento urbanístico, principalmente, das metrópoles. Há necessidade de um novo modo de organização das cidades, de um novo urbanismo, para que essas se tornem saudáveis sendo a administração pública capaz de estabelecer esses mecanismos, com vistas a garantir condições elementares de existência.

A mudança e a educação ambiental devem começar a passos largos para que possamos mudar a conjuntura de desequilíbrio ambiental e garantir uma existência digna para esta e para as futuras gerações.

3. O melhoramento do plano urbanístico das cidades a partir da desapropriação

A questão urbana passou a ganhar relevo nas discussões jurídicas após a Revolução Industrial, diante das mudanças relacionadas à distribuição populacional, resultando na formação dos primeiros núcleos urbanos.

Com a elevação da concentração populacional, os problemas típicos das grandes cidades começaram a surgir, denunciando a escassez dos espaços habitáveis, a precariedade nos transportes e no saneamento e, ainda, a elevação dos índices de poluição e degradação do meio ambiente de forma descontrolada.

Desse modo, a necessidade de organizar o desenvolvimento e o crescimento urbano e de diminuir o déficit habitacional deu ensejo à criação de políticas públicas, realizadas por meio do planejamento urbanístico e de normas quanto ao uso e à ocupação do solo, direcionadas às áreas consideradas prioritárias e à solução dos problemas derivados da urbanização moderna (NEVES, 2004, p.242).

A política urbanística surge como um meio de ordenação das cidades, criando condições adequadas de habitação, trabalho, recreação e circulação humana.

O desenvolvimento das cidades deve ser planejado através de políticas urbanas condicionadas pelas normas internacionais e constitucionais pátrias, voltadas ao direito ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado, promovendo-se o

desenvolvimento sustentável, que atenda as necessidades essenciais da população, isto é, o desenvolvimento urbano como política pública que torne efetivos os direitos humanos, garantindo uma qualidade de vida digna, para as presentes e futuras gerações (COLLAÇO, 2010, p.180).

Dessa forma, o planejamento urbano incorpora um dos grandes dilemas da humanidade: compatibilizar desenvolvimento econômico, justiça social e preservação ambiental. É um instrumento de formulação e execução de políticas públicas a serviço, principalmente, do município, e deve ser utilizado como ferramenta de construção da democracia participativa. Consequentemente, é um elemento de extrema importância no Estado de Direito do Meio Ambiente (DEXHEIMER, p.2006, p. 122-124).

Diante disso, com base no já mencionado art. 182 da Constituição Federal, foi editado o Estatuto da Cidade, lei federal n. 10.257/2001, que regulamenta, no âmbito urbanístico, o uso de instrumentos previstos na Carta Magna, entre eles a desapropriação, e dispõe, também, acerca de novos institutos, tais como os direitos de superfície e preempção, e a outorga onerosa do direito de construir.

De acordo com esta lei, as exigências fundamentais de ordenação da cidade, constantes no plano diretor, devem voltar-se a assegurar o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, observadas as diretrizes inscritas em seu art. 2º.

A Lei n. 10.257/2001 trouxe à baila, ainda, inúmeros dispositivos que atendem à observância da preservação ambiental, imposta pelo art. 225 da Constituição: estudo de impacto ambiental – EIA (art. 4º, inc. VI); consideração de que o direito a cidades sustentáveis passa pelo direito ao saneamento ambiental; de que a ordenação e o controle do uso do solo são formas de evitar a deterioração das áreas urbanizadas, a poluição e a degradação ambiental; a adoção de padrões de expansão urbana compatíveis com os limites de sustentabilidade ambiental; proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e, por fim, audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural (NOBRE JÚNIOR, 2002, p.55).

A hipótese de desapropriação disciplinada pelo referido diploma legal, em seu art. 8º¹ é aquela prevista no art. 182, §4º, inc. III, da Constituição Federal, ainda que, como visto no

¹Art. 8º Decorridos cinco anos de cobrança do IPTU progressivo sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização, o Município poderá proceder à desapropriação do imóvel, com pagamento em títulos da dívida pública.

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

item I do presente trabalho, esta não seja a única hipótese de desapropriação no âmbito urbanístico. Tal espécie de expropriação ficou conhecida como desapropriação-sanção, pois apesar de ser garantida a indenização, o proprietário é penalizado com a forma alongada e desvantajosa de pagamento.

