

## **A IMPORTÂNCIA DA DESAPROPRIAÇÃO NO PROJETO LINHA VERDE**

**Vanilson Gomes Costa**

### **RESUMO**

Consiste o direito de propriedade em uma garantia fundamental do homem (art. 5.º da Constituição Federal/88), assegurada a sua inviolabilidade, nos termos da lei. Assim, tem a propriedade status de direito fundamental. Ademais, revela-se como o mais amplo direito de senhorio que pode se verificar sobre um bem (art. 1.228 do Código Civil/2002), porquanto assegura, sob o aspecto interno da relação de propriedade, poderes de uso, gozo e fruição sobre o bem, e, ainda, externamente, poder de reivindicação de quem injustamente o detenha.

O presente artigo foi elaborado com o propósito de aprofundar a discussão sobre o processo de negociação independentemente dos interesses social ou pública. Uma negociação bem-sucedida é aquela em que as partes envolvidas terminam conscientes de que o produto final é maior que a soma das contribuições individuais.

### **ABSTRACT**

It consists of the right of property in a fundamental guarantee of rights (art. 5. Federal/88 of the Constitution), ensure its inviolability, in accordance with law. So, has the property status of fundamental right. Moreover, it is the most extensive right of lordship that may occur on a fine (art. 1228 of the Code Civil/2002), because it ensures, on the internal aspect of the ownership, powers of use, enjoyment and enjoyment of good, and also externally, to claim power who unfairly holds.

This article was prepared with the purpose of deepening the discussion on the negotiation process regardless of social or public interests. A negotiating successful is one where the parties end up knowing that the final product is greater than the sum of individual contributions.

## INTRODUÇÃO

Desapropriação é o ato de extinguir o direito de posse sobre a terra ou sobre qualquer outra propriedade privada. É, em geral, um ato promovido pelo Estado. O proprietário do que foi desapropriado passa a ser o Estado. É um procedimento pelo qual o poder público retira compulsoriamente um bem certo de um particular, adquirindo para si esse bem, de acordo com o fundamento da supremacia do interesse público sobre o privado (fins sociais).

O objetivo do desenvolvimento deste trabalho é analisar e mostrar como funciona um processo de desapropriação, detectando pontos positivos e negativos dessa gestão e como esta poderá ser aplicado de forma linear na sociedade em geral.

Analisar a implantação e os resultados que podem ser obtidos no processo de desapropriação bem como as conseqüências geradas para a sociedade.

A metodologia utilizada é o método qualitativo. Este método preocupa-se em adequar à investigação de valores, atitudes, percepções e motivações do público pesquisado, com a preocupação primordial de entendê-los, em toda a sua profundidade. Oferece informações de natureza mais subjetiva e latente, implicando não só numa análise do discurso, como também em sua postura mais global, diante de questões que lhe são colocadas. Analisa e interpreta aspectos mais profundos, descrevendo a complexidade do comportamento humano e social. Fornece uma análise mais detalhada sobre as investigações, desapropriações, hábitos, atitudes, tendências de comportamento.

## REFERENCIAL TEÓRICO

### 1. DESAPROPRIAÇÃO

Conceitua-se a desapropriação como um direito do Estado que se traduz em procedimento regido pelo Direito Constitucional-Administrativo, visando à imposição de um sacrifício total, por justa causa, de determinado direito patrimonial, particular ou público – respeitada à hierarquia -, tendo como finalidade a aquisição pelo Poder Público ou de quem, delegadamente, cumpra o seu papel, por intermédio de indenização que há de ser prévia e justa efetuada o pagamento em dinheiro, com as ressalvas constitucionais expressas.

Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello [1], o conceito é, “procedimento através do qual o Poder Público compulsoriamente despoja alguém de uma propriedade e a adquire, mediante indenização, fundado em um interesse público”.

De início, entretanto, cumpre observar a natureza da aquisição que se dá pela desapropriação, e as modalidades e procedimentos desta, por serem temas essenciais à abordagem de seu momento consumativo.

Podem ser objeto de desapropriação as coisas passíveis de direito de propriedade, ou seja, todo bem móvel ou imóvel, público ou privado, corpóreo ou incorpóreo, incluindo-se aqui até mesmo direitos em geral, com exceção aos personalíssimos.

Por outro lado, não são passíveis de desapropriação o dinheiro ou moeda corrente nacional, excluindo-se aqui o dinheiro proveniente do estrangeiro, bem como moedas raras.

