Estratégia
CONCURSOS

Aul

Direito Urbanístico p/ TCM-SP (Agente de Fiscalização - Ciências Jurídicas) Com Videoaulas - 2019

Professor: Equipe Igor Maciel, Igor Maciel, Rosenval Júnior

SUMÁRIO

Sumário 1
1 - Apresentação do Professor e do Curso 6
2 – Conceitos Básicos 7
2.1 – O conceito de cidade 7
2.2 – Urbanismo X Urbanização 7
3 – Princípios e Elementos do Direito Urbanístico 9
Como este ponto já foi cobrado em prova? 13
3.1 - Direito de Construir e Direito de Propriedade 15
3.2 - Justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização ... 18
4 – Aspectos Constitucionais do Direito Urbanístico 19
4.1 – Considerações Iniciais 19
O que é Plano Diretor? 19
E o que é função social da propriedade urbana? 20
E se a propriedade urbana não cumprir sua função social, quais as sanções que podem ser impostas ao proprietário do imóvel? 20
É possível a desapropriação de imóvel urbano? 22
Como este ponto já foi cobrado em prova? 23
4.2 – Usucapião Urbano 24
Como este ponto já foi cobrado em prova? 25
4.3 – Das Normas de Direito Urbanístico previstas na Constituição Federal 26
5 – Da Região Metropolitana 30
Como este ponto já foi cobrado em prova? 31
Como este ponto já foi cobrado em provas? 35
6 - Política Fundiária 44
7 – Política Agrícola 46
Regras Gerais – Constituição Federal 46
Constituição Federal – Itens Específicos 46
Constituição Federal – Usucapião Rural 47
8 – Direito Urbanístico e Direito à Cidade 48
8.1 – Autonomia Científica 48
8.2 - Princípios 49

Como este ponto já foi cobrado em prova? 54
8.3 - Direito de Construir e Direito de Propriedade 55
8.4 - Justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização ... 58
8.5 - Poder de Polícia Urbanístico 58
Como este ponto já foi cobrado em prova? 60
8.6 - Ordenação, uso e ocupação do solo urbano 61
Definição de zona urbana; 61
Da ordenação e zoneamento do solo; 62
Conceitos importantes; 65
A questão do Solo Criado; 66
8.7 - Licenças Urbanísticas 70
Considerações Iniciais; 70
Princípios Informadores das Licenças urbanísticas; 71
Espécies; 72
8.8 - Responsabilidade Administrativa, Civil e Penal 73
9- Poder de Polícia Municipal 75
9.1 – Introdução 75
9.2 – Atributos 77
9.3 – Guarda Municipal (Polícia Administrativa X Polícia Judiciária) 77
9.4 - Ciclos do Poder de Polícia e delegação para ente privado 80
9.5 – Meios de atuação 82
9.6 – Sanções 82
9.7 – Principais atuações do Município no exercício do Poder de Polícia 83
9.7.1 – Policiamento de Construções 83
9.7.2 – Polícia Sanitária 86
9.7.3 – Polícia das águas 87
10 – Introdução ao instituto da desapropriação 90
Desapropriações ordinárias 91
Desapropriações extraordinárias 91
Expropriações 92
11 - Desapropriação por utilidade pública ou interesse social 93
Fase declaratória da desapropriação 95
Fase executória da desapropriação 97

Competência para processar e julgar a demanda; 97
Legitimidade Ativa e Passiva; 98
Citação; 99
Resposta do Réu e Revelia; 101
Imissão Provisória na Posse de Imóvel Rural; 103
Imissão Provisória na Posse de Imóvel Residencial Urbano; 106
Desistência da Ação de Desapropriação; 107
Honorários Advocatícios; 108
Sentença, reexame necessário e coisa julgada; 110
Juros na desapropriação; 110
12 - Desapropriação Indireta 114
Conceito 114
Desapropriação Indireta X Limitação administrativa 115
13 – Retrocessão e Tredestinação 117
14 – Desapropriação para fins de reforma agrária 118
Legitimidade 119
Petição e Despacho Inicial 120
Contestação 122
Citação e intervenção do Ministério Público; 123
Sentença, recurso e reexame necessário; 125
Custas processuais e honorários advocatícios 126
15 – Desapropriação para fins urbanísticos 128
15.1 - Requisitos 129
Parcelamento, edificação e utilização compulsórios 129
IPTU progressivo no tempo 132
Desapropriação 133
Como este ponto já foi cobrado em prova? 134
15.2 – Valor Real da Indenização 134
15.3 – Títulos e poder liberatório 136
15.4 – Procedimento Expropriatório 136
15.5 - Adequado aproveitamento do imóvel pelo Município 137
Como este ponto já foi cobrado em prova? 138
16 – Expropriação de glebas com plantações ilegais 140

17 – Limitação e Servidão Administrativa 141
Como este ponto já foi cobrado em prova? 142
Como este ponto já foi cobrado em prova? 143
18 - Legislação Pertinente 146
19 - Jurisprudência Correlata 151
20 - Bibliografia 157
21 - Resumo da Aula 158
22 – Questões Objetivas: parte 01 168
22.1 – Questões objetivas 168
22.2 – Gabaritos 173
22.3 – Comentários 174
24 – Questões Objetivas: parte 02 185
22.1 - Questões Objetivas 185
22.2 – Gabaritos 192
22.3 - Comentários 193
23 – Questões Objetivas: parte 03 211
23.1 – Questões objetivas 211
23.2 – Gabaritos 214
23.3 – Comentários 215
24 – Questões Objetivas: parte 04 219
24.1 - Questões Objetivas 219
24.2 – Gabaritos 224
24.3 - Comentários 225
25 – Questões Objetivas 233
25.1 – Questões 233
25.2 - Gabaritos 243
25.3 - Comentários 244
26 – Questões sem comentários 271
26.1 – Questões objetivas 271
26.2 – Gabaritos 278
26.3 – Comentários 279

27 - Considerações Finais 293

1 - APRESENTAÇÃO DO PROFESSOR E DO CURSO

Olá pessoal, tudo bem? Meu nome é Igor Maciel, sou advogado e professor.

Graduado na Universidade Federal de Pernambuco, com extensão na Universidade de Coimbra/Portugal. Especialista LLM em Direito Corporativo pelo IBMEC/RJ. Mestre em Direito e Políticas Públicas pelo UNICEUB/DF.

Minha atuação profissional é centrada no Direito Público, lidando, inclusive com diversas causas em face de Municípios, sendo o Direito Urbanístico matéria que possuo grande interesse.

Trata-se de tema relevante para concursos públicos com possibilidade de cobrança tanto na prova objetiva como também em provas subjetivas.

Procuraremos, neste curso, analisar as questões de concurso e os últimos julgados do STJ e do STF acerca do tema. A ideia é fazer um curso com bastante jurisprudência e focando nas questões de concursos das principais bancas do Brasil.

Isto porque, meus amigos, quando analisamos a profundidade com que as bancas, em geral, têm cobrado a matéria de direito urbanístico, perceberemos que facilmente conseguiremos superar todas as questões da prova, com um curso relativamente rápido e prático. Estou à disposição dos senhores.

O cronograma das aulas deste curso foi planejado conforme editais de concursos anteriores (TCM-SP). Assim, alguns dos tópicos da aula 00, por exemplo, estarão presentes em aulas posteriores, visto que alguns "tópicos" do edital estão inseridos nas leis também presentes neste.

Grande abraço,

Igor Maciel

profigormaciel@gmail.com

Convido-os a seguir minhas redes sociais. Basta clicar no ícone desejado:

@ProfIgorMaciel

2 – CONCEITOS BÁSICOS

Antes de iniciarmos nossa aula, necessário discutirmos alguns conceitos básicos necessários ao domínio e aprendizado da matéria. Vejamos um a um.

2.1 – O CONCEITO DE CIDADE

O conceito de urbanismo está diretamente ligado ao conceito de cidade e às naturais necessidades conexas da civilização reunida em um mesmo espaço territorial. Determinar o significado de cidade não é tarefa fácil, eis que nem todo aglomerado urbano poderá ser assim considerado.

Para José Afonso da Silva (2015, p. 26):

> *Cidade, no Brasil, é um núcleo urbano qualificado por um conjunto de sistemas político-administrativo, econômico não-agrícola, familiar e simbólico como sede do governo municipal, qualquer que seja sua população.* ***A característica marcante da cidade no Brasil consiste no fato de ser um núcleo urbano, sede do governo municipal.***

O conceito de cidade no Brasil, portanto, está intimamente ligado à ideia de sede do governo municipal.

2.2 – URBANISMO X URBANIZAÇÃO

O termo urbanização é empregado para designar o processo pelo qual a população urbana cresce em proporções superiores à população rural, fenômeno de concentração urbana característico de países industrializados.

Tal processo gera enormes problemas relacionados à deterioração do ambiente, a desorganização social, além de causar males relacionados à higiene e ausência de saneamento básico.

Para solucionar tais problemas, é necessária a intervenção do Poder Público que o faz com o objetivo de transformar o ambiente urbano. Neste cenário é que surge o **urbanismo** como técnica e ciência.

Tradicionalmente o direito urbanístico era visto como a ciência que estuda a sistematização das cidades, sob o ponto de vista de seu ordenamento territorial, concepção que se restringia aos limites das cidades. Contudo, para a concepção moderna, o direito urbanístico (MIRANDA, 2009, pg. 02):

> *deixa de ser mera disciplina da cidade e passa para projetos de estruturação regional e, posteriormente, os planos nacionais de um país.*

> *Tal concepção moderna deve-se ao reconhecimento de que a cidade não é entidade com vida autônoma, destacada e isolada no território. Em verdade, o urbanismo ultrapassa os limites da cidade para englobar um território inteiro, que se influencia mutuamente, devendo, ser estudado de forma sistêmica e conjugada.*

Assim, o direito urbanístico visa precipuamente a disciplinar a ordenação dos territórios das cidades, mas, conforme leciona José Afonso da Silva, seus preceitos incidem também sobre as áreas rurais, no vasto campo da ecologia e da proteção ambiental, intimamente relacionadas com as condições de vida humana em todos os núcleos populacionais, da cidade e do campo. (2015, pg. 38).

Para José Afonso da Silva, ainda é cedo falar-se em autonomia do direito urbanístico no Brasil, haja vista ser uma disciplina oriunda das recentes transformações culturais ocorridas no mundo (desenvolvimento das cidades e migração da população dos campos para as cidades).

Certo é que as normas de Direito Urbanístico inserem-se no campo das normas de Direito Público e são assim consideradas (DA SILVA, 2015, pg. 38):

> *todas as que tenham por objeto disciplinar o planejamento urbano, o uso e a ocupação do solo urbano, as áreas de interesse especial (como a execução das urbanificações, o disciplinamento dos bens urbanísticos naturais e culturais), a ordenação urbanística da atividade edilícia e a utilização dos instrumentos de intervenção urbanística.*

3 – PRINCÍPIOS E ELEMENTOS DO DIREITO URBANÍSTICO

Na Constituição Federal encontramos alguns fundamentos genéricos para o Direito Urbanístico, como o princípio da dignidade da pessoa humana (artigo 1º, inciso III) e o princípio da igualdade.

Contudo, é no artigo 182, da Constituição Federal que se encontram os fundamentos constitucionais mais relevantes para o tema estudado: o princípio da função social da propriedade e da função social das cidades.

> *Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das* ***funções sociais da cidade*** *e garantir o bem- estar de seus habitantes.*
>
> *§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.*
>
> ***§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.***

A função social da propriedade está destacada, ainda, nos artigos 5º, inciso XXIII e 170, inciso III:

> *Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:*
>
> *XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;*
>
> *Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:*
>
> *(...)*
>
> *III - função social da propriedade;*

Quando a propriedade urbana atende à sua função social?

Questão bastante cobrada em prova e de fácil percepção diz com o cumprimento da função social da propriedade.

Esta está satisfeita quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

Neste sentido:

> *Art. 182.*
>
> ***§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.***

Há, ainda, outros importantes princípios aplicáveis à matéria:

a) **Princípio de que o urbanismo é uma função pública** e exatamente por isto é necessária uma **conformação da propriedade urbana** com as normas de ordenação urbanística. Nos dizeres de RECH (2010, pg. 69):

> *É o princípio que permite ao Poder Público através da edição de normas de direito urbanístico, atuar no meio social e no domínio privado, regulamentar a função social da propriedade a ser ocupada, o interesse e bem-estar coletivo, como forma de assegurar a cidadania e a dignidade da pessoa humana.*

b) **Princípio da afetação das mais-valias ao custo da urbanificação**, segundo o qual cabe aos proprietários arcarem com os custos da urbanificação, dentro dos limites do benefício dela decorrente. Assim, uma vez que a urbanização irá melhorar as condições dos lotes dos proprietários, cabe a estes satisfazer parte dos gastos.

Trata-se de princípio consubstanciado no artigo 2º, inciso XI, do Estatuto das Cidades:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

XI – recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos;

c) **Princípio da justa distribuição dos benefícios e ônus derivados da atuação urbanística**, visto em tópico específico abaixo;

d) **Princípio da conformação da propriedade urbana e rural**, segundo o qual afirma-se (RECH, 2010, pg. 70):

que o direito urbanístico é o instrumento que visa a dar formato ou forma ao uso da propriedade urbana e rural estabelecendo regras de ocupação, atividades permitidas, limitações do direito de propriedade, etc, formas de parcelamento do solo, índices construtivos, formas que venham a assegurar a função social da propriedade e o interesse público.

e) **Princípio da sustentabilidade,** consubstanciado no artigo 225, da Constituição Federal e no inciso I, do artigo 2º, do Estatuto das Cidades:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá- lo para as presentes e futuras gerações.

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

*I – **garantia do direito a cidades sustentáveis,** entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;*

f) **Princípio da participação popular na definição e na alteração do Plano Diretor ou projeto da cidade,** consubstanciado no inciso II, do artigo 2º, do Estatuto das Cidades:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

Tal princípio estabelece a gestão democrática da cidade, com a efetiva participação popular no planejamento urbano, que deve atender aos interesses dos cidadãos que residem na cidade, em especial no que diz respeito às suas necessidades básicas.

Para RECH (2010, pg. 76):

> *Isso significa que todas as normas urbanísticas que venham a ser definidas ou alteradas pelos municípios, bem como seu acompanhamento, devem ser objeto de participação popular. Qualquer lei urbanística municipal, que crie ou modifique o Plano Diretor, e que não tenha passado pela gestão democrática envolvendo a participação popular, é ilegal e passível de nulidade.*

Em verdade, todos esses princípios foram acolhidos pelo Estatuto das Cidades que de forma expressa ou implícita previu diversas diretrizes ao Direito Urbanístico em seu artigo 2º. Destacaremos os itens que pensamos mais relevantes:

> *Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:*
>
> *I – **garantia do direito a cidades sustentáveis,** entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;*
>
> *II – **gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano**;*
>
> *III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;*
>
> *IV – **planejamento do desenvolvimento das cidades,** da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;*
>
> *V – oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;*
>
> *VI – ordenação e controle do uso do solo, **de forma a evitar:***
>
> ***a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;***
>
> *b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;*
>
> ***c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana;***
>
> *d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente;*
>
> *e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;*

f) a deterioração das áreas urbanizadas;

g) a poluição e a degradação ambiental;

h) a exposição da população a riscos de desastres.

VII – integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência;

VIII – adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência;

IX – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;

X – adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais;

XI – recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos;

XII – proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;

XIII – 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 ou construído, o conforto ou a segurança da população;

XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;

XV – simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais;

XVI – isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social.

XVII - estímulo à utilização, nos parcelamentos do solo e nas edificações urbanas, de sistemas operacionais, padrões construtivos e aportes tecnológicos que objetivem a redução de impactos ambientais e a economia de recursos naturais.

XVIII - tratamento prioritário às obras e edificações de infraestrutura de energia, telecomunicações, abastecimento de água e saneamento

Como este ponto já foi cobrado em prova?

(CESPE – DP/AC – DEFENSOR – 2012) Assinale a opção correta em relação à defesa da ordem urbanística.

a) O planejamento de construção de ruas e de prédios de forma a garantir fluxo tranquilo, tanto do transporte terrestre quanto do aéreo, não se enquadra como diretriz da ordem urbanística.

b) A justa distribuição dos benefícios advindos do processo de urbanização bem como dos ônus dele decorrentes não se inclui entre as preocupações relacionadas à ordem urbanística.

c) Caso o dano por falta de investimento em infraestrutura, como a falta de água frequente ou defeitos na rede de esgoto, atinja apenas alguns bairros de determinado município, estará configurada violação a direito difuso.

d) A regularização fundiária e a urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda, mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, é matéria afeta ao direito de propriedade e, como tal, não diz respeito ao direito urbanístico.

e) A lei reconhece como direito coletivo em sentido amplo a ordem urbanística, sendo um dos objetivos da política urbana o pleno desenvolvimento da propriedade urbana, razão pela qual a construção de condomínios em região arborizada deve ser precedida de estudo de impacto ambiental.

Comentários:

Alternativa correta, letra E.

O Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA) e o Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança (EIV) são instrumentos do direito urbanístico previstos no artigo 4º, do Estatuto das Cidades:

Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:

VI – estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV).

Tal tema será aprofundado quando falarmos acerca do Estatuto das Cidades.

Destaca-se neste quesito as letras “a” e “b”, eis que o planejamento urbano e a justa distribuição dos benefícios advindos do processo de urbanização são princípios / preocupações do direito urbanístico, razão pela qual tais alternativas estão falsas.

No mesmo sentido, a letra “d” está falsa, em razão de ser a regularização fundiária e a urbanização de áreas ocupadas por populações de baixa renda também preocupações do direito urbanístico.

Por fim, a letra "c" está errada, uma vez que de acordo com o inciso I, do parágrafo único, do artigo 81, do CDC, interesses difusos são aqueles transindividuais de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas **indeterminadas** e ligadas por circunstâncias de fato.

Atentem que a identificação dos direitos difusos faz-se exatamente pela **indeterminabilidade** dos titulares do direito. Tais direitos são ainda indivisíveis e os seus titulares são ligados por uma determinada circunstância de fato.

A população de um determinado bairro é constituída de pessoas determinadas, razão pela qual tal interesse não seria enquadrado como difuso.

3.1 - Direito de Construir e Direito de Propriedade

Os preceitos constitucionais acerca do direito de propriedade nos permitem concluir que este não é um direito absoluto. Devemos, portanto, nos distanciar daquela ideia tradicional segundo a qual o direito de propriedade era um direito natural, passando-se à concepção de que o exercício do direito de propriedade está condicionado ao cumprimento de sua função social.

Isto porque, conforme visto no item anterior, a função social da propriedade está consubstanciada tanto no artigo 5º, quanto no artigo 170, ambos da Constituição Federal.

Por outro lado, o princípio da função social não autoriza que o Poder Público venha a suprimir, através da via legislativa, a instituição da propriedade privada. E, em concreto, o princípio também não autoriza que se esvazie em concreto o conteúdo existencial mínimo da propriedade privada, sem o pagamento de indenização.

Em resumo, José Afonso da Silva afirma que (2015, pg. 74):

> *A função social introduziu na esfera interna do direito de propriedade, um interesse que pode não coincidir com o do proprietário e que, em todo caso, é estranho ao mesmo, constitui um princípio ordenador da propriedade privada e fundamento da atribuição desse direito, de seu reconhecimento e da sua garantia mesma, incidindo sobre o próprio conteúdo.*

Sendo certo que a propriedade precisa cumprir a sua função social, o parágrafo 2º, do artigo 182, da Constituição Federal estabelece que:

> *Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das* ***funções sociais da cidade*** *e garantir o bem- estar de seus habitantes.*

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

Assim, a utilização dos solos nas propriedades urbanas, bem como o exercício do direito de construir ficam sujeitos às determinações de leis urbanísticas e do plano diretor daquele determinado município. O interesse individual do proprietário deve, pois, ficar subordinado aos interesses de toda a coletividade em prol de uma boa urbanização e um bom ordenamento das cidades.

Em outras palavras (SILVA, 2015, pg. 77):

O direito do proprietário está submetido a um pressuposto de fato, à qualificação urbanística dos terrenos, cuja fixação é da competência da Administração, de natureza variável, de acordo com as necessidades do desenvolvimento urbanístico das cidades, cuja apreciação corresponde também à Administração.

O solo apenas passará, pois, a ter uma função urbanística acaso assim esteja estabelecido nos planos e normas do direito urbanístico. É que tanto a edificabilidade quanto a vialidade (sistema viário) não são, por natureza, qualidades do solo; não são naturais aos terrenos, mas utilidades acrescidas pelos planos e normas urbanísticas. Natural ao solo é apenas e tão somente a produção de riquezas naturais.

A utilização do solo urbano pelos proprietários depende da predeterminação dada pela legislação e pelos planos urbanísticos: apenas assim surgirá a edificabilidade do solo que, segundo José Afonso da Silva (2015, pg. 81):

A edificabilidade é algo que surge com a ordenação urbanística do solo. É algo novo, acrescido, criado pelos planos e normas urbanísticos, por mais elementares que sejam. Edificabilidade é qualificação legal que se atribui a algum terreno urbano. Essa qualificação é que possibilita ao proprietário exercer a faculdade de construir em terreno urbano. Sem ela a faculdade não existe.

O direito de construir, tal qual o conhecemos, encontra-se previsto no artigo 1299 do Código Civil:

Art. 1.299. O proprietário pode levantar em seu terreno as construções que lhe aprouver, salvo o direito dos vizinhos e os regulamentos administrativos.

Assim, tradicionalmente, a doutrina sustentava que o direito de construir seria inerente ao direito de propriedade, conforme disposto no artigo 1.228, do Código Civil:

> *Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.*

Contudo, tal posicionamento tradicional não pode prevalecer, eis que diversos instrumentos constitucionais relativos à função social da propriedade devem ser aplicados às ordenações das cidades, através do direito urbanístico.

A influência deste sobre o direito de construir opera-se tanto na possibilidade de se estabelecer que nada poderá ser construído em determinado terreno, em razão de ordenações urbanísticas como também na possibilidade de se determinar a edificação compulsória em determinado terreno.

Além disso, diversos instrumentos são citados pela doutrina como condicionamentos ao exercício do direito de construir, a exemplo de:

a) Limitações urbanísticas – uso do imóvel de acordo com o zoneamento que determina as áreas da cidade (zona industrial, comercial, residencial, etc);

b) Ocupação do terreno – dispõe sobre a possibilidade de se poder construir uma casa ou um prédio em determinado terreno, com o fim de se respeitar a estética urbana, assegurar a insolação e respeitar a ventilação;

c) Aplicação de índices urbanísticos – coeficiente de aproveitamento do solo (tamanho do lote x área de edificação admissível), taxa de ocupação, recuos, gabarito;

d) Circulação – fixação de alinhamento e nivelamento dos imóveis;

e) Características arquitetônicas – modelos de assentamento urbano, através do zoneamento arquitetônico;

Para José Afonso da Silva, o direito urbanístico possui tanta influência sobre o direito de propriedade que a atividade urbanística do Poder Público deve ter efeito constitutivo do direito de construir, não sendo este uma mera decorrência do direito de propriedade, mas uma verdadeira concessão do Poder Público (2015, pg. 84).

3.2 - JUSTA DISTRIBUIÇÃO DOS BENEFÍCIOS E ÔNUS DECORRENTES DO PROCESSO DE URBANIZAÇÃO

O princípio da justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização decorre do princípio da isonomia e estabelece que a urbanização deve ser um processo solidário, eis que: (RECH, 2010, pg. 71)

> *Os benefícios devem resultar em bem-estar de toda a coletividade, devendo o ônus ser dividido entre todos. Não há como realizar obras urbanísticas que não tenham benefícios para todos, mas sejam apenas para beneficiar alguns com o intuito de melhorar e valorizar o patrimônio de particulares.*

Para Paulo Carmona (2010, pg. 45) uma aplicação concreta deste princípio está na previsão constitucional de instituição da Contribuição de Melhoria ante a valorização de imóveis em decorrência de obras públicas:

> *Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:*
>
> *III - contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas.*

Referido princípio encontra-se previsto no Estatuto das Cidades como diretriz da política urbana:

> *Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:*
>
> *IX – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;*

4 – ASPECTOS CONSTITUCIONAIS DO DIREITO URBANÍSTICO

4.1 – CONSIDERAÇÕES INICIAIS

De acordo com o artigo 21, inciso IX, da Constituição Federal, à União compete elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território.

> *Art. 21. Compete à União:*
>
> *IX - elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;*

Por outro lado, o artigo 30, inciso VIII, da CF, estabelece que no plano local, caberá ao Município a competência para promover o adequado ordenamento territorial do solo urbano.

> *Art. 30. Compete aos Municípios:*
>
> *VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do **solo urbano**;*

Nas palavras de José Afonso da Silva, solo urbano é assim qualificado quando (2015, pg. 57):

> *ordenado para cumprir destino urbanístico, especialmente a edificabilidade e o assentamento de sistema viário. Esse ordenamento é função do plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, que a Constituição elevou à condição de instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana (art. 182, parágrafo 1º).*

Assim, enquanto à União compete definir o ordenamento territorial nacional e regional, ao Município compete o ordenamento territorial urbano, cujo instrumento básico da política de desenvolvimento é o Plano Diretor.

O que é Plano Diretor?

De acordo com a Constituição Federal o Plano Diretor é uma lei a ser aprovada pela Câmara Municipal obrigatória para cidades com mais de vinte mil habitantes. Trata-se de instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, tal qual previsto no parágrafo 1º, do artigo 182, da CF:

> *Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem- estar de seus habitantes.*
>
> ***§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.***

Na verdade, é tratado como plano, porque traça objetivos e metas a serem alcançadas pelo Município, ainda que não necessariamente fixe prazos para cumprimento das medidas. Além disso, é chamado de diretor porque fixa as diretrizes do desenvolvimento urbano do Município (DA SILVA, 2015).

O plano diretor é obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes.

E o que é função social da propriedade urbana?

A função social da propriedade urbana é cumprida quando esta obedece aos padrões de saneamento, zoneamento, construção e todas as demais exigências do plano diretor.

Nos termos do parágrafo 2º, do artigo 182, da CF, a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências do plano diretor:

> *§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.*

E se a propriedade urbana não cumprir sua função social, quais as sanções que podem ser impostas ao proprietário do imóvel?

O §4º do artigo 182 da Constituição Federal previu sanções que podem ser impostas ao proprietário do imóvel que não cumpre sua função social. Tais sanções devem ser aplicadas de forma **sucessiva** tal qual previsto no dispositivo constitucional.

> *§ 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.*

Assim, poderá o Município, mediante lei específica, exigir que o proprietário do solo urbano subutilizado promova o seu adequado aproveitamento, sob pena de:

a) Determinação de parcelamento do imóvel ou de edificação compulsórios;

O Município pode obrigar que os proprietários de imóveis de determinada área edifiquem ou dividam o imóvel, para melhor adequá-lo ao ordenamento territorial da cidade.

A ideia, portanto, é que inexistam em determinadas áreas da cidade grandes terrenos desocupados e sem qualquer construção.

Imaginemos, por exemplo, a hipótese de um terreno baldio localizado ao lado do Mercado Central de São Paulo. A prefeitura pode determinar a edificação compulsória, até como medida de saúde pública, obedecidos os requisitos legais.

b) IPTU progressivo no tempo;

Trata-se de hipótese em que o tributo é utilizado com efeito confiscatório, sendo uma das exceções previstas na própria Constituição quanto à limitação ao poder de tributar.

A regulamentação dos dispositivos constitucionais foi feita pelo Estatuto das Cidades que será oportunamente estudado em aula próxima. Mas, apenas para adiantarmos o tema, a aplicação de alíquotas progressivas do IPTU possui o objetivo de forçar o particular a edificar o seu terreno, sob pena de pagar o tributo em valores muito acima dos demais imóveis.

c) Desapropriação mediante pagamento em títulos da dívida pública;

Veremos tal hipótese no item abaixo.

Tais dispositivos – como dito - são regulados pela Lei .10.257/2001, o Estatuto das Cidades e serão oportunamente aprofundados em aula próxima.

É possível a desapropriação de imóvel urbano?

A resposta é positiva. Contudo, o artigo 182, da Constituição Federal prevê duas hipóteses de desapropriação. A primeira é uma hipótese de desapropriação ordinária (por utilidade ou necessidade pública ou por interesse social) prevista no parágrafo 3º:

> *§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.*

Assim, mesmo que a propriedade esteja cumprindo sua função social, poderá o Poder Público desapropriá-la em caso de necessidade ou utilidade pública, ou ainda, em caso de interesse social. Neste caso, a indenização será prévia e em dinheiro.

Exemplo disto tem-se uma casa que cumpre a sua função social, eis que adequada ao Plano Diretor, mas que interessa ao Município desapropriar para a construção de um Hospital naquele determinado bairro.

Hipótese diferente é aquela prevista no parágrafo 4º, inciso III, do artigo 182, da CF. Neste caso, a propriedade que não cumpre sua função social e que já passara sucessivamente pela edificação ou parcelamento compulsórios e pelo IPTU progressivo no tempo, poderá ser desapropriada.

Trata-se, pois, de uma desapropriação extraordinária (uma verdadeira sanção ao particular) e cujo pagamento será feito em títulos da dívida pública, conforme previsão constitucional:

> *§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de: (...)*
>
> *III - desapropriação* ***com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal****, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.*

A Constituição, portanto, prevê dois tipos de desapropriação da propriedade urbana. Segundo José Afonso da Silva (2015, pg. 57):

Um é a desapropriação comum, que pode ser por utilidade ou necessidade pública ou por interesse social, nos termos dos arts. 5º, XXIV, e 182, §3º, mediante prévia e justa indenização em dinheiro. O outro é a desapropriação-sanção, que é aquela destinada a punir o não cumprimento de obrigação ou ônus urbanístico imposto ao proprietário de terrenos urbanos, nos termos do comentado art. 182, §4º.

Como este ponto já foi cobrado em prova?

(FCC – ADP/DPE/SP – 2010) De acordo com a Constituição Federal, em relação ao direito de propriedade e a desapropriação, é correto afirmar que a desapropriação

a) somente poderá se dar no caso de propriedade rural que desatenda sua função social.

b) decorrente do descumprimento da função social dispensa o pagamento de indenização justa e prévia.

c) por utilidade pública somente pode ser implementada mediante justa e prévia indenização em dinheiro.

d) por interesse social dispensa o requisito da prévia indenização, porque se presta a fazer cumprir a função social da propriedade.

e) de imóvel urbano onde resida o proprietário é inconstitucional, em razão da inviolabilidade do domicílio.

Comentários:

Alternativa correta, **letra C**.

De fato, a desapropriação por utilidade pública somente pode ser implementada mediante prévia e justa indenização em dinheiro, haja vista tratar-se de procedimento de desapropriação ordinário. Trata-se de previsão do inciso XXIV, do artigo 5º, da Constituição Federal:

Artigo 5º, XXIV - a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição;

O que nos chama atenção neste quesito é a **alternativa B.**

Na verdade, a desapropriação de imóveis por descumprimento da função social da propriedade não dispensa o pagamento de justa indenização. Todavia, esta indenização não será paga em dinheiro, mas em títulos da dívida pública resgatáveis no prazo de até dez anos.

Mesmo nos casos de desapropriação por descumprimento da função social da propriedade, caberá o pagamento de justa indenização. Todavia, esta não será nem prévia nem em dinheiro.

4.2 – USUCAPIÃO URBANO

O artigo 183 da Constituição Federal institui uma espécie de usucapião de imóvel urbano, denominado pela doutrina de usucapião pró-moradia, em favor de quem possuir como sua por cinco anos ininterruptos e sem oposição, área de até 250m².

Todavia, o possuidor não pode ser proprietário de outro imóvel urbano ou rural e deve utilizar o referido bem para sua moradia ou de sua família.

Além disso, o título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil. Eis o texto legal para análise:

> *Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinqüenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.*
>
> *§ 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.*
>
> *§ 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.*
>
> *§ 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.*

Tal direito não será reconhecido mais de uma vez ao mesmo possuidor e, naturalmente, não se aplica aos imóveis públicos. Trata-se de forma de aquisição originária de propriedade e (DA SILVA, 2015, pg. 58):

> *uma vez satisfeitos os requisitos previstos, a propriedade é adquirida com o decurso do tempo referido, podendo o interessado requerer ao juiz que assim o declare por sentença, que servirá de título para a matrícula no Registro Imobiliário.*

Como este ponto já foi cobrado em prova?

(FCC – DPE/ES – Defensor Público – 2016) No tocante ao instituto da usucapião constitucional, ou para fins de moradia, consagrado no capítulo da Política Urbana da Constituição Federal de 1988, conforme dispõe de forma expressa a norma constitucional:

I. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, mesmo que seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

II. O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, desde que comprovado o estado civil de casados.

III. O direito à usucapião para fins de moradia não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

IV. Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

Comentários:

O **Item I** está falso. A parte final do item diverge do disposto no caput do artigo 183, da Constituição Federal. Percebam que a usucapião especial urbana apenas será deferida **àqueles que não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural.**

O **Item II** está falso, uma vez que não há no texto constitucional a exigência de comprovação do estado civil do homem e da mulher. Ao contrário, o parágrafo 1º, do artigo 183 expressamente afirma que o título de domínio será conferido **independentemente do estado civil**.

Os **Itens III** e **IV** estão verdadeiros por refletirem a exata transcrição dos parágrafos 2º e 3º, do artigo 183, da Constituição Federal.

4.3 – Das Normas de Direito Urbanístico previstas na Constituição Federal

As normas de direito urbanístico são aquelas relativas às ordenações dos espaços habitáveis e podem ser divididas em normas gerais e normas suplementares de direito urbanístico.

Assim, à União compete editar normas gerais de urbanismo e estabelecer o plano urbanístico nacional e planos urbanísticos macrorregionais:

Art. 21. Compete à União:

XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;

XXI - estabelecer princípios e diretrizes para o sistema nacional de viação;

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

*I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e **urbanístico**;*

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

Já aos Estados e ao Distrito Federal compete dispor sobre normas urbanísticas regionais (normas de ordenação do território do Estado), suplementares das normas urbanísticas estabelecidas pela União) e planos urbanísticos regionais (plano de ordenação territorial de região estabelecida pelo Estado):

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

*I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e **urbanístico**;*

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

Aos Municípios cabe estabelecer a política de desenvolvimento urbano, com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, além de promover o adequado ordenamento do seu território, mediante o planejamento e o controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, executando, para tanto, o plano diretor:

Art. 30. Compete aos Municípios:

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem- estar de seus habitantes.

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

Para José Afonso da Silva (2015, pg. 63), a competência municipal acima elencada não é meramente suplementar de normas gerais federais ou estaduais, pois **não** são criadas com fundamento no artigo 30, inciso II, da Constituição Federal.

Seria, pois, competência própria que decorre do próprio texto constitucional.

Art. 30. Compete aos Municípios:

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

Para o referido doutrinador (2015, pg. 63):

as competências da União e do Estado esbarram na competência própria que a Constituição reservou aos Municípios, embora estes tenham, por outro lado, que conformar sua atuação urbanística aos ditames, diretrizes e objetivos gerais do desenvolvimento urbano estabelecidos pela União e às regras genéricas de coordenação expedidas pelo Estado.