O dispositivo constitucional enumera as medidas para o adequado aproveitamento do solo urbano de maneira sucessiva da seguinte forma: exigência de parcelamento ou edificação compulsórios; imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo e, por fim, a expropriação. As medidas requerem, para tanto, a existência de um Plano Diretor, direcionado a ordenar o crescimento e desenvolvimento das cidades. Ele é obrigatório para os Municípios com mais de vinte mil habitantes.

Para que um imóvel urbano seja desapropriado com fundamento no não atendimento à sua função social é necessário que a área esteja incluída no Plano Diretor como expõe Hadara (2005, p.49):

Não bastasse a competência concorrential do Município em matéria urbana, proclamada por unanimidade da doutrina, não bastasse a expressa previsão do art. 24, I, combinado com o art. 30, I e II, da CF, o Município recebeu da Carta Magna a incumbência direta de executar a política de desenvolvimento urbano, visando regular as funções sociais da cidade, através do Plano Diretor aprovado pela Câmara Municipal (art. 182 e §1º), fazendo com que o conceito de função social da propriedade urbana derive exclusivamente do que for estabelecido nas normas do Plano Diretor (§3º). [...]

A inclusão de área nesse Plano significa que a Administração pretende investir naquele campo de ação dotando-a de melhoramentos públicos, buscando sua adequação à nova realidade, que o crescimento da cidade está a exigir. Isso legitima a ação do poder público contra os proprietários que não estejam dando destinação adequada a seus imóveis.

Além da inclusão da área no Plano Diretor, é necessária, ademais, a existência de lei específica que aprove o melhoramento ao qual deve servir a propriedade, fixando seus limites, confrontações e características que permitam a identificação completa do bem.

Assim, esta espécie de desapropriação urbanística possui como requisitos: a inclusão da área no Plano Diretor do Município; que os proprietários do bem tenham sido previamente

§ 2º O valor real da indenização:

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

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

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

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

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

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

intimados para realizarem o parcelamento ou edificação compulsórios; que, não cumprida essa determinação, tenham sido submetidos à tributação progressiva no tempo relativa ao IPTU; aprovação do melhoramento por lei específica; declaração do interesse social dos imóveis atingidos pelo melhoramento, por ato do Executivo e, por fim, autorização prévia do Senado para emissão de títulos da dívida pública para fazer face ao pagamento do valor real da indenização e dos juros legais.

Destaca-se, no presente estudo, a destinação que deve ser dada ao bem expropriado oriundo da desapropriação urbanística, havendo uma importante diferença em relação à desapropriação tradicional. Nesta, o bem é obrigatoriamente integrado ao patrimônio do ente expropriante, enquanto na desapropriação urbanística o imóvel, ainda que possa permanecer em poder do Município, está sujeito também a sua transferência a terceiros, a fim de que cumpra a função a ele destinada, de acordo com o interesse público (NEVES, 2004, p. 261).

Conforme a lei, o Município tem o prazo de cinco anos para proceder o adequado aproveitamento do imóvel, a partir da expropriação, ou transferi-lo a terceiros. Não efetuado o adequado aproveitamento no prazo, de acordo com o art. 52, inc. II, do Estatuto, o administrador municipal comete ato de improbidade administrativa, sendo, conseqüentemente, penalizado. Além disso, ao proprietário remanescerá o direito de reaver o imóvel, através da retrocessão, como afirma Oliveira (2005, p. 60).

Ressalta-se que o procedimento desta espécie de desapropriação deve também seguir o Decreto 3.365/41, eis que o Estatuto da Cidade nada dispôs a respeito.

A desapropriação-sanção sofre severa crítica, tendo em vista que, na prática, seus efeitos levariam cerca de dez anos para serem observados. Isso porque, antes de se utilizar do instituto, o Município deve editar o plano diretor e, em seguida, lei específica determinando o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios.

Deverá, então, notificar o proprietário para apresentar projeto em até um ano e, depois, aguardar outros dois anos para o início das obras. Desatendida a obrigação dentro desses prazos, deverá impor a cobrança do IPTU progressivo no tempo por, no mínimo, cinco anos. Só então, restando inerte o proprietário, poderá o ente municipal efetuar a desapropriação do bem (NEVES, 2004, p.265).

Além disso, a emissão de títulos da dívida pública municipal para o pagamento da indenização está submetida à prévia autorização do Senado.