A Constituição Federal determina quem é competente para efetuar a desapropriação. Segundo enuncia, somente a União possui competência para legislar sobre o assunto (art. 22, II, Constituição Federal) dividindo-se a competência ainda quanto aos entes capazes de declararem a utilidade pública ou o interesse social de um bem para fins de expropriação; e os entes responsáveis pela efetiva desapropriação deste bem, ou seja, por praticar os atos concretos para realizá-la.

Melo Filho (2001), ressalta ser a desapropriação um modo *sui generis* de aquisição da propriedade, mas “pela forma como se consuma, é de ser considerada forma de aquisição originária, porque a só vontade do Estado é idônea a consumir o suporte fático gerador da transferência da propriedade, sem qualquer relevância atribuída à vontade do proprietário ou ao título que possua” .

Juarez Freitas (1997), observa que ela se caracteriza como modalidade de aquisição originária pelo Poder Público, pois o bem se incorpora ao domínio público com abstração plena de qualquer título antecedente, sem que se deva catalogá-la sequer como instituto misto.

## 2. MODALIDADES DE DESAPROPRIAÇÃO

De início, surge em nosso ordenamento a desapropriação clássica ou ordinária, em que se evidencia a supremacia do interesse público sobre o particular, realizada mediante indenização prévia, justa e em dinheiro, tendo como pressupostos a utilidade pública, a necessidade pública, e o interesse social.

Tem fundamento no art. 5º, XXIV, da CF, sendo que os referidos pressupostos, ou melhor, as hipóteses que se configuram como de necessidade ou utilidade pública, ou de interesse social, são definidos na legislação ordinária. Destacam-se o Decreto-lei nº 3.365/1941, que dispõe sobre os casos de desapropriação por utilidade pública, englobando aí os casos de necessidade pública (art. 5º), e a Lei 4.132/1962, que define os casos de desapropriação por interesse social.

A CF ainda contempla a desapropriação extraordinária, que é realizada quando o bem particular, que está sendo desapropriado, não está cumprindo a sua função social. Nesta, há indenização, mas não será prévia, nem em dinheiro. Cuida-se de desapropriação com caráter sancionatório, verificando-se em duas hipóteses.

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

“Art. 17. A expropriação de que trata esta lei prevalecerá sobre direitos reais de garantia, não se admitindo embargos de terceiro, fundados em dívida hipotecária, anticrética ou pignoratícia”.

“XXIV-A lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição”.

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

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

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

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

“Art. 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”.

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

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

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

“Art. 243. As glebas de qualquer região do País onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas serão imediatamente expropriadas e especificamente destinadas ao assentamento de colonos, para o cultivo de produtos alimentícios e medicamentosos, sem qualquer indenização ao proprietário e sem prejuízo de outras sanções previstas em lei”.

### **3. DESAPROPRIAÇÃO POR UTILIDADE PÚBLICA**

São considerados os seguintes casos: a) a segurança nacional; b) a defesa do Estado; c) o socorro público em caso de calamidade; d) a salubridade pública; e) a criação e melhoramento de centros de população, seu abastecimento regular de meios de subsistência; f) o aproveitamento industrial das minas e das jazidas minerais, das águas e da energia hidráulica; g) a assistência pública, as obras de higiene e decoração, casas de saúde, clínicas, estações de clima e fontes medicinais; h) a exploração ou a conservação dos serviços públicos; i) a abertura, conservação e melhoramento de vias ou logradouros públicos; a execução de planos de urbanização; o parcelamento do solo, com ou sem edificação, para sua melhor utilização econômica, higiênica ou estética; a construção ou ampliação de distritos industriais; j) o funcionamento dos meios de transporte coletivo; k) a preservação e conservação dos monumentos históricos e artísticos, isolados ou integrados em conjuntos urbanos ou rurais, bem como as medidas necessárias a manter-lhes e realçar-lhes os aspectos mais valiosos ou característicos e, ainda, a proteção de paisagens e locais particularmente dotados pela natureza; l) a preservação e a conservação adequada de arquivos, documentos e outros bens moveis de valor histórico ou artístico; m) a construção de edifícios públicos, monumentos comemorativos e cemitérios; n) a criação de estádios, aeródromos ou campos de pouso para aeronaves; o) a reedição ou divulgação de obra ou invento de natureza científica, artística ou literária; p) os demais casos previstos por leis especiais.

Para a construção ou ampliação de distritos industriais, inclui o loteamento das áreas necessárias à instalação de indústrias e atividades correlatas, bem como a revenda ou locação dos respectivos lotes a empresas previamente qualificadas. A sua efetivação depende de aprovação, prévia e expressa, pelo poder público competente, do respectivo projeto de implantação.