Existem, ainda, setores do direito urbanístico em que a competência para atuar é comum a todos os entes União, Estados, Distrito Federal e Municípios), a exemplo do combate à poluição:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;

IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Nesses setores, contudo, segundo José Afonso da Silva, a Constituição Federal reservou à União a competência para legislar sobre normas gerais e aos Estados e Distrito Federal a competência suplementar.

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;

VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;

VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

Nestes casos (DA SILVA, 2015, pg. 63):

a posição dos Municípios é diversa daquela apontada acima em relação às normas urbanísticas em geral, porque nestes setores a atuação legislativa municipal é suplementar da legislação federal e estadual, com aplicação do disposto no art. 30, II, e especialmente ao teor específico do inciso IX desse artigo, que declara caber ao Município promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual[1].

Assim, no âmbito das normas gerais, será possível a edição de normas de desenvolvimento interurbano e o mero delineamento para o desenvolvimento interno das cidades.

Exatamente no campo das normas gerais e regulamentando os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, editou a União a Lei 10.257/2001, o Estatuto das cidades, que em seu artigo 2º, expressamente delimita o âmbito de aplicação das normas gerais.

[1] Constituição Federal, Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local; II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; (...) IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

5 – DA REGIÃO METROPOLITANA

As regiões metropolitanas, segundo previsto na Constituição Federal, serão instituídas mediante Lei Complementar pelos Estados. Trata-se de um agrupamento de municípios vizinhos com o intuito de integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas comuns.

Neste sentido:

> *Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição. (...)*
>
> ***§ 3º Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.***

A ideia é que o Estado possa interferir na prestação de políticas públicas que ostentem um caráter mais regional, ou seja, que superem o interesse local do município. Assim, o Estado impõe compulsoriamente a agregação do Município a uma Região Metropolitana, como parte do planejamento de políticas públicas regionais.

Em 2015 fora aprovada a Lei 13.089 que dispõe sobre o Estatuto da Metrópole.

A Lei 13.089/2015 reproduz o dispositivo constitucional.

> *Art. 3º **Os Estados, mediante lei complementar, poderão instituir regiões metropolitanas e aglomerações urbanas**, constituídas por agrupamento de Municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.*
>
> *§ 1º O Estado e os Municípios inclusos em região metropolitana ou em aglomeração urbana formalizada e delimitada na forma do caput deste artigo deverão promover a governança interfederativa, sem prejuízo de outras determinações desta Lei.*
>
> *§ 2º A criação de uma região metropolitana, de aglomeração urbana ou de microrregião deve ser precedida de estudos técnicos e audiências públicas que envolvam todos os Municípios pertencentes à unidade territorial.*
>
> *§ 3º O Distrito Federal poderá integrar região metropolitana com Municípios limítrofes ao seu território, observadas as regras estabelecidas neste Capítulo para a sua instituição.*

Como este ponto já foi cobrado em prova?

(CESPE – TCE/PA – AUDITOR -2016) Os estados-membros, mediante lei ordinária específica, podem instituir regiões metropolitanas, constituídas por agrupamentos de municípios, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

Comentários:

Item Falso.

Sim! A competência para edição da lei que institui a região metropolitana é do Estado.

Não! A lei não pode ser ordinária. Necessário que o Estado edite Lei **Complementar** para instituir uma região metropolitana.

(CESPE – TRE/BA – Analista -2010) A instituição de regiões metropolitanas pelos estados federados dispensa a edição prévia de lei complementar federal, diante da autonomia que lhes foi conferida pela CF.

Comentários:

Item Verdadeiro.

A Lei Complementar que irá definir a região metropolitana é Estadual e não Federal. Aquela, inclusive, pode ser editada, independentemente da existência de prévia lei complementar federal.

E qual o papel da Lei 13.089/2015?

A Lei 13.089/2015, o Estatuto da Metrópole, estabelece diretrizes gerais para o planejamento, gestão e execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas.

A ideia é as diretrizes previstas na referida norma aplicam-se também às microrregiões instituídas pelos Estados com fundamento em funções públicas de interesse comum com características predominantemente urbanas sempre obedecendo às **normas gerais de direito urbanístico previstas no Estatuto das Cidades.**

Quais os conceitos previstos no Estatuto da Metrópole?

Aqui entendemos tratar-se de um ponto relevante para provas: o domínio da "letra fria da lei" nestes itens. Segundo o artigo 2º, da norma, consideram-se:

- **aglomeração urbana: unidade territorial urbana constituída pelo agrupamento de 2 (dois) ou mais Municípios limítrofes, caracterizada por complementaridade funcional e integração das dinâmicas geográficas, ambientais, políticas e socioeconômicas;**

- **função pública de interesse comum: política pública ou ação nela inserida cuja realização por parte de um Município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em Municípios limítrofes;**

- **gestão plena: condição de região metropolitana ou de aglomeração urbana que possui:**

  a) formalização e delimitação mediante lei complementar estadual;

  b) estrutura de governança interfederativa própria, nos termos do art. 8o desta Lei; e

  c) plano de desenvolvimento urbano integrado aprovado mediante lei estadual;

- **governança interfederativa: compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum;**

- **metrópole: espaço urbano com continuidade territorial que, em razão de sua população e relevância política e socioeconômica, tem influência nacional ou sobre uma região que configure, no mínimo, a área de influência de uma capital regional, conforme os critérios adotados pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE;**

Os critérios para a delimitação da região de influência de uma capital regional considerarão os bens e serviços fornecidos pela cidade à região, abrangendo produtos industriais, educação, saúde, serviços bancários, comércio, empregos e outros itens pertinentes, e serão disponibilizados pelo IBGE na rede mundial de computadores.

- **plano de desenvolvimento urbano integrado: instrumento que estabelece, com base em processo permanente de planejamento, viabilização econômico-financeira e gestão, as diretrizes para o desenvolvimento territorial estratégico e os projetos estruturantes da região metropolitana e aglomeração urbana;**
- **região metropolitana: unidade regional instituída pelos Estados e integrada, conforme o caso, pelo Distrito Federal, por meio de lei complementar, constituída por agrupamento de Municípios limítrofes para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum;**

A norma fala em Governança interfederativa de Regiões Metropolitanas e aglomerações urbanas.

Os artigos 6º e 7º da Lei 13.089/2015 estabelecem os princípios e diretrizes a serem seguidas pela governança interfedereativa das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas.

Aqui, meus amigos, é necessária a memorização da “letra fria da lei”:

Art. 6º A governança interfederativa das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas respeitará os seguintes princípios:

I – prevalência do interesse comum sobre o local;

II - compartilhamento de responsabilidades e de gestão para a promoção do desenvolvimento urbano integrado;

III – autonomia dos entes da Federação;

IV – observância das peculiaridades regionais e locais;

V – gestão democrática da cidade, consoante os arts. 43 a 45 da Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001;

VI – efetividade no uso dos recursos públicos;

VII – busca do desenvolvimento sustentável.

Art. 7º Além das diretrizes gerais estabelecidas no art. 2o da Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001, a governança interfederativa das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas observará as seguintes diretrizes específicas:

I – implantação de processo permanente e compartilhado de planejamento e de tomada de decisão quanto ao desenvolvimento urbano e às políticas setoriais afetas às funções públicas de interesse comum;

II – estabelecimento de meios compartilhados de organização administrativa das funções públicas de interesse comum;

III – estabelecimento de sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas;

IV – execução compartilhada das funções públicas de interesse comum, mediante rateio de custos previamente pactuado no âmbito da estrutura de governança interfederativa;

V - participação de representantes da sociedade civil nos processos de planejamento e de tomada de decisão;

VI – compatibilização dos planos plurianuais, leis de diretrizes orçamentárias e orçamentos anuais dos entes envolvidos na governança interfederativa;

VII – compensação por serviços ambientais ou outros serviços prestados pelo Município à unidade territorial urbana, na forma da lei e dos acordos firmados no âmbito da estrutura de governança interfederativa.

Parágrafo único. Na aplicação das diretrizes estabelecidas neste artigo, devem ser consideradas as especificidades dos Municípios integrantes da unidade territorial urbana quanto à população, à renda, ao território e às características ambientais.

Além disso, o artigo 8º estabelece que a governança interfederativa conterá em sua estrutura básica:

I – instância executiva composta pelos representantes do Poder Executivo dos entes federativos integrantes das unidades territoriais urbanas;

II – instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil;

III – organização pública com funções técnico-consultivas; e

IV – sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas.

Como este ponto já foi cobrado em provas?

(MPE-RS – Banca Própria – Promotor de Justiça – 2016) Assinale com V (verdadeiro) ou com F (falso) as seguintes afirmações sobre o conteúdo do Estatuto da Metrópole (Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015).

( ) Os Estados, mediante lei ordinária, poderão instituir regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, constituídas por agrupamento de Municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

( ) Para os efeitos da Lei nº 13.089/2015, considera-se aglomeração urbana a unidade territorial urbana constituída pelo agrupamento de 2 (dois) ou mais Municípios limítrofes, caracterizada por complementaridade funcional e integração das dinâmicas geográficas, ambientais, políticas e socioeconômicas.

( ) A lei estadual que instituir o plano de desenvolvimento urbano integrado de região metropolitana ou de aglomeração urbana deverá ser revista, pelo menos, a cada 5 (cinco) anos.

( ) A governança interfederativa das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas compreenderá em sua estrutura básica, entre outros elementos, um sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas.

A sequência correta de preenchimento dos parênteses, de cima para baixo é:

a)V-V-F-F

b)F-V-F-V

c)V-V-V-F

d)F-F-V-V

e)V-F-V-V

Comentários:

Gabarito, letra B (Sequência F-V-F-V).

O item I está falso, uma vez que a instituição de região metropolitana dá-se através de **lei complementar** e não de lei ordinária, conforme visto no próprio dispositivo constitucional.

Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição. (...)

§ 3º Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

O item II está verdadeiro, conforme artigo 2º, inciso I, da Lei 13.089/2015 ("letra fria da lei"):

Art. 2º Para os efeitos desta Lei, consideram-se:

I – aglomeração urbana: unidade territorial urbana constituída pelo agrupamento de 2 (dois) ou mais Municípios limítrofes, caracterizada por complementaridade funcional e integração das dinâmicas geográficas, ambientais, políticas e socioeconômicas;

O item III está falso, uma vez que nos termos do artigo 11, da Lei 13.089/2015, a lei estadual que instituir o plano de desenvolvimento urbano integrado de região metropolitana ou de aglomeração urbana deverá ser revista a cada **10 anos**, pelo menos.

Art. 11. A lei estadual que instituir o plano de desenvolvimento urbano integrado de região metropolitana ou de aglomeração urbana deverá ser revista, pelo menos, a cada 10 (dez) anos.

Por fim, o item IV está verdadeiro por retratar o disposto no artigo 8º, inciso IV, do Estatuto da Metrópole:

Art. 8º A governança interfederativa das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas compreenderá em sua estrutura básica:

I – instância executiva composta pelos representantes do Poder Executivo dos entes federativos integrantes das unidades territoriais urbanas;

II – instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil;

III – organização pública com funções técnico-consultivas; e

IV – sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas.

A região metropolitana não possui personalidade jurídica própria, apenas integra o Estado às decisões sobre aquelas determinadas políticas públicas adotadas na região. Inclusive, o Supremo Tribunal Federal possui julgamento datado de 2013 em que discorre sobre a possibilidade de instituição de região metropolitana para gestão e execução da função pública de saneamento básico de município limítrofes.

Para o STF, a simples compulsoriedade da integração metropolitana não esvazia a autonomia municipal.

A inconstitucionalidade apenas ocorre acaso o Estado Membro transfira para si as atribuições de gestão de políticas públicas da região metropolitana em matérias de interesse comum. Não pode, pois, o Estado esvaziar o poder decisório dos Municípios.

O poder decisório deve ser atribuído a um colegiado formado pelos municípios envolvidos e o Estado, não necessariamente com participação paritária no órgão.

Assim, a participação de cada Município e do Estado deve ser estipulada em cada região metropolitana de acordo com suas particularidades, sem que se permita que um ente tenha predomínio absoluto.

Neste sentido:

Ação direta de inconstitucionalidade. Instituição de região metropolitana e competência para saneamento básico. Ação direta de inconstitucionalidade contra Lei Complementar n. 87/1997, Lei n. 2.869/1997 e Decreto n. 24.631/1998, todos do Estado do Rio de Janeiro, que instituem a Região Metropolitana do Rio de Janeiro e a Microrregião dos Lagos e transferem a titularidade do poder concedente para prestação de serviços públicos de interesse metropolitano ao Estado do Rio de Janeiro.

2. Preliminares de inépcia da inicial e prejuízo. Rejeitada a preliminar de inépcia da inicial e acolhido parcialmente o prejuízo em relação aos arts. 1º, caput e § 1º; 2º, caput; 4º, caput e incisos I a VII; 11, caput e incisos I a VI; e 12 da LC 87/1997/RJ, porquanto alterados substancialmente.

3. Autonomia municipal e integração metropolitana. A Constituição Federal conferiu ênfase à autonomia municipal ao mencionar os municípios como integrantes do sistema federativo (art. 1º da CF/1988) e ao fixá-la junto com os estados e o Distrito Federal (art. 18 da CF/1988). A essência da autonomia municipal contém primordialmente (i) autoadministração, que implica capacidade decisória quanto aos interesses locais, sem delegação ou aprovação hierárquica; e (ii) autogoverno, que determina a eleição do chefe do Poder Executivo e dos representantes no Legislativo. ***O interesse comum e a compulsoriedade da integração metropolitana não são incompatíveis com a autonomia municipal. O mencionado interesse comum não é comum apenas aos municípios envolvidos, mas ao***

Estado e aos municípios do agrupamento urbano. O caráter compulsório da participação deles em regiões metropolitanas, microrregiões e aglomerações urbanas já foi acolhido pelo Pleno do STF *(ADI 1841/RJ, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ 20.9.2002; ADI 796/ES, Rel. Min. Néri da Silveira, DJ 17.12.1999). O interesse comum inclui funções públicas e serviços que atendam a mais de um município, assim como os que, restritos ao território de um deles, sejam de algum modo dependentes, concorrentes, confluentes ou integrados de funções públicas, bem como serviços supramunicipais.*

*4. Aglomerações urbanas e saneamento básico. O art. 23, IX, da Constituição Federal conferiu competência comum à União, aos estados e aos municípios para promover a melhoria das condições de saneamento básico. Nada obstante a competência municipal do poder concedente do serviço público de saneamento básico, o alto custo e o monopólio natural do serviço, além da existência de várias etapas – como captação, tratamento, adução, reserva, distribuição de água e o recolhimento, condução e disposição final de esgoto – que comumente ultrapassam os limites territoriais de um município, indicam a existência de interesse comum do serviço de saneamento básico. A função pública do saneamento básico frequentemente extrapola o interesse local e passa a ter natureza de interesse comum no caso de instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, nos termos do art. 25, § 3º, da Constituição Federal. Para o adequado atendimento do interesse comum, a integração municipal do serviço de saneamento básico pode ocorrer tanto voluntariamente, por meio de gestão associada, empregando convênios de cooperação ou consórcios públicos, consoante o arts. 3º, II, e 24 da Lei Federal 11.445/2007 e o art. 241 da Constituição Federal, como compulsoriamente, nos termos em que prevista na lei complementar estadual que institui as aglomerações urbanas****. A instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas ou microrregiões pode vincular a participação de municípios limítrofes, com o objetivo de executar e planejar a função pública do saneamento básico, seja para atender adequadamente às exigências de higiene e saúde pública, seja para dar viabilidade econômica e técnica aos municípios menos favorecidos. Repita-se que este caráter compulsório da integração metropolitana não esvazia a autonomia municipal***

5. Inconstitucionalidade da transferência ao estado-membro do poder concedente de funções e serviços públicos de interesse comum. O estabelecimento de região metropolitana não significa simples transferência de competências para o estado. O interesse comum é muito mais que a soma de cada interesse local envolvido, pois a má condução da função de saneamento básico por apenas um município pode colocar em risco todo o esforço do conjunto, além das consequências para a saúde pública de toda a região. O parâmetro para aferição da constitucionalidade reside no respeito à divisão de responsabilidades entre municípios e estado. É necessário evitar que o poder decisório e o poder concedente se concentrem nas mãos de um único ente para preservação do autogoverno e da autoadministração dos municípios. Reconhecimento do poder concedente e da titularidade do serviço ao colegiado formado pelos municípios e pelo estado federado. ***A participação dos entes nesse colegiado não necessita de ser paritária, desde que apta a prevenir a concentração do poder decisório no âmbito de um único ente. A participação de cada Município e do Estado deve ser estipulada em cada região metropolitana de acordo com suas particularidades, sem que se permita que um ente tenha predomínio absoluto.*** *Ação julgada parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade da expressão "a ser submetido à Assembleia Legislativa" constante do art. 5º, I; e do § 2º do art. 4º; do parágrafo único do art. 5º; dos incisos I, II, IV e V do art. 6º; do art. 7º; do art. 10; e do § 2º do art. 11 da Lei Complementar n. 87/1997 do Estado do Rio de Janeiro, bem como dos arts. 11 a 21 da Lei n. 2.869/1997 do Estado do Rio de Janeiro.*

6. Modulação de efeitos da declaração de inconstitucionalidade. Em razão da necessidade de continuidade da prestação da função de saneamento básico, há excepcional interesse social para vigência excepcional das leis impugnadas, nos termos do art. 27 da Lei n. 9868/1998, pelo prazo de 24 meses, a contar da data de conclusão do julgamento, lapso temporal razoável dentro do qual o legislador estadual deverá reapreciar o tema, constituindo modelo de prestação de saneamento básico nas áreas de integração metropolitana, dirigido por órgão colegiado com participação dos municípios pertinentes e do próprio Estado do Rio de Janeiro, sem que haja concentração do poder decisório nas mãos de qualquer ente.

(ADI 1842, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Relator(a) p/ Acórdão: Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 06/03/2013, DJe-181 DIVULG 13-09-2013 PUBLIC 16-09-2013 EMENT VOL-02701-01 PP-00001)

Da necessidade de Lei Estadual

De acordo com o artigo 10, da norma, as regiões metropolitanas e as aglomerações urbanas deverão contar com plano de desenvolvimento urbano integrado, **aprovado mediante lei estadual.**

E, a elaboração do plano previsto no caput deste artigo não exime o Município integrante da região metropolitana ou aglomeração urbana da formulação do respectivo plano diretor, nos termos do § 1o do art. 182 da Constituição Federal e da Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001.

Além disso:

§ 3º Nas regiões metropolitanas e nas aglomerações urbanas instituídas mediante lei complementar estadual, o Município deverá compatibilizar seu plano diretor com o plano de desenvolvimento urbano integrado da unidade territorial urbana.

§ 4º O plano previsto no caput deste artigo será elaborado no âmbito da estrutura de governança interfederativa e aprovado pela instância colegiada deliberativa a que se refere o inciso II do caput do art. 8o desta Lei, antes do envio à respectiva assembleia legislativa estadual.

Da revisão da norma a cada 10 anos

De acordo com o artigo 11:

Art. 11. A lei estadual que instituir o plano de desenvolvimento urbano integrado de região metropolitana ou de aglomeração urbana deverá ser revista, pelo menos, a cada 10 (dez) anos

A norma exige a criação de um Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado

Este deverá considerar o conjunto de Municípios que compõem a unidade territorial urbana e abranger as áreas urbanas e também as rurais.

Trata-se de interpretação a ser dada ao artigo 12 da Lei:

Art. 12. O plano de desenvolvimento urbano integrado de região metropolitana ou de aglomeração urbana deverá considerar o conjunto de Municípios que compõem a unidade territorial urbana e abranger áreas urbanas e rurais.

Aqui, mais uma vez necessário atentarmos à "letra fria da lei".

Referido plano deverá contemplar, no mínimo:

I – as diretrizes para as funções públicas de interesse comum, incluindo projetos estratégicos e ações prioritárias para investimentos;

II – o macrozoneamento da unidade territorial urbana;

III – as diretrizes quanto à articulação dos Municípios no parcelamento, uso e ocupação no solo urbano;

IV – as diretrizes quanto à articulação intersetorial das políticas públicas afetas à unidade territorial urbana;

V – a delimitação das áreas com restrições à urbanização visando à proteção do patrimônio ambiental ou cultural, bem como das áreas sujeitas a controle especial pelo risco de desastres naturais, se existirem; e

VI – o sistema de acompanhamento e controle de suas disposições.

Por fim, o parágrafo segundo, do artigo 12 estabelece que no processo de elaboração do plano e na fiscalização de sua aplicação serão assegurados a promoção de audiências públicas e debates com a participação de representantes da sociedade civil e da população,

em todos os Municípios integrantes da unidade territorial urbana, bem como a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos.

Além disso, será assegurado o acompanhamento pelo Ministério Público.

Atuação da União

A norma fala, ainda, do apoio da União ao desenvolvimento urbano integrado. Esta apoiará as iniciativas dos Estados e dos Municípios voltadas à governança interfederativa, observados as diretrizes e os objetivos do plano plurianual, as metas e as prioridades fixadas pelas leis de diretrizes orçamentárias e o limite das disponibilidades propiciadas pelas leis orçamentárias anuais.

Contudo, para o apoio da União à governança interfederativa existir, exige-se que a unidade territorial urbana possua gestão plena. Relembre-se:

Art. 2º Para os efeitos desta Lei, consideram-se:

III – gestão plena: condição de região metropolitana ou de aglomeração urbana que possui:

a) formalização e delimitação mediante lei complementar estadual;

b) estrutura de governança interfederativa própria, nos termos do art. 8o desta Lei; e

c) plano de desenvolvimento urbano integrado aprovado mediante lei estadual;

Além disso, o apoio da União à governança interfederativa em região metropolitana impõe a observância do inciso VII do **caput** do art. 2º da lei. Relembrando:

Art. 2º Para os efeitos desta Lei, consideram-se:

VII – região metropolitana: aglomeração urbana que configure uma metrópole.

A região metropolitana instituída mediante lei complementar estadual que não atender ao disposto no inciso VII do **caput** do art. 2 acima transcrito será enquadrada como aglomeração urbana para efeito das políticas públicas a cargo do Governo Federal, independentemente de as ações nesse sentido envolverem ou não transferência de recursos financeiros.

Destaque-se, ainda, o disposto nos parágrafos 2º e 3º do artigo 14:

§ 2º Admite-se o apoio da União para a elaboração e a revisão do plano de desenvolvimento urbano integrado de que tratam os arts. 10 a 12 desta Lei.

§ 3º Serão estabelecidos em regulamento requisitos adicionais para o apoio da União à governança interfederativa, bem como para as microrregiões e cidades referidas no § 1º do art. 1ºdesta Lei e para os consórcios públicos constituídos para atuação em funções públicas de interesse comum no campo do desenvolvimento urbano.

Por fim, a União manterá ações voltadas à integração entre cidades gêmeas localizadas na faixa de fronteira com outros países, em relação à mobilidade urbana, como previsto na Lei nº12.587, de 3 de janeiro de 2012, e a outras políticas públicas afetas ao desenvolvimento urbano.

Disposições Finais da Norma

Quanto às disposições finais do Estatuto da Metrópole, cabe-nos destacar alguns aspectos de Improbidade Administrativa. De acordo com o artigo 21:

Art. 21. Incorre em improbidade administrativa, nos termos da Lei no 8.429, de 2 de junho de 1992:

I – o governador ou agente público que atue na estrutura de governança interfederativa que deixar de tomar as providências necessárias para:

a) garantir o cumprimento do disposto no caput do art. 10 desta Lei, no prazo de 3 (três) anos da instituição da região metropolitana ou da aglomeração urbana mediante lei complementar estadual;

Art. 10. As regiões metropolitanas e as aglomerações urbanas deverão contar com plano de desenvolvimento urbano integrado, aprovado mediante lei estadual.

b) elaborar e aprovar, no prazo de 3 (três) anos, o plano de desenvolvimento urbano integrado das regiões metropolitanas ou das aglomerações urbanas instituídas até a data de entrada em vigor desta Lei mediante lei complementar estadual;

Incorre em ato de improbidade também:

*II – **o prefeito** que deixar de tomar as providências necessárias para garantir o cumprimento do disposto no § 3º do art. 10 desta Lei, no **prazo de 3 (três) anos** da aprovação do plano de desenvolvimento integrado mediante lei estadual.*

Art. 10. § 3o Nas regiões metropolitanas e nas aglomerações urbanas instituídas mediante lei complementar estadual, o Município deverá

compatibilizar seu plano diretor com o plano de desenvolvimento urbano integrado da unidade territorial urbana.

Por fim, destacamos o artigo 23 da norma:

Art. 23. Independentemente das disposições desta Lei, ***os Municípios podem formalizar convênios de cooperação e constituir consórcios públicos para atuação em funções públicas de interesse comum no campo do desenvolvimento urbano, observada a Lei no 11.107, de 6 de abril de 2005.***

6 - POLÍTICA FUNDIÁRIA

A Constituição Federal estabelece nos artigos 184 a 186 a política fundiária, segundo a qual 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.

Assim, o imóvel **rural** que não estiver cumprindo a sua função social será desapropriado para fins de reforma agrária.

E o que seria a função social da propriedade rural?

A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

I - aproveitamento racional e adequado;

II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;

III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;

IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

A ação de desapropriação por reforma agrária será esmiuçada na aula sobre desapropriação.

Ressalte-se, apenas, que os beneficiários da distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária receberão títulos de domínio ou de concessão de uso, inegociáveis pelo prazo de dez anos e o título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil, nos termos e condições previstos em lei.

Mas professor, existem imóveis que não podem ser desapropriados?

Sim.

São insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária:

I - a pequena e média propriedade rural, assim definida em lei, desde que seu proprietário não possua outra;

II - a propriedade produtiva.

Além disso, a lei garantirá tratamento especial à propriedade produtiva e fixará normas para o cumprimento dos requisitos relativos a sua função social.

7 – POLÍTICA AGRÍCOLA

A Constituição Federal em seus artigos 187 a 191 estabelece como será feita a política agrícola no Brasil.

Regras Gerais – Constituição Federal

Art. 187. A política agrícola será planejada e executada na forma da lei, com a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes, levando em conta, especialmente:

I - os instrumentos creditícios e fiscais;

II - os preços compatíveis com os custos de produção e a garantia de comercialização;

III - o incentivo à pesquisa e à tecnologia;

IV - a assistência técnica e extensão rural;

V - o seguro agrícola;

VI - o cooperativismo;

VII - a eletrificação rural e irrigação;

VIII - a habitação para o trabalhador rural.

§ 1º Incluem-se no planejamento agrícola as atividades agro-industriais, agropecuárias, pesqueiras e florestais.

§ 2º Serão compatibilizadas as ações de política agrícola e de reforma agrária.

Constituição Federal – Itens Específicos

A destinação de terras públicas e devolutas será compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária.

Além disso, a alienação ou a concessão, a qualquer título, de terras públicas com área superior a dois mil e quinhentos hectares a pessoa física ou jurídica, ainda que por

interposta pessoa, dependerá de prévia aprovação do Congresso Nacional, salvo as alienações ou as concessões de terras públicas para fins de reforma agrária.

A lei regulará e limitará a aquisição ou o arrendamento de propriedade rural por pessoa física ou jurídica estrangeira e estabelecerá os casos que dependerão de autorização do Congresso Nacional.

Constituição Federal – Usucapião Rural

Segundo a CF:

Art. 191. Aquele que, não sendo proprietário de imóvel rural ou urbano, possua como seu, por cinco anos ininterruptos, sem oposição, área de terra, em zona rural, não superior a cinqüenta hectares, tornando-a produtiva por seu trabalho ou de sua família, tendo nela sua moradia, adquirir-lhe-á a propriedade.

Parágrafo único. Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

8 – Direito Urbanístico e Direito à Cidade

8.1 – Autonomia Científica

Tradicionalmente o direito urbanístico era visto como a ciência que estuda a sistematização das cidades, sob o ponto de vista de seu ordenamento territorial, concepção que se restringia aos limites das cidades. Contudo, para a concepção moderna, o direito urbanístico (MIRANDA, 2009, pg. 02):

> *deixa de ser mera disciplina da cidade e passa para projetos de estruturação regional e, posteriormente, os planos nacionais de um país.*

> *Tal concepção moderna deve-se ao reconhecimento de que a cidade não é entidade com vida autônoma, destacada e isolada no território. Em verdade, o urbanismo ultrapassa os limites da cidade para englobar um território inteiro, que se influencia mutuamente, devendo, ser estudado de forma sistêmica e conjugada.*

Assim, o direito urbanístico visa precipuamente a disciplinar a ordenação dos territórios das cidades, mas, conforme leciona José Afonso da Silva, seus preceitos incidem também sobre as áreas rurais, no vasto campo da ecologia e da proteção ambiental, intimamente relacionadas com as condições de vida humana em todos os núcleos populacionais, da cidade e do campo. (2015, pg. 38).

Há certa divergência doutrinária acerca da autonomia científica do Direito Urbanístico, eis que uns o consideram ramo do Direito Constitucional e outros como ramo do Direito Administrativo.

Para José Afonso da Silva, ainda é cedo falar-se em autonomia do direito urbanístico, haja vista ser uma disciplina oriunda das recentes transformações culturais ocorridas no mundo (desenvolvimento das cidades e migração da população dos campos para as cidades).

Certo é que as normas de Direito Urbanístico se inserem no campo das normas de Direito Público e são assim consideradas (DA SILVA, 2015, pg. 38):

> *todas as que tenham por objeto disciplinar o planejamento urbano, o uso e a ocupação do solo urbano, as áreas de interesse especial (como a execução das urbanificações, o disciplinamento dos bens urbanísticos naturais e culturais), a ordenação urbanística da atividade edilícia e a utilização dos instrumentos de intervenção urbanística.*

Conforme visto anteriormente, o direito urbanístico forma-se no Brasil, através de um conjunto de normas, sendo certo que à União compete estabelecer normas gerais sobre a matéria, hoje consubstanciadas no Estatuto das Cidades. Aos Estados, compete suplementar a legislação federal e aos Municípios compete também em caráter suplementar legislar sobre o tema dentro de seu território.

Para José Afonso da Silva, apesar de todas as competências previstas constitucionalmente, quanto ao Direito Urbanístico (2015, pg. 44):

> *ainda é prudente 49onsidera-lo como uma disciplina de síntese, ou ramo multidisciplinar do Direito, que aos poucos vai configurando suas próprias instituições.*

8.2 - PRINCÍPIOS

Na Constituição Federal encontramos alguns fundamentos genéricos para o Direito Urbanístico, como o princípio da dignidade da pessoa humana (artigo 1º, inciso III) e o princípio da igualdade.

Contudo, é no artigo 182, da Constituição Federal que se encontram os fundamentos constitucionais mais relevantes para o tema estudado: o princípio da função social da propriedade e da função social das cidades.

> *Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das* ***funções sociais da cidade*** *e garantir o bem- estar de seus habitantes.*
>
> *§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.*
>
> ***§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.***

A função social da propriedade está destacada, ainda, nos artigos 5º, inciso XXIII e 170, inciso III:

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

XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;

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

(...)

III - função social da propriedade;

Questão bastante cobrada em prova e de fácil percepção diz com o cumprimento da função social da propriedade. Esta está satisfeita quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

Há, ainda, outros importantes princípios aplicáveis à matéria:

g) **Princípio de que o urbanismo é uma função pública** e exatamente por isto é necessária uma **conformação da propriedade urbana** com as normas de ordenação urbanística. Nos dizeres de RECH (2010, pg. 69):

É o princípio que permite ao Poder Público através da edição de normas de direito urbanístico, atuar no meio social e no domínio privado, regulamentar a função social da propriedade a ser ocupada, o interesse e bem-estar coletivo, como forma de assegurar a cidadania e a dignidade da pessoa humana.

h) **Princípio da afetação das mais-valias ao custo da urbanificação**, segundo o qual cabe aos proprietários arcarem com os custos da urbanificação, dentro dos limites do benefício dela decorrente. Assim, uma vez que a urbanização irá melhorar as condições dos lotes dos proprietários, cabe a estes satisfazer parte dos gastos.

Trata-se de princípio consubstanciado no artigo 2º, inciso XI, do Estatuto das Cidades:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

XI – recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos;

i) **Princípio da justa distribuição dos benefícios e ônus derivados da atuação urbanística**, visto em tópico específico abaixo;

j) **Princípio da conformação da propriedade urbana e rural**, segundo o qual afirma-se (RECH, 2010, pg. 70):

que o direito urbanístico é o instrumento que visa a dar formato ou forma ao uso da propriedade urbana e rural estabelecendo regras de ocupação, atividades permitidas, limitações do direito de propriedade, etc, formas de parcelamento do solo, índices construtivos, formas que venham a assegurar a função social da propriedade e o interesse público.

k) **Princípio da sustentabilidade,** consubstanciado no artigo 225, da Constituição Federal e no inciso I, do artigo 2º, do Estatuto das Cidades:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá- lo para as presentes e futuras gerações.

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

*I – **garantia do direito a cidades sustentáveis,** entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;*

l) **Princípio da participação popular na definição e na alteração do Plano Diretor ou projeto da cidade,** consubstanciado no inciso II, do artigo 2º, do Estatuto das Cidades:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

*II – **gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano**;*

Tal princípio estabelece a gestão democrática da cidade, com a efetiva participação popular no planejamento urbano, que deve atender aos interesses dos cidadãos que residem na cidade, em especial no que diz respeito às suas necessidades básicas.

Para RECH (2010, pg. 76):

> *Isso significa que todas as normas urbanísticas que venham a ser definidas ou alteradas pelos municípios, bem como seu acompanhamento, devem ser objeto de participação popular. Qualquer lei urbanística municipal, que crie ou modifique o Plano Diretor, e que não tenha passado pela gestão democrática envolvendo a participação popular, é ilegal e passível de nulidade.*

Em verdade, todos esses princípios foram acolhidos pelo Estatuto das Cidades que de forma expressa ou implícita previu diversas diretrizes ao Direito Urbanístico em seu artigo 2º. Destacaremos os itens que pensamos mais relevantes:

> *Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:*
>
> *I – **garantia do direito a cidades sustentáveis,** entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;*
>
> *II – **gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano**;*
>
> *III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;*
>
> *IV – **planejamento do desenvolvimento das cidades,** da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;*
>
> *V – oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;*
>
> *VI – ordenação e controle do uso do solo, **de forma a evitar:***
>
> ***a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;***
>
> *b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;*
>
> ***c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana;***
>
> *d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente;*

e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;

f) a deterioração das áreas urbanizadas;

g) a poluição e a degradação ambiental;

h) a exposição da população a riscos de desastres.

VII – integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência;

VIII – adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência;

IX – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;

X – adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais;

XI – recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos;

XII – proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;

XIII – 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 ou construído, o conforto ou a segurança da população;

XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;

XV – simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais;

XVI – isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social.

XVII - estímulo à utilização, nos parcelamentos do solo e nas edificações urbanas, de sistemas operacionais, padrões construtivos e aportes tecnológicos que objetivem a redução de impactos ambientais e a economia de recursos naturais.

XVIII - tratamento prioritário às obras e edificações de infraestrutura de energia, telecomunicações, abastecimento de água e saneamento

Como este ponto já foi cobrado em prova?