Lembra-se, contudo, que esta é apenas uma das espécies de desapropriação postas à disposição do poder público e que, independente de se dar dentro das condições estabelecidas no Estatuto da Cidade ou nos moldes da Constituição e do Decreto n. 3.365/41, ela é um importante instrumento para a execução de projetos urbanísticos, dos mais simples, tais como

a implantação de novas estradas, aos mais complexos, como a regular ocupação do solo e a implantação de sistema de saneamento básico.

Hely Lopes Meirelles, a propósito, chama de ‘desapropriação para urbanização ou reurbanização’ aquela que ocorre com base no art. 5º, “i”, do Decreto-lei 3.365/41 e no art. 44 da Lei 6.766/79² – Lei de Parcelamento do Solo – que permitem ao Poder Público, especialmente ao Município, decretá-la e promovê-la para a correta implantação de novos núcleos urbanos, ou para fins de zoneamento ou renovação de bairros envelhecidos e obsoletos, que estejam a exigir modificações a fim de darem ao local funcionalidade compatível com sua nova destinação. E acrescenta:

A desapropriação, em tais casos, tem como utilidade pública a própria urbanização ou a reurbanização, e, uma vez realizada na conformidade dos planos urbanísticos correspondentes, permite a alienação das áreas e edificações excedentes das necessidades públicas a particulares, dando-se preferência aos desapropriados (MEIRELLES, 2013, p. 189).

Tem-se, assim, que a desapropriação é um importante meio que o Poder Público possui para a efetivação do planejamento urbanístico sustentável. A sustentabilidade deve reger os processos de parcelamento e uso do solo, a política urbana, a regulação da mobilidade e acessibilidade aos equipamentos urbanos.

A função social do espaço urbano, percebida no influxo da sustentabilidade, pressupõe, portanto, a articulação de políticas econômicas, sociais e urbanas para, ao mesmo tempo, coibir a segregação socioespacial, atenuar a privatização do espaço público e, sobretudo, incitar a conscientização acerca da assunção de responsabilidade pelas cidades (PIRES, 2013, p.84).

A desapropriação, nesse prisma, consolida-se como um meio de ordenação do caos urbano, atingindo, também, as áreas a serem urbanizadas, a fim de que o crescimento ocorra de forma organizada, dando aplicação prática aos princípios constitucionais e apaziguando as tensões sociais e econômicas que recaem sobre o direito de propriedade e ocupação racional dos solos urbano e rural.

²Decreto-lei n. 3.365/41: 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;(Redação dada pela Lei nº 9.785, de 1999).

Lei 6.766/79: Art. 44. O Município, o Distrito Federal e o Estado poderão expropriar áreas urbanas ou de expansão urbana para loteamento, demolição, reconstrução e incorporação, ressalvada a preferência dos expropriados para a aquisição de novas unidades.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O uso do instituto da desapropriação civil para fins de melhoramento do meio ambiente urbano, além de ser um modo de efetivar o princípio constitucional ambiental da sustentabilidade, é um meio viável de diminuição das mazelas causadas pelo ser humano no ambiente em que vive.

Talvez o homem seja o único ser capaz de se autodestruir, pois a partir do momento em que ignora os danos que causa no planeta através da poluição, da miserabilidade e do consumo exacerbado, entre outros, faz com que o meio ambiente revide, de forma às vezes inesperada, pelo intermédio de catástrofes, tais como desastres naturais, aquecimento global, etc.

A desapropriação usada para fins de planejamento urbanístico nada mais é do que um instrumento acessível ao Poder Público para a realização de políticas voltadas ao meio ambiente e, conseqüentemente, ao ser humano, tendo em vista a supremacia do interesse público e a grande necessidade de se viver dignamente no espaço urbano.

Na atualidade, a sua efetivação, que se dá com o pagamento da indenização ao particular e com a transferência da propriedade, é reconhecidamente morosa e ocorre da pior forma: através de ações judiciais que levam anos para chegar ao fim, onerando os cofres públicos e, inúmeras vezes, fazendo com que a indenização seja paga aos sucessores dos expropriados, eis que estes não sobrevivem ao processo e à lentidão do regime de precatórios, através do qual ocorre grande parte dos pagamentos.

Observa-se, além disso, que a partir do momento em que os administradores deixarem de efetuar obras, abrir estradas ou realizar qualquer edificação com objetivos apenas eleitoreiros, o instituto da desapropriação poderá, mais e mais, ser visto como um importante mecanismo de modernização das cidades e a chave para um planejamento urbanístico que tenha como meta primordial o desenvolvimento sustentável.