A desapropriação, pelos estados-membros, pelo distrito federal e pelos municípios, para os fins de criação ou ampliação de distritos industriais, que tenha por objeto imóvel rural, incluído em área declarada prioritária para fins de reforma agrária, depende de decreto do presidente da república.

A declaração de utilidade pública far-se-á por decreto do presidente da república, do governador, do interventor ou do prefeito.

Em sendo declarada a utilidade pública, ficam as autoridades administrativas autorizadas a penetrar nos prédios compreendidos na declaração, podendo recorrer, em caso de oposição, ao auxílio de força policial. Àquele que for molestado por excesso ou abuso de poder, cabe indenização por perdas e danos, sem prejuízo da ação penal.

O poder legislativo poderá tomar a iniciativa da desapropriação, cumprindo, neste caso, ao executivo, praticar os atos necessários à sua efetivação.

É vedado ao poder judiciário, decidir se verificam ou não os casos de utilidade pública.

A desapropriação deverá efetivar-se mediante acordo ou intentar-se judicialmente, dentro de cinco anos, contados da data da expedição do respectivo decreto e findos os quais este caducará, sendo extinto em cinco anos o direito de propor ação que vise a indenização por restrições decorrentes de atos do poder público.

#### **4. PROJETO DE SUCESSO**

“O planejamento estratégico pode ser encarado como um programa permanentemente composto de vários projetos que devem ser administrados com base em gerência de múltiplos projetos”. (Casarotto Filho, Fávero e Castro, 1999)

##### **4.1. DUPLICAÇÃO DA AVENIDA ANTONIO CARLOS**

Segundo a Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas, a duplicação da Avenida Antonio Carlos vai beneficiar mais de 3 milhões de pessoas. O projeto vai gerar empregos, atrair investimentos, movimentar o comércio e agilizar, com segurança, o deslocamento de trabalhadores.

A duplicação da Antonio Carlos vai aumentar a fluidez no tráfego, reduzindo os custos operacionais do sistema de transporte. Pedestres e população vizinha terão mais segurança. O acesso do trabalhador será mais rápido. Com a requalificação de áreas urbanas, a poluição irá diminuir.

Os investimentos na região tendem a crescer com a valorização de imóveis comerciais e residenciais sob a área de influência da Avenida e a possibilidade da mudança de zoneamento da área. O desenvolvimento vai permitir a atração e instalação de empreendimentos, gerando empregos diretos e indiretos durante e depois da construção da obra. ([www.transportes.mg.gov.br](http://www.transportes.mg.gov.br))

##### **4.2. DESAPROPRIAÇÕES E INDENIZAÇÕES**

Segundo a Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas, nesta etapa, R\$ 111 milhões serão destinados a 240 desapropriações. Nas duas primeiras etapas, concluídas em novembro, o Governo do Estado investiu R\$ 16 milhões, recursos transferidos para a Prefeitura de Belo Horizonte através da Codemig, para serem aplicados na desapropriação e na indenização dos proprietários dos imóveis. O investimento do Estado impulsionou o ritmo das obras, pois permitiu maior agilidade na remoção das famílias que residiam às margens da avenida. ([www.transportes.mg.gov.br](http://www.transportes.mg.gov.br))

O processo de desapropriação dos imóveis construídos às margens da avenida está praticamente concluído, o que assegura a manutenção do cronograma de obras previsto. O maior gargalo que se tinha era o processo de desapropriação, 80% dele já estão resolvidos e tem agora um período de algumas questões que estão sendo resolvidas judicialmente para que possa a ter 100% desse problema resolvido.

Não há, por parte daqueles que estão conduzindo essas negociações, qualquer sinal de risco de paralisação ou atraso das obras em função de atrasos das desapropriações. A execução das intervenções está a cargo do Governo do Estado e as remoções e desapropriações sob a responsabilidade da Prefeitura, por meio da Sudecap. Neste novo trecho a ser alargado, está prevista a construção de viadutos e trincheiras nas principais intercessões da avenida para a melhoria das ligações entre os bairros do entorno.

O direito de indenização está protegido pela nossa Constituição Federal, que determina que ela seja prévia, justa e em dinheiro, salvo a hipótese descrita nos artigos 182, §4º, III e 184, do mesmo diploma.