(CESPE – DP/AC – DEFENSOR – 2012) Assinale a opção correta em relação à defesa da ordem urbanística.

a) O planejamento de construção de ruas e de prédios de forma a garantir fluxo tranquilo, tanto do transporte terrestre quanto do aéreo, não se enquadra como diretriz da ordem urbanística.

b) A justa distribuição dos benefícios advindos do processo de urbanização bem como dos ônus dele decorrentes não se inclui entre as preocupações relacionadas à ordem urbanística.

c) Caso o dano por falta de investimento em infraestrutura, como a falta de água frequente ou defeitos na rede de esgoto, atinja apenas alguns bairros de determinado município, estará configurada violação a direito difuso.

d) A regularização fundiária e a urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda, mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, é matéria afeta ao direito de propriedade e, como tal, não diz respeito ao direito urbanístico.

e) A lei reconhece como direito coletivo em sentido amplo a ordem urbanística, sendo um dos objetivos da política urbana o pleno desenvolvimento da propriedade urbana, razão pela qual a construção de condomínios em região arborizada deve ser precedida de estudo de impacto ambiental.

Comentários:

O Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA) e o Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança (EIV) são instrumentos do direito urbanístico previstos no artigo 4º, do Estatuto das Cidades:

> *Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:*
>
> *VI – estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV).*

Tal tema será aprofundado quando falarmos acerca do Estatuto das Cidades.

Destaca-se neste quesito as letras “a” e “b”, eis que o planejamento urbano e a justa distribuição dos benefícios advindos do processo de urbanização são princípios / preocupações do direito urbanístico, razão pela qual tais alternativas estão falsas.

No mesmo sentido, a letra “d” está falsa, em razão de ser a regularização fundiária e a urbanização de áreas ocupadas por populações de baixa renda também preocupações do direito urbanístico.

Por fim, a letra "c" está errada, uma vez que de acordo com o inciso I, do parágrafo único, do artigo 81, do CDC, interesses difusos são aqueles transindividuais de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas **indeterminadas** e ligadas por circunstâncias de fato.

Atentem que a identificação dos direitos difusos se faz exatamente pela **indeterminabilidade** dos titulares do direito. Tais direitos são ainda indivisíveis e os seus titulares são ligados por uma determinada circunstância de fato.

A população de um determinado bairro é constituída de pessoas determinadas, razão pela qual tal interesse não seria enquadrado como difuso.

8.3 - Direito de Construir e Direito de Propriedade

Os preceitos constitucionais acerca do direito de propriedade nos permitem concluir que este não é um direito absoluto. Devemos, portanto, nos distanciar daquela ideia tradicional segundo a qual o direito de propriedade era um direito natural, passando-se à concepção de que o exercício do direito de propriedade está condicionado ao cumprimento de sua função social.

Isto porque, conforme visto no item anterior, a função social da propriedade está consubstanciada tanto no artigo 5º, quanto no artigo 170, ambos da Constituição Federal.

Por outro lado, o princípio da função social não autoriza que o Poder Público venha a suprimir, através da via legislativa, a instituição da propriedade privada. E, em concreto, o princípio também não autoriza que se esvazie em concreto o conteúdo existencial mínimo da propriedade privada, sem o pagamento de indenização.

Em resumo, José Afonso da Silva afirma que (2015, pg. 74):

> *A função social introduziu na esfera interna do direito de propriedade, um interesse que pode não coincidir com o do proprietário e que, em todo caso, é estranho ao mesmo, constitui um princípio ordenador da propriedade privada e fundamento da atribuição desse direito, de seu reconhecimento e da sua garantia mesma, incidindo sobre o próprio conteúdo.*

Sendo certo que a propriedade precisa cumprir a sua função social, o parágrafo 2º, do artigo 182, da Constituição Federal estabelece que:

> *Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das **funções sociais da cidade** e garantir o bem- estar de seus habitantes.*

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

Assim, a utilização dos solos nas propriedades urbanas, bem como o exercício do direito de construir ficam sujeitos às determinações de leis urbanísticas e do plano diretor daquele determinado município. O interesse individual do proprietário deve, pois, ficar subordinado aos interesses de toda a coletividade em prol de uma boa urbanização e um bom ordenamento das cidades.

Em outras palavras (SILVA, 2015, pg. 77):

O direito do proprietário está submetido a um pressuposto de fato, à qualificação urbanística dos terrenos, cuja fixação é da competência da Administração, de natureza variável, de acordo com as necessidades do desenvolvimento urbanístico das cidades, cuja apreciação corresponde também à Administração.

O solo apenas passará, pois, a ter uma função urbanística acaso assim esteja estabelecido nos planos e normas do direito urbanístico. É que tanto a edificabilidade quanto a vialidade (sistema viário) não são, por natureza, qualidades do solo; não são naturais aos terrenos, mas utilidades acrescidas pelos planos e normas urbanísticas. Natural ao solo é apenas e tão somente a produção de riquezas naturais.

A utilização do solo urbano pelos proprietários depende da predeterminação dada pela legislação e pelos planos urbanísticos: apenas assim surgirá a edificabilidade do solo que, segundo José Afonso da Silva (2015, pg. 81):

A edificabilidade é algo que surge com a ordenação urbanística do solo. É algo novo, acrescido, criado pelos planos e normas urbanísticos, por mais elementares que sejam. Edificabilidade é qualificação legal que se atribui a algum terreno urbano. Essa qualificação é que possibilita ao proprietário exercer a faculdade de construir em terreno urbano. Sem ela a faculdade não existe.

O direito de construir, tal qual o conhecemos, encontra-se previsto no artigo 1299 do Código Civil:

Art. 1.299. O proprietário pode levantar em seu terreno as construções que lhe aprouver, salvo o direito dos vizinhos e os regulamentos administrativos.

Assim, tradicionalmente, a doutrina sustentava que o direito de construir seria inerente ao direito de propriedade, conforme disposto no artigo 1.228, do Código Civil:

> *Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.*

Contudo, tal posicionamento tradicional não pode prevalecer, eis que diversos instrumentos constitucionais relativos à função social da propriedade devem ser aplicados às ordenações das cidades, através do direito urbanístico.

A influência deste sobre o direito de construir opera-se tanto na possibilidade de se estabelecer que nada poderá ser construído em determinado terreno, em razão de ordenações urbanísticas como também na possibilidade de se determinar a edificação compulsória em determinado terreno.

Além disso, diversos instrumentos são citados pela doutrina como condicionamentos ao exercício do direito de construir, a exemplo de:

f) Limitações urbanísticas – uso do imóvel de acordo com o zoneamento que determina as áreas da cidade (zona industrial, comercial, residencial, etc);

g) Ocupação do terreno – dispõe sobre a possibilidade de se poder construir uma casa ou um prédio em determinado terreno, com o fim de se respeitar a estética urbana, assegurar a insolação e respeitar a ventilação;

h) Aplicação de índices urbanísticos – coeficiente de aproveitamento do solo (tamanho do lote x área de edificação admissível), taxa de ocupação, recuos, gabarito;

i) Circulação – fixação de alinhamento e nivelamento dos imóveis;

j) Características arquitetônicas – modelos de assentamento urbano, através do zoneamento arquitetônico;

Para José Afonso da Silva, o direito urbanístico possui tanta influência sobre o direito de propriedade que a atividade urbanística do Poder Público deve ter efeito constitutivo do direito de construir, não sendo este uma mera decorrência do direito de propriedade, mas uma verdadeira concessão do Poder Público (2015, pg. 84).

8.4 - JUSTA DISTRIBUIÇÃO DOS BENEFÍCIOS E ÔNUS DECORRENTES DO PROCESSO DE URBANIZAÇÃO

O princípio da justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização decorre do princípio da isonomia e estabelece que a urbanização deve ser um processo solidário, eis que: (RECH, 2010, pg. 71)

> *Os benefícios devem resultar em bem-estar de toda a coletividade, devendo o ônus ser dividido entre todos. Não há como realizar obras urbanísticas que não tenham benefícios para todos, mas sejam apenas para beneficiar alguns com o intuito de melhorar e valorizar o patrimônio de particulares.*

Para Paulo Carmona (2010, pg. 45) uma aplicação concreta deste princípio está na previsão constitucional de instituição da Contribuição de Melhoria ante a valorização de imóveis em decorrência de obras públicas:

> *Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:*
>
> *III - contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas.*

Referido princípio encontra-se previsto no Estatuto das Cidades como diretriz da política urbana:

> *Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:*
>
> *IX – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;*

8.5 - PODER DE POLÍCIA URBANÍSTICO

O poder de polícia está conceituado no artigo 78 do Código Tributário Nacional que, ao dispor sobre o fato gerador das taxas, assim estabelece:

> *Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interêsse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de intêresse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção*

e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

Para Hely Lopes Meireles (1999, pg. 125):

O poder de polícia é a faculdade de que dispõe a Administração Pública para condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade ou do próprio Estado.

A competência para exercer a polícia administrativa sobre uma determinada atividade é dada ao ente federado a que a Constituição Federal atribuiu a competência para legislar sobre esse mesmo tema ou para regular a prática desta atividade. Exatamente por isto (ALEXANDRINO, 2015, pg. 264):

a competência para o planejamento e o controle do uso e ocupação do solo urbano é dos municípios; a estes cabe, por conseguinte, o exercício das atividades de polícia relacionadas à concessão de licenças para edificação, de licenças para localização e funcionamento dos estabelecimentos industriais e comerciais, à aplicação de sanções pelo descumprimento de normas edilícias, etc.

Poderá, ainda, o Município determinar a cassação ou revogação das licenças, bem como o embargo de determinada obra que estiver desconforme com o plano diretor.

Contudo, conforme pacificado pelo Supremo Tribunal Federal, no exercício deste poder de polícia urbanístico, não poderá o município impedir a instalação de estabelecimentos comerciais do mesmo ramo em determinada área, por ferir o princípio da livre concorrência:

Súmula 646 – STF - Ofende o princípio da livre concorrência lei municipal que impede a instalação de estabelecimentos comerciais do mesmo ramo em determinada área.

Por outro lado, legítimo o estabelecimento pelo Município de distância mínima entre postos de revenda de combustíveis, por motivos de segurança, conforme também pacificado pelo STF:

EMENTA: Município: competência: Lei municipal que fixa distanciamento mínimo entre postos de revenda de combustíveis, por motivo de segurança: legitimidade, conforme a jurisprudência do Supremo Tribunal (...) RE 199101, Relator(a): Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Primeira Turma, julgado em

14/06/2005, DJ 30-09-2005 PP-00024 EMENT VOL-02207-02 PP-00270 JC v. 31, n. 107, 2005, p. 252-254)

Como este ponto já foi cobrado em prova?

(CESPE – PGM/SALVADOR – PROCURADOR – 2015) Assinale a opção correta acerca da política de desenvolvimento urbano e seu perfil constitucional.

Será considerada inconstitucional lei municipal que estabeleça distância mínima entre postos de revenda de combustíveis por motivo de segurança: essa determinação infringe o princípio da livre concorrência.

Comentários:

O item está falso.

Nos termos da jurisprudência consolidada do STF, inexiste qualquer agressão ao princípio da livre concorrência quando o Município estabelece distância mínima entre postos de combustíveis, por razões de segurança.

Por fim, o STJ considerou legítima a fiscalização e a proibição de perfuração de poços artesianos pelo Município dentro de seu território, em determinadas áreas. Para a Corte Superior, a perfuração indiscriminada e desordenada de poços artesianos tem impacto direto no meio ambiente e na disponibilidade de recursos hídricos para o restante da população, de hoje e de amanhã.

Feita sem controle, também põe em risco a saúde pública, por ausência de tratamento, quando for de rigor.

Assim:

ADMINISTRATIVO. POÇO ARTESIANO IRREGULAR. FISCALIZAÇÃO. OBJETIVOS E PRINCÍPIOS DA LEI DA POLÍTICA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS (LEI 9.433/97). COMPETÊNCIA COMUM DO MUNICÍPIO. (...)

12. É evidente que a perfuração indiscriminada e desordenada de poços artesianos tem impacto direto no meio ambiente e na disponibilidade de recursos hídricos para o restante da população, de hoje e de amanhã. Feita sem controle, também põe em risco a saúde pública, por ausência de tratamento, quando for de rigor.

13. Em síntese, o Município tem competência para fiscalizar a exploração de recursos hídricos, superficiais e subterrâneos, em seu território, o que lhe permite, por certo, também coibir a perfuração

e exploração de poços artesianos, no exercício legítimo de seu poder de polícia urbanístico, ambiental, sanitário e de consumo.

14. Recurso Especial provido.

(REsp 994.120/RS, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 25/08/2009, DJe 27/04/2011)

8.6 - ORDENAÇÃO, USO E OCUPAÇÃO DO SOLO URBANO

Definição de zona urbana;

A ordenação do solo urbano é assunto de especial interesse do Município e caracteriza-se como um conjunto de medidas destinadas a realizar o conteúdo do plano urbanístico.

Segundo o Código Tributário Nacional, a zona urbana será aquela definida por lei municipal e que contenha pelo menos dois dos equipamentos mantidos pelo Poder Público e previstos no parágrafo 1º, do artigo 32:

Art. 32. O imposto, de competência dos Municípios, sobre a propriedade predial e territorial urbana tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, como definido na lei civil, localizado na zona urbana do Município.

§ 1º Para os efeitos deste imposto, entende-se como zona urbana a definida em lei municipal; observado o requisito mínimo da existência de melhoramentos indicados em pelo menos 2 (dois) dos incisos seguintes, construídos ou mantidos pelo Poder Público:

I - meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais;

II - abastecimento de água;

III - sistema de esgotos sanitários;

IV - rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar;

V - escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de 3 (três) quilômetros do imóvel considerado.

§ 2º A lei municipal pode considerar urbanas as áreas urbanizáveis, ou de expansão urbana, constantes de loteamentos aprovados pelos órgãos competentes, destinados à habitação, à indústria ou ao comércio, mesmo que localizados fora das zonas definidas nos termos do parágrafo anterior.

Contudo, esta definição prevista para efeitos tributários não pode ser confundida com a definição de zona urbana para efeitos urbanísticos.

Isto porque o CTN ao diferenciar zona urbana, de área urbanizável, de área de expansão urbana, permite que uma área onde já exista sistema viário, com pessoas ali residindo, não seja considerada como zona urbana (mas zona de expansão).

Ocorre que as áreas constantes do plano de viação, por exemplo, devem receber uma função urbanística, eis que destinadas a uma função urbana: a circulação.

Para Hely Lopes Meireles, as zonas de expansão urbana (2008, pg. 80):

> *ainda que na área rural, devem ser desde logo delimitadas pelo Município e submetidas às restrições urbanísticas do Plano Diretor e às normas do Código de Obras para as suas edificações e traçado urbano. Inútil seria aguardar-se a conversão dessas zonas em áreas urbanizadas para, depois, sujeita-las aos regulamentos edilícios e às regras urbanísticas que condicionam a formação da cidade.*

Da ordenação e zoneamento do solo;

Pensando-se, pois, tanto na estrutura atual das cidades como no futuro, sempre tendo em mente o desenvolvimento sustentável, a segurança, conforto e estética, além da própria gestão dos serviços públicos, é que surge a ordenação do uso do solo.

Trata-se de instituto que (SILVA, 2015, pg. 177):

> *Preconiza uma estrutura mais orgânica para as cidades, mediante a aplicação de instrumentos legais de controle do uso e da ocupação do solo – com o que se procura obter uma desejável e adequada densidade populacional e das edificações nos aglomerados urbanos.*

Dentro dessa ordenação, tem-se o zoneamento do solo, instituto criado para regular a divisão do município em zonas com o fim de controlar o uso da terra, a altura dos edifícios, o gabarito das construções, a proporção que estas podem ocupar e a densidade da população, surge o chamado zoneamento do solo.

O zoneamento poderá ser quanto:

a) **À destinação da terra** - Divide-se o município em zonas (urbana, urbanizável, de expansão urbana e rural);

b) **Às características arquitetônicas** – A divisão interessa à proteção histórica segundo as características arquitetônicas de determinadas regiões do Município;

c) **Ao uso do solo** – Divide-se o município em zonas de uso do solo, também chamado de zoneamento funcional ou zoneamento urbano;

Segundo José Afonso da Silva, o zoneamento de uso do solo (o que efetivamente nos interessa neste momento) é um procedimento urbanístico que se destina a fixar e traçar as diretrizes dos usos adequados para as diversas áreas do solo municipal. Assim (SILVA, 2015, pg. 237):

> *Configura-se como um plano urbanístico especial (plano de zoneamento) destinado a realizar na prática as diretrizes de uso estabelecidas no plano urbanístico geral (plano diretor)*
>
> *(...)*
>
> *Podemos, pois, resumir dizendo que o solo de qualificação urbanística se destina ao uso residencial, ao uso industrial, ao uso comercial, ao uso dos serviços, ao uso institucional, ao uso viário e a usos especiais.*

Tem-se, pois, uma espécie de mapa da cidade estabelecido por lei (que definirá normas e critérios para o zoneamento) e regulamentado por decreto, onde se determina o que poderá ser construído em determinadas áreas, a julgar pelo nível de densidade populacional e de ocupação do solo desejados por aquela população, tal qual o exemplo da imagem abaixo:

A ideia é que em aglomerados urbanos sem planejamento e zoneamento, o crescimento dá-se de forma desordenada em prejuízo manifesto da saúde da população e em agressão ao princípio do desenvolvimento sustentável.

Isto porque, a depender do zoneamento da cidade, o planejamento de coleta de lixo (se domiciliar ou hospitalar), de tratamento de esgoto (se residencial ou industrial) ou de transporte público (zona comercial ou residencial) será completamente diferente.

Poderá, pois, o particular, a depender da zona em que se situe o seu imóvel, ser obrigado a, por exemplo, estabelecer um recuo maior ou menor em relação à sua construção, ou ser obrigado a criar determinada quantidade de vagas para estacionamento ou, ainda, limitar sua construção a um número máximo de andares.

Em cidades grandes, pode-se pensar, inclusive, na possibilidade de zonas exclusivamente residenciais ou, ainda, em subdivisões do zoneamento, a exemplo de:

ZR1 – zona estritamente residencial de baixa densidade;

ZR2 – predominantemente residencial de média densidade; (...)

ZM2 – zona mista de densidade alta;

Tais minúcias dependem da lei de zoneamento urbano de cada cidade, eis que se trata de matéria de competência municipal, cuja natureza jurídica será de limitação administrativa.

Trata-se, portanto, de legítima restrição ao direito de propriedade e ao direito de construir, estabelecida em face do interesse público, não dando direito a indenização dada sua natureza de restrição geral. (SILVA, 2015, pg. 245)

Mas professor, e se a cidade crescer de forma tal que uma determinada área residencial passe a ser, por uma conjuntura da própria sociedade, uma área estritamente comercial?

Em verdade, a alteração do zoneamento é medida comum e que se impõe nos municípios, quer por conta de equívocos encontrados no zoneamento original, quer por conta da própria dinâmica urbana.

Assim, faz-se necessária a revisão periódica do zoneamento urbano e, por esta razão, é necessária bastante cautela por parte dos gestores municipais.

Isto porque, por se tratar de uma limitação administrativa e, portanto, não indenizável, é possível pensarmos em possíveis prejuízos decorrentes da desvalorização de imóveis, em razão da alteração no zoneamento da cidade.

E, professor, em áreas contiguas, nos limites das zonas, não seria injusto que um proprietário tivesse um tratamento para seu imóvel e o seu vizinho um tratamento totalmente diferente?

Isto é exatamente o que aponta José Afonso da Silva (2015, pg. 247):

> *O zoneamento, quando reúne áreas contíguas com pronunciadas diferenças restritivas, gera situações de desigualdade entre proprietários, que provocam tratamentos injustos, quer quando a uns se possibilitam usos mais vantajosos e rentáveis para seus lotes, quer quando a outros se permite índice de aproveitamento maior para seus terrenos que aos demais.*

A solução para se tentar amenizar o problema é a utilização do chamado **zoneamento de transição**, que se trata de implementar uma faixa homogênea dentro da área limítrofe entre duas zonas de uso completamente distintos.

Para o citado Autor, tal solução (2015, pg. 247):

> *Pode consistir em um leve abrandamento no rigor das exigências aplicáveis ao lote da zona mais restrita, situada junto ao limite das duas zonas, ou em um agravamento às condições impostas ao lote da zona de menores restrições, resultando, assim, uma gradual transição das exigências, de preferência a um brusco salto na linha divisória.*

Conceitos importantes;

Esta aula possui fundamental importância para que possamos melhor compreender as disposições acerca do Estatuto das Cidades e do Parcelamento do Solo Urbano, que serão oportunamente estudados.

Assim, importante que tenhamos o domínio sobre alguns conceitos:

i. **Ocupação do solo** – em sentido amplo, pode-se considerar como o modo de ocupação do território e, em sentido urbanístico, a relação entre a área do lote e a edificação nele localizada;

Constitui, pois, a implantação do edifício no lote, que se subordina a normas adequadas, visando a favorecer a estética urbana e assegurar a insolação, a iluminação e a ventilação, no que se relaciona com a estrutura da edificação (e) realizar o equilíbrio da densidade urbana (...). (SILVA, 2015, pg. 248)

ii. **Índices Urbanísticos** – São índices que definem os modelos de assentamento urbano desejáveis para aquela determinada zona, em função da densidade populacional (habitante por área urbana) e em função da densidade edilícia (edificação por área, taxa de ocupação);

iii. **Taxa de ocupação –** Define a área do terreno que será ocupada pela edificação, equivalendo à superfície do terreno que será edificável;

iv. **Coeficiente de aproveitamento** – Fixa o grau de aproveitamento do terreno ou a quantidade de edificação que poderá ser construída naquela superfície edificável do terreno;

v. **Recuos –** São distâncias entre o limite externo das edificações e as divisões do lotes (recuos laterais, de frente e de fundos). São medidas que se impõem para garantir maior circulação e iluminação dos imóveis.

A exigência de recuos constitui restrição ao direito de construir, impondo a reserva de áreas non edificandi dentro dos lotes, de modo geral, sem que o proprietário tenha direito a qualquer ressarcimento. Possibilita-se, assim, o surgimento de áreas verdes privadas, que complementam as públicas. (SILVA, 2015, pg. 252).

vi. **Gabarito das Edificações** – Trata-se de termo que tem sido utilizado no direito urbanístico para designar a altura das edificações.

O gabarito das construções como outras limitações de altura constituem restrições legítimas e gerais ao direito de construir, que o Poder Público está autorizado a estabelecer independentemente de indenização. Tornam-se, no entanto, indenizáveis quando tenham caráter individualizado, gerando tratamento desigual, como são as hipóteses de fixação de gabarito em situações especiais; e tal qual ocorre, por exemplo, nas zonas de proteção dos aeroportos, em certos casos. (SILVA, 2015, pg. 254)

A questão do Solo Criado;

A ideia de solo criado deriva da evolução da tecnologia das construções que permitiu a edificação não apenas do solo natural, mas também de solos artificiais sobrepostos ou subpostos a este. Para Eros Roberto Grau (1983, p. 57)

A noção de solo criado desenvolveu-se inicialmente a partir da observação da possibilidade de criação artificial de área horizontal, mediante a sua construção sobre ou sob o solo natural. (...)

Não se confunde, no entanto, a noção com a de ocupação do espaço aéreo, visto que pode haver ocupação de espaço aéreo sem criação de solo; seria o caso de construção (...) da nave de uma catedral gótica, também de grande altura, mas sem nenhum plano utilizado no intermediário.

Ora, a tecnologia permitiu, então, o crescimento exacerbado do número de pavimentos em um determinado terreno e gerou o aumento exponencial no número de construções e de ocupantes daquela determinada área.

Contudo, questões de infraestrutura urbana, saneamento básico, redes de água e energia, necessidade de escolas, parques e capacidade viária exigem uma atuação efetiva do Poder Público Municipal no estabelecimento de limitações ao poder de construir.

Exatamente por isto que cada terreno, a depender do zoneamento estabelecido pelo Município, possui um **coeficiente de aproveitamento** *(índice que mede a quantidade de edificação que poderá ser construída naquela superfície edificável do terreno).*

Todavia, o estabelecimento de tal coeficiente gera injustiças ocasionadas pela valorização de alguns imóveis e desvalorização de outros, em consequência da capacidade legal de comportar área edificada.

E, para igualar esta situação de injustiça, a solução ideal é estabelecer o coeficiente único para todas as zonas da cidade. Este coeficiente poderá ser qualquer um, mas o mais lógico e mais razoável é que seja igual a1,0.

Mas professor o que o significa coeficiente igual a 1,0?

Coeficiente igual a 1,0 equivale a reconhecer que todo proprietário terá direito de erguer em seu terreno uma construção correspondente a tantos metros quanto forem os da superfície do lote.

Assim (SILVA, 2015, pg. 256):

cada metro quadrado do térreo dará o direito de construir 1m² de edificação – coeficiente, esse, que poderá ser utilizado totalmente ou não, respeitados, evidentemente, os demais índices urbanísticos previstos para a zona.

E se o proprietário quiser fazer uma construção dentro deste coeficiente? Do que ele precisa?

Apenas e tão somente de uma licença da prefeitura, tal qual veremos no ponto abaixo.

E se o proprietário desejar realizar uma construção cujo coeficiente seja superior ao limite geral?

Geralmente a lei de zoneamento da cidade prevê a possibilidade de se construir em algumas zonas um coeficiente acima do geral, ou seja, zonas onde o proprietário poderá utilizar índice de coeficiente de aproveitamento de 2,0 ou 3,0 ou qualquer outro estabelecido em lei.

Contudo, tal direito de construir não será decorrente da simples propriedade do terreno (SILVA, 2015, PG. 257):

> *O direito de construir acima do coeficiente único estabelecido terá que ser adquirido do Poder Público por via de concessão, ou de particular por via de compra ou outra forma de aquisição que a lei dispuser.*

Visto tais pontos, poderemos definir o **solo criado** como toda edificação construída com coeficiente acima do coeficiente único, quer envolvendo a ocupação do espaço aéreo, quer a de subsolo.

Tal conceito surgira no Brasil com a Carta de Embu, elaborada na década de 1970 por juristas, arquitetos, urbanistas e economistas, reconhecendo exatamente a necessidade de intervenção do Poder Público quanto à problemática até aqui descrita.

A Carta é bastante sucinta e, por esta razão, pensamos ser interessante o conhecimento do aluno, principalmente quanto às conclusões. Eis o texto com nossos destaques:

> *"Considerando que, no território de uma cidade, certos locais são mais favoráveis à implantação de diferentes tipos de atividades urbanas;*
>
> *Considrando que a competição por esses locais tende a elevar o preço dos terrenos e a aumentar a densidade das áreas construídas;*
>
> *Considerando que a moderna tecnologia da construção civil permite intensificar a utilização dos terrenos, multiplicando o número de pavimentos pela ocupação do espaço aéreo ou do subsolo;*
>
> *Considerando que esta intensificação sobrecarrega toda a infra estrutura urbana, a saber, a capacidade das vias, das redes de água, esgoto e energia elétrica, bem assim a dos equipa mentos sociais, tais como, escolas, áreas verdes etc.;*

Considerando que essa tecnologia vem ao encontro dos desejos de multiplicar a utilização dos locais de maior demanda, e, por assim dizer, permite a criação de solo novo, ou seja, de áreas adicionais utilizáveis, não apoiadas diretamente sobre solo natural;

Considerando que a legislação de uso do solo procura limitar este adensamento, diferenciadamente para cada zona, no interesse da comunidade;

Considerando que um dos efeitos colaterais dessa legislação é o de valorizar diferentemente os imóveis, em conseqüência de sua capacidade legal de comportar área edificada, gerando situações de injustiça;

Considerando que o direito de propriedade, assegurado na Constituição, é condicionado pelo principio da função social da propriedade, não devendo, assim, exceder determinada extensão de uso e disposição, cujo volume é definido segundo a relevância do interesse social;

***Admite se** que, assim como o loteador é obrigado a entregar ao poder público áreas destinadas ao sistema viário, equipamentos públicos e lazer, igualmente, o criador de solo deverá oferecer à coletividade as compensações necessárias ao re-equilíbrio urbano reclamado pela criação do solo adicional, e*

***Conclui se** que:*

1. É constitucional a fixação, pelo município, de um coeficiente único de edificação para todos os terrenos urbanos.

1.1 A fixação desse coeficiente não interfere com a competência municipal para estabelecer índices diversos de utilização dos terrenos, tal como já se faz, mediante legislação de zoneamento.

1.2 Toda edificação acima do coeficiente único é considerada solo criado, quer envolva ocupação de espaço aéreo, quer a de subsolo.

2. É constitucional exigir, na forma da lei municipal, como condição de criação de solo, que o interessado entregue ao poder público áreas proporcionais ao solo criado; quando impossível a oferta destas áreas, por inexistentes ou por não atenderem às condições legais para tanto requeridas, é admissível sua substituição pelo equivalente econômico.

2.1 O proprietário de imóvel sujeito a limitações administrativas, que impeçam a plena utilização do coeficiente único de edificação, poderá alienar a parcela não utilizável do direito de construir.

2.2 No caso do imóvel tombado, o proprietário poderá alienar o direito de construir correspondente à área edificada ou ao coeficiente único de edificação".

A outorga onerosa do direito de construir é um dos instrumentos da política urbana para regular o instituto do solo criado e está prevista no Estatuto das Cidades nos artigos 28 e seguintes:

Art. 28. O plano diretor poderá fixar áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.

§ 1º Para os efeitos desta Lei, coeficiente de aproveitamento é a relação entre a área edificável e a área do terreno.

§ 2º O plano diretor poderá fixar coeficiente de aproveitamento básico único para toda a zona urbana ou diferenciado para áreas específicas dentro da zona urbana.

§ 3º O plano diretor definirá os limites máximos a serem atingidos pelos coeficientes de aproveitamento, considerando a proporcionalidade entre a infra-estrutura existente e o aumento de densidade esperado em cada área.

Art. 29. O plano diretor poderá fixar áreas nas quais poderá ser permitida alteração de uso do solo, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.

Art. 30. Lei municipal específica estabelecerá as condições a serem observadas para a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, determinando:

I – a fórmula de cálculo para a cobrança;

II – os casos passíveis de isenção do pagamento da outorga;

III – a contrapartida do beneficiário.

Art. 31. Os recursos auferidos com a adoção da outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso serão aplicados com as finalidades previstas nos incisos I a IX do art. 26 desta Lei.

8.7 - LICENÇAS URBANÍSTICAS

Considerações Iniciais;

Segundo José Afonso da Silva (2015, pg. 429), o controle do Poder Público sobre a ordem urbanística ocorrerá em três momentos distintos:

a) **Antes da atuação do particular** (controle prévio consubstanciado na aprovação de projetos, através de autorizações e licenças);

b) **Durante a atuação do particular** (controle concomitante, efetivado por inspeções, comunicações e fiscalizações);

c) **Após a atuação do particular** (controle sucessivo, efetivado mediante auto de vistoria, de conclusão de obra ou "habite-se");

Quanto às autorizações e licenças, um pressuposto para sua obtenção é a aprovação do projeto de construção. Necessário é, portanto, que o particular apresente à Prefeitura do Município um requerimento constando o plano de parcelamento do solo ou o projeto de obra firmado por profissional habilitado, tendo em vista as exigências técnicas estabelecidas na legislação.

Enquanto a autorização é ato administrativo dotado de precariedade, a licença para construir possui uma presunção de definitividade. Ambas, contudo, são materializados por meio de um alvará (alvará de licença e alvará de autorização).

Citando Hely Lopes Meireles, José Afonso da Silva nos diz que (2015, pg. 433):

> *quando a prefeitura aprova o projeto de um edifício em terreno do requerente, adequado a essa construção, deve expedir alvará de licença para construir; se, porém, no mesmo terreno ela apenas consente que se construa privsória e precariamente um barracão para estacionamento de carros ou outra atividade simplesmente tolerada, mas não assegurada por lei, ela expedirá um alvará de autorização, revogável a qualquer tempo.*
>
> *(...)*
>
> *O alvará de autorização é sempre revogável pela Prefeitura, sumariamente e sem qualquer indenização, ao passo que o alvará de licença nem sempre o é.*

As licenças urbanísticas, além de reconhecerem e consubstanciarem um direito do requerente, controlam o exercício do direito de construir, convertendo-se em um verdadeiro instrumento de execução do urbanismo.

Assim, não se controla apenas a estética dos edifícios, mas também a obediência das normas da polícia de construção, a acomodação do projeto ao planejamento urbanístico, à urbanização programada, etc. (SILVA, 2015, pg. 436).

Princípios Informadores das Licenças urbanísticas;

Conforme apontado por José Afonso da Silva (2015, pg. 436), as licenças urbanísticas, principalmente as edilícias, possuem alguns princípios gerais:

i. **Indispensabilidade** – segundo o qual o pretendente é obrigado a requerê-la, sendo certo que a Administração Pública não poderá dispensá-las nem substituí-las por outra exigência ou compensação.

ii. **Caráter Vinculado** – estando presentes os requisitos autorizadores, não poderá a Administração Pública negar a licença ao pleiteante. Assim, se o requerente preenche as exigências, tem ele direito à licença;

iii. **Transferibilidade** – presente no momento de eventual transferência do imóvel. Em caso de alienação do imóvel, a licença transmite-se automaticamente aos seus sucessores;

iv. **Autonomia** – as licenças urbanísticas não analisam os aspectos relativos à propriedade do imóvel, não se imiscuindo nas questões de domínio ou de eventual prejuízo de terceiros;

v. **Definitividade** – dentro, porém, do prazo de vigência a que ficam subordinadas;

Espécies;

As licenças edilícias mais características são as licenças para **edificar (construir), para reformas, para reconstruções e para demolições.**

A licença para **edificar** constitui-se na remoção de limites, obstáculos e da cessação da proibição genérica de fazer, no caso concreto. Além disso, constitui verdadeira técnica de intervenção nas faculdades de edificar, com o objetivo de controlar e condicionar o seu exercício no cumprimento de determinadas normas edilícias e urbanísticas.

O procedimento para obtenção desta licença opera-se em três fases:

i. **Introdutória** – oportunidade em que o particular faz um requerimento junto à Administração Pública (normalmente o proprietário ou aquele que exerce a posse apresenta os documentos que o legitimem a construir naquele terreno [2]a uma Autoridade Municipal competente);

ii. **Fase de apreciação do pedido** – Trâmite do processo pelo órgão público para exame do projeto de construção e das plantas respectivas. podendo a Administração requerer complementação dos projetos, novas plantas ou realizar diligências, através de **comunicados** dirigidos ao requerente;

iii. **Fase decisória** – Fase de conclusão do procedimento, onde a licença será outorgada ou recusada (deferida ou indeferida).

Se (o interessado) não atender aos comunicados nos prazos previstos, corrigindo as inexatidões ou deficiências sanáveis, será indeferido o requerimento. Assim também será, com maior razão, se o

[2] José Afonso da Silva (2015, pg. 439) diz que não cabe à entidade indagar da regularidade dominial, mas certamente lhe incumbe exigir a apresentação de um, título que habilite o requerente a construir no terreno.

projeto apresentar incorreções insanáveis. O interessado deverá então apresentar novo projeto, com novo requerimento.

Se tudo estiver na conformidade da legislação o pedido terá que ser deferido, outorgando-se a licença solicitada. (SILVA, 20156, pg. 441)

Já em relação à licença para **reformas** (serviços que modifiquem a estrutura da construção, dos compartimentos ou do número de andares) pode haver ou não alteração da área construída. Diferentemente das reformas, os reparos não implicam modificações na estrutura da construção, podendo ser feitos independentemente de licença.