Acrescenta-se que, apesar da sua morosidade e do condicionamento a uma série de requisitos legais, o planejamento urbano é, sem dúvida, uma importante ferramenta na busca por uma melhor qualidade de vida, principalmente nas metrópoles, onde os males são maiores. E, para as pequenas e médias cidades, uma oportunidade valiosa de não caírem nos mesmos equívocos que transformaram os grandes centros no caos que hoje se observa.

Destaca-se que o meio ambiente está mostrando, com todo o seu desequilíbrio, a necessidade de um olhar mais atento dos governantes e da população em geral para com ele. Nada melhor do que usar mecanismos legais existentes em prol da sociedade.

A sustentabilidade deve reger a gestão pública, de modo a utilizar a desapropriação para o melhoramento do espaço urbano, com vistas a garantir condições básicas para a existência humana, por consequência ambiental.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Fernando. **O bom negócio da sustentabilidade**. Rio de Janeiro, RJ: Nova Fronteira, 2002. 191 p.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 17. Ed. São Paulo: Atlas, 2015. 1422 p.

BENDLIN, Samara Loss; GARCIA, Denise Schmitt Siqueira. **Dimensão social do princípio da sustentabilidade frente ao artigo 6º da constituição da república federativa do Brasil de 1988**. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.6, n.2, 2º quadrimestre de 2011. Disponível em: <www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791>. Acessado em: dez de 2015.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 3 jan. 2016.

_____. **Decreto-lei n. 3.365**, de 1941. Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/De13365.htm> Acesso em: 3 jan. 2016.

_____. **Lei n. 4.132**, de 1962. Define os casos de desapropriação por interesse social e dispõe sobre sua aplicação. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4132.htm> Acesso em: 3 jan. 2016.

_____. **Lei n. 6.766**, de 1979. Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6766.htm> Acesso em: 5 jan. 2016.

_____. **Lei n. 10.257**, 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/LEIS_2001/L10257.htm> Acesso em: 4 jan. 2016.

COLLAÇO, Maria Heliadora do Vale Romeiro. O direito urbanístico-ambiental brasileiro - Paradigma para a sustentabilidade. **Revista Forense**, Rio de Janeiro , v.106, n.407, p. 171-197, jan./fev.2010.

DEXHEIMER, Marcus Alexandre. **Estatuto da Cidade e Democracia Participativa**. Florianópolis: OAB/SC Editora, 2006. 187 p.

ESPANHA. **Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana**. Disponível em: <<https://www.boe.es/boe/dias/2015/10/31/pdfs/BOE-A-2015-11723.pdf>> Acesso em: jan de 2016.

HARADA, Kiyoshi. **Desapropriação: doutrina e prática**. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2005. 404 p.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito de Construir**. 11 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013. 464 p.

MILLER JR., G. Tyler. **Ciência ambiental**. São Paulo, SP: Cengage Learning, 2015. 464 p.

NEVES, Maria Carolina Scheidgger. Desapropriação para fins de reforma urbana e o estatuto da cidade: Lei n. 10.257/2001. **Revista Esmafe Escola de Magistratura Federal da 5ª Região Recife**, Escola da Magistratura Federal da 5ª Região v.6, abr. 2004, p. 235-268.

NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. Desapropriação para fins de reforma urbana. **Revista dos Tribunais** São Paulo, RT v.799, maio 2002, p. 52-63.

OLIVEIRA, Régis Fernandes de. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. 2 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005. 168 p.

PIRES, Maria Coeli Simões; COSTA, Mila Batista Leite Corrêa da. Sustentabilidade e função social do espaço urbano: direito à cidade e ressignificação. **Revista Brasileira de Direito Municipal – RBDM**, Belo Horizonte, ano 15, n. 53, p. 73-87, jul./set. 2014

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Sobre o Projeto do Milênio**. Brasil. Disponível em:<<http://www.pnud.org.br/odm.aspx>>. Acesso em: dez de 2015.

SALLES, José Carlos de Moraes. **A desapropriação à luz da doutrina e da jurisprudência**. 6 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009. 896 p.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 12 ed., São Paulo: Malheiros, 1996.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de direito ambiental**. 13. ed. São Paulo, SP: Saraiva, 2015.