O cálculo do quantum (uma quantidade unitária, de algo de natureza qualquer, abstrata ou concreta) a ser indenizado deve levar em consideração aspectos como: a) o valor do bem expropriado, incluindo-se aqui as benfeitorias que já existiam no imóvel antes do ato expropriatório; b) lucros cessantes e danos emergentes; c) juros compensatórios, merecendo destaque aqui as súmulas 164 e 618 do Supremo Tribunal Federal; e a nº 69, proferida pelo Superior Tribunal de Justiça; d) juros moratórios; e) honorários advocatícios; f) custas e despesas processuais; g) correção monetária e h) despesas relativas ao desmonte e transporte de mecanismos instalados e em funcionamento (art. 25, parágrafo único do mesmo decreto-lei).

Em conclusão, é a própria Constituição Federal que estabelece que os valores recebidos em virtude de desapropriação constituem indenização prévia e justa, ou seja, em mera reposição do patrimônio expropriado, o que não constitui acréscimo patrimonial. E, se não há acréscimo patrimonial, não deve haver tributação pelo imposto de renda. Portanto, a indenização recebida pela pessoa jurídica, destinada a recompor o patrimônio reduzido pela desapropriação, não poderia ser considerada como renda tributável. O artigo 15 do decreto-lei nº 3.365/41 abre a possibilidade do Poder Público requerer ao juiz a imissão provisória na posse, ainda no início da lide, mas esta só será concedida se for verificada urgência e depositado em juízo valor fixado segundo critério previsto em lei, em favor do proprietário.

## 5. CONCLUSÃO

A desapropriação do ponto de vista do direito civil é a perda da propriedade. É o ato pelo qual a administração, sob várias formas: necessidade ou utilidade pública, ou interesse social, obriga o proprietário a transferir seu bem ao Estado e que o poder legislativo poderá tomar a iniciativa da desapropriação.

No Brasil, É garantido o direito de indenização, pois está protegida pela Constituição Federal em suas cláusulas pétreas, e o código civil costuma proteger a propriedade com muito rigor. Por outro lado, a propriedade tem de atender aos seus fundamentos sociais: se é casa, para habitação; se é terra, para o cultivo. Quando a propriedade não é exercida para os fim que é concebida, pode ocorrer a desapropriação.

É garantido o direito de indenização, pois esta protegida pela Constituição Federal.

<sup>1</sup> “Art. 31. Ficam sub-rogados no preço quaisquer ônus ou direitos que recaiam sobre o bem expropriado”.

<sup>1</sup> “Art. 17. A expropriação de que trata este lei prevalecerá sobre direitos reais de garantia, não se admitindo embargos de terceiro, fundados em dívida hipotecária, anticrética ou pignoratícia”.

<sup>1</sup> “XXIV-A lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição”.



## 7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CRETELLA JÚNIOR, José. *Comentários às leis de desapropriação*. São Paulo: José Bushatsky, 1972. 470 p.

FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira. *Desapropriação*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1996. 568 p.

CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL: *legislação processual em vigor*. 35. ed., atual. São Paulo: Saraiva, 2003. 2104 p.

SABINO JUNIOR, Vicente. *Da desapropriação: por utilidade pública, por interesse social; doutrina, legislação, jurisprudência, prática..* São Paulo: José Bushatsky, 1972. 264 p.

TEMER, Michel. *Elementos de direito constitucional*. 8. ed., rev., de acordo com a Constituição Federal de 1988. São Paulo: RT, 1991. 222 p.

LEVENHAGEN, Antônio José de Souza. *Posse, possessória e usucapião*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1986. 160 p.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 14 ed. - São Paulo: Atlas, 2002.

MELLO, Celso Antônio Bandeira . *Curso de Direito Administrativo*. 13 ed. - São Paulo: Malheiros Editores, 2001.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 2 ed. - São Paulo: Saraiva, 20

CONSTITUIÇÃO FEDERAL, de 05.10.88. Atualizada com as Emendas Constitucionais Promulgadas

MELO FILHO, Álvaro - *Revista de Processo* – volume 75

FREITAS, Juarez. *Os atos administrativos de discricionariedade vinculada aos princípios*. Estudo de direitos administrativos. 2º edição, Malheiros Editores, São Paulo, 1997.

CELSO, Antônio Bandeira de Mello, *Curso de Direito Administrativo*, 20ª ED, Malheiros editores.

CASAROTTO FILHO, N., FÁVERO, J. , CASTRO. J.E.. *Gerência de Projetos/Engenharia Simultânea*. São Paulo: Atlas, 1999.