A licença para **reconstrução** cabe sempre que se execute de novo a construção, com as mesmas disposições, dimensões e posições da construção existente (SILVA, 2015, pg. 444).

Por fim, a licença para **demolição** implica em uma forma pontual de renovação da paisagem urbana, principalmente se seguidas de nova construção e dependem de uma licença da Prefeitura, com o intuito de se evitar demolições a esmo. (SILVA, 2015, pg. 445).

8.8 - Responsabilidade Administrativa, Civil e Penal

O controle repressivo da atividade urbanística opera-se por meio de instrumentos administrativos ou judiciais, aplicando-se sempre que o particular cometa uma infração urbanística ou edilícia.

A atuação administrativa opera-se através:

i. Da aplicação de multas;
ii. Da interdição de atividade;
iii. Embargos de obras;
iv. Demolição compulsória;

Para José Afonso da Silva (2015, pg. 452):

O embargo de obra consiste na determinação de paralização da execução da obra expedida pela autoridade competente para exercer a polícia das construções.

(...)

A demolição compulsória de obra é a mais rigorosa medida administrativa. Deve aplicar-se em casos extremos, em que a correção da infração não se possa realizar por outro meio.

A doutrina entende que se a obra a ser demolida possuir uma licença prévia, a ordem de demolição não pode ser expedida sumariamente, sendo necessário um prévio procedimento administrativo com a oitiva do interessado. Por outro lado, acaso a obra tenha se iniciado à margem de qualquer licença da Administração (obra clandestina), a ordem de demolição pode ser feita de forma sumária.

Quanto às vias judiciais, a proteção da ordem urbanística opera-se tanto na esfera civil quanto na esfera penal.

Na esfera penal, determinadas agressões à ordem urbanística configuram crimes que poderão ser punidos após sentença condenatória. Destacam-se, em especial, os artigos 50 a 52 da Lei 6.766/79:

Art. 50. Constitui crime contra a Administração Pública.

I - dar início, de qualquer modo, ou efetuar loteamento ou desmembramento do solo para fins urbanos, sem autorização do órgão público competente, ou em desacordo com as disposições desta Lei ou das normas pertinentes do Distrito Federal, Estados e Municipíos;

II - dar início, de qualquer modo, ou efetuar loteamento ou desmembramento do solo para fins urbanos sem observância das determinações constantes do ato administrativo de licença;

III - fazer ou veicular em proposta, contrato, prospecto ou comunicação ao público ou a interessados, afirmação falsa sobre a legalidade de loteamento ou desmembramento do solo para fins urbanos, ou ocultar fraudulentamente fato a ele relativo.

Pena: Reclusão, de 1(um) a 4 (quatro) anos, e multa de 5 (cinco) a 50 (cinqüenta) vezes o maior salário mínimo vigente no País.

Parágrafo único - O crime definido neste artigo é qualificado, se cometido.

I - por meio de venda, promessa de venda, reserva de lote ou quaisquer outros instrumentos que manifestem a intenção de vender lote em loteamento ou desmembramento não registrado no Registro de Imóveis competente.

II - com inexistência de título legítimo de propriedade do imóvel loteado ou desmembrado, ou com omissão fraudulenta de fato a ele relativo, se o fato não constituir crime mais grave.

II - com inexistência de título legítimo de propriedade do imóvel loteado ou desmembrado, ressalvado o disposto no art. 18, §§ 4o e 5o, desta Lei, ou com omissão fraudulenta de fato a ele relativo, se o fato não constituir crime mais grave. (Redação dada pela Lei nº 9.785, de 1999)

Pena: Reclusão, de 1 (um) a 5 (cinco) anos, e multa de 10 (dez) a 100 (cem) vezes o maior salário mínimo vigente no País.

Art. 51. Quem, de qualquer modo, concorra para a prática dos crimes previstos no artigo anterior desta Lei incide nas penas a estes cominadas, considerados em especial os atos praticados na qualidade de mandatário de loteador, diretor ou gerente de sociedade.

Art. 52. Registrar loteamento ou desmembramento não aprovado pelos órgãos competentes, registrar o compromisso de compra e venda, a cessão ou promessa de cessão de direitos, ou efetuar registro de contrato de venda de loteamento ou desmembramento não registrado.

Pena: Detenção, de 1 (um) a 2 (dois) anos, e multa de 5 (cinco) a 50 (cinqüenta) vezes o maior salário mínimo vigente no País, sem prejuízo das sanções administrativas cabíveis.

Por fim, as ações civis para defesa da ordem urbanística podem ser propostas tanto pela Administração, a exemplo da Ação Civil Pública, como pelos particulares, a exemplo da ação de nunciação de obra nova e da ação demolitória, fundamentadas no direito de vizinhança.

Destaca-se, ainda, a ação popular que em sua proteção delimita bens de interesse urbanístico:

CF. Art. 5º.

LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência;

9- PODER DE POLÍCIA MUNICIPAL

9.1 – INTRODUÇÃO

O poder de polícia representa uma expressão da supremacia do interesse público sobre o privado e permite à Administração Pública restringir ou limitar direitos ou interesse individuais no que tange à liberdade e a propriedade.

Constitucionalmente, o poder de polícia encontra fundamento no artigo 145, inciso II, sendo certo que poderá o ente público cobrar taxas em razão do exercício de tal poder.

Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

(...)

II - taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição;

Legalmente, o conceito de Poder de Polícia encontra-se no artigo 78 do Código Tributário Nacional:

> *Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interêsse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de intêresse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.*

José dos Santos Carvalho Filho[3], trazendo doutrina já tratada por Celso Antônio Bandeira de Mello, afirma que o poder de polícia comporta dois sentidos: um amplo e um estrito.

> *Em sentido amplo, poder de polícia significa toda e qualquer ação restritiva do Estado em relação aos direitos individuais. Sobreleva nesse enfoque a função do Poder Legislativo, incumbido da criação do ius novum, e isso porque apenas as leis, organicamente consideradas, podem delinear o perfil dos direitos, elastecendo ou reduzindo o seu conteúdo. É princípio constitucional o de que "ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei" (art. 5º, II, CF).*

> *Em sentido estrito, o poder de polícia se configura como atividade administrativa, que consubstancia, como vimos, verdadeira prerrogativa conferida aos agentes da Administração, consistente no poder de restringir e condicionar a liberdade e a propriedade.*

Em um conceito simplificado, poder de polícia é a prerrogativa de direito público que, calcada na lei, autoriza a Administração Pública a restringir o uso e o gozo da liberdade e da propriedade em favor do interesse da coletividade[4].

Trata-se de prerrogativa de direito público da Administração, fundada em lei e que condiciona e restringe a liberdade e a propriedade dos indivíduos, em benefício do bem-estar da coletividade.

Para Hely Lopes Meirelles (2017, pg. 502):

> *A razão do poder de polícia é a necessidade da proteção do interesse social e seu fundamento está na supremacia geral que a Administração Pública exerce, em seu território, sobre todas as pessoas, bens e*

[3] Manual de Direito Administrativo, 30ª edição, São Paulo: Editora Atlas, 2017, p.83.

[4] CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Op. Cit. p*. 84.

atividades – supremacia que se revela nos mandamentos constitucionais e nas normas de ordem pública, que a cada passo opõem condicionamentos e restrições aos direitos individuais em favor da coletividade, incumbindo ao Poder Público o seu policiamento administrativo.

9.2 – ATRIBUTOS

São atributos do Poder de Polícia:

*a) a **discricionariedade**, segundo a qual o administrador público poderá escolher, dentro de um juízo de conveniência e oportunidade, a alternativa mais adequada dentre as várias sanções previstas na norma;*

*b) a **autoexecutoriedade** das medidas, não sendo necessária a intervenção do Poder Judiciário para a execução dos atos materiais de polícia, a exemplo da interdição de estabelecimento.*

Ressalte-se que na cobrança de multas, não há a característica de autoexecutoriedade do poder de polícia.

Isto porque para a doutrina majoritária, o atributo da autoexecutoriedade depende de previsão legal.

*c) **coercibilidade** que justifica o uso da força física quando houver oposição do infrator, proporcionalmente à sua resistência.*

No que se refere à competência para o exercício do Poder de Polícia, esta é, em regra, da Pessoa Federativa a qual a Constituição conferiu o poder de regulamentar a matéria. Por se tratar de competência concorrente, em certos casos haverá o exercício do Poder de Polícia concomitantemente em diferentes níveis federativos.

9.3 – GUARDA MUNICIPAL (POLÍCIA ADMINISTRATIVA X POLÍCIA JUDICIÁRIA)

A doutrina costuma dividir o Poder de Polícia Administrativa do Poder de Polícia Judiciária, conforme lição de Hely Lopes Meirelles:

> *A polícia administrativa ou poder de polícia é inerente e se difunde por toda a Administração; a polícia judiciária concentra-se em determinados órgãos, por exemplo, Secretaria Estadual de Segurança Pública, em cuja estrutura se insere, de regra, a polícia civil e militar.*

Assim, as diferenças entre polícia administrativa e polícia judiciária são, dentre outras:

Polícia Administrativa	Polícia Judiciária
• Executada por órgãos de caráter fiscalizador;	• Executada por órgãosde segurança (PM, PC);
• Incide sobre ilícitos não penais;	• Incide sobre ilícitos penais;
• Caráter preventivo;	• Caráter repressivo;
• Exaure-se em si mesma;	• Tem continuidade no processo penal;

É atribuição do Município a regulamentação do tráfego e do trânsito no perímetro urbano, eis que apenas este ente está em condições de conhecer as peculiaridades locais. Para Hely Lopes Meirelles (2017, pg. 532), além de o Município zelar pela segurança e conservação das vias públicas urbanas, possui este ente:

> *Autonomia nos termos da Constituição Federal e do Código Brasileiro de Trânsito, para integrar o sistema nacional de trânsito e, desta forma, exercer, através de órgão ou ente da Administração indireta, a polícia administrativa do trânsito.*

A atribuição de fiscalização do poder da polícia administrativa não se trata, portanto, de atribuição exclusiva da Polícia Militar, sendo possível a delegação **integral** da polícia de **trânsito** à Guarda Municipal, nos termos do artigo 144, parágrafo 8º, da Constituição Federal:

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

§ 8º Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.

Assim pacificou o Supremo Tribunal Federal:

DIREITO ADMINISTRATIVO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. PODER DE POLÍCIA. IMPOSIÇÃO DE MULTA DE TRÂNSITO. GUARDA MUNICIPAL. CONSTITUCIONALIDADE.

1. Poder de polícia não se confunde com segurança pública. O exercício do primeiro não é prerrogativa exclusiva das entidades policiais, a quem a Constituição outorgou, com exclusividade, no art. 144, apenas as funções de promoção da segurança pública.

2. A fiscalização do trânsito, com aplicação das sanções administrativas legalmente previstas, embora possa se dar ostensivamente, constitui mero exercício de poder de polícia, não havendo, portanto, óbice ao seu exercício por entidades não policiais.

3. O Código de Trânsito Brasileiro, observando os parâmetros constitucionais, estabeleceu a competência comum dos entes da federação para o exercício da fiscalização de trânsito.

4. Dentro de sua esfera de atuação, delimitada pelo CTB, os Municípios podem determinar que o poder de polícia que lhe compete seja exercido pela guarda municipal.

5. O art. 144, §8º, da CF, não impede que a guarda municipal exerça funções adicionais à de proteção dos bens, serviços e instalações do Município. Até mesmo instituições policiais podem cumular funções típicas de segurança pública com exercício de poder de polícia. Entendimento que não foi alterado pelo advento da EC nº 82/2014.

6. Desprovimento do recurso extraordinário e fixação, em repercussão geral, da seguinte tese: é constitucional a atribuição às guardas municipais do exercício de poder de polícia de trânsito, inclusive para imposição de sanções administrativas legalmente previstas.

(RE 658570, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 06/08/2015, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-195 DIVULG 29-09-2015 PUBLIC 30-09-2015)

Tal delegação inclui também a possibilidade de a Guarda Municipal aplicar multas de trânsito, inexistindo qualquer óbice constitucional ou legal para tanto.

9.4 - CICLOS DO PODER DE POLÍCIA E DELEGAÇÃO PARA ENTE PRIVADO

No que se refere à possiblidade de delegação do Poder de Polícia a particulares, necessário entendermos que o Poder de Polícia pode ser originário ou delegado.

O Poder de Polícia originário é o exercido pela Administração Direta e o Poder de Polícia Delegado é o exercido pelos entes da Administração Indireta.

Inicialmente, o Supremo Tribunal Federal manifestou-se pela indelegabilidade do exercício do Poder de Polícia a particulares, haja vista tratar-se de uma prerrogativa da Administração Pública decorrente do seu poder de império.

> *EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 58 E SEUS PARÁGRAFOS DA LEI FEDERAL Nº 9.649, DE 27.05.1998, QUE TRATAM DOS SERVIÇOS DE FISCALIZAÇÃO DE PROFISSÕES REGULAMENTADAS. 1. Estando prejudicada a Ação, quanto ao § 3º do art. 58 da Lei nº 9.649, de 27.05.1998, como já decidiu o Plenário, quando apreciou o pedido de medida cautelar, a Ação Direta é julgada procedente, quanto ao mais, declarando-se a inconstitucionalidade do "caput" e dos § 1º, 2º, 4º, 5º, 6º, 7º e 8º do mesmo art. 58. 2. Isso porque a interpretação conjugada dos artigos 5°, XIII, 22, XVI, 21, XXIV, 70, parágrafo único, 149 e 175 da Constituição Federal, leva à conclusão, no sentido da **indelegabilidade, a uma entidade privada, de atividade típica de Estado, que abrange até poder de polícia, de tributar e de punir, no que concerne ao exercício de atividades profissionais regulamentadas, como ocorre com os dispositivos impugnados**. 3. Decisão unânime.*
>
> *(ADI 1717, Relator(a): Min. SYDNEY SANCHES, Tribunal Pleno, julgado em 07/11/2002, DJ 28-03-2003 PP-00061 EMENT VOL-02104-01 PP-00149)*

No entanto, a posição majoritária da doutrina e que fora aceita pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é no sentido de se distinguir os momentos, fases ou ciclos do Poder de Polícia.

Estes, concretamente, são 4:

a) **Legislação ou ordem** – A administração pública edita atos normativos que restringem ou condicionam direitos. A edição destes atos depende diretamente da atuação do ente público, não podendo ser delegada, haja vista que o poder de polícia apenas poderá fundamentar-se em lei.

b) **Consentimento** – No consentimento de polícia, o Estado restringe o exercício de algumas atividades privadas ao prévio consentimento estatal, a exemplo da licença. Neste caso, o

Estado apenas analisará se o particular preenche os requisitos elencados na norma jurídica. Este ciclo do poder de polícia poderá ser delegado;

c)**Fiscalização** – A fiscalização consiste em verificar se o particular está respeitando as normas postas. Se nessa fiscalização for verificado o descumprimento de norma por parte do particular, o Estado aplica a respectiva sanção. Os atos materiais de fiscalização podem ser delegados, a exemplo de radares eletrônicos existentes nas rodovias para fiscalizar o cumprimento das normas de trânsito;

d) **Sanção** – A sanção é uma punição que o Estado aplica ao particular que descumpre as normas de polícia. Segundo o STJ, este ciclo não pode ser delegado, eis que prejudicaria o bom funcionamento da administração pública (o particular que busca o lucro não pode assumir uma atividade de sanção, muito menos a atribuição para analisar eventuais recursos contra as sanções aplicadas);

Em resumo, os atos relativos ao consentimento e fiscalização poderão ser delegados, sendo indelegáveis os atos relativos à normatização e sanção. Neste sentido:

> *ADMINISTRATIVO. PODER DE POLÍCIA. TRÂNSITO. SANÇÃO PECUNIÁRIA APLICADA POR SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA. IMPOSSIBILIDADE.*
>
> *1. Antes de adentrar o mérito da controvérsia, convém afastar a preliminar de conhecimento levantada pela parte recorrida. Embora o fundamento da origem tenha sido a lei local, não há dúvidas que a tese sustentada pelo recorrente em sede de especial (delegação de poder de polícia) é retirada, quando o assunto é trânsito, dos dispositivos do Código de Trânsito Brasileiro arrolados pelo recorrente (arts. 21 e 24), na medida em que estes artigos tratam da competência dos órgãos de trânsito. O enfrentamento da tese pela instância ordinária também tem por conseqüência o cumprimento do requisito do prequestionamento.*
>
> *2. No que tange ao mérito, convém assinalar que, em sentido amplo, poder de polícia pode ser conceituado como o dever estatal de limitar-se o exercício da propriedade e da liberdade em favor do interesse público. A controvérsia em debate é a possibilidade de exercício do poder de polícia por particulares (no caso, aplicação de multas de trânsito por sociedade de economia mista).*
>
> ***3. As atividades que envolvem a consecução do poder de polícia podem ser sumariamente divididas em quatro grupo, a saber: (i) legislação, (ii) consentimento, (iii) fiscalização e (iv) sanção.***
>
> ***4. No âmbito da limitação do exercício da propriedade e da liberdade no trânsito, esses grupos ficam bem definidos: o CTB estabelece normas genéricas e abstratas para a obtenção da Carteira Nacional de Habilitação (legislação); a emissão da carteira corporifica a vontade o Poder Público (consentimento); a Administração instala equipamentos eletrônicos para verificar se há respeito à velocidade estabelecida em lei (fiscalização); e também a Administração sanciona aquele que não guarda observância ao CTB (sanção).***

5. Somente o atos relativos ao consentimento e à fiscalização são delegáveis, pois aqueles referentes à legislação e à sanção derivam do poder de coerção do Poder Público.

6. No que tange aos atos de sanção, o bom desenvolvimento por particulares estaria, inclusive, comprometido pela busca do lucro - aplicação de multas para aumentar a arrecadação.

7. Recurso especial provido.

(REsp 817.534/MG, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 10/11/2009, DJe 10/12/2009)

É possível, assim, a delegação do poder de polícia de trânsito a particulares. Contudo, tal delegação deve limitar-se aos ciclos de consentimento e fiscalização, não sendo possível a delegação dos atos de legislação e sanção.

Isto porque o desempenho de atividades de sancionamento por particulares seria tendencioso para maximizar as sanções e, naturalmente, aumentar o lucro do particular. Para o STF, no que tange aos atos de sanção, o bom desenvolvimento por particulares estaria, inclusive, comprometido pela busca do lucro - aplicação de multas para aumentar a arrecadação.

9.5 – MEIOS DE ATUAÇÃO

A administração pública municipal poderá atuar no poder de polícia de maneira preventiva ou repressiva. Para tanto (MEIRELLES, 2017, pg. 511):

o Poder Público edita leis e os órgãos executivos expedem regulamentos e instruções fixando as condições e requisitos para o uso da propriedade e o exercício das atividades que devam ser policiadas; e, após as verificações necessárias, é outorgado o respectivo alvará de licença ou de autorização, ao qual se segue a fiscalização competente.

9.6 – SANÇÕES

As sanções decorrentes do poder de polícia existem como forma de o tornar efetivo. Se não estivesse aparelhado nas sanções e na sua autoexecutoriedade, o Poder de Polícia seria inútil.

Para Hely Lopes Meirelles (2017, pg. 514):

As sanções do poder de polícia, como elemento de coação e intimidação, principiam, geralmente, com a multa e se escalonam em penalidades mais graves como a interdição da atividade, o fechamento de estabelecimento, a demolição de construção, o embargo administrativo de obra, a destruição de objetos, a inutilização de gêneros, a proibição de fabricação (...)

9.7 – Principais atuações do Município no exercício do Poder de Polícia

Em sua atuação através do Poder de Polícia, o Município atua precipuamente nas seguintes áreas:

9.7.1 – Policiamento de Construções

O fundamento do policiamento das construções encontra-se no artigo 1.299 do Código Civil, dada a proteção do direito de vizinhança:

Art. 1.299. O proprietário pode levantar em seu terreno as construções que lhe aprouver, salvo o direito dos vizinhos e os regulamentos administrativos.

Segundo José Afonso da Silva (2015, pg. 429), o controle do Poder Público sobre as construções ocorrerá em três momentos distintos:

d) **Antes da atuação do particular** (controle prévio consubstanciado na aprovação de projetos, através de autorizações e licenças);

e) **Durante a atuação do particular** (controle concomitante, efetivado por inspeções, comunicações e fiscalizações);

f) **Após a atuação do particular** (controle sucessivo, efetivado mediante auto de vistoria, de conclusão de obra ou "habite-se");

Quanto às autorizações e licenças, um pressuposto para sua obtenção é a aprovação do projeto de construção. Necessário é, portanto, que o particular apresente à Prefeitura do Município um requerimento constando o plano de parcelamento do solo ou o projeto de obra

firmado por profissional habilitado, tendo em vista as exigências técnicas estabelecidas na legislação.

Enquanto a autorização é ato administrativo dotado de precariedade, a licença para construir possui uma presunção de definitividade. Ambas, contudo, são materializados por meio de um alvará (alvará de licença e alvará de autorização).

Citando Hely Lopes Meireles, José Afonso da Silva nos diz que (2015, pg. 433):

> *quando a prefeitura aprova o projeto de um edifício em terreno do requerente, adequado a essa construção, deve expedir alvará de licença para construir; se, porém, no mesmo terreno ela apenas consente que se construa privsória e precariamente um barracão para estacionamento de carros ou outra atividade simplesmente tolerada, mas não assegurada por lei, ela expedirá um alvará de autorização, revogável a qualquer tempo.*
>
> *(...)*
>
> *O alvará de autorização é sempre revogável pela Prefeitura, sumariamente e sem qualquer indenização, ao passo que o alvará de licença nem sempre o é.*

As licenças urbanísticas, além de reconhecerem e consubstanciarem um direito do requerente, controlam o exercício do direito de construir, convertendo-se em um verdadeiro instrumento de execução do urbanismo.

Assim, não se controla apenas a estética dos edifícios, mas também a obediência das normas da polícia de construção, a acomodação do projeto ao planejamento urbanístico, à urbanização programada, etc. (SILVA, 2015, pg. 436).

Princípios Informadores das Licenças urbanísticas

Conforme apontado por José Afonso da Silva (2015, pg. 436), as licenças urbanísticas, principalmente as edilícias, possuem alguns princípios gerais:

vi. **Indispensabilidade** – segundo o qual o pretendente é obrigado a requerê-la, sendo certo que a Administração Pública não poderá dispensá-las nem substituí-las por outra exigência ou compensação.

vii. **Caráter Vinculado** – estando presentes os requisitos autorizadores, não poderá a Administração Pública negar a licença ao pleiteante. Assim, se o requerente preenche as exigências, tem ele direito à licença;

viii. **Transferibilidade** – presente no momento de eventual transferência do imóvel. Em caso de alienação do imóvel, a licença transmite-se automaticamente aos seus sucessores;

ix. **Autonomia** – as licenças urbanísticas não analisam os aspectos relativos à propriedade do imóvel, não se imiscuindo nas questões de domínio ou de eventual prejuízo de terceiros;

x. **Definitividade** – dentro, porém, do prazo de vigência a que ficam subordinadas;

Espécies de licenças

As licenças edilícias mais características são as licenças para **edificar (construir), para reformas, para reconstruções e para demolições.**

A licença para **edificar** constitui-se na remoção de limites, obstáculos e da cessação da proibição genérica de fazer, no caso concreto. Além disso, constitui verdadeira técnica de intervenção nas faculdades de edificar, com o objetivo de controlar e condicionar o seu exercício no cumprimento de determinadas normas edilícias e urbanísticas.

O procedimento para obtenção desta licença opera-se em três fases:

i. **Introdutória** – oportunidade em que o particular faz um requerimento junto à Administração Pública (normalmente o proprietário ou aquele que exerce a posse apresenta os documentos que o legitimem a construir naquele terreno [5]a uma Autoridade Municipal competente);

ii. **Fase de apreciação do pedido** – Trâmite do processo pelo órgão público para exame do projeto de construção e das plantas respectivas. podendo a Administração requerer complementação dos projetos, novas plantas ou realizar diligências, através de **comunicados** dirigidos ao requerente;

iii. **Fase decisória** – Fase de conclusão do procedimento, onde a licença será outorgada ou recusada (deferida ou indeferida).

Se (o interessado) não atender aos comunicados nos prazos previstos, corrigindo as inexatidões ou deficiências sanáveis, será indeferido o requerimento. Assim também será, com maior razão, se o

[5] José Afonso da Silva (2015, pg. 439) diz que não cabe à entidade indagar da regularidade dominial, mas certamente lhe incumbe exigir a apresentação de um, título que habilite o requerente a construir no terreno.

projeto apresentar incorreções insanáveis. O interessado deverá então apresentar novo projeto, com novo requerimento.

Se tudo estiver na conformidade da legislação o pedido terá que ser deferido, outorgando-se a licença solicitada. (SILVA, 20156, pg. 441)

Já a licença para **reformas**, serviços que modifiquem a estrutura da construção, dos compartimentos ou do número de andares, pode haver ou não alteração da área construída. Diferentemente das reformas, os reparos não implicam modificações na estrutura da construção, podendo ser feitos independentemente de licença.

A licença para **reconstrução** cabe sempre que se execute de novo a construção, com as mesmas disposições, dimensões e posições da construção existente (SILVA, 2015, pg. 444).

Nesse ponto, destaca-se novamente o Código de Obras de Teresina:

Art. 26 Nas edificações não conforme, só deve ser concedido alvará para obras de acréscimo, reforma ou reconstrução parcial, nos seguintes casos:

I - obras de conservação, através do atendimento das regras gerais de licenciamento, independente de adequar-se a edificação à legislação vigente, na ocasião do licenciamento;

II - obras de reforma, acréscimo e de reconstrução, com a adaptação da parte ampliada da edificação à legislação vigente, na ocasião do licenciamento;

III - pequenas reformas internas, com área máxima de 30 m² (trinta metros quadrados).

Por fim, a licença para **demolição** implica em uma forma pontual de renovação da paisagem urbana, principalmente se seguidas de nova construção e dependem de uma licença da Prefeitura, com o intuito de se evitar demolições a esmo. (SILVA, 2015, pg. 445).

9.7.2 – Polícia Sanitária

Para Hely Lopes Meirelles (2017, pg. 519), a higiene pública é o asseio da cidade e, portanto, competência do Município que deve fazer a limpeza dos logradouros públicos com varrição das ruas, condução de aguas pluviais, limpeza das margens dos rios e coleta de lixo urbano. Para o autor:

o Município dispõe do poder de polícia necessário à fiscalização sanitária das coisas e locais, públicos ou particulares, que devam manter-se higienizados, em benefício da salubridade coletiva, podendo impor sanções cabíveis, na forma regulamentar.

Para funcionamento de determinados estabelecimentos comerciais, por exemplo, é necessária aprovação prévia da autoridade competente do Poder Municipal (Código de Posturas):

Art. 189 A licença para o funcionamento de vagões de lanches, açougues, padarias, confeitarias, bares, restaurantes, hotéis, pensões e outros estabelecimentos congêneres será sempre precedida de exame no local e de aprovação da autoridade sanitária competente.

Parágrafo Único - A licença para o funcionamento de hotéis, pensões, casas de diversões e congêneres depende, ainda, da apresentação de alvará fornecido pela autoridade policial competente.

9.7.3 – Polícia das águas

Para Hely Lopes Meirelles (2017, pg. 525) cabe ao Município:

dentro do seu território e nos limites de sua competência institucional, policiar as águas que abastecem a cidade para uso doméstico e as demais cujo uso possa propiciar a contaminação à população (...) protegendo os mananciais contra a poluição.

O autor destaca, ainda, a polícia do ambiente (poluição), das plantas e animais nocivos (evitar surtos de dengue e zika, por exemplo), a polícia dos logradouros públicos e a polícia das publicidades como atribuição comum dos municípios.

Veja-se por exemplo a decisão do STF divulgada no Informativo 870, segundo a qual **o Município tem competência para legislar sobre meio ambiente e controle da poluição, quando se tratar de interesse local** (RE 194704/MG).

É possível a cobrança de taxa para o exercício do poder de polícia?

Sim. Esta a previsão do artigo 145, inciso II, da Constituição Federal:

Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

(...)

II - taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição;

Uma vez deferida uma licença ao particular, é possível nova cobrança de taxa para renovar esta licença?

Sim.

O Supremo Tribunal Federal entendeu ser constitucional a cobrança de taxa para o exercício do poder de polícia na renovação de licenças.

É necessária a existência da efetiva fiscalização por parte do Município para que este possa cobrar uma taxa para o exercício do Poder de Polícia?

Não.

Para viabilizar a cobrança de taxa pelo exercício do poder de polícia não se faz necessária a efetiva fiscalização por parte do Município, bastando que este disponha de órgão estruturado com competência para exercer esta fiscalização.

Neste sentido:

EMENTA: DIREITO TRIBUTÁRIO. AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. TAXA DE LICENÇA PARA LOCALIZAÇÃO DE ESTABELECIMENTO. CONSTITUCIONALIDADE. BASE DE CÁLCULO. PROPORCIONALIDADE COM O CUSTO DA ATIVIDADE ESTATAL DE FISCALIZAÇÃO. PRECEDENTES. 1. ***Nos termos da jurisprudência da Corte, a taxa de renovação de licença de funcionamento é constitucional, desde que haja o efetivo exercício do poder de polícia, o qual é demonstrado pela mera existência de órgão administrativo que possua estrutura e competência para a realização da atividade de fiscalização****. (...)*

(RE 856185 AgR, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 04/08/2015, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-190 DIVULG 23-09-2015 PUBLIC 24-09-2015)

É constitucional que o cálculo da taxa de polícia seja feito com base no tamanho do imóvel a ser fiscalizado?

Sim.

Para o STF, o tamanho do imóvel representa um bom parâmetro para análise do custo da atividade estatal desenvolvida. Neste sentido:

> *2. A base de cálculo da taxa de fiscalização e funcionamento fundada na área de fiscalização é constitucional, na medida em que traduz o custo da atividade estatal de fiscalização. Quando a Constituição se refere às taxas, o faz no sentido de que o tributo não incida sobre a prestação, mas em razão da prestação de serviço pelo Estado. A área ocupada pelo estabelecimento comercial revela-se apta a refletir o custo aproximado da atividade estatal de fiscalização. 3. Agravo regimental a que se nega provimento.*
>
> *(RE 856185 AgR, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 04/08/2015, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-190 DIVULG 23-09-2015 PUBLIC 24-09-2015)*

É constitucional que o cálculo da taxa de polícia seja feito com base no número de empregados da pessoa jurídica?

Neste caso não.

Para o Supremo Tribunal Federal, este critério assim como o critério da atividade desenvolvida pelo particular não servem para medir o maior ou menor trabalho que a Administração terá com o exercício do poder de polícia.

> *EMENTA Recurso extraordinário com agravo. Tributário. Taxa de Fiscalização de Estabelecimentos (TFE). Lei nº 13.477/02 do Município da São Paulo. Critério geral para dimensionar a exação. Tipo de atividade desenvolvida no estabelecimento do contribuinte. Impossibilidade. 1. As taxas comprometem-se tão somente com o custo do serviço específico e divisível que as motiva, ou com a atividade de polícia desenvolvida. 2.* ***O critério da atividade exercida pelo contribuinte para se aferir o custo do exercício do poder de polícia desvincula-se do maior ou menor trabalho ou atividade que o Poder Público se vê obrigado a desempenhar.*** *Precedentes. 3. Recurso a que se nega provimento.*
>
> *(ARE 990914, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Segunda Turma, julgado em 20/06/2017, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-212 DIVULG 18-09-2017 PUBLIC 19-09-2017)*

10 – INTRODUÇÃO AO INSTITUTO DA DESAPROPRIAÇÃO

O Século XX vem superar a ideia liberal clássica de que o direito de propriedade é um direito praticamente absoluto. As atuais constituições ocidentais passaram a dar um especial destaque ao interesse social da propriedade. Na Constituição Federal de 1988, há diversos dispositivos com a inteligência de que a propriedade deve cumprir sua função social como corolário da supremacia do interesse público sobre o dos particulares.

São exemplos de dispositivos constitucionais relacionados à propriedade:

Constituição Federal

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

XXII - é garantido o direito de propriedade;

XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;

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;

XXV - no caso de iminente perigo público, a autoridade competente poderá usar de propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior, se houver dano;

Por fim, quanto ao patrimônio cultural, dispõe a

CF, artigo 216, §1º:

§ 1º O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação.

Sendo certo que nem todas as modalidades de intervenção do Estado na propriedade estão previstas na Constituição Federal, passemos ao estudo pormenorizado nesta aula da Limitação Administrativa, da Servidão e da Desapropriação.

A desapropriação consiste na forma mais drástica de intervenção do Estado na propriedade e que afeta o próprio caráter perpétuo e irrevogável do direito de propriedade.

Por meio dela, o poder público toma o domínio da propriedade de seu titular para o fim de vinculá-la a algum interesse público, consistente em necessidade ou utilidade pública, bem ainda em interesse social. Trata-se de forma de aquisição originária de propriedade.

Existem dois tipos de desapropriação: as desapropriações ordinárias e as desapropriações extraordinárias.

DESAPROPRIAÇÕES ORDINÁRIAS

São aquelas realizadas por necessidade ou utilidade pública ou por interesse social, **sendo exigida a prévia indenização em dinheiro**:

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

DESAPROPRIAÇÕES EXTRAORDINÁRIAS

Já as desapropriações extraordinárias são aquelas que decorrem do inadequado aproveitamento do solo urbano (artigo 182, CF) e da improdutividade do imóvel rural (artigo 184, CF):

> *Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem- estar de seus habitantes.*
>
> *§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.*
>
> *§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências*
>
> ***§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.***
>
> *§ 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. 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.

EXPROPRIAÇÕES

O artigo 243 da Constituição Federal trata, ainda, não de uma modalidade de desapropriação, mas de expropriação, uma vez que a União não indeniza o proprietário da terra. Este simplesmente perde o bem em razão de penalidade constitucionalmente prevista.

Art. 243. As propriedades rurais e urbanas de qualquer região do País onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas ou a exploração de trabalho escravo na forma da lei serão expropriadas e destinadas à reforma agrária e a programas de habitação popular, sem qualquer indenização ao proprietário e sem prejuízo de outras sanções previstas em lei, observado, no que couber, o disposto no art. 5º. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 81, de 2014)

Parágrafo único. Todo e qualquer bem de valor econômico apreendido em decorrência do tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins e da exploração de trabalho escravo será confiscado e reverterá a fundo especial com destinação específica, na forma da lei. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 81, de 2014)

11 - DESAPROPRIAÇÃO POR UTILIDADE PÚBLICA OU INTERESSE SOCIAL

A desapropriação por utilidade pública está prevista no Decreto-Lei 3.365/41 e será cabível, nos termos do artigo 5º:

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

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;

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.

§ 1º - A construção ou ampliação de distritos industriais, de que trata a alínea i do caput deste artigo, inclui o loteamento das áreas necessárias à instalação de indústrias e atividades correlatas, bem como a revenda ou locação dos respectivos lotes a empresas previamente qualificadas.

§ 2º - A efetivação da desapropriação para fins de criação ou ampliação de distritos industriais depende de aprovação, prévia e expressa, pelo Poder Público competente, do respectivo projeto de implantação".

§ 3º Ao imóvel desapropriado para implantação de parcelamento popular, destinado às classes de menor renda, não se dará outra utilização nem haverá retrocessão.

Já a desapropriação por interesse social será cabível, nos termos da Lei 4.132/62, artigo 2º:

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;

(...) 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 habilitação, 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.

§ 1º O disposto no item I deste artigo só se aplicará nos casos de bens retirados de produção ou tratando-se de imóveis rurais cuja produção, por ineficientemente explorados, seja inferior à média da região, atendidas as condições naturais do seu solo e sua situação em relação aos mercados.

§ 2º As necessidades de habitação, trabalho e consumo serão apuradas anualmente segundo a conjuntura e condições econômicas locais, cabendo o seu estudo e verificação às autoridades encarregadas de velar pelo bem estar e pelo abastecimento das respectivas populações.

Percebam que o interesse social está voltado à regularização fundiária da população de baixa renda em alguns de seus dispositivos. De acordo com o artigo 5º da Lei 4.132/62 temos que:

Art. 5º No que esta lei for omissa aplicam-se as normas legais que regulam a desapropriação por unidade pública, inclusive no tocante ao processo e à justa indenização devida ao proprietário.

Assim, tanto a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, quanto a desapropriação por interesse social serão regidas pelas disposições do Decreto-Lei 3.365/41.

A desapropriação segundo referido Decreto-Lei divide-se em duas fases muito bem definidas:

FASE DECLARATÓRIA DA DESAPROPRIAÇÃO

Na primeira fase do procedimento de desapropriação, o processo administrativo irá verificar a caracterização de uma das hipóteses de interesse social ou necessidade ou utilidade pública, com o objetivo de expedir o decreto expropriatório.

Publicado o decreto expropriatório, tem-se a manifestação do interesse da Administração Pública em desapropriar aquela determinada propriedade. Em tal momento, inicia-se o prazo para a propositura da ação judicial de desapropriação:

Necessidade ou Utilidade Pública.

Decreto-Lei 3.365/41. Art. 10. 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.

Passado o prazo de cinco anos após o decreto expropriatório, acaso a Administração Pública permaneça omissa em intentar a ação de desapropriação, o decreto caducará e o mesmo bem somente poderá ser objeto de nova declaração após decorrido o prazo de um ano.

Quanto ao interesse social:

Interesse Social

Lei 4.132/62. Art. 3º O expropriante tem o prazo de 2 (dois) anos, a partir da decretação da desapropriação por interesse social, para efetivar a aludida desapropriação e iniciar as providências de aproveitamento do bem expropriado.

É, pois, de dois anos o prazo decadencial para propositura da demanda de desapropriação por interesse social e de cinco anos o prazo para propositura de demanda por necessidade ou utilidade pública.

Repita-se que tal prazo é decadencial – não se suspende ou interrompe, nos termos do artigo 207, do Código Civil:

> *Art. 207. Salvo disposição legal em contrário, não se aplicam à decadência as normas que impedem, suspendem ou interrompem a prescrição.*

Em ambos os casos, caduco o decreto expropriatório, novo decreto relacionado ao mesmo bem apenas poderá ser editado somente depois de um ano. Aplica-se este prazo também à desapropriação por interesse social, em razão do disposto no artigo 5º, da Lei 4.132/62, acima transcrito.

Declarado o interesse do Estado em desapropriar determinado bem, caberá alguma indenização ao proprietário?

Em verdade, não.

É que a fase declaratória da desapropriação dá início ao procedimento de desapropriação, indicando-se, no decreto expropriatório, os fundamentos, o sujeito passivo, o objeto e a destinação a ser dada ao bem.

Inexiste nesta etapa qualquer transferência do bem para o Poder Público. Em verdade, o bem permanece com o proprietário, com todos os poderes inerentes ao direito de propriedade.

Sendo assim, não assiste direito de indenização ao proprietário pela mera declaração de necessidade ou utilidade pública do bem a ser desapropriado. São efeitos da declaração (ALEXANDRINO, 2015, pg. 1077):

a) Sujeição do imóvel à força expropriatória do Estado;

b) Fixação do Estado do bem (benfeitorias de mero deleite ou voluptuárias feitas após a declaração não serão indenizáveis. Benfeitorias necessárias sempre serão indenizáveis. Benfeitorias úteis apenas serão indenizáveis se autorizadas pela Administração – artigo 26, §1º, Decreto 3.365/41[6]).

[6] § 1º Serão atendidas as benfeitorias necessárias feitas após a desapropriação; as úteis, quando feitas com autorização do expropriante.

c) Atribui ao Estado o direito de adentrar no imóvel declarado, após prévia autorização judicial;

d) Fixação do termo inicial para o prazo de caducidade da declaração;

FASE EXECUTÓRIA DA DESAPROPRIAÇÃO

Em que pese ser possível a fase executória da desapropriação ocorrer mediante acordo na esfera administrativa, esta não é a regra, mas sim a demanda judicial. Exatamente por isso, devemos levantar alguns pontos, com ampla incidência em provas.

Competência para processar e julgar a demanda;

Apenas juízes estaduais ou federais podem processar a demanda, sendo certo não haver hipótese de competência delegada, ou seja, se o bem não estiver situado na cidade sede de Justiça Federal, a ação de desapropriação deve ser proposta na Seção Judiciária da Justiça Federal com competência para aquela região (BARROS, 2015, pg. 445).

Assim, a depender das partes, a competência restará assim definida:

Expropriante	Expropriado	Competência
União	Estado ou DF	STF[7]
União	Município	Justiça Federal[8]
Estado, DF ou Município	Particular	Justiça Comum[9]

[7]CF, Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe: I - processar e julgar, originariamente: (...) f) as causas e os conflitos entre a União e os Estados, a União e o Distrito Federal, ou entre uns e outros, inclusive as respectivas entidades da administração indireta;

[8]CF, Art. 109. Aos juízes federais compete processar e julgar: I - as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, exceto as de falência, as de acidentes de trabalho e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho;

[9] Competência residual.

Há que se verificar, ainda, se na comarca em análise haverá vara especializada na matéria, a exemplo de Vara da Fazenda Pública.

Ressalte-se que o disposto no artigo 12, do Decreto-Lei 3.365/41 não foi recepcionado pela Constituição Federal de 1988, sendo certo que qualquer magistrado (recém empossado ou vitalício) são considerados da mesma forma pela nova ordem constitucional.

> *Artigo. 12. Somente os juízes que tiverem garantia de vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de vencimentos poderão conhecer dos processos de desapropriação.*

Legitimidade Ativa e Passiva;

Segundo Guilherme Barros (2015, pg. 444):

> *o legitimado ativo é o ente público que edita o decreto expropriatório – União, Estado, Distrito Federal ou Município. Além disso, a desapropriação pode ser proposta pela concessionária de serviço público no exercício da função delegada, mediante autorização expressa em lei ou contrato.*

Trata-se de interpretação do artigo 3º, do Decreto-Lei 3.365/41que assim dispõe:

> *Art. 3º Os concessionários de serviços públicos e os estabelecimentos de caráter público ou que exerçam funções delegadas de poder público poderão promover desapropriações mediante autorização expressa, constante de lei ou contrato.*

Além disso, em que pese ato típico do Poder Executivo, poderá o Poder Legislativo iniciar o procedimento de desapropriação, nos termos do artigo 8º, do Decreto-Lei 3.365/41:

> *Art. 8º O Poder Legislativo poderá tomar a iniciativa da desapropriação,* ***cumprindo, neste caso, ao Executivo, praticar os atos necessários à sua efetivação.***

Já o polo passivo da demanda será ocupado pelo proprietário do bem, sendo certo que os entes públicos maiores poderão desapropriar bens dos entes menores, não sendo a recíproca verdadeira.

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

§ 1º A desapropriação do espaço aéreo ou do subsolo só se tornará necessária, quando de sua utilização resultar prejuízo patrimonial do proprietário do solo.

§ 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.

§ 3º É vedada a desapropriação, pelos Estados, Distrito Federal, Territórios e Municípios de ações, cotas e direitos representativos do capital de instituições e empresas cujo funcionamento dependa de autorização do Governo Federal e se subordine à sua fiscalização, salvo mediante prévia autorização, por decreto do Presidente da República

Conforme pontuado, o Município não poderá desapropriar bens dos entes maiores:

PROCESSO CIVIL. ADMINISTRATIVO. DESAPROPRIAÇÃO. QUESTÃO DE ORDEM PÚBLICA. INSTÂNCIAS ORDINÁRIAS. CONHECIMENTO DE OFÍCIO. POSSIBILIDADE. ADMINISTRATIVO. DESAPROPRIAÇÃO INTENTADA POR MUNICÍPIO. BEM DE PROPRIEDADE DE AUTARQUIA DO ESTADO DE SÃO PAULO. IMPOSSIBILIDADE. AUSÊNCIA DE AUTORIZAÇÃO.

1. Recurso especial proveniente de agravo de instrumento interposto contra decisão que, em ação de desapropriação, acolheu os embargos de declaração e determinou o recolhimento do mandado de imissão provisória na posse.

2. Inexiste preclusão, pois a questão de ordem pública conhecida de ofício é afeta à constituição e ao desenvolvimento válido e regular do processo. Desse modo, as instâncias ordinárias não poderiam se eximir de examiná-la, por força do § 3º do art. 267 do Código de Processo Civil.

3. O art. 2º, § 2º, do Decreto-Lei n. 3.365/41 veda a pretensão do recorrente em desapropriar bem público pertencente à autarquia estadual, ou seja, ***a Lei é explícita ao autorizar os Estados a desapropriarem bens do Município, mas, implicitamente, veda o inverso. Desse modo, deve ser aplicado, por analogia, o entendimento adotado pelo Superior Tribunal de Justiça no sentido de que "É vedado ao Município desapropriar bens de propriedade da União ou de suas autarquias e fundações, sem prévia autorização, por decreto, do Presidente da República****. Precedentes" (REsp 1.188.700/MG, Rel.*

Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, julgado em 18/05/2010, DJe 25/05/2010) Recurso especial improvido.

(REsp 1435517/SP, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 28/04/2015, DJe 06/05/2015)

Citação;

De acordo com o artigo 16, do Decreto 3.365/41, no processo de desapropriação a citação do marido dispensa a da mulher:

*Art. 16. A citação far-se-á por mandado na pessoa do proprietário dos bens; **a do marido dispensa a dá mulher**; a de um sócio, ou administrador, a dos demais, quando o bem pertencer a sociedade; a do administrador da coisa no caso de condomínio, exceto o de edifício de apartamento constituindo cada um propriedade autônoma, a dos demais condôminos e a do inventariante, e, se não houver, a do cônjuge, herdeiro, ou legatário, detentor da herança, a dos demais interessados, quando o bem pertencer a espólio.*

Parágrafo único. Quando não encontrar o citando, mas ciente de que se encontra no território da jurisdição do juiz, o oficial portador do mandado marcará desde logo hora certa para a citação, ao fim de 48 horas, independentemente de nova diligência ou despacho.

Contudo, para Leonardo Cunha (2016, pg. 734):

essa regra não foi recepcionada pela Constituição Federal, por ofender a garantia do devido processo legal, deixando de conferir à parte um processo justo, com resultado efetivo.

Até porque assim dispõe o artigo 73, do CPC sobre as ações que versem sobre direitos reais:

Art. 73. O cônjuge necessitará do consentimento do outro para propor ação que verse sobre direito real imobiliário, salvo quando casados sob o regime de separação absoluta de bens.

§ 1o Ambos os cônjuges serão necessariamente citados para a ação:

I - que verse sobre direito real imobiliário, salvo quando casados sob o regime de separação absoluta de bens;

Destaco, contudo, que há um julgado recente do STJ dispondo tratar-se referida norma de regra específica e, portanto, passível de aplicação:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. DESAPROPRIAÇÃO POR UTILIDADE PÚBLICA. CITAÇÃO NA PESSOA DO MARIDO. DISPENSA DA CITAÇÃO DO CÔNJUGE. ART. 16 DO DECRETO-LEI 3.365/1941. PREVISÃO ESPECÍFICA.

1. Hipótese em que o Tribunal de origem, com fundamento no art. 10 do CPC, decretou a nulidade da ação expropriatória em virtude da ausência de citação do cônjuge do proprietário do imóvel desapropriado.

2. A solução integral da controvérsia, com fundamento suficiente, não caracteriza ofensa ao art. 535 do CPC.

3. Em se tratando de desapropriação, prevalece a disposição específica do art. 16 do DL 3.365/1941, no sentido de que "a citação far-se-á por mandado na pessoa do proprietário dos bens; a do marido dispensa a da mulher".

4. Conforme dispõe o art. 42 do DL 3.365/1941, o Código de Processo Civil somente incidirá no que for omissa a Lei das Desapropriações. *Portanto, havendo previsão expressa quanto à matéria, não se aplica a norma geral.*

5. Recurso Especial parcialmente provido.

(REsp 1404085/CE, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 05/08/2014, DJe 18/08/2014)

Resposta do Réu e Revelia;

De acordo com os artigos 19 e 20, do Decreto-Lei 3.365/41:

Art. 19. Feita a citação, a causa seguirá com o rito ordinário.

Art. 20. A contestação só poderá versar sobre vício do processo judicial ou impugnação do preço; qualquer outra questão deverá ser decidida por ação direta.

Assim, tendo em vista que o mérito da contestação é de cognição limitada, podendo abranger apenas eventual vício no processo judicial ou o valor da indenização, incabível a propositura de reconvenção.

Isto porque o próprio dispositivo legal estabelece que qualquer outra questão – à exceção do vício no processo judicial ou o valor da indenização – deverá ser discutida por meio de ação direta.

Há, porém, uma exceção no que se refere à defesa do particular.

O contestante poderá postular o direito de extensão, entendido como o direito que assiste ao particular de, impugnando o valor ofertado pelo Poder Público, pleitear a extensão da desapropriação, para que esta alcance parte remanescente do bem que se tornaria inútil ou de difícil utilização, caso o bem fosse desapropriado apenas parcialmente.

O pedido de extensão formulado na contestação não ofende o artigo 20, do Decreto 3.365/41, segundo o qual a contestação somente pode versar sobre “vício do processo judicial ou impugnação do preço”;

Neste sentido:

ADMINISTRATIVO. DESAPROPRIAÇÃO. UTILIDADE PÚBLICA. DIREITO DE EXTENSÃO. CONTESTAÇÃO. POSSIBILIDADE.

1. Direito de extensão é o que assiste ao proprietário de exigir que se inclua no plano de desapropriação a parte remanescente do bem, que se tornou inútil ou de difícil utilização.

2. "(...) o pedido de extensão é formulado na via administrativa, quando há a perspectiva de acordo, ou na via judicial, neste caso por ocasião da contestação. ***O réu, impugnando o valor ofertado pelo expropriante, apresenta outra avaliação do bem, considerando a sua integralidade, e não a sua parcialidade, como pretendia o autor. O juiz, se reconhecer presentes os elementos do direito, fixará a indenização correspondente à integralidade do bem****. Resulta daí que é o bem, da mesma forma em sua integralidade, que se transferirá ao patrimônio do expropriante" (José dos Santos Carvalho Filho, Manual de Direito Administrativo, 11ª edição, Editora Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2004, p. 723).*

3. ***O direito de extensão nada mais é do que a impugnação do preço ofertado pelo expropriante. O réu, quando impugna na contestação o valor ofertado, apresenta outra avaliação do bem, abrangendo a integralidade do imóvel, e não apenas a parte incluída no plano de desapropriação. Assim, o pedido de extensão formulado na contestação em nada ofende o art. 20 do Decreto-Lei 3.365/41, segundo o qual a contestação somente pode versar sobre "vício do processo judicial ou impugnação do preço". Precedentes de ambas as Turmas de Direito Público.***

4. Recurso especial não provido.

(REsp 986.386/SP, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, SEGUNDA TURMA, julgado em 04/03/2008, DJe 17/03/2008)

Já a revelia, no âmbito do processo expropriatório, não induz a presunção sobre o valor ofertado pelo Poder Público, sendo necessária a realização de perícia, em razão do princípio da justa indenização.

É que o artigo 23 exige a concordância expressa do Réu com o preço do valor ofertado:

Art. 23. Findo o prazo para a contestação e não havendo concordância expressa quanto ao preço, o perito apresentará o laudo em cartório até cinco dias, pelo menos, antes da audiência de instrução e julgamento.

Assim, (BARROS, 2015, pg. 448):

a perícia técnica somente será dispensada em caso de aceitação expressa do réu dos valores discriminados e ofertados pelo Poder Público na petição inicial. A perícia poderá ser determinada inclusive de ofício, haja vista a intenção do processo de buscar o valor da justa indenização a que faz o jus o particular.

Exatamente por isto, o juiz não está adstrito ao valor da causa na ação de desapropriação, podendo, inclusive, a sentença acolher valor menor do que o indicado na petição inicial, conforme já decidiu o STJ:

> *PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. DESAPROPRIAÇÃO PARA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA COM RETITULAÇÃO. INDENIZAÇÃO INFERIOR À OFERTA INICIAL. SUCUMBÊNCIA DOS PARTICULARES. ART. 19 DA LC 76/1993. BASE DE CÁLCULO. DIFERENÇA ENTRE OS VALORES.*
>
> *1. Hipótese em que se discute a condenação em honorários sucumbenciais, em caso de desapropriação para fins de regularização fundiária, com retitulação em favor dos ocupantes.*
>
> *2. **O juiz de origem, reconhecendo que o valor da indenização é inferior àquele inicialmente oferecido pelo Incra, condenou os particulares ao pagamento de honorários fixados em 10% sobre o depósito inicial.***
>
> *3. O Tribunal a quo reverteu a sucumbência, por entender que a condenação era excessiva. Como o Incra deve restituir o montante relativo aos custos com a retitulação, a Corte Regional condenou-o a pagar também honorários calculados em 10% sobre esse valor.*
>
> *4. Não é importante que o Incra tenha que restituir os custos da retitulação. Relevante é a incontroversa sucumbência dos particulares, que impugnaram a oferta inicial e, ao final, receberão menos ainda, por força da decisão judicial. Consoante o art. 19 da LC 76/1993, cabem aos sucumbentes os ônus do processo, inclusive os honorários.*
>
> *5. A sentença, entretanto, não pode ser integralmente restabelecida, pois condenava os particulares a quantias realmente excessivas, já que os honorários de 10% eram calculados sobre o total do depósito inicial. Nos termos do art. 19, § 1º, da LC 76/1993, a base de cálculo deve ser a diferença entre o preço oferecido e o valor da indenização, em relação ao imóvel dos recorridos. 6. Recurso Especial parcialmente provido.*
>
> *(REsp 1181032/PR, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 16/11/2010, DJe 04/02/2011)*

Imissão Provisória na Posse de Imóvel Rural;

A imissão provisória na posse do imóvel pelo Poder Público difere em razão do tipo do imóvel. É que a imissão provisória na posse do imóvel rural pode ocorrer acaso alegue o expropriante urgência e deposite em juízo a quantia que entende devida pelo imóvel, podendo o proprietário levantar 80% do valor depositado.

O juiz poderá, então, deferir a imissão provisória na posse do imóvel, independente da citação do réu. Confira-se os dispositivos legais abaixo transcritos acerca do cálculo do valor do depósito:

Art. 15. Se o expropriante alegar urgência e depositar quantia arbitrada de conformidade com o art. 685 do Código de Processo Civil, o juiz mandará imití-lo provisoriamente na posse dos bens;

§ 1º A imissão provisória poderá ser feita, independente da citação do réu, mediante o depósito:

a) do preço oferecido, se êste fôr superior a 20 (vinte) vêzes o valor locativo, caso o imóvel esteja sujeito ao impôsto predial;

b) da quantia correspondente a 20 (vinte) vêzes o valor locativo, estando o imóvel sujeito ao impôsto predial e sendo menor o preço oferecido;

c) do valor cadastral do imóvel, para fins de lançamento do impôsto territorial, urbano ou rural, caso o referido valor tenha sido atualizado no ano fiscal imediatamente anterior;

d) não tendo havido a atualização a que se refere o inciso c, o juiz fixará independente de avaliação, a importância do depósito, tendo em vista a época em que houver sido fixado originàlmente o valor cadastral e a valorização ou desvalorização posterior do imóvel.

§ 2º A alegação de urgência, que não poderá ser renovada, obrigará o expropriante a requerer a imissão provisória dentro do prazo improrrogável de 120 (cento e vinte) dias.

§ 3º Excedido o prazo fixado no parágrafo anterior não será concedida a imissão provisória.

4o A imissão provisória na posse será registrada no registro de imóveis competente.

Para o STJ, só é possível a imissão provisória na posse após a realização de laudo de avaliação judicial e o depósito prévio de tal valor.

Contudo, para o Supremo Tribunal Federal o laudo particular é útil para a imissão provisória na posse, sendo necessário o laudo judicial apenas para definição do justo preço e consequente transmissão da propriedade de forma definitiva.

Segundo Guilherme Barros (2015, pg. 451):

O entendimento do STF é o de que a imissão provisória não acarreta transferência de propriedade, de modo que o provimento antecipatório pode ser concedido mediante depósito prévio de valores que estejam aquém da correta indenização a ser paga pelo expropriante.

Naturalmente, aferido o valor correto a ser pago, após a realização da perícia judicial, o ente público precisará pagar o saldo remanescente para efetivar a transferência do imóvel.

Neste sentido:

Súmula 652 - STF. Não contraria a Constituição o art. 15, § 1º, do Dec.-lei 3.365/1941 (Lei da Desapropriação por utilidade pública).

A lei 13.645/2017 acrescentou ao Decreto-Lei 3.365/41 o artigo 34-A que fala da possibilidade de acordo entre Expropriante e Expropriado logo após a imissão provisória da posse.

Isto porque a regra da desapropriação estabelece que, ainda que discorde do preço ofertado, poderá o expropriado levantar até 80% (oitenta por cento) do depósito feito pelo ente Expropriante. Trata-se da previsão do §2º, do artigo 33, do Decreto:

> *Art. 33. O depósito do preço fixado por sentença, à disposição do juiz da causa, é considerado pagamento prévio da indenização.*
>
> *§ 1º O depósito far-se-á no Banco do Brasil ou, onde este não tiver agência, em estabelecimento bancário acreditado, a critério do juiz.*
>
> ***§ 2º O desapropriado, ainda que discorde do preço oferecido, do arbitrado ou do fixado pela sentença, poderá levantar até 80% (oitenta por cento) do depósito feito para o fim previsto neste e no art. 15, observado o processo estabelecido no art. 34.***

Para tanto, contudo, é necessário que o Expropriado demonstre a efetiva propriedade do bem, bem como a quitação das dívidas fiscais e publique editais com o prazo de 10 dias para conhecimento de terceiros (artigo 34, caput).

Acaso haja dúvida fundada sobre o domínio do bem, o valor depositado ficará em juízo enquanto os interessados discutam a propriedade em ações próprias (parágrafo único, artigo 34).

Já a Lei 13.465/2017 criou a possibilidade de as partes transigirem no momento da imissão provisória da posse. Vejamos o texto da lei:

> *Art. 34-A. Se houver concordância, reduzida a termo, do expropriado, a decisão concessiva da imissão provisória na posse implicará a aquisição da propriedade pelo expropriante com o consequente registro da propriedade na matrícula do imóvel.*
>
> *§ 2º Na hipótese deste artigo, o expropriado poderá levantar 100% (cem por cento) do depósito de que trata o art. 33 deste Decreto-Lei.*
>
> *§ 3º Do valor a ser levantado pelo expropriado devem ser deduzidos os valores dispostos nos §§ 1o e 2o do art. 32 deste Decreto-Lei, bem como, a critério do juiz, aqueles tidos como necessários para o custeio das despesas processuais.*

O particular, então, não mais contesta a imissão provisória da posse ou o reconhecimento da propriedade por parte do ente expropriante e poderá levantar 100% (cem por cento) do valor depositado. De tal valor, deverão ser reduzidos eventuais débitos tributários do proprietário do bem, conforme artigo 32, §§1º e 2º, do Decreto-Lei 3.365/41:

Art. 32. O pagamento do preço será prévio e em dinheiro.

§ 1º As dívidas fiscais serão deduzidas dos valores depositados, quando inscritas e ajuizadas.

§ 2º Incluem-se na disposição prevista no § 1o as multas decorrentes de inadimplemento e de obrigações fiscais.

§ 3º A discussão acerca dos valores inscritos ou executados será realizada em ação própria.

Chamamos a atenção do aluno para um detalhe: **a concordância do expropriado com a imissão provisória e o reconhecimento da propriedade ao expropriante não implica renúncia ao seu direito de questionar o preço ofertado em juízo.**

Curiosa a possibilidade de se fazer um acordo e continuar discutindo outras questões. Mas, trata-se da expressa disposição do recém criado §1º, do artigo 34-A, do referido Decreto:

Artigo 34-A. § 1º A concordância escrita do expropriado não implica renúncia ao seu direito de questionar o preço ofertado em juízo.

Imissão Provisória na Posse de Imóvel Residencial Urbano;

Já a imissão provisória na posse de imóvel residencial urbano sujeito a desapropriação segue o disposto no Decreto-Lei 1.075/70:

Art 1º Na desapropriação por utilidade pública de prédio urbano residencial, o expropriante, baseado urgência, poderá imitir-se provisóriamente na posse do bem, mediante o depósito do preço oferecido, se êste não fôr impugnado pelo expropriado em cinco dias da intimação da oferta.

Art 2º Impugnada a oferta pelo expropriado, o juiz, servindo-se, caso necessário, de perito avaliador, fixará em quarenta e oito horas o valor provisório do imóvel.

Parágrafo único. O perito, quando designado, deverá apresentar o laudo no prazo máximo de cinco dias.

Art 3º Quando o valor arbitrado fôr superior à oferta, o juiz só autorizará a imissão provisória na posse do imóvel, se o expropriante complementar o depósito para que êste atinja a metade do valor arbitrado.

Art 4º No caso do artigo anterior, fica, porém, fixado em 2.300 (dois mil e trezentos) salários-mínimos vigentes na região, e máximo do depósito a que será obrigado o expropriante.

Art 5º O expropriado observadas as cautelas previstas no artigo 34 do Decreto-lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, poderá levantar tôda a importância depositada e complementada nos têrmos do artigo 3º.

Parágrafo único. Quando o valor arbitrado fôr inferior ou igual ao dôbro do preço oferecido, é lícito ao expropriado optar entre o levantamento de 80% (oitenta por cento) do preço oferecido ou da metade do valor arbitrado.

Art 6º O disposto neste Decreto-lei só se aplica à desapropriação de prédio residencial urbano, habitado pelo proprietário ou compromissário comprador, cuja promessa de compra esteja devidamente inscrita no Registro de Imóveis.

Assim, alegada a urgência e depositado o preço ofertado, antes da concessão da liminar, deverá o juiz intimar o réu para se manifestar sobre o preço no prazo de 5 dias.

Impugnado o valor ofertado – antes da imissão provisória – será necessária a realização de perícia prévia, que poderá resultar na necessidade do ente público complementar o valor ofertado.

Percebe-se, portanto, que a sistemática da imissão provisória na posse de imóvel residencial urbano é diferente do imóvel rural.

Notem, ainda, que quanto às desapropriações **ordinárias** de imóveis urbanos, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu que:

Art. 182.

§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

Desistência da Ação de Desapropriação;

Tendo por fundamento o poder da autotutela, possível a desistência da ação de desapropriação através da revogação do decreto expropriatório.

Para o STJ, possível a desistência a qualquer tempo da ação de desapropriação desde que ainda não tenha sido pago integralmente o valor da indenização ao particular.

Assim, mesmo que iniciado o pagamento, a desistência será viável, se não concluído, restituindo-se o bem ao particular no mesmo estado que recebido.

Neste sentido:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. ARTIGO 535 DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. OFENSA NÃO VERIFICADA. DESISTÊNCIA DA DESAPROPRIAÇÃO. POSSIBILIDADE. PRECEDENTES. AUSÊNCIA DE IMISSÃO NA POSSE. CONCLUSÃO DO TRIBUNAL LOCAL PELA INEXISTÊNCIA DO DEVER DE INDENIZAR. ALTERAÇÃO DO ENTENDIMENTO. SÚMULA 7/STJ.

1. Verifica-se não ter ocorrido ofensa ao art. 535 do CPC, na medida em que o Tribunal de origem dirimiu, fundamentadamente, as questões que lhe foram submetidas, apreciando integralmente a controvérsia posta nos presentes autos, não se podendo, ademais, confundir julgamento desfavorável ao interesse da parte com negativa ou ausência de prestação jurisdicional.

2. Conforme entendimento do Superior Tribunal de Justiça, é cabível a desistência pelo ente público da desapropriação, desde que o bem expropriado seja devolvido nas mesmas condições em que o expropriante o recebeu.

3. Na espécie, o Tribunal de origem, ancorado no substrato fático dos autos, concluiu pela inexistência do dever de indenizar o particular. Desse modo, a revisão das conclusões adotadas pela Corte local esbarra no óbice da Súmula 7/STJ, ante a necessidade de reexaminar matéria fático-probatória.

4. Agravo Regimental a que se nega provimento.

(AgRg no AREsp 88.259/SP, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 10/03/2016, DJe 28/03/2016)

Honorários Advocatícios;

O artigo 27, do Decreto-Lei 3.365/41 disciplina em seu §1º o pagamento de honorários advocatícios em ações de desapropriação:

Art. 27. O juiz indicará na sentença os fatos que motivaram o seu convencimento e deverá atender, especialmente, à estimação dos bens para efeitos fiscais; ao preço de aquisição e interesse que deles aufere o proprietário; à sua situação, estado de conservação e segurança; ao valor venal dos da mesma espécie, nos últimos cinco anos, e à valorização ou depreciação de área remanescente, pertencente ao réu.

*§ 1o A sentença que fixar o valor da indenização quando este for superior ao preço oferecido condenará o desapropriante a pagar honorários do advogado, que serão fixados entre meio e cinco por cento do valor da diferença, observado o disposto no § 4o do art. 20 do Código de Processo Civil, **não podendo os honorários ultrapassar R$ 151.000,00 (cento e cinqüenta e um mil reais**). (Redação dada Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001) (Vide ADIN nº 2.332-2)*

§ 2º A transmissão da propriedade, decorrente de desapropriação amigável ou judicial, não ficará sujeita ao impôsto de lucro imobiliário.

§ 3º O disposto no § 1o deste artigo se aplica:

I - ao procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo de desapropriação de imóvel rural, por interesse social, para fins de reforma agrária;

II - às ações de indenização por apossamento administrativo ou desapropriação indireta.

§ 4º O valor a que se refere o § 1o será atualizado, a partir de maio de 2000, no dia 1o de janeiro de cada ano, com base na variação acumulada do Índice de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA do respectivo período

Nos termos da ADIN 2.332-2, decidiu o Supremo Tribunal Federal que a limitação prevista em lei com relação ao valor dos honorários advocatícios (R$. 151.000,00) seria inconstitucional. Ademais, vide as súmulas do STJ e STF:

Súmula 131, STJ: *Nas ações de desapropriação incluem-se no cálculo da verba advocatícia as parcelas relativas aos juros compensatórios e moratórios, devidamente corrigidas.*

Súmula 141, STJ: *Os honorários de advogado em desapropriação direta são calculados sobre a diferença entre a indenização e a oferta, corrigidas monetariamente.*

Súmula 617, STF*. A base de cálculo dos honorários de advogado em desapropriação é a diferença entre a oferta e a indenização, corrigidas ambas monetariamente.*

Assim, a base de cálculo dos honorários advocatícios é a diferença entre a oferta e a indenização, além dos valores devidos a título de juros compensatórios e moratórios, tudo corrigido monetariamente. Sobre este valor, incide o percentual de 0,5% a 5%, a título de honorários advocatícios, sem limitação de teto.

Já as custas processuais estão previstas no artigo 30, do Decreto-Lei 3.365/41:

Art. 30. As custas serão pagas pelo autor se o réu aceitar o preço oferecido; em caso contrário, pelo vencido, ou em proporção, na forma da lei.

Sentença, reexame necessário e coisa julgada;

De acordo com o artigo 28, do Decreto-Lei 3.365/41:

Art. 28. Da sentença que fixar o preço da indenização caberá apelação com efeito simplesmente devolutivo, quando interposta pelo expropriado, e com ambos os efeitos, quando o for pelo expropriante.

§ 1 º A sentença que condenar a Fazenda Pública em quantia superior ao dobro da oferecida fica sujeita ao duplo grau de jurisdição.

Assim, da sentença que julga o pedido de desapropriação caberá recurso de apelação pelo particular (apenas no efeito devolutivo) e pelo ente público (no duplo efeito.

Além disso, o reexame necessário é exigido quando o valor fixado na sentença é superior ao dobro do preço inicialmente ofertado pelo ente público.

Juros na desapropriação;

A sentença no processo de desapropriação deve fixar o valor da justa indenização a ser paga pelo expropriante, fixando também a incidência de juros e correção monetária.

Os juros **compensatórios** são devidos para compensar a perda da posse do imóvel pelo particular. É dizer: os juros compensatórios são devidos a partir da imissão provisória da posse pelo ente público, pois este é o momento em que o particular perde a possibilidade de usufruir do bem (BARROS, 2015, pg. 453).

Súmula 69 – STJ - Na desapropriação direta, os juros compensatórios são devidos desde a antecipada imissão na posse e, na desapropriação indireta, a partir da efetiva ocupação do imóvel.

Súmula 164 – STJ - No processo de desapropriação, são devidos juros compensatórios desde a antecipada imissão de posse, ordenada pelo juiz, por motivo de urgência.

Ademais, os juros compensatórios são devidos ainda que o imóvel seja improdutivo, eis que eventual improdutividade do imóvel não afastaria o direito a tais, pois estes compensam não só o que o expropriado deixou de ganhar com a perda antecipada, mas também o óbice do uso e gozo econômico do bem.

Neste sentido:

ADMINISTRATIVO. DESAPROPRIAÇÃO. INTERESSE SOCIAL. REFORMA AGRÁRIA. JUROS COMPENSATÓRIOS. IMÓVEL IMPRODUTIVO. INCIDÊNCIA. JUROS COMPENSATÓRIOS E MORATÓRIOS. SÚMULA 102/STJ. IMÓVEL EXPROPRIADO. DIVERGÊNCIA. ÁREA REGISTRADA E ÁREA MEDIDA. RETENÇÃO. DIFERENÇA. PASSIVO AMBIENTAL. OBRIGAÇÃO PROPTER REM. DEDUÇÃO DO VALOR DA INDENIZAÇÃO. CABIMENTO.

1. Trata-se de desapropriação de imóvel rural por interesse social para fins de reforma agrária, bem como de pedido de retenção de valores referentes à recomposição de passivo ambiental.

*2. **A Primeira Seção reiterou o entendimento de que são devidos juros compensatórios, mesmo no caso de desapropriação de imóvel improdutivo** para reforma agrária (REsp 1.116.364/PI, Rel. Ministro Castro Meira, Primeira Seção, DJe 10.9.2010).*

3. Todavia, é preciso reconhecer a inexigibilidade dos juros compensatórios no período em que os parágrafos do art. 15-A do DL 3.365/1941 tiveram eficácia, ou seja, entre sua inclusão pela MP 1.901-30, de 24.9.1999, e pela MP 2.027-38, de 4.5.2000, e sua suspensão pela liminar concedida na ADI 2.332/DF em 13.9.2001. A partir daí, voltam a ser computados, mas somente até a expedição do precatório original (art. 100, § 12, da CF).

4. Quanto à possibilidade de cumulação entre juros moratórios e compensatórios, o Superior Tribunal de Justiça possui entendimento pacificado de que "a incidência dos juros moratórios sobre os compensatórios, nas ações expropriatórias, não constitui anatocismo vedado em lei" (Súmula 102/STJ). Precedente: AgRg no REsp 1.441.387/BA, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 26.5.2014.

5. No que tange à área indenizável, é incontroverso que a dimensão do imóvel medida e desapropriada pelo Incra é superior ao que se registrou em nome do expropriado. Considerando que o Poder Público expropriou efetivamente a área integral e que haverá de pagar por ela, é devida indenização relativa a toda essa área. Entretanto, é também certo que a indenização sobre a diferença entre a área medida e a registrada deverá permanecer em juízo até que se identifique o real proprietário, nos termos do art. 34, parágrafo único, do DL 3.365/1941.

6. A jurisprudência do STJ está firmada, pelo menos desde 2002, no sentido de que a recuperação da Área de Preservação Permanente e da Reserva Legal, assim como outras incumbências incidentes sobre o imóvel e decorrentes da função ecológica da propriedade, constitui obrigação propter rem; portanto, parte inseparável do título imobiliário, inexistindo, no ordenamento jurídico brasileiro, direito adquirido a degradar ou poluir, ou a desmatamento realizado.(...)

7. Recurso Especial parcialmente provido.

(REsp 1307026/BA, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 16/06/2015, DJe 17/11/2015)

Segundo Guilherme Barros (2015, pg. 456):

Na visão do STJ, os juros compensatórios somente não serão pagos se o imóvel for impassível de qualquer exploração econômica.

Quanto aos juros **moratórios**, estes são devidos em razão da mora do ente público em pagar o valor da indenização constante na sentença judicial. Tal mora, em razão do regime de precatório constante no artigo 100, da Constituição Federal, dá-se com o não pagamento do precatório no prazo constitucional.

Dispõe, pois, o artigo 15-B do Decreto 3.365/41:

> *Art. 15-B Nas ações a que se refere o art. 15-A, os juros moratórios destinam-se a recompor a perda decorrente do atraso no efetivo pagamento da indenização fixada na decisão final de mérito, e somente serão devidos à razão de até seis por cento ao ano, a partir de 1o de janeiro do exercício seguinte àquele em que o pagamento deveria ser feito, nos termos do art. 100 da Constituição.*

Assim, se o precatório for pago dentro do prazo previsto no artigo 100, da Constituição Federal, não há que se falar em pagamento de juros moratórios. Este o entendimento consubstanciado na Súmula Vinculante 17 do Supremo Tribunal Federal:

> *Súmula Vinculante 17 – STF - Durante o período previsto no parágrafo 1º do artigo 100 da Constituição, não incidem juros de mora sobre os precatórios que nele sejam pagos.*

Assim, os juros compensatórios incidem até a data de expedição do precatório original, enquanto os juros moratórios somente incidirão acaso o precatório expedido não seja pago no prazo constitucional.

Recentemente, contudo, o Supremo Tribunal Federal ampliara a incidência dos juros moratórios. Nos autos do RE 579431/RS, o STF firmara a orientação segundo a qual **entre a elaboração dos cálculos pelo credor e a efetiva inscrição do débito em precatório ou RPV também incidirão os juros de mora.**

Uma vez apresentados os cálculos pelo credor, a Fazenda Pública poderá ou não impugnar os cálculos, nos termos do artigo 535, §3º, do CPC. Resolvido a discussão dos cálculos pelo juiz, o débito será, então, encaminhado para inscrição em precatório ou RPV.

E, segundo o STF, fora fixada a tese de repercussão geral segundo a qual: "**incidem os juros da mora no período compreendido entre a data da realização dos cálculos e da requisição ou do precatório".**

Ressalte-se que na desapropriação não constitui anatocismo vedado em lei a incidência de juros moratórios sobre juros compensatórios, eis que em desapropriação são cumuláveis juros compensatórios e moratórios[10].

[10]STJ, Súmula 102. A incidência dos juros moratórios sobre os compensatórios, nas ações expropriatórias, não constitui anatocismo vedado em lei.

Em relação à correção monetária, cujo objetivo é a recomposição do valor real da dívida, esta é sempre devida:

> *Súmula 561 – STF - Em desapropriação, é devida a correção monetária até a data do efetivo pagamento da indenização, devendo proceder-se à atualização do cálculo, ainda que por mais de uma vez.*

STJ, Súmula 12. Em desapropriação, são cumuláveis juros compensatórios e moratórios.

12 - DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA

CONCEITO

De acordo com Alexandrino (2015, pg. 1082):

> *Desapropriação indireta é o fato administrativo por meio do qual o Estado se apropria de bem particular, sem observância dos requisitos da declaração e indenização prévia.*

Trata-se, pois, de desapropriação sem o atendimento das formalidades legais, correspondendo a um esbulho estatal e ocorre quando o Poder Público interfere na propriedade do particular e lá pratica atos de domínio, sem prévia ação ou título.

Se o bem expropriado ainda não está sendo utilizado em nenhuma finalidade pública, poderá o particular propor ação possessória visando a manter ou retomar a posse do bem.

Acaso o bem expropriado já esteja afetado em alguma finalidade pública, considera-se que houve fato consumado e somente restará ao particular ajuizar "ação de desapropriação indireta", visando receber indenização, nos termos do artigo 35, do Decreto 3.365/41:

> *Art. 35. Os bens expropriados, uma vez incorporados à Fazenda Pública, não podem ser objeto de reivindicação, ainda que fundada em nulidade do processo de desapropriação. Qualquer ação, julgada procedente, resolver-se-á em perdas e danos.*

Segundo decidiu o STJ, a ação de desapropriação indireta possui natureza real e pode ser proposta pelo particular prejudicado enquanto não tiver transcorrido o prazo para que o Poder Público adquira a propriedade do bem por meio da usucapião, aplicando-se por analogia o prazo da usucapião extraordinária.

Neste sentido, tem-se a Súmula 119 do STJ que prevê:

> *A ação de desapropriação indireta prescreve em vinte anos. (Editada antes da vigência do Código Civil de 2002).*

O artigo 1.238, do Código Civil atual estabelece que o prazo prescricional da usucapião é de 15 anos, podendo ser reduzido para 10 anos se o possuidor tiver realizado obras ou serviços de caráter produtivo no local (parágrafo único do artigo 1.238).

Como na desapropriação indireta pressupõe-se que o Poder Público tenha realizado obras no local ou tenha dado ao imóvel uma utilidade pública ou de interesse social, entende-se que a situação se enquadraria no parágrafo único do artigo 1.238 do Código Civil, de sorte que o prazo para usucapião seria de 10 anos:

> *Art. 1.238. Aquele que, por quinze anos, sem interrupção, nem oposição, possuir como seu um imóvel, adquire-lhe a propriedade, independentemente de título e boa-fé; podendo requerer ao juiz que assim o declare por sentença, a qual servirá de título para o registro no Cartório de Registro de Imóveis.*
>
> *Parágrafo único. O prazo estabelecido neste artigo reduzir-se-á a dez anos se o possuidor houver estabelecido no imóvel a sua moradia habitual, ou nele realizado obras ou serviços de caráter produtivo.*

Ressalte-se que vigora na desapropriação o princípio da justa indenização e exatamente por isso inexiste vinculação entre o valor estimado pelo autor na ação de desapropriação direta ou indireta e a fixação da justa indenização pelo magistrado acatando laudo pericial imparcial. Isto porque o valor fixado pelo autor na ação de desapropriação é meramente estimativo.

Ademais, o promissário comprador do imóvel tem direito de receber indenização no caso deste imóvel ter sofrido desapropriação indireta, ainda que esta promessa não esteja registrada no Cartório de Registro de Imóveis.

Por fim, consoante entendimento firmado pelo STJ, “os limites percentuais estabelecidos no artigo 27, §§1º e 2º, do DL 3.365/41, relativos a honorários advocatícios (percentuais entre 0,5 e 5%), aplicam-se às desapropriações indiretas”.

DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA X LIMITAÇÃO ADMINISTRATIVA

A desapropriação indireta pressupõe o efetivo desapossamento da propriedade pelo Poder Público, caracterizando-se uma intervenção supressiva do Estado na propriedade alheia, gerando direito a indenização através do pagamento do justo preço.

Já a limitação administrativa não se confunde com a desapropriação, visto que ocorre tão somente restrição ao uso da propriedade imposta genericamente a todos os proprietários, via de regra, sem qualquer direito a indenização.

Pontue-se, portanto, que enquanto a ação de desapropriação indireta possui natureza real e prazo prescricional decenal, nos termos do parágrafo único do artigo 1.238, do Código

Civil[11], a ação reparatória em virtude das perdas ocasionadas por limitações administrativas, terá natureza pessoal e por isso prescrição quinquenal.

Isto porque o parágrafo único do artigo 10, do Decreto Lei 3.365/41 é expresso:

> *Art. 10. 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. Neste caso, somente decorrido um ano, poderá ser o mesmo bem objeto de nova declaração.*
>
> *Parágrafo único. Extingue-se em cinco anos o direito de propor ação que vise a indenização por restrições decorrentes de atos do Poder Público.*

Assim, as restrições ao direito de propriedade impostas por normas ambientais, ainda que esvaziem o conteúdo econômico do bem, não constituem desapropriação indireta, mas sim limitações administrativas, cujos prejuízos causados devem ser indenizados por meio de uma ação de direito pessoal, e não de direito real, como é o caso da ação contra desapropriação indireta.

Caracteriza-se, pois, a aplicação do prazo prescricional quinquenal, eis que não há desapropriação indireta sem que haja o efetivo apossamento da propriedade pelo Poder Público.

---

[11] Art. 1.238. Aquele que, por quinze anos, sem interrupção, nem oposição, possuir como seu um imóvel, adquire-lhe a propriedade, independentemente de título e boa-fé; podendo requerer ao juiz que assim o declare por sentença, a qual servirá de título para o registro no Cartório de Registro de Imóveis.

Parágrafo único. O prazo estabelecido neste artigo reduzir-se-á a dez anos se o possuidor houver estabelecido no imóvel a sua moradia habitual, ou nele realizado obras ou serviços de caráter produtivo.

13 – RETROCESSÃO E TREDESTINAÇÃO

Efetivada a desapropriação, o poder público deve destinar o bem desapropriado à finalidade pública que justificou o ato expropriatório. Se não o fizer, ocorrerá o fenômeno da tredestinação.

Esta poderá ser lícita ou ilícita.

A tredestinação lícita ocorre quando o bem é desapropriado para um fim, mas lhe é dado fim diverso pelo poder público, porém ainda permanecendo o interesse público. Exemplo: o poder público desapropria um terreno para a construção de uma escola, mas por questões de conveniência e oportunidade decide construir um hospital.

Já a tredestinação ilícita ocorre quando ao bem desapropriado é dado destino desprovido de interesse público (transferência do bem a terceiro, por exemplo).

O direito de retrocessão é, pois, aquele que assiste ao proprietário do bem exigi-lo de volta caso, após efetivada a desapropriação, a ele seja dada destinação desprovida de interesse público. Assim, sempre será cabível o direito de retrocessão em caso de tredestinação ilícita. Trata-se de instrumento previsto no artigo 519 do Código Civil:

> *Art. 519. Se a coisa expropriada para fins de necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, não tiver o destino para que se desapropriou, ou não for utilizada em obras ou serviços públicos, caberá ao expropriado direito de preferência, pelo preço atual da coisa.*

Contudo, em caso de tredestinação lícita, passando o bem para finalidade diversa, mas igualmente fundamentada no interesse público (bem desapropriado para construção de uma escola, mas se construiu um hospital), não haverá direito de retrocesso.

Ressalte-se que nas desapropriações ordinárias, após desapropriado o bem, caso pretenda o poder público aliená-lo, será necessário ser facultado ao antigo proprietário a preferência na aquisição do imóvel pelo valor atualizado.

Por fim, a doutrina majoritária cita-nos ainda o fenômeno da **adestinação** que seria a ausência de qualquer finalidade dada ao bem após finalizada a desapropriação. Celso Antonio Bandeira de Melo defende que em hipóteses de adestinação não caberia o direito de retrocessão, haja vista que o Poder Público não é obrigado a dentro de determinado prazo dar um fim ao imóvel.

14 – DESAPROPRIAÇÃO PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA

A desapropriação para fins de reforma agrária possui previsão constitucional:

Artigo 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.

§ 3º Cabe à lei complementar estabelecer procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo judicial de desapropriação.

§ 4º O orçamento fixará anualmente o volume total de títulos da dívida agrária, assim como o montante de recursos para atender ao programa de reforma agrária no exercício.

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

Artigo 185. São insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária:

I - a pequena e média propriedade rural, assim definida em lei, desde que seu proprietário não possua outra;

II - a propriedade produtiva.

Parágrafo único. A lei garantirá tratamento especial à propriedade produtiva e fixará normas para o cumprimento dos requisitos relativos a sua função social.

Artigo 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

I - aproveitamento racional e adequado;

II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;

III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;

IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

Assim, o imóvel que poderá sofrer a desapropriação para fins de reforma agrária será apenas aquele imóvel rural que não atende à sua função social, sendo certo que o objetivo da reforma agrária é exatamente dar função social a este bem.

Conclui-se, portanto, que o imóvel rural **produtivo** não será **desapropriado para fins de reforma agrária** porque ele já cumpre sua função social.

LEGITIMIDADE

De acordo com o artigo 2º, da LC 76/93, a competência para propor a Desapropriação para fins de reforma agrária é privativa/exclusiva da União Federal, sendo proposta pelo órgão executor (INCRA) perante a Justiça Federal.

> *Art. 2º A desapropriação de que trata esta lei Complementar é de competência privativa da União e será precedida de decreto declarando o imóvel de interesse social, para fins de reforma agrária.*
>
> *§ 1º A ação de desapropriação, proposta pelo órgão federal executor da reforma agrária, será processada e julgada pelo juiz federal competente, inclusive durante as férias forenses.*
>
> *§ 2º Declarado o interesse social, para fins de reforma agrária, fica o expropriante legitimado a promover a vistoria e a avaliação do imóvel, inclusive com o auxílio de força policial, mediante prévia autorização do juiz, responsabilizando-se por eventuais perdas e danos que seus agentes vierem a causar, sem prejuízo das sanções penais cabíveis.*
>
> *Art. 3º A ação de desapropriação deverá ser proposta dentro do prazo de dois anos, contado da publicação do decreto declaratório.*

Quanto à competência, tem-se:

i. Desapropriação por interesse social – Não é exclusivo da União (também os Estados, DF e Municípios podem fazê-lo);

ii. Desapropriação de Imóvel Rural – Não é exclusivo da União (também os Estados, DF e Municípios podem fazê-lo);

iii. Desapropriação por interesse social de imóvel rural – Não é exclusivo da União (também os Estados, DF e Municípios podem fazê-lo);

iv. Desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária – Regra Geral – Apenas a União (Exclusivo/Privativo);

PETIÇÃO E DESPACHO INICIAL

A petição inicial, além dos requisitos previstos no Código de Processo Civil, deverá conter os seguintes requisitos, além do depósito do preço ofertado:

i. texto do decreto declaratório de interesse social para fins de reforma agrária, publicado no Diário Oficial da União;

ii. certidões atualizadas de domínio e de ônus real do imóvel;

iii. documento cadastral do imóvel;

iv. laudo de vistoria e avaliação administrativa, que conterá, necessariamente:

a) descrição do imóvel, por meio de suas plantas geral e de situação, e memorial descritivo da área objeto da ação;

b) relação das benfeitorias úteis, necessárias e voluptuárias, das culturas e pastos naturais e artificiais, da cobertura florestal, seja natural ou decorrente de florestamento ou reflorestamento, e dos semoventes;

c) discriminadamente, os valores de avaliação da terra nua e das benfeitorias indenizáveis.

v. comprovante de lançamento dos Títulos da Dívida Agrária correspondente ao valor ofertado para pagamento de terra nua;

vi. comprovante de depósito em banco oficial, ou outro estabelecimento no caso de inexistência de agência na localidade, à disposição do juízo, correspondente ao valor ofertado para pagamento das benfeitorias úteis e necessárias.

Tais requisitos estão previstos no artigo 5º, da Lei Complementar 73/96:

Art. 5º A petição inicial, além dos requisitos previstos no Código de Processo Civil, conterá a oferta do preço e será instruída com os seguintes documentos:

I - texto do decreto declaratório de interesse social para fins de reforma agrária, publicado no Diário Oficial da União;

II - certidões atualizadas de domínio e de ônus real do imóvel;

III - documento cadastral do imóvel;

IV - laudo de vistoria e avaliação administrativa, que conterá, necessariamente:

a) descrição do imóvel, por meio de suas plantas geral e de situação, e memorial descritivo da área objeto da ação;

b) relação das benfeitorias úteis, necessárias e voluptuárias, das culturas e pastos naturais e artificiais, da cobertura florestal, seja natural ou decorrente de florestamento ou reflorestamento, e dos semoventes;

c) discriminadamente, os valores de avaliação da terra nua e das benfeitorias indenizáveis.

V - comprovante de lançamento dos Títulos da Dívida Agrária correspondente ao valor ofertado para pagamento de terra nua;

VI - comprovante de depósito em banco oficial, ou outro estabelecimento no caso de inexistência de agência na localidade, à disposição do juízo, correspondente ao valor ofertado para pagamento das benfeitorias úteis e necessárias. *(Incluído pela Lei Complementar nº 88, de 1996).*

Certo é que o depósito referente às benfeitorias do imóvel será feito em dinheiro e o depósito relativo à terra nua será feito em Títulos da Dívida Agrária.

Quanto ao mais, ao despachar a inicial o juiz mandará imitir o INCRA na posse do imóvel, determinará a citação do expropriado para contestar o pedido e indicar assistente técnico, se quiser e expedirá mandado ordenando a averbação do ajuizamento da ação no registro do imóvel expropriando, para conhecimento de terceiros:

Art. 6º O juiz, ao despachar a petição inicial, de plano ou no prazo máximo de quarenta e oito horas:

I - mandará imitir o autor na posse do imóvel;

II - determinará a citação do expropriando para contestar o pedido e indicar assistente técnico, se quiser

III - expedirá mandado ordenando a averbação do ajuizamento da ação no registro do imóvel expropriando, para conhecimento de terceiros.

§ 1º Inexistindo dúvida acerca do domínio, ou de algum direito real sobre o bem, ou sobre os direitos dos titulares do domínio útil, e do domínio direto, em caso de enfiteuse ou aforamento, ou, ainda, inexistindo divisão, hipótese em que o valor da indenização ficará depositado à disposição do juízo enquanto os interessados não resolverem seus conflitos em ações próprias, poderá o expropriando requerer o levantamento de oitenta por cento da indenização depositada, quitado os tributos e publicados os editais, para conhecimento de terceiros, a expensas do expropriante, duas vezes na

imprensa local e uma na oficial, decorrido o prazo de trinta dias. *(Renumerado do § 2º pela Lei Complementar nº 88, de 1996).*

§ 2º O juiz poderá, para a efetivação da imissão na posse, requisitar força policial. *(Renumerado do § 3º pela Lei Complementar nº 88, de 1996).*

§ 3° No curso da ação poderá o Juiz designar, com o objetivo de fixar a prévia e justa indenização, audiência de conciliação, que será realizada nos dez primeiros dias a contar da citação, e na qual deverão estar presentes o autor, o réu e o Ministério Público. As partes ou seus representantes legais serão intimadas via postal. *(Incluído pela Lei Complementar nº 88, de 1996).*

§ 4° Aberta a audiência, o Juiz ouvirá as partes e o Ministério Público, propondo a conciliação. *(Incluído pela Lei Complementar nº 88, de 1996).*

§ 5° Se houver acordo, lavrar-se-á o respectivo termo, que será assinado pelas partes e pelo Ministério Público ou seus representantes legais. *(Incluído pela Lei Complementar nº 88, de 1996).*

§ 6° Integralizado o valor acordado, nos dez dias úteis subseqüentes ao pactuado, o Juiz expedirá mandado ao registro imobiliário, determinando a matrícula do bem expropriado em nome do expropriante.

§ 7° A audiência de conciliação não suspende o curso da ação.

CONTESTAÇÃO

A contestação na ação de desapropriação para fins de reforma agrária é mais ampla que no Decreto-Lei 3.365/41, eis que poderá o réu alegar qualquer matéria de defesa, exceto a relativa à existência de interesse social.

Para discutir o interesse social, seria possível o manejo de ação própria (Mandado de Segurança, Ação Cautelar, enfim). Ex: possibilidade de se alegar que o imóvel é produtivo e que está em regime de pousio (descanso).

Não se questiona a imissão provisória na posse, eis que não pode ser matéria de contestação. Mesmo antes de ser citado, já fora declarada a imissão provisória na posse, independente de manifestação prévia do expropriado.

Além disso, o direito de extensão visto acima está expressamente previsto em lei:

Art. 4º Intentada a desapropriação parcial, o proprietário poderá requerer, na contestação, a desapropriação de todo o imóvel, quando a área remanescente ficar:

I - reduzida a superfície inferior à da pequena propriedade rural; ou

II - prejudicada substancialmente em suas condições de exploração econômica, caso seja o seu valor inferior ao da parte desapropriada. (...)

Art. 9º A contestação deve ser oferecida no prazo de quinze dias e versar matéria de interesse da defesa, excluída a apreciação quanto ao interesse social declarado.

§ 1º Recebida a contestação, o juiz, se for o caso, determinará a realização de prova pericial, adstrita a pontos impugnados do laudo de vistoria administrativa, a que se refere o art. 5º, inciso IV e, simultaneamente:

I - designará o perito do juízo;

II - formulará os quesitos que julgar necessários;

III - intimará o perito e os assistentes para prestar compromisso, no prazo de cinco dias;

IV - intimará as partes para apresentar quesitos, no prazo de dez dias.

§ 2º A prova pericial será concluída no prazo fixado pelo juiz, não excedente a sessenta dias, contado da data do compromisso do perito.

Mesmo contestando, é dado ao expropriado o levantamento de até 80% (oitenta por cento) do valor depositado, apenas quanto ao dinheiro das benfeitorias.

Art. 17. Efetuado ou não o levantamento, ainda que parcial, da indenização ou do depósito judicial, será expedido em favor do expropriante, no prazo de quarenta e oito horas, mandado translativo do domínio para o Cartório do Registro de Imóveis competente, sob a forma e para os efeitos da Lei de Registros Públicos.

Parágrafo único. O registro da propriedade nos cartórios competentes far-se-á no prazo improrrogável de três dias, contado da data da apresentação do mandado.

O prazo para registro nos cartórios previsto no parágrafo único do artigo 17, em verdade, é para se averbar a ação no registro de imóveis.

CITAÇÃO E INTERVENÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO;

A legislação nada dispõe acerca da citação da mulher e do marido, levando-nos à conclusão de que ambas são necessárias, nos termos do Código de Processo Civil.

Art. 7º A citação do expropriando será feita na pessoa do proprietário do bem, ou de seu representante legal, obedecido o disposto no art. 12 do Código de Processo Civil.

§ 1º Em se tratando de enfiteuse ou aforamento, serão citados os titulares do domínio útil e do domínio direto, exceto quando for contratante a União.

§ 2º No caso de espólio, inexistindo inventariante, a citação será feita na pessoa do cônjuge sobrevivente ou na de qualquer herdeiro ou legatário que esteja na posse do imóvel.

§ 3º Serão intimados da ação os titulares de direitos reais sobre o imóvel desapropriando.

§ 4º Serão ainda citados os confrontantes que, na fase administrativa do procedimento expropriatório, tenham, fundamentadamente, contestado as divisas do imóvel expropriando.

Art. 8º O autor, além de outras formas previstas na legislação processual civil, poderá requerer que a citação do expropriando seja feita pelo correio, através de carta com aviso de recepção, firmado pelo destinatário ou por seu representante legal.

Além disso, o artigo 18, da LC 76/93 dispõe expressamente sobre a necessidade de intimação do Ministério Público:

Art. 18. As ações concernentes à desapropriação de imóvel rural, por interesse social, para fins de reforma agrária, têm caráter preferencial e prejudicial em relação a outras ações referentes ao imóvel expropriando, e independem do pagamento de preparo ou de emolumentos.

§ 1º Qualquer ação que tenha por objeto o bem expropriando será distribuída, por dependência, à Vara Federal onde tiver curso a ação de desapropriação, determinando-se a pronta intervenção da União.

§ 2º O Ministério Público Federal intervirá, obrigatoriamente, após a manifestação das partes, antes de cada decisão manifestada no processo, em qualquer instância.

Ressalte-se que a lei apenas exige a participação do Ministério Público na ação de desapropriação de imóvel rural para fins de reforma agrária, conforme se depreende do §2º, do artigo 18, acima transcrito.

Já nas ações de desapropriação ajuizadas com base no Decreto Lei 3.365/41 não é necessária a intervenção do Ministério Público.

O processo de desapropriação por reforma agrária possui grande impacto social e pressão política intensa. Assim, tendo em vista a invasão de fazendas de propriedade de sua família, o então presidente Fernando Henrique Cardoso, editou a MP 2183-56/2001 que adicionou o §6º, do artigo 2º, da Lei 8.629/93:

§ 6º O imóvel rural de domínio público ou particular objeto de esbulho possessório ou invasão motivada por conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo não será vistoriado, avaliado ou desapropriado nos dois anos seguintes à sua desocupação, ou no dobro desse prazo, em caso de reincidência; e deverá ser apurada a responsabilidade civil e administrativa de quem concorra com qualquer ato omissivo ou comissivo que propicie o descumprimento dessas vedações.

Assim, o STJ confirmou este entendimento, afirmando a impossibilidade de se prosseguir as ações desapropriatórias de terras invadidas por movimentos sociais:

Súmula 354, STJ - A invasão do imóvel é causa de suspensão do processo expropriatório para fins de reforma agrária.

SENTENÇA, RECURSO E REEXAME NECESSÁRIO;

O processo de desapropriação para fins de reforma agrária também gira em torno da verificação do valor da justa indenização a ser paga ao particular pela perda da propriedade. Contudo, o pagamento será feito através de uma sistemática diferente.

É que o valor da terra nua é paga em Títulos da Dívida Agrária e as benfeitorias úteis e necessárias são pagas em dinheiro:

Art. 14. O valor da indenização, estabelecido por sentença, deverá ser depositado pelo expropriante à ordem do juízo, ~~em dinheiro, para as benfeitorias úteis e necessárias, inclusive culturas e pastagens artificiais e~~, em Títulos da Dívida Agrária, para a terra nua.

De acordo com a Resolução 19/2007, o Senado Federal suspendeu parte deste dispositivo em razão da decisão proferida pelo STF nos autos do RE 247.866/CE. É que tais valores deverão ser pagos através da sistemática dos precatórios previstos no artigo 100, da Constituição Federal.

Assim, seja através da sentença judicial ou através de acordo previsto no artigo 10, sempre que houver majoração dos valores referentes às benfeitorias úteis e necessárias a serem pagos pelo ente expropriante, tais valores serão pagos através da sistemática dos precatórios. E, se inferior a 60 Salários Mínimos, poderá ser utilizada a sistemática de RPV.

Já quanto à terra nua, os valores majorados deverão ser pagos imediatamente através de Títulos da Dívida Agrária.

Art. 10. Havendo acordo sobre o preço, este será homologado por sentença.

Parágrafo único. Não havendo acordo, o valor que vier a ser acrescido ao depósito inicial por força de laudo pericial acolhido pelo Juiz será depositado em espécie para as benfeitorias, juntado aos autos o comprovante de lançamento de Títulos da Dívida Agrária para terra nua, como integralização dos valores ofertados.

Art. 12. O juiz proferirá sentença na audiência de instrução e julgamento ou nos trinta dias subseqüentes, indicando os fatos que motivaram o seu convencimento.

§ 1º Ao fixar o valor da indenização, o juiz considerará, além dos laudos periciais, outros meios objetivos de convencimento, inclusive a pesquisa de mercado.

§ 2º O valor da indenização corresponderá ao valor apurado na data da perícia, ou ao consignado pelo juiz, corrigido monetariamente até a data de seu efetivo pagamento.

§ 3º Na sentença, o juiz individualizará o valor do imóvel, de suas benfeitorias e dos demais componentes do valor da indenização.

§ 4º Tratando-se de enfiteuse ou aforamento, o valor da indenização será depositado em nome dos titulares do domínio útil e do domínio direto e disputado por via de ação própria.

Assim, segundo decidiu o STF, os artigos 15 e 16 referem-se tão somente às TDA´s:

Art. 15. Em caso de reforma de sentença, com o aumento do valor da indenização, o expropriante será intimado a depositar a diferença, no prazo de quinze dias.

Art. 16. A pedido do expropriado, após o trânsito em julgado da sentença, será levantada a indenização ou o depósito judicial, deduzidos o valor de tributos e multas incidentes sobre o imóvel, exigíveis até a data da imissão na posse pelo expropriante.

Quanto ao reexame necessário, este será cabível sempre que a sentença fixar o valor da condenação em montante superior a 50% (cinquenta por cento) do valor ofertado pelo Ente Público[12]. Ademais, o recurso interposto pelo expropriante será recebido em ambos os efeitos e o recurso interposto pelo expropriado será recebido apenas no efeito devolutivo.

Art. 13. Da sentença que fixar o preço da indenização caberá apelação com efeito simplesmente devolutivo, quando interposta pelo expropriado e, em ambos os efeitos, quando interposta pelo expropriante.

§ 1º A sentença que condenar o expropriante, em quantia superior a cinqüenta por cento sobre o valor oferecido na inicial, fica sujeita a duplo grau de jurisdição.

§ 2º No julgamento dos recursos decorrentes da ação desapropriatória não haverá revisor.

CUSTAS PROCESSUAIS E HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS

De acordo com o artigo 19, da LC 76/93, os honorários advocatícios serão fixados em até 20% (vinte por cento) da diferença existente entre a oferta e o preço final.

[12] Rememore-se que no procedimento previsto no Decreto-Lei 3.365/41 o reexame necessário é cabível sempre que a sentença condenar em montante superior ao dobro do preço ofertado.

Art. 19. As despesas judiciais e os honorários do advogado e do perito constituem encargos do sucumbente, assim entendido o expropriado, se o valor da indenização for igual ou inferior ao preço oferecido, ou o expropriante, na hipótese de valor superior ao preço oferecido.

§ 1º Os honorários do advogado do expropriado serão fixados em até vinte por cento sobre a diferença entre o preço oferecido e o valor da indenização.

§ 2º Os honorários periciais serão pagos em valor fixo, estabelecido pelo juiz, atendida à complexidade do trabalho desenvolvido.

Segundo Leonardo Cunha (2016, pg. 756):

A jurisprudência está pejada de decisões aplicando a limitação de honorários prevista no § 1º do art. 27, do Decreto-lei 3.365/41 aos casos de desapropriação para fins de reforma agrária. Não é, contudo, correto aplicar tal dispositivo para esse tipo de desapropriação, cujo regime jurídico está disciplinado em outro diploma normativo, que é, exatamente, a Lei Complementar 76/93.

Os demais dispositivos legais assim estabelecem:

Art. 20. Em qualquer fase processual, mesmo após proferida a sentença, compete ao juiz, a requerimento de qualquer das partes, arbitrar valor para desmonte e transporte de móveis e semoventes, a ser suportado, ao final, pelo expropriante, e cominar prazo para que o promova o expropriado.

Art. 21. Os imóveis rurais desapropriados, uma vez registrados em nome do expropriante, não poderão ser objeto de ação reivindicatória.

Art. 22. Aplica-se subsidiariamente ao procedimento de que trata esta Lei Complementar, no que for compatível, o Código de Processo Civil.

Art. 23. As disposições desta lei complementar aplicam-se aos processos em curso, convalidados os atos já realizados.

Por fim, efetuada a desapropriação, o INCRA terá 03 anos para efetivar a reforma agrária, sob pena de tredestinação que gera o direito a retrocessão.

Lei 8.629/93 - Art. 16. Efetuada a desapropriação, o órgão expropriante, dentro do prazo de 3 (três) anos, contados da data de registro do título translativo de domínio, destinará a respectiva área aos beneficiários da reforma agrária, admitindo-se, para tanto, formas de exploração individual, condominial, cooperativa, associativa ou mista.

Relembrando que a União publica o Decreto declarando o imóvel rural de interesse social para fins de Reforma Agrária e passa para o INCRA o trabalho de promover a Desapropriação.

15 – DESAPROPRIAÇÃO PARA FINS URBANÍSTICOS

Há, ainda, outra modalidade de desapropriação extraordinária voltada para a zona urbana. Trata-se da desapropriação para fins urbanísticos prevista no artigo 182, §3º, inciso III da Constituição Federal e no artigo 8º da Lei nº 10.257 / 2001 (Estatuto da Cidade).

Segundo Guilherme Barros (2015, pg. 464):

Os requisitos dessa desapropriação são

*(**i**) a localização do imóvel em área urbanas e*

*(**ii**) sua caracterização como não edificado, subutilizado ou não utilizado.*

Em outras palavras, trata-se de uma desapropriação ligada a não preenchimento da função social do imóvel da área urbana.

*A legitimidade ativa para a realização da desapropriação é **exclusiva do Município**.*

Mas professor, é possível a desapropriação de imóvel urbano?

A resposta é positiva.

Contudo, o artigo 182, da Constituição Federal prevê duas hipóteses de desapropriação. A primeira é uma hipótese de desapropriação ordinária (por utilidade ou necessidade pública ou por interesse social) prevista no §3º:

§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

Assim, mesmo que a propriedade esteja cumprindo sua função social, poderá o Poder Público desapropriá-la em caso de necessidade ou utilidade pública, ou ainda, em caso de interesse social. Neste caso, a indenização será prévia e em dinheiro.

Exemplo disto tem-se uma casa que cumpre a sua função social, eis que adequada ao Plano Diretor, mas que interessa ao Município desapropriar para a construção de um Hospital naquele determinado bairro.

Hipótese diferente é aquela prevista no §4º, inciso III, do artigo 182, da CF. Neste caso, a propriedade que não cumpre sua função social e que já passara sucessivamente pela

edificação ou parcelamento compulsórios e pelo IPTU progressivo no tempo, poderá ser desapropriada.

Trata-se, pois, de uma desapropriação extraordinária (uma verdadeira sanção ao particular) e cujo pagamento será feito em títulos da dívida pública, conforme previsão constitucional:

> *§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de: (...)*
>
> *III - desapropriação* ***com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal****, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.*

A Constituição, portanto, prevê dois tipos de desapropriação da propriedade urbana, nos termos das lições de José Afonso da Silva (2015, pg. 57):

> *Um é a desapropriação comum, que pode ser por utilidade ou necessidade pública ou por interesse social, nos termos dos arts. 5º, XXIV, e 182, §3º, mediante prévia e justa indenização em dinheiro. O outro é a desapropriação-sanção, que é aquela destinada a punir o não cumprimento de obrigação ou ônus urbanístico imposto ao proprietário de terrenos urbanos, nos termos do comentado art. 182, §4º.*

15.1 - REQUISITOS

Primeiramente, o imóvel que será desapropriado por ferir as normas do direito urbanístico é aquele solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado. Para o Estatuto das Cidades, será subutilizado o imóvel cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no plano diretor ou em legislação dele decorrente (artigo 5º, §1º, inciso I).

Parcelamento, edificação e utilização compulsórios

Verificado que o imóvel se trata de solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, lei municipal específica para área incluída no plano diretor poderá determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios, fixando as condições para o cumprimento desta obrigação.

Trata-se do disposto no artigo 5º, caput, do Estatuto das Cidades:

Art. 5º Lei municipal específica para área incluída no plano diretor poderá determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, devendo fixar as condições e os prazos para implementação da referida obrigação.

Percebam, pois, que a lei municipal com conteúdo específico em relação àquela determinada área incluída no plano diretor deve prever que imóveis daquela região, acaso estejam em situação de não utilização, subutilização ou não edificação poderão sofrer as determinações deste dispositivo.

Segundo Carvalho Filho (2013, pg. 96):

No caso, o conteúdo específico consistirá na indicação de área incluída no plano diretor, em relação à qual podem ser expedidas as imposições urbanísticas de parcelamento, edificação e utilização compulsórios.

Assim, o Poder Executivo Municipal notificará o proprietário para que parcele, edifique ou utilize o imóvel em evidência. Tal notificação deverá ser, inclusive, averbada no competente **cartório de registro de imóveis**.

E o que seria parcelamento e edificação?

José dos Santos Carvalho Filho com muita propriedade nos ensina que (2013, pgs. 99, 100 e 101):

Parcelamento do solo *é a providência pela qual se procede a sua subdivisão, em partes iguais ou não, de modo a resultarem vários módulos imobiliários autônomos em substituição à área parcelada.*

Edificação *é a atividade por meio da qual se executa alguma construção sobre o solo. Edificar, por conseguinte, é construir, erguer, levantar, fundar algum edifício, a partir de alguma profundidade do subsolo, mas com o início visível a partir do solo.*

Ressalte-se que será considerado subutilizado o imóvel que:

§ 1º Considera-se subutilizado o imóvel:

I – cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no plano diretor ou em legislação dele decorrente;

Normalmente um servidor do Município faz a notificação formal do proprietário do imóvel ou do seu representante legal, em caso de pessoa jurídica. E, acaso frustrada três vezes a tentativa de notificação pessoal, o Município a fará por meio de edital.

§ 2º O proprietário será notificado pelo Poder Executivo municipal para o cumprimento da obrigação, devendo a notificação ser averbada no cartório de registro de imóveis.

§ 3o A notificação far-se-á:

I – por funcionário do órgão competente do Poder Público municipal, ao proprietário do imóvel ou, no caso de este ser pessoa jurídica, a quem tenha poderes de gerência geral ou administração;

II – por edital quando frustrada, por três vezes, a tentativa de notificação na forma prevista pelo inciso I.

Após a notificação, qual o prazo para o particular cumprir as obrigações determinadas?

Trata-se do disposto nos §§4º e 5º do artigo 5º, do Estatuto das Cidades. A previsão da lei municipal não poderá ser inferior a:

*I - um ano, **a partir da notificação**, para que seja protocolado o projeto no órgão municipal competente;*

Terá, pois, o particular o prazo mínimo de um ano (a depender da previsão da lei municipal) para protocolar o projeto da destinação que pretende dar ao bem. Tal prazo será contado a partir da notificação.

Por outro lado, aprovados os projetos, terá o particular o prazo de **dois anos** para iniciar as obras do empreendimento, **contados da data da aprovação dos projetos.**

II - dois anos, a partir da aprovação do projeto, para iniciar as obras do empreendimento.

Além disso, em empreendimentos de grande porte, em caráter excepcional, a lei municipal poderá prever a conclusão em etapas, assegurando-se que o projeto aprovado compreenda o empreendimento como um todo (§5º).

E se o proprietário desejar alienar o imóvel após ser notificado?

O Estatuto das Cidades estabeleceu que a transmissão do imóvel – a título gratuito ou oneroso, por ato inter vivos ou causa mortis – posterior à notificação transfere todas as obrigações previstas quanto ao parcelamento, edificação e utilização do imóvel e **sem qualquer interrupção dos prazos**.

Se a notificação consta no registro de imóveis, o comprador tem total ciência das obrigações, não podendo, pois alegar qualquer causa de suspensão ou interrupção dos prazos definidos na notificação.

Percebam que o ato de registro da notificação no cartório de imóveis gera efeitos *erga omnes* quanto ao teor da notificação

> *Art. 6º A transmissão do imóvel, por ato inter vivos ou causa mortis, posterior à data da notificação, transfere as obrigações de parcelamento, edificação ou utilização previstas no art. 5o desta Lei, sem interrupção de quaisquer prazos.*

IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO

Acaso não cumpridas as condições e prazos estabelecidos quanto às determinações de edificação, parcelamento e utilização compulsórios ou, ainda, acaso o particular descumpra os prazos relativos à apresentação dos projetos ou inícios das obras (um ano ou dois anos – § 5º, do artigo 5º), **poderá** o Município proceder à aplicação do IPTU progressivo no tempo.

Em verdade, descumpridas as obrigações impostas na notificação anteriormente explicada, o Município poderá aplicar a majoração das alíquotas do IPTU pelo prazo de cinco anos consecutivos.

> *Art. 7º Em caso de descumprimento das condições e dos prazos previstos na forma do caput do art. 5o desta Lei, ou não sendo cumpridas as etapas previstas no § 5o do art. 5o desta Lei, o Município procederá à aplicação do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos.*

Para Carvalho Filho (2013, pg. 120):

> *A progressão do valor do tributo configura-se como mecanismo de coerção ao proprietário tendo em vista a necessidade de ser preservada a ordem urbanística e cumprido o objetivo firmado pelo plano diretor da cidade.*

O valor máximo das alíquotas – progressivo no tempo – será de 15% (quinze por cento). E, a partir do primeiro ano, até chegar ao valor máximo, a alíquota não excederá a duas vezes o valor referente ao ano anterior.

§ 1º O valor da alíquota a ser aplicado a cada ano será fixado na lei específica a que se refere o caput do art. 5o desta Lei e não excederá a duas vezes o valor referente ao ano anterior, respeitada a alíquota máxima de quinze por cento.

Percebam, portanto, que o Estatuto das Cidades estabeleceu limites para se evitar um possível abuso dos Prefeitos Municipais, a pretexto de manutenção da ordem urbanística.

Além disso:

§ 3º É vedada a concessão de isenções ou de anistia relativas à tributação progressiva de que trata este artigo.

Mas professor e se mesmo assim o proprietário continuar descumprindo a obrigação de parcelar, utilizar ou edificar o imóvel?

Neste caso, passados os cinco anos de cobrança de IPTU progressivo, o Município poderá **ou** manter a cobrança do IPTU em valores máximos até que o proprietário cumpra sua obrigação **ou proceder à desapropriação do imóvel.**

§ 2º Caso a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar não esteja atendida em cinco anos, o Município manterá a cobrança pela alíquota máxima, até que se cumpra a referida obrigação, garantida a prerrogativa prevista no art. 8o.

Vejam que poderá o Prefeito Municipal, por conveniência e oportunidade, entender que não é interessante a desapropriação do imóvel, apenas a manutenção da cobrança de IPTU em valores elevados.

DESAPROPRIAÇÃO

Passados cinco anos da cobrança do IPTU progressivo sem o cumprimento das obrigações por parte do proprietário, poderá o Município proceder à desapropriação do imóvel com pagamento em títulos da dívida pública.

Referidos títulos terão prévia autorização pelo Senado Federal e serão resgatados no prazo de até dez anos, em prestações anuais, iguais e sucessivas, mantendo-se o valor real da indenização e juros legais de **seis por cento ao ano**.

> *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.*
>
> *§ 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.*

Percebam que a lei não estabelece ao Município um dever de desapropriar, mas uma faculdade, podendo o ente optar por prosseguir com a cobrança da alíquota máxima do IPTU.

Como este ponto já foi cobrado em prova?

(CESPE – PG/DF – PROCURADOR – 2013) Por ser a desapropriação-sanção uma penalidade decorrente do descumprimento de obrigação ou ônus urbanístico, o proprietário que sofrer esse tipo de desapropriação não terá direito a indenização.

Comentários:

Item **Falso**.

Sim! É possível a desapropriação de imóvel urbano como penalidade pelo descumprimento de obrigação ou ônus urbanístico.

Sim! Haverá indenização mesmo nestas hipóteses, contudo, ao invés de pagamento prévio e em dinheiro, o pagamento será em títulos da dívida pública.

15.2 – Valor Real da Indenização

A doutrina estabelece uma diferença entre a indenização justa (prevista no Decreto 3.365/41) com a indenização real, prevista no Estatuto das Cidades (CARVALHO FILHO, 2013, pg. 144):

> *Mas o que significa valor real? Caso se tratasse da desapropriação geral, teríamos que admitir que valor real seria aquele que correspondesse ao exato valor do imóvel. A expressão teria então o significado de indenização justa, tal como os autores comumente a interpretam.*
>
> *Parece-nos, contudo, que o requisito justiça da indenização não tem – insistimos – inteira aplicação no caso da desapropriação urbanística sancionatória. A ratio que conduz o Poder Público a processar a desapropriação por utilidade pública ou interesse social não tem qualquer conotação com eventual comportamento ilícito do expropriado. Cuida-se apenas da aquisição do imóvel para certo fim público.*

Certo é que devemos ter em mente para concursos públicos o teor do §2º, do artigo 8º, do Estatuto das Cidades:

> *§ 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.*

Assim, o valor não deverá computar expectativas de ganhos futuros, lucros cessantes ou compensatórios, mas o valor real apurado naquele momento quanto ao imóvel.

Além disso, e aqui o ponto mais importante do dispositivo, o valor do imóvel deve refletir a base de cálculo do IPTU no momento da notificação feita pelo Município para que o proprietário aproveitasse o imóvel.

O valor da indenização deve ser o valor do imóvel descontado o montante incorporado em função de obras públicas realizadas na área onde ele se localiza após a notificação.

Segundo José dos Santos Carvalho Filho (2013, pg. 146):

> *O valor indenizatório, por conseguinte, há de ser o que se atribuía ao imóvel antes da execução das obras.*
>
> *Para que se possa efetuar o desconto do sobrevalor é preciso que as obras tenham sido realizadas após a notificação prevista no art. 5º, § 2º, do Estatuto, ou seja, depois da comunicação para que o proprietário providencie o cumprimento da obrigação de parcelamento ou de edificação. Deve entender-se notificação, nesse caso, como a efetiva ciência dado ao proprietário, seja ela direta, seja*

presumida, como ocorre por meio de edital. Resulta que o Poder Público deve prevenir-se em relação à execução de obras antes de notificar os proprietários da área que davam amoldar-se ao plano diretor.

15.3 – TÍTULOS E PODER LIBERATÓRIO

Em determinadas situações, é possível a utilização de títulos da dívida pública para pagamentos de tributos.

Contudo, os títulos previstos para pagamento da desapropriação urbanística **não poderão ser utilizados com este fim.**

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

15.4 – PROCEDIMENTO EXPROPRIATÓRIO

O Estatuto das Cidades estabeleceu apenas requisitos materiais para a desapropriação urbanística, silenciando quanto ao procedimento judicial. Assim, fica a pergunta: qual deve ser o procedimento adotado quando proposta a desapropriação urbanística?

A doutrina nos socorre afirmando que o rito a ser observado é o do Decreto-lei 3.365/41, em especial os artigos 11 a 30, que na matéria teria caráter geral (CARVALHO FILHO, 2013, pg. 139).

Contudo, referido Autor faz a ressalva de que o procedimento do Decreto-lei 3.365/41 apenas deve ser aplicado **no que couber,** devendo o intérprete proceder à adequação entre os procedimentos fins a que se destina cada espécie de desapropriação.

Professor, não entendi. É possível termos algum exemplo prático?

Sim e quem nos fornece tal exemplo é o próprio José dos Santos Carvalho Filho (2013, pg. 139 e 140):

Apenas para exemplificar a necessidade de adequação: na desapropriação comum, os critérios relativos ao depósito para a imissão provisória na posse são mencionados no art. 15, § 1º, "a" a "d", do Decreto-lei nº 3.365/41; na desapropriação urbanística sancionatória, o critério deve ser considerar não só o pagamento em títulos, como os elementos contidos no art. 8º, § 2º do Estatuto, obviamente diversos adotados para a desapropriação comum.

15.5 - ADEQUADO APROVEITAMENTO DO IMÓVEL PELO MUNICÍPIO

De acordo com o §4º, do artigo 8º, do Estatuto das Cidades, o Município tem o prazo máximo de cinco anos – contado a partir da incorporação do imóvel ao patrimônio público para proceder ao seu adequado aproveitamento.

Ressalte-se que tal aproveitamento poderá ser feito pelo Município diretamente por si ou através de alienação ou concessão a terceiros, observando-se, naturalmente, o devido procedimento licitatório.

> *§ 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.*

Se o Município alienar o imóvel, como fica a questão das obrigações de parcelar ou edificar o bem?

De acordo com o §6º, do artigo 8º, do Estatuto das Cidades, as obrigações transmitem-se ao adquirente do imóvel:

> *§ 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.*

Isto porque, conforme lições de José dos Santos Carvalho Filho (2013, pg. 153):

> *Nem poderia ser diferente. A função do adquirente do imóvel será a de torna-lo amoldado às regras e situações previstas no plano diretor. Portanto, se a obrigação anterior consistia em proceder à edificação no terreno, fica o adquirente sujeito a essa mesma obrigação.*
>
> *E o Município deve encetar todo o esforço para verificar se a obrigação será realmente honrada, porque, se não o for, sujeitar-se-á o novo proprietário a todas as sanções urbanísticas cabíveis.*

Só não é cabível a renovação da notificação para o cumprimento da obrigação, porque esta se presume conhecida pelo proprietário.

Como este ponto já foi cobrado em prova?

(CESPE – Senado Federal – Consultor Legislativo – 2002) O parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios, o imposto predial e territorial urbano (IPTU) progressivo no tempo e a desapropriação são instrumentos de política urbana que, se bem aplicados, podem promover uma reforma urbana estruturada por política fundiária que garanta a função social da cidade e da propriedade. Em relação a esses instrumentos, julgue o item seguinte.

É estabelecido no Estatuto da Cidade que, 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.

Comentários:

Item Verdadeiro, conforme disposto no caput do artigo 8º.

(CESPE – Senado Federal – Consultor Legislativo – 2002) Com referência à desapropriação, para definir o valor real da indenização, o poder público deve refletir o valor base de cálculo do IPTU, descontado o montante incorporado em razão de obras realizadas pelo poder público na área onde o imóvel se localiza, e computar expectativas de ganhos, lucros cessantes e juros compensatórios.

Comentários:

Item Falso, eis que não se pode computar no cálculo da indenização a expectativa de ganhos, lucros cessantes e juros compensatórios (§2º, artigo 8º).

(CESPE – MPE/MT – Promotor – 2005) O Estatuto da Cidade prevê diversos instrumentos para o cumprimento da política urbana, entre os quais a desapropriação do imóvel que não obedecer a essa política; para a decretação dessa medida, contudo, é requisito, entre outros, a prévia submissão do imóvel à cobrança do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana com caráter progressivo.

Comentários:

Item Verdadeiro, conforme estudado na sequência da determinação para parcelamento do solo urbano.

16 – EXPROPRIAÇÃO DE GLEBAS COM PLANTAÇÕES ILEGAIS

De acordo com o artigo 243, da Constituição Federal, devem ser expropriadas sem direito a indenização as terras em que forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas.

Segundo Guilherme Barros (2015, pg. 465):

> *Não se trata propriamente de modalidade de desapropriação, uma vez que não há a contraprestação do Poder Público com o pagamento de indenização com o pagamento de indenização, mas sim uma sanção pelo ato ilegal. As terras expropriadas devem ter como destinação o assentamento de colonos. Se o assentamento não puder ser realizado no prazo de 120 dias a partir do trânsito em julgado da sentença, o bem fica incorporado ao patrimônio da União para posterior utilização em sua finalidade social.*

17 – LIMITAÇÃO E SERVIDÃO ADMINISTRATIVA

A **limitação administrativa** é um ato genérico por meio do qual o poder público impõe a proprietários **indeterminados** obrigações com o objetivo de fazer com que aquela propriedade atenda à sua função social.

Tratam-se, assim, de medidas de caráter geral direcionadas a todos os proprietários daquela determinada região, fundamentadas no poder de polícia do Estado, "gerando para os proprietários obrigações positivas ou negativas, com o fim de condicionar o exercício do direito de propriedade ao bem-estar social" (DI PIETRO).

Podem ser instituídas em lei ou regulamento de qualquer ente da Administração e, por constituírem imposições gerais destinadas a propriedades indeterminadas, não ensejam nenhuma indenização por parte do Poder Público em favor dos proprietários.

Na generalidade dos casos, a limitação administrativa é gratuita, surgindo o dever de indenizar tão somente em casos de redução do valor econômico do bem. Todavia, o proprietário do bem não fará jus a qualquer direito indenizatório se tiver adquirido o bem após a limitação administrativa já ter sido imposta.

Ressalte-se que os danos causados em caso de limitação administrativa devem ser objeto de ação pessoal, cujo prazo prescricional é de cinco anos. Ex: Limitação à altura dos prédios em determinada região da cidade.

Já a **servidão administrativa** é uma restrição específica que atinge parcial e concretamente o direito de propriedade, incidindo sobre o caráter exclusivo de propriedades **determinadas**. A servidão consiste em uma obrigação de tolerar ou deixar fazer e autoriza o Poder Público a usar da propriedade imóvel do particular para assegurar a realização e conservação de obras e serviços de utilidade pública.

Tem-se, pois, as seguintes características:

i. Ônus real;

ii. Incidente sobre bem particular (imóvel alheio);

iii. Com o fim de permitir uma utilidade pública;

Como este ponto já foi cobrado em prova?

(FCC - DP AM/DPE AM/2013) São características da servidão administrativa:

a) imperatividade, perpetuidade e natureza real.

b) gratuidade, precariedade e natureza pessoal.

c) consensualidade, perpetuidade e natureza real.

d) autoexecutoriedade, perpetuidade e natureza pessoal.

e) onerosidade, precariedade e natureza real.

Comentários:

A servidão administrativa trata-se de um ônus real e não pessoal (letra B e D incorretas).

A servidão administrativa trata-se de ato **não precário**, dada a necessidade de averbação em cartório (ato perpétuo, portanto, tornando as letras B e E falsas).

Além disso, a servidão trata-se de ato dotado de imperatividade, razão pela qual a alternativa correta é a letra A.

A servidão pode ser instituída por acordo administrativo ou através de sentença judicial e, por constituírem direito real de uso, devem ser averbadas no respectivo Registro de Imóveis. Exemplo de servidão, tem-se a passagem de rede elétrica (fios de alta tensão) por dentro da propriedade.

A regra é que a servidão não gere qualquer direito a indenização ao proprietário.

Será cabível, contudo, o direito à indenização em caso de o ônus imposto ao proprietário ser tão elevado que cause algum dano à propriedade (referida indenização será prévia). Contudo, a indenização não pode elevar-se até o montante do valor da propriedade, pois que sob esta não foi imposta a supressão, mas mera restrição.

Como este ponto já foi cobrado em prova?

(FCC - Proc (MP TCE-SP)/TCE-SP/2011) A União Federal pretende implantar um gasoduto subterrâneo para transporte da produção de gás de uma região para outra. O trajeto do gasoduto atinge parcialmente imóveis particulares e imóveis públicos. Para materialização da obra pretendida, que acarretará restrição parcial do aproveitamento dos imóveis, a União deverá

a) desapropriar os imóveis de particulares e requisitar temporariamente os imóveis públicos. b) instituir servidão administrativa sobre as áreas, observadas as formalidades legais, inclusive para os imóveis públicos.

c) instituir servidão administrativa sobre os imóveis particulares e desapropriar os imóveis públicos, que não podem ser objeto de servidão administrativa.

d) requisitar administrativamente os imóveis públicos e desapropriar os imóveis particulares.

e) adquirir as parcelas dos imóveis públicos atingidas pela obra e desapropriar o perímetro necessário dos imóveis particulares.

Comentários:

Percebam, meus amigos, que a resposta certa é a letra B, eis que o caso concreto apresentado trata-se do exemplo clássico de instituição de servidão administrativa.

Destaque-se que a servidão administrativa **pode sim** ser instituídas sobre imóveis públicos.

Mas professor, qual a diferença entre limitação e servidão?

Enquanto a limitação administrativa é uma restrição geral e gratuita imposta indeterminadamente às propriedades particulares em benefício da coletividade, a servidão administrativa é um ônus real sobre determinada e específica propriedade privada, mediante

indenização pelo Poder Público (se houver prejuízo para o proprietário) para propiciar a execução de algum serviço público.

A diferença entre os institutos, pois, é que na restrição sobre o caráter absoluto da propriedade (limitação administrativa) minoram-se os poderes do uso, gozo ou fruição do proprietário sobre a sua propriedade e na servidão administrativa (restrição sobre o caráter exclusivo da propriedade), o proprietário é obrigado a suportar que outrem também usufrua de sua propriedade em prol da coletividade.

O Decreto-Lei 3.365/41 nos mostra uma hipótese onde a servidão administrativa é instituída de forma onerosa: quando a desapropriação a ser efetuada pelo Estado necessite da constituição de servidões. Trata-se do disposto no artigo 40:

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

As servidões administrativas podem ser instituídas tanto por acordo administrativo quanto por sentença judicial. Trata-se de restrição ao direito de propriedade onde são aplicadas genericamente as regras do Decreto Lei 3.365/41.

Assim, às servidões aplicam-se as regras de desapropriação quanto ao estabelecimento pela via judicial.

Da mesma forma como na desapropriação, os atos materiais da servidão podem ser executados pelo concessionário de serviço público. Poderá, pois, o concessionário promover / executar a instituição da servidão administrativa, desde que expressamente previsto em lei ou contrato, tal qual previsto no artigo 3º, do Decreto-Lei 3.365/41:

Decreto-Lei 3.365/41

Art. 3º Os concessionários de serviços públicos e os estabelecimentos de caráter público ou que exerçam funções delegadas de poder público poderão promover desapropriações mediante autorização expressa, constante de lei ou contrato.

Por outro lado, não poderão os concessionários declarar o bem como de utilidade pública, haja vista tratar-se de competência exclusiva do Poder Público competente, nos termos do artigo 29, IX da Lei 8.987/95:

Lei 8.987/95

Art. 29. Incumbe ao poder concedente:

IX - declarar de necessidade ou utilidade pública, para fins de instituição de servidão administrativa, os bens necessários à execução de serviço ou obra pública, promovendo-a diretamente ou mediante

outorga de poderes à concessionária, caso em que será desta a responsabilidade pelas indenizações cabíveis;

18 - LEGISLAÇÃO PERTINENTE

A seguir, transcreve-se novamente toda a legislação utilizada na presente aula para que o aluno possa tentar memorizar os trechos mais importantes.

Constituição Federal

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

XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;

LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência;

Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

III - contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas.

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

(...)

III - função social da propriedade;

CAPÍTULO II
DA POLÍTICA URBANA

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem- estar de seus habitantes.

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 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. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinqüenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

ESTATUTO DAS CIDADES

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

*I – **garantia do direito a cidades sustentáveis,** entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;*

*II – **gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano**;*

III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;

*IV – **planejamento do desenvolvimento das cidades,** da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;*

V – oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;

*VI – ordenação e controle do uso do solo, **de forma a evitar:***

a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;

b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;

c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana;

d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente;

e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;

f) a deterioração das áreas urbanizadas;

g) a poluição e a degradação ambiental;

h) a exposição da população a riscos de desastres.

VII – integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência;

VIII – adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência;

IX – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;

X – adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais;

XI – recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos;

XII – proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;

XIII – 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 ou construído, o conforto ou a segurança da população;

XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;

XV – simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais;

XVI – isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social.

XVII - estímulo à utilização, nos parcelamentos do solo e nas edificações urbanas, de sistemas operacionais, padrões construtivos e aportes tecnológicos que objetivem a redução de impactos ambientais e a economia de recursos naturais.

XVIII - tratamento prioritário às obras e edificações de infraestrutura de energia, telecomunicações, abastecimento de água e saneamento

XIX – garantia de condições condignas de acessibilidade, utilização e conforto nas dependências internas das edificações urbanas, inclusive nas destinadas à moradia e ao serviço dos trabalhadores domésticos, observados requisitos mínimos de dimensionamento, ventilação, iluminação, ergonomia, privacidade e qualidade dos materiais empregados. *(Incluído pela Lei nº 13.699, de 2018)*

CÓDIGO CIVIL

Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.

Art. 1.299. O proprietário pode levantar em seu terreno as construções que lhe aprouver, salvo o direito dos vizinhos e os regulamentos administrativos.

CÓDIGO TRIBUTÁRIO NACIONAL

Art. 32. O imposto, de competência dos Municípios, sobre a propriedade predial e territorial urbana tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, como definido na lei civil, localizado na zona urbana do Município.

§ 1º Para os efeitos deste imposto, entende-se como zona urbana a definida em lei municipal; observado o requisito mínimo da existência de melhoramentos indicados em pelo menos 2 (dois) dos incisos seguintes, construídos ou mantidos pelo Poder Público:

I - meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais;

II - abastecimento de água;

III - sistema de esgotos sanitários;

IV - rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar;

V - escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de 3 (três) quilômetros do imóvel considerado.

§ 2º A lei municipal pode considerar urbanas as áreas urbanizáveis, ou de expansão urbana, constantes de loteamentos aprovados pelos órgãos competentes, destinados à habitação, à indústria ou ao comércio, mesmo que localizados fora das zonas definidas nos termos do parágrafo anterior.

LEI 6.766/79

Art. 50. Constitui crime contra a Administração Pública.

I - dar início, de qualquer modo, ou efetuar loteamento ou desmembramento do solo para fins urbanos, sem autorização do órgão público competente, ou em desacordo com as disposições desta Lei ou das normas pertinentes do Distrito Federal, Estados e Municípios;

II - dar início, de qualquer modo, ou efetuar loteamento ou desmembramento do solo para fins urbanos sem observância das determinações constantes do ato administrativo de licença;

III - fazer ou veicular em proposta, contrato, prospecto ou comunicação ao público ou a interessados, afirmação falsa sobre a legalidade de loteamento ou desmembramento do solo para fins urbanos, ou ocultar fraudulentamente fato a ele relativo.

Pena: Reclusão, de 1(um) a 4 (quatro) anos, e multa de 5 (cinco) a 50 (cinqüenta) vezes o maior salário mínimo vigente no País.

Parágrafo único - O crime definido neste artigo é qualificado, se cometido.

I - por meio de venda, promessa de venda, reserva de lote ou quaisquer outros instrumentos que manifestem a intenção de vender lote em loteamento ou desmembramento não registrado no Registro de Imóveis competente.

II - com inexistência de título legítimo de propriedade do imóvel loteado ou desmembrado, ou com omissão fraudulenta de fato a ele relativo, se o fato não constituir crime mais grave.

II - com inexistência de título legítimo de propriedade do imóvel loteado ou desmembrado, ressalvado o disposto no art. 18, §§ 4o e 5o, desta Lei, ou com omissão fraudulenta de fato a ele relativo, se o fato não constituir crime mais grave. (Redação dada pela Lei nº 9.785, de 1999)

Pena: Reclusão, de 1 (um) a 5 (cinco) anos, e multa de 10 (dez) a 100 (cem) vezes o maior salário mínimo vigente no País.

Art. 51. Quem, de qualquer modo, concorra para a prática dos crimes previstos no artigo anterior desta Lei incide nas penas a estes cominadas, considerados em especial os atos praticados na qualidade de mandatário de loteador, diretor ou gerente de sociedade.

Art. 52. Registrar loteamento ou desmembramento não aprovado pelos órgãos competentes, registrar o compromisso de compra e venda, a cessão ou promessa de cessão de direitos, ou efetuar registro de contrato de venda de loteamento ou desmembramento não registrado.

Pena: Detenção, de 1 (um) a 2 (dois) anos, e multa de 5 (cinco) a 50 (cinqüenta) vezes o maior salário mínimo vigente no País, sem prejuízo das sanções administrativas cabíveis.

19 - JURISPRUDÊNCIA CORRELATA

A seguir, transcreve-se novamente toda a jurisprudência utilizada na presente aula para que o aluno possa tentar memorizar os trechos mais importantes.

Supremo Tribunal Federal

Súmula 646 – STF - Ofende o princípio da livre concorrência lei municipal que impede a instalação de estabelecimentos comerciais do mesmo ramo em determinada área.

EMENTA: Município: competência: Lei municipal que fixa distanciamento mínimo entre postos de revenda de combustíveis, por motivo de segurança: legitimidade, conforme a jurisprudência do Supremo Tribunal (...) RE 199101, Relator(a): Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Primeira Turma, julgado em 14/06/2005, DJ 30-09-2005 PP-00024 EMENT VOL-02207-02 PP-00270 JC v. 31, n. 107, 2005, p. 252-254)

Súmula Vinculante 17 – STF - Durante o período previsto no parágrafo 1º do artigo 100 da Constituição, não incidem juros de mora sobre os precatórios que nele sejam pagos.

Súmula 561 – STF - Em desapropriação, é devida a correção monetária até a data do efetivo pagamento da indenização, devendo proceder-se à atualização do cálculo, ainda que por mais de uma vez.

Súmula 617, STF. A base de cálculo dos honorários de advogado em desapropriação é a diferença entre a oferta e a indenização, corrigidas ambas monetariamente.

Súmula 640 – STF - É cabível recurso extraordinário contra decisão proferida por juiz de primeiro grau nas causas de alçada, ou por turma recursal de juizado especial cível e criminal.

EMENTA Questão de ordem. Ação civil pública. Ato de improbidade administrativa. Ministro do Supremo Tribunal Federal. Impossibilidade. Competência da Corte para processar e julgar seus membros apenas nas infrações penais comuns. 1. Compete ao Supremo Tribunal Federal julgar ação de improbidade contra seus membros. 2. Arquivamento da ação quanto ao Ministro da Suprema Corte e remessa dos autos ao Juízo de 1º grau de jurisdição no tocante aos demais.

(Pet 3211 QO, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: Min. MENEZES DIREITO, Tribunal Pleno, julgado em 13/03/2008, DJe-117 DIVULG 26-06-2008 PUBLIC 27-06-2008 EMENT VOL-02325-01 PP-00061 LEXSTF v. 30, n. 357, 2008, p. 148-163)

JUROS DA MORA – FAZENDA PÚBLICA – DÍVIDA – REQUISIÇÃO OU PRECATÓRIO. Incidem juros da mora entre a data da realização dos cálculos e a da requisição ou do precatório.

(RE 579431, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 19/04/2017, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-145 DIVULG 29-06-2017 PUBLIC 30-06-2017)

Superior Tribunal de Justiça

ADMINISTRATIVO. POÇO ARTESIANO IRREGULAR. FISCALIZAÇÃO. OBJETIVOS E PRINCÍPIOS DA LEI DA POLÍTICA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS (LEI 9.433/97). COMPETÊNCIA COMUM DO MUNICÍPIO. (...)

12. É evidente que a perfuração indiscriminada e desordenada de poços artesianos tem impacto direto no meio ambiente e na disponibilidade de recursos hídricos para o restante da população, de hoje e de amanhã. Feita sem controle, também põe em risco a saúde pública, por ausência de tratamento, quando for de rigor.

*13. Em síntese, **o Município tem competência para fiscalizar a exploração de recursos hídricos, superficiais e subterrâneos, em seu território, o que lhe permite, por certo, também coibir a perfuração e exploração de poços artesianos, no exercício legítimo de seu poder de polícia urbanístico, ambiental, sanitário e de consumo.***

14. Recurso Especial provido.

(REsp 994.120/RS, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 25/08/2009, DJe 27/04/2011)

Súmula 69 – STJ - Na desapropriação direta, os juros compensatórios são devidos desde a antecipada imissão na posse e, na desapropriação indireta, a partir da efetiva ocupação do imóvel.

Súmula 119 – STJ - A ação de desapropriação indireta prescreve em vinte anos. (Editada antes da vigência do Código Civil de 2002).

Súmula 131, STJ: Nas ações de desapropriação incluem-se no cálculo da verba advocatícia as parcelas relativas aos juros compensatórios e moratórios, devidamente corrigidas.

Súmula 141, STJ: Os honorários de advogado em desapropriação direta são calculados sobre a diferença entre a indenização e a oferta, corrigidas monetariamente.

Súmula 164 – STJ - No processo de desapropriação, são devidos juros compensatórios desde a antecipada imissão de posse, ordenada pelo juiz, por motivo de urgência.

Súmula 354, STJ - A invasão do imóvel é causa de suspensão do processo expropriatório para fins de reforma agrária.

PROCESSO CIVIL. ADMINISTRATIVO. DESAPROPRIAÇÃO. QUESTÃO DE ORDEM PÚBLICA. INSTÂNCIAS ORDINÁRIAS. CONHECIMENTO DE OFÍCIO. POSSIBILIDADE. ADMINISTRATIVO. DESAPROPRIAÇÃO INTENTADA POR MUNICÍPIO. BEM DE PROPRIEDADE DE AUTARQUIA DO ESTADO DE SÃO PAULO. IMPOSSIBILIDADE. AUSÊNCIA DE AUTORIZAÇÃO.

1. Recurso especial proveniente de agravo de instrumento interposto contra decisão que, em ação de desapropriação, acolheu os embargos de declaração e determinou o recolhimento do mandado de imissão provisória na posse.

2. Inexiste preclusão, pois a questão de ordem pública conhecida de ofício é afeta à constituição e ao desenvolvimento válido e regular do processo. Desse modo, as instâncias ordinárias não poderiam se eximir de examiná-la, por força do § 3º do art. 267 do Código de Processo Civil.

3. O art. 2º, § 2º, do Decreto-Lei n. 3.365/41 veda a pretensão do recorrente em desapropriar bem público pertencente à autarquia estadual, ou seja, a Lei é explícita ao autorizar os Estados a desapropriarem bens do Município, mas, implicitamente, veda o inverso. Desse modo, deve ser aplicado, por analogia, o entendimento adotado pelo Superior Tribunal de Justiça no sentido de que "É vedado ao Município desapropriar bens de propriedade da União ou de suas autarquias e fundações, sem prévia autorização, por decreto, do Presidente da República. Precedentes" (REsp 1.188.700/MG, Rel.

Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, julgado em 18/05/2010, DJe 25/05/2010) Recurso especial improvido.

(REsp 1435517/SP, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 28/04/2015, DJe 06/05/2015)

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. DESAPROPRIAÇÃO POR UTILIDADE PÚBLICA. CITAÇÃO NA PESSOA DO MARIDO. DISPENSA DA CITAÇÃO DO CÔNJUGE. ART. 16 DO DECRETO-LEI 3.365/1941. PREVISÃO ESPECÍFICA.

1. Hipótese em que o Tribunal de origem, com fundamento no art. 10 do CPC, decretou a nulidade da ação expropriatória em virtude da ausência de citação do cônjuge do proprietário do imóvel desapropriado.

2. A solução integral da controvérsia, com fundamento suficiente, não caracteriza ofensa ao art. 535 do CPC.

3. Em se tratando de desapropriação, prevalece a disposição específica do art. 16 do DL 3.365/1941, no sentido de que "a citação far-se-á por mandado na pessoa do proprietário dos bens; a do marido dispensa a da mulher".

4. Conforme dispõe o art. 42 do DL 3.365/1941, o Código de Processo Civil somente incidirá no que for omissa a Lei das Desapropriações. *Portanto, havendo previsão expressa quanto à matéria, não se aplica a norma geral.*

5. Recurso Especial parcialmente provido.

(REsp 1404085/CE, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 05/08/2014, DJe 18/08/2014)

ADMINISTRATIVO. DESAPROPRIAÇÃO. UTILIDADE PÚBLICA. DIREITO DE EXTENSÃO. CONTESTAÇÃO. POSSIBILIDADE.

1. Direito de extensão é o que assiste ao proprietário de exigir que se inclua no plano de desapropriação a parte remanescente do bem, que se tornou inútil ou de difícil utilização.

2. "(...) o pedido de extensão é formulado na via administrativa, quando há a perspectiva de acordo, ou na via judicial, neste caso por ocasião da contestação. O réu, impugnando o valor ofertado pelo expropriante, apresenta outra avaliação do bem, considerando a sua integralidade, e não a sua parcialidade, como pretendia o autor. O juiz, se reconhecer presentes os elementos do direito, fixará a indenização correspondente à integralidade do bem. Resulta daí que é o bem, da mesma forma em sua integralidade, que se transferirá ao patrimônio do expropriante" (José dos Santos Carvalho Filho, Manual de Direito Administrativo, 11ª edição, Editora Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2004, p. 723).

3. O direito de extensão nada mais é do que a impugnação do preço ofertado pelo expropriante. O réu, quando impugna na contestação o valor ofertado, apresenta outra avaliação do bem, abrangendo a integralidade do imóvel, e não apenas a parte incluída no plano de desapropriação. Assim, o pedido de extensão formulado na contestação em nada ofende o art. 20 do Decreto-Lei 3.365/41, segundo o qual a contestação somente pode versar sobre "vício do processo judicial ou impugnação do preço". Precedentes de ambas as Turmas de Direito Público.

4. Recurso especial não provido.

(REsp 986.386/SP, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, SEGUNDA TURMA, julgado em 04/03/2008, DJe 17/03/2008)

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. DESAPROPRIAÇÃO PARA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA COM RETITULAÇÃO. INDENIZAÇÃO INFERIOR À OFERTA INICIAL. SUCUMBÊNCIA DOS PARTICULARES. ART. 19 DA LC 76/1993. BASE DE CÁLCULO. DIFERENÇA ENTRE OS VALORES.

1. Hipótese em que se discute a condenação em honorários sucumbenciais, em caso de desapropriação para fins de regularização fundiária, com retitulação em favor dos ocupantes.

2. O juiz de origem, reconhecendo que o valor da indenização é inferior àquele inicialmente oferecido pelo Incra, condenou os particulares ao pagamento de honorários fixados em 10% sobre o depósito inicial.

3. O Tribunal a quo reverteu a sucumbência, por entender que a condenação era excessiva. Como o Incra deve restituir o montante relativo aos custos com a retitulação, a Corte Regional condenou-o a pagar também honorários calculados em 10% sobre esse valor.

4. Não é importante que o Incra tenha que restituir os custos da retitulação. Relevante é a incontroversa sucumbência dos particulares, que impugnaram a oferta inicial e, ao final, receberão menos ainda, por

força da decisão judicial. Consoante o art. 19 da LC 76/1993, cabem aos sucumbentes os ônus do processo, inclusive os honorários.

5. A sentença, entretanto, não pode ser integralmente restabelecida, pois condenava os particulares a quantias realmente excessivas, já que os honorários de 10% eram calculados sobre o total do depósito inicial. Nos termos do art. 19, § 1º, da LC 76/1993, a base de cálculo deve ser a diferença entre o preço oferecido e o valor da indenização, em relação ao imóvel dos recorridos.

6. Recurso Especial parcialmente provido.

(REsp 1181032/PR, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 16/11/2010, DJe 04/02/2011)

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. ARTIGO 535 DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. OFENSA NÃO VERIFICADA. DESISTÊNCIA DA DESAPROPRIAÇÃO. POSSIBILIDADE. PRECEDENTES. AUSÊNCIA DE IMISSÃO NA POSSE. CONCLUSÃO DO TRIBUNAL LOCAL PELA INEXISTÊNCIA DO DEVER DE INDENIZAR. ALTERAÇÃO DO ENTENDIMENTO. SÚMULA 7/STJ.

1. Verifica-se não ter ocorrido ofensa ao art. 535 do CPC, na medida em que o Tribunal de origem dirimiu, fundamentadamente, as questões que lhe foram submetidas, apreciando integralmente a controvérsia posta nos presentes autos, não se podendo, ademais, confundir julgamento desfavorável ao interesse da parte com negativa ou ausência de prestação jurisdicional.

2. Conforme entendimento do Superior Tribunal de Justiça, é cabível a desistência pelo ente público da desapropriação, desde que o bem expropriado seja devolvido nas mesmas condições em que o expropriante o recebeu.

3. Na espécie, o Tribunal de origem, ancorado no substrato fático dos autos, concluiu pela inexistência do dever de indenizar o particular. Desse modo, a revisão das conclusões adotadas pela Corte local esbarra no óbice da Súmula 7/STJ, ante a necessidade de reexaminar matéria fático-probatória.

4. Agravo Regimental a que se nega provimento.(AgRg no AREsp 88.259/SP, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 10/03/2016, DJe 28/03/2016)

ADMINISTRATIVO. DESAPROPRIAÇÃO. INTERESSE SOCIAL. REFORMA AGRÁRIA. JUROS COMPENSATÓRIOS. IMÓVEL IMPRODUTIVO. INCIDÊNCIA. JUROS COMPENSATÓRIOS E MORATÓRIOS. SÚMULA 102/STJ. IMÓVEL EXPROPRIADO. DIVERGÊNCIA. ÁREA REGISTRADA E ÁREA MEDIDA. RETENÇÃO. DIFERENÇA. PASSIVO AMBIENTAL. OBRIGAÇÃO PROPTER REM. DEDUÇÃO DO VALOR DA INDENIZAÇÃO. CABIMENTO.

1. Trata-se de desapropriação de imóvel rural por interesse social para fins de reforma agrária, bem como de pedido de retenção de valores referentes à recomposição de passivo ambiental.

*2. **A Primeira Seção reiterou o entendimento de que são devidos juros compensatórios, mesmo no caso de desapropriação de imóvel improdutivo** para reforma agrária (REsp 1.116.364/PI, Rel. Ministro Castro Meira, Primeira Seção, DJe 10.9.2010).*

3. Todavia, é preciso reconhecer a inexigibilidade dos juros compensatórios no período em que os parágrafos do art. 15-A do DL 3.365/1941 tiveram eficácia, ou seja, entre sua inclusão pela MP 1.901-30, de 24.9.1999, e pela MP 2.027-38, de 4.5.2000, e sua suspensão pela liminar concedida na ADI 2.332/DF em 13.9.2001. A partir daí, voltam a ser computados, mas somente até a expedição do precatório original (art. 100, § 12, da CF).

4. Quanto à possibilidade de cumulação entre juros moratórios e compensatórios, o Superior Tribunal de Justiça possui entendimento pacificado de que "a incidência dos juros moratórios sobre os compensatórios, nas ações expropriatórias, não constitui anatocismo vedado em lei" (Súmula 102/STJ). Precedente: AgRg no REsp 1.441.387/BA, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 26.5.2014.

5. No que tange à área indenizável, é incontroverso que a dimensão do imóvel medida e desapropriada pelo Incra é superior ao que se registrou em nome do expropriado. Considerando que o Poder Público expropriou efetivamente a área integral e que haverá de pagar por ela, é devida indenização relativa a toda essa área. Entretanto, é também certo que a indenização sobre a diferença entre a área medida e a registrada deverá permanecer em juízo até que se identifique o real proprietário, nos termos do art. 34, parágrafo único, do DL 3.365/1941.

6. A jurisprudência do STJ está firmada, pelo menos desde 2002, no sentido de que a recuperação da Área de Preservação Permanente e da Reserva Legal, assim como outras incumbências incidentes sobre o imóvel e decorrentes da função ecológica da propriedade, constitui obrigação propter rem; portanto, parte inseparável do título imobiliário, inexistindo, no ordenamento jurídico brasileiro, direito adquirido a degradar ou poluir, ou a desmatamento realizado.(...) 7. Recurso Especial parcialmente provido.(REsp 1307026/BA, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 16/06/2015, DJe 17/11/2015)

20 - BIBLIOGRAFIA

ALEXANDRINO, Marcelo e PAULO, Vicente. **DIREITO ADMINISTRATIVO DESCOMPLICADO**. 23ª edição. São Paulo: Método, 2015.

CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. **DIREITO URBANÍSTICO.** São Paulo: Saraiva, 2010.

DA SILVA, José Afonso. **DIREITO URBANÍSTICO BRASILEIRO.** 7ª Edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2015.

GRAU, Eros Roberto. **DIREITO URBANO: regiões metropolitana, solo criado, zoneamento e controle ambiental.** São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1983.

MEIRELLES, Hely Lopes. **DIREITO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO.** São Paulo: Malheiros, 1999.

MEIRELLES, Hely Lopes. **DIREITO MUNICIPAL BRASILEIRO.** São Paulo: Malheiros, 2008.

MIRANDA, Maria Bernadete. **Princípios Constitucionais do Direito Urbanístico**. Revista Virtual Direito Brasil, São Paulo, v. 3, n. 1, 2009. Não paginado. Disponível em: http://www.direitobrasil.adv.br/arquivospdf/revista/revistav31/aulas/urba.pdf. Acesso em: 25.08.2018.

RECH, Adir Ubaldo e RECH, Adivandro. **DIREITO URBANÍSTICO: fundamentos para a construção de um plano diretor sustentável na área urbana e rural.** Caixas do Sul/RS: EDUCS, 2010.

21 - RESUMO DA AULA

Resumindo

1. O termo urbanização é empregado para designar o processo pelo qual a população urbana cresce em proporções superiores à população rural, fenômeno de concentração urbana característico de países industrializados.

2. O direito urbanístico visa precipuamente a disciplinar a ordenação dos territórios das cidades, mas, conforme leciona José Afonso da Silva, seus preceitos incidem também sobre as áreas rurais, no vasto campo da ecologia e da proteção ambiental, intimamente relacionadas com as condições de vida humana em todos os núcleos populacionais, da cidade e do campo. (2015, pg. 38).

3. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

4. O princípio da função social não autoriza que o Poder Público venha a suprimir, através da via legislativa, a instituição da propriedade privada. E, em concreto, o princípio também não autoriza que se esvazie em concreto o conteúdo existencial mínimo da propriedade privada, sem o pagamento de indenização.

5. A utilização do solo urbano pelos proprietários depende da predeterminação dada pela legislação e pelos planos urbanísticos: apenas assim surgirá a edificabilidade do solo.

6. O princípio da justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização decorre do princípio da isonomia e estabelece que a urbanização deve ser um processo solidário.

7. De acordo com a Constituição Federal o Plano Diretor é uma lei a ser aprovada pela Câmara Municipal obrigatória para cidades com mais de vinte mil habitantes. Trata-se de instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

8. Enquanto à União compete definir o ordenamento territorial nacional e regional, ao Município compete o ordenamento territorial urbano, cujo instrumento básico da política de desenvolvimento é o Plano Diretor.

9. Poderá o Município, mediante lei específica, exigir que o proprietário do solo urbano subutilizado promova o seu adequado aproveitamento, sob pena de:

a. Determinação de parcelamento do imóvel ou de edificação compulsórios;
b. IPTU progressivo no tempo;
c. Desapropriação mediante pagamento em títulos da dívida pública.

10. O artigo 183 da Constituição Federal institui uma espécie de usucapião de imóvel urbano, denominado pela doutrina de usucapião pró-moradia, em favor de quem possuir como sua por cinco anos ininterruptos e sem oposição, área de até 250m². Todavia, o possuidor não pode ser proprietário de outro imóvel urbano ou rural e deve utilizar o referido bem para sua moradia ou de sua família.

11. Tal direito não será reconhecido mais de uma vez ao mesmo possuidor e, naturalmente, não se aplica aos imóveis públicos. Trata-se de forma de aquisição originária de propriedade.

12. À União compete editar normas gerais de urbanismo e estabelecer o plano urbanístico nacional e planos urbanísticos macrorregionais.

13. Já aos Estados e ao Distrito Federal compete dispor sobre normas urbanísticas regionais (normas de ordenação do território do Estado), suplementares das normas urbanísticas estabelecidas pela União) e planos urbanísticos regionais (plano de ordenação territorial de região estabelecida pelo Estado).

14. As regiões metropolitanas, segundo previsto na Constituição Federal, serão instituídas mediante Lei Complementar pelos Estados. Trata-se de um agrupamento de municípios vizinhos com o intuito de integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas comuns.

15. A Lei 13.089/2015, o Estatuto da Metrópole, estabelece diretrizes gerais para o planejamento, gestão e execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas.

16. A região metropolitana não possui personalidade jurídica própria, apenas integra o Estado às decisões sobre aquelas determinadas políticas públicas adotadas na região. Inclusive, o Supremo Tribunal Federal possui julgamento datado de 2013 em que discorre sobre a possibilidade de instituição de região metropolitana para gestão e execução da função pública de saneamento básico de município limítrofes.

17. A participação de cada Município e do Estado deve ser estipulada em cada região metropolitana de acordo com suas particularidades, sem que se permita que um ente tenha predomínio absoluto.

18. A União apoiará as iniciativas dos Estados e dos Municípios voltadas à governança interfederativa, observados as diretrizes e os objetivos do plano plurianual, as metas

e as prioridades fixadas pelas leis de diretrizes orçamentárias e o limite das disponibilidades propiciadas pelas leis orçamentárias anuais.

19. A Constituição Federal estabelece nos artigos 184 a 186 a política fundiária, segundo a qual 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.

20. Os beneficiários da distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária receberão títulos de domínio ou de concessão de uso, inegociáveis pelo prazo de dez anos e o título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil, nos termos e condições previstos em lei.

21. A destinação de terras públicas e devolutas será compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária.

22. A alienação ou a concessão, a qualquer título, de terras públicas com área superior a dois mil e quinhentos hectares a pessoa física ou jurídica, ainda que por interposta pessoa, dependerá de prévia aprovação do Congresso Nacional, salvo as alienações ou as concessões de terras públicas para fins de reforma agrária.

23. Para a concepção moderna, o direito urbanístico ultrapassa os limites da cidade para englobar um território inteiro, que se influencia mutuamente, devendo, ser estudado de forma sistêmica e conjugada.

24. Há certa divergência doutrinária acerca da autonomia científica do Direito Urbanístico, eis que uns o consideram ramo do Direito Constitucional e outros como ramo do Direito Administrativo.

25. As normas de Direito Urbanístico inserem-se no campo das normas de Direito Público e são assim consideradas todas as que tenham por objeto disciplinar o planejamento urbano, o uso e a ocupação do solo urbano, as áreas de interesse especial (como a execução das urbanificações, o disciplinamento dos bens urbanísticos naturais e culturais), a ordenação urbanística da atividade edilícia e a utilização dos instrumentos de intervenção urbanística.

26. São considerados princípios do direito urbanístico:

a) Princípio de que o urbanismo é uma função pública e exatamente por isto é necessária uma conformação da propriedade urbana com as normas de ordenação urbanística.

b) Princípio da afetação das mais-valias ao custo da urbanificação, segundo o qual cabe aos proprietários arcarem com os custos da urbanificação, dentro dos limites do benefício dela decorrente.

c) Princípio da justa distribuição dos benefícios e ônus derivados da atuação urbanística.

d) Princípio da conformação da propriedade urbana e rural;

e) Princípio da sustentabilidade, consubstanciado no artigo 225, da Constituição Federal e no inciso I, do artigo 2º, do Estatuto das Cidades.

f) Princípio da participação popular na definição e na alteração do Plano Diretor ou projeto da cidade, consubstanciado no inciso II, do artigo 2º, do Estatuto das Cidades.

27. Os preceitos constitucionais acerca do direito de propriedade nos permitem concluir que este não é um direito absoluto e o seu exercício está condicionado ao cumprimento de sua função social.

28. O direito do proprietário está submetido a um pressuposto de fato, à qualificação urbanística dos terrenos, cuja fixação é da competência da Administração, de natureza variável, de acordo com as necessidades do desenvolvimento urbanístico das cidades, cuja apreciação corresponde também à Administração.

29. O solo apenas passará a ter uma função urbanística acaso assim esteja estabelecido nos planos e normas do direito urbanístico.

30. Tanto a edificabilidade quanto a vialidade (sistema viário) não são, por natureza, qualidades do solo; não são naturais aos terrenos, mas utilidades acrescidas pelos planos e normas urbanísticas. Natural ao solo é apenas e tão somente a produção de riquezas naturais.

31. A utilização do solo urbano pelos proprietários depende da predeterminação dada pela legislação e pelos planos urbanísticos: apenas assim surgirá a edificabilidade do solo.

32. O princípio da justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização decorre do princípio da isonomia e estabelece que a urbanização deve ser um processo solidário.

33. Os benefícios do processo de urbanização devem resultar em bem-estar de toda a coletividade, devendo o ônus ser dividido também entre todos. Não há como realizar obras urbanísticas que não tenham benefícios para todos, mas sejam apenas para beneficiar alguns com o intuito de melhorar e valorizar o patrimônio de particulares.

34. O poder de polícia é a faculdade de que dispõe a Administração Pública para condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade ou do próprio Estado.

35. A competência para o planejamento e o controle do uso e ocupação do solo urbano é dos municípios; a estes cabe, por conseguinte, o exercício das atividades de polícia relacionadas à concessão de licenças para edificação, de licenças para localização e funcionamento dos estabelecimentos industriais e comerciais, à aplicação de sanções pelo descumprimento de normas edilícias, etc.

36. As zonas de expansão urbana ainda que na área rural, devem ser desde logo delimitadas pelo Município e submetidas às restrições urbanísticas do Plano Diretor e às normas do Código de Obras para as suas edificações e traçado urbano.

37. O zoneamento de uso do solo é um procedimento urbanístico que se destina a fixar e traçar as diretrizes dos usos adequados para as diversas áreas do solo municipal.

38. O zoneamento, quando reúne áreas contíguas com pronunciadas diferenças restritivas, gera situações de desigualdade entre proprietários, que provocam tratamentos injustos, quer quando a uns se possibilitam usos mais vantajosos e rentáveis para seus lotes, quer quando a outros se permite índice de aproveitamento maior para seus terrenos que aos demais.

39. As licenças urbanísticas, além de reconhecerem e consubstanciarem um direito do requerente, controlam o exercício do direito de construir, convertendo-se em um verdadeiro instrumento de execução do urbanismo.

40. Assim, não se controla apenas a estética dos edifícios, mas também a obediência das normas da polícia de construção, a acomodação do projeto ao planejamento urbanístico, à urbanização programada, etc.

41. As licenças edilícias mais características são as licenças para **edificar (construir), para reformas, para reconstruções e para demolições.**

42. O controle repressivo da atividade urbanística opera-se por meio de instrumentos administrativos ou judiciais, aplicando-se sempre que o particular cometa uma infração urbanística ou edilícia.

43. A atuação administrativa opera-se através:

i. Da aplicação de multas;
ii. Da interdição de atividade;
iii. Embargos de obras;
iv. Demolição compulsória;

44. O embargo de obra consiste na determinação de paralização da execução da obra expedida pela autoridade competente para exercer a polícia das construções.

45. A demolição compulsória de obra é a mais rigorosa medida administrativa. Deve aplicar-se em casos extremos, em que a correção da infração não se possa realizar por outro meio.

46. A desapropriação consiste na forma mais drástica de intervenção do Estado na propriedade, que afeta o próprio caráter perpétuo e irrevogável do direito de propriedade.

47. Existem dois tipos de desapropriação: as desapropriações ordinárias e as desapropriações extraordinárias.

48. Tanto a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, quanto a desapropriação por interesse social serão regidas pelas disposições do Decreto-Lei 3.365/41.

49. Apenas juízes estaduais ou federais podem processar a demanda, sendo certo não haver hipótese de competência delegada, ou seja, se o bem não estiver situado na cidade sede de Justiça Federal, a ação de desapropriação deve ser proposta na Seção Judiciária da Justiça Federal com competência para aquela região.

50. A Lei é explícita ao autorizar os Estados a desapropriarem bens do Município, mas, implicitamente, veda o inverso. Desse modo, deve ser aplicado, por analogia, o entendimento adotado pelo Superior Tribunal de Justiça no sentido de que "É vedado

ao Município desapropriar bens de propriedade da União ou de suas autarquias e fundações, sem prévia autorização, por decreto, do Presidente da República".

51. O mérito da contestação é de cognição limitada, podendo abranger apenas eventual vício no processo judicial ou o valor da indenização, razão pela qual é incabível a propositura de reconvenção.

52. Para o Supremo Tribunal Federal o laudo particular é útil para a imissão provisória na posse de imóvel rural, sendo necessário o laudo judicial apenas para definição do justo preço e consequente transmissão da propriedade de forma definitiva.

53. Para o STJ, possível a desistência a qualquer tempo da ação de desapropriação desde que ainda não tenha sido pago integralmente o valor da indenização ao particular. Assim, mesmo que iniciado o pagamento, a desistência será viável, se não concluído, restituindo-se o bem ao particular no mesmo estado que recebido.

54. A base de cálculo dos honorários de advogado em desapropriação é a diferença entre a oferta e a indenização, corrigidas ambas monetariamente.

55. Na desapropriação direta, os juros compensatórios são devidos desde a antecipada imissão na posse e, na desapropriação indireta, a partir da efetiva ocupação do imóvel.

56. Em desapropriação, é devida a correção monetária até a data do efetivo pagamento da indenização, devendo proceder-se à atualização do cálculo, ainda que por mais de uma vez.

57. O imóvel que poderá sofrer a desapropriação para fins de reforma agrária será apenas aquele imóvel rural que não atende a sua função social, sendo certo que o objetivo da reforma agrária é exatamente dar função social a este bem.

58. A competência para propor a Desapropriação para fins de reforma agrária é privativa/exclusiva da União Federal, sendo proposta pelo órgão executor (INCRA) perante a Justiça Federal.

59. A invasão do imóvel é causa de suspensão do processo expropriatório para fins de reforma agrária.

60. Há, ainda, outra modalidade de desapropriação extraordinária voltada para a zona urbana. Trata-se da desapropriação para fins urbanísticos cuja indenização será paga com títulos da dívida pública.

61. Verificado que o imóvel se trata de solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, lei municipal específica para área incluída no plano diretor poderá determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios, fixando as condições para o cumprimento desta obrigação.

62. Acaso não cumpridas as condições e prazos estabelecidas quanto às determinações de edificação, parcelamento e utilização compulsórios ou, ainda, acaso o particular descumpra os prazos relativos à apresentação dos projetos ou inícios das obras (um ano ou dois anos – §5º, do artigo 5º), poderá o Município proceder à aplicação do IPTU progressivo no tempo.

63. Passados os cinco anos de cobrança de IPTU progressivo, o Município poderá ou manter a cobrança do IPTU em valores máximos até que o proprietário cumpra sua obrigação ou proceder à desapropriação do imóvel.

64. A tredestinação lícita ocorre quando o bem é desapropriado para um fim, mas lhe é dado fim diverso pelo poder público, porém ainda permanecendo o interesse público. Exemplo: o poder público desapropria um terreno para a construção de uma escola, mas por questões de conveniência e oportunidade decide construir um hospital.

65. Já a tredestinação ilícita ocorre quando ao bem desapropriado é dado destino desprovido de interesse público (transferência do bem a terceiro, por exemplo).
66. O direito de retrocessão é, pois, aquele que assiste ao proprietário do bem exigi-lo de volta caso, após efetivada a desapropriação, a ele seja dada destinação desprovida de interesse público. Assim, sempre será cabível o direito de retrocessão em caso de tredestinação ilícita.

67. Sempre será cabível o direito de retrocessão em caso de tredestinação ilícita.

68. Em caso de tredestinação lícita, passando o bem para finalidade diversa, mas igualmente fundamentada no interesse público (bem desapropriado para construção de uma escola, mas se construiu um hospital), não haverá direito de retrocesso.

69. A limitação administrativa é um ato genérico por meio do qual o poder público impõe a proprietários indeterminados obrigações com o objetivo de fazer com que aquela propriedade atenda à sua função social.

70. Já a servidão administrativa é uma restrição específica que atinge parcial e concretamente o direito de propriedade, incidindo sobre o caráter exclusivo de propriedades determinadas.

71. A servidão consiste em uma obrigação de tolerar ou deixar fazer e autoriza o Poder Público a usar da propriedade imóvel do particular para assegurar a realização e conservação de obras e serviços de utilidade pública.

72. São características da servidão:

    i. Ônus real;
    ii. Incidente sobre bem particular (imóvel alheio);
    iii. Com o fim de permitir uma utilidade pública;

22 – QUESTÕES OBJETIVAS: PARTE 01

22.1 – QUESTÕES OBJETIVAS

(Questão 1: CESPE - Adv (AGU)/AGU/2012) Determinado município deferiu a um empreendedor alvará para a construção de um hotel de vinte andares. Entretanto, antes do início da obra, sobrevieram normas de caráter geral, limitando a apenas quinze andares as construções no local. Foi solicitado, então, parecer jurídico sobre a legalidade de se revogar o primeiro alvará, para o devido cumprimento das novas regras urbanísticas.

Com base nessa situação hipotética e na jurisprudência do STF acerca do tema, julgue o item que se segue.

As normas de ordem pública que impõem altura máxima aos prédios podem gerar obrigações e direitos subjetivos entre os vizinhos, interessados na sua fiel observância por parte de todos os proprietários sujeitos às suas exigências.

Certo

Errado

(Questão 2: CESPE - DP AC/DPE AC/2012) Assinale a opção correta em relação à defesa da ordem urbanística.

a) O planejamento de construção de ruas e de prédios de forma a garantir fluxo tranquilo, tanto do transporte terrestre quanto do aéreo, não se enquadra como diretriz da ordem urbanística.

b) A justa distribuição dos benefícios advindos do processo de urbanização bem como dos ônus dele decorrentes não se inclui entre as preocupações relacionadas à ordem urbanística.

c) Caso o dano por falta de investimento em infraestrutura, como a falta de água frequente ou defeitos na rede de esgoto, atinja apenas alguns bairros de determinado município, estará configurada violação a direito difuso.

d) A regularização fundiária e a urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda, mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, é matéria afeta ao direito de propriedade e, como tal, não diz respeito ao direito urbanístico.

e) A lei reconhece como direito coletivo em sentido amplo a ordem urbanística, sendo um dos objetivos da política urbana o pleno desenvolvimento da propriedade urbana, razão pela qual a construção de condomínios em região arborizada deve ser precedida de estudo de impacto ambiental.

(Questão 3: CESPE - Proc Mun (Fortaleza)/Pref Fortaleza/2017) Tendo como referência as normas do direito urbanístico, com destaque para as aplicáveis ao plano diretor, julgue o item que se segue.

O cumprimento da função social de propriedade urbana é verificado pelo atendimento às exigências fundamentais de ordenação da cidade, as quais são expressas no plano diretor, quando existir.

Certo

Errado

(Questão 4: CESPE - Proc Mun (BH)/Pref BH/2017) Tendo como referência as disposições constitucionais relativas ao direito urbanístico, assinale a opção correta.

a) A usucapião pró-moradia não será reconhecida ao mesmo possuidor mais de uma vez nem é admissível em relação a imóvel público.

b) O plano diretor é obrigatório para todas as cidades brasileiras, uma vez que a propriedade urbana cumpre sua função social somente quando atende às regras nele estabelecidas.

c) Compete concorrentemente ao município, ao estado e à União a promoção do adequado ordenamento territorial.

d) Proprietário de solo urbano que, descumprindo o planejamento urbanístico, não promover seu adequado aproveitamento, poderá ser penalizado, sucessivamente, com: IPTU progressivo, parcelamento ou edificação em caráter compulsório e desapropriação-sanção.

(Questão 5: CESPE - Proc (PGE BA)/PGE BA/2014) Pedro é proprietário de um imóvel situado em município com mais de cinquenta mil habitantes. Sua propriedade é próxima da zona costeira, o que o obriga a cumprir algumas limitações administrativas municipais impostas pelo município no que tange à proteção ambiental da zona costeira.

Considerando essa situação hipotética, as normas aplicáveis e a jurisprudência, julgue o item a seguir em relação à política urbana.

Apesar de o plano diretor não ser obrigatório ao município, este deve mapear as áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto e de inundações bruscas.

Certo

Errado

(Questão 6: CESPE - Eng (CEF)/CEF/Engenharia Civil/2014) No Brasil, legislação federal regula o parcelamento do solo urbano desde os anos 70 do século passado, com definição das devidas restrições em relação à ocupação de áreas frágeis e insalubres, além das obrigações do poder público, dos loteadores e dos compradores. Acerca desse assunto, julgue o item que se segue.

Novos empreendimentos destinados à construção de habitações de interesse social com pequeno potencial de impacto ambiental em área urbana ou de expansão urbana estão dispensados de licenciamento ambiental.

Certo

Errado

(Questão 7: CESPE - DP DF/DP DF/2013) Com fundamento nos diplomas legais que regulamentam o direito de moradia, julgue o item subsecutivo.

Nos programas habitacionais de interesse social desenvolvidos por órgãos da administração pública com atuação nessa área, a concessão de direito real de uso de imóveis públicos não pode ser contratada coletivamente.

Certo

Errado

(Questão 8: CESPE - Proc (AGU)/AGU/2013) Acerca da intervenção do estado no domínio econômico e às parcerias público-privadas, julgue o seguinte item.

De acordo com dispositivo constitucional, pode o ente municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, passar a exigir, dos proprietários de solo

não edificado, edificações ou parcelamentos compulsórios ou, sucessivamente, impor imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo.

Certo

Errado

(Questão 9: CESPE - ERSTT (ANTT)/ANTT/Engenharia Ambiental e Engenharia Florestal/2013) A respeito de planejamento territorial, julgue o item subsequente.

Nas grandes cidades do Brasil, ocupação de várzeas, encostas de morros, beira de córregos, áreas de proteção de mananciais, e as zonas protegidas por leis são as áreas mais agredidas por falta de alternativas de moradia no mercado legal para a população mais pobre.

Certo

Errado

(Questão 10: CESPE - AIE (MPOG)/MPOG/Área II/2012) No que se refere aos sistemas de infraestrutura e planejamento urbano, julgue o item subsequente.

A complexidade estrutural ocasionada pela gestão de subsistemas urbanos gera condições de interdependência entre equipamentos e serviços. O plantio de espécies vegetais, por exemplo, obedece a critérios de dimensionamento diretamente relacionados à distância entre as fachadas marginais de determinada rua, altura das edificações e intensidade de tráfego.

Certo

Errado

(Questão 11: CESPE - DP DF/DP DF/2006) Julgue o item a seguir, acerca do regime jurídico dos loteamentos e dos zoneamentos.

Promover o adequado ordenamento territorial por meio da regularização não é somente dar legalidade formal a uma situação ilegal, mas, sim, executar saneamento básico, atenuar danos ecológicos e garantir que os habitantes do local em situação de ilegalidade não sofram qualquer tipo de risco a que porventura tenham sido expostos pelo mau loteador. Diante disso, não é mera faculdade do município ou do DF promover a adequada regularização, mas, sim, poder-dever.

Certo

Errado

(Questão 12: CESPE - DP DF/DP DF/2006) Julgue o item a seguir, acerca do regime jurídico dos loteamentos e dos zoneamentos.

Considere a seguinte situação hipotética.

Famílias carentes, na ânsia de obterem moradia digna, foram enganadas por idealizadores de um loteamento, passando a ocupá-lo de forma irregular. A ocupação desse loteamento tem contaminado o manancial de água que abastece o reservatório da cidade, o que criou um conflito de interesses entre as referidas famílias e os demais cidadãos, que têm direito à preservação de sua saúde.

Nessa situação, há de prevalecer o interesse das famílias carentes, dada a sua hipossuficiência e a dispendiosa e complexa medida que sua remoção implicaria.

Certo

Errado

22.2 – GABARITOS

Questão	Resposta
1	CERTO
2	E
3	CERTO
4	A
5	ERRADO
6	ERRADO
7	ERRADO
8	CERTO
9	CERTO
10	CERTO
11	CERTO
12	ERRADO

22.3 – COMENTÁRIOS

(Questão 1: CESPE - Adv (AGU)/AGU/2012) Determinado município deferiu a um empreendedor alvará para a construção de um hotel de vinte andares. Entretanto, antes do início da obra, sobrevieram normas de caráter geral, limitando a apenas quinze andares as construções no local. Foi solicitado, então, parecer jurídico sobre a legalidade de se revogar o primeiro alvará, para o devido cumprimento das novas regras urbanísticas.

Com base nessa situação hipotética e na jurisprudência do STF acerca do tema, julgue o item que se segue.

As normas de ordem pública que impõem altura máxima aos prédios podem gerar obrigações e direitos subjetivos entre os vizinhos, interessados na sua fiel observância por parte de todos os proprietários sujeitos às suas exigências.

Certo

Errado

Comentários

Gabarito, Certo.

A questão aborda entendimento da Hely Lopes Meirelles.

> *"as normas de ordem pública são cogentes, imperativas. Assim, ao imporem altura máxima aos prédios, podem gerar obrigações e direitos subjetivos entre os vizinhos, interessados na sua fiel observância por parte de todos os proprietários sujeitos às suas exigências".*

(Questão 2: CESPE - DP AC/DPE AC/2012) Assinale a opção correta em relação à defesa da ordem urbanística.

a) O planejamento de construção de ruas e de prédios de forma a garantir fluxo tranquilo, tanto do transporte terrestre quanto do aéreo, não se enquadra como diretriz da ordem urbanística.

b) A justa distribuição dos benefícios advindos do processo de urbanização bem como dos ônus dele decorrentes não se inclui entre as preocupações relacionadas à ordem urbanística.

c) Caso o dano por falta de investimento em infraestrutura, como a falta de água frequente ou defeitos na rede de esgoto, atinja apenas alguns bairros de determinado município, estará configurada violação a direito difuso.

d) A regularização fundiária e a urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda, mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, é matéria afeta ao direito de propriedade e, como tal, não diz respeito ao direito urbanístico.

e) A lei reconhece como direito coletivo em sentido amplo a ordem urbanística, sendo um dos objetivos da política urbana o pleno desenvolvimento da propriedade urbana, razão pela qual a construção de condomínios em região arborizada deve ser precedida de estudo de impacto ambiental.

Comentários

Gabarito, letra E.

O crescimento das cidades é um dos objetivos da ordem urbanística. Porém, isso não pode ser feito de qualquer forma. Como bem ressaltado no Estatuto da Cidade, o desenvolvimento equilibrado dos centros urbanos em relação aos devidos cuidados com o meio ambiente é uma de suas diretrizes principais.

Por sinal, isso é até mesmo muito repetido durante o referido Estatuto.

Para a efetivação de sua diretriz, o estudo prévio de impacto ambiental é um dos instrumentos da política urbana, conforme art. 4º, inciso VI da referida lei.

Letra A: Está previsto no art. 2º, inciso IV:

> *Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:*
>
> *IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;*

Letra B: Pelo mesmo artigo, em seu inciso IX:

> *IX – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;*

Letra C: Não seria caso de direito difuso, mas sim de coletivo.

Letra D: Isso é matéria de interesse do direito urbanístico, exatamente por regulamentar as ocupações que, regra geral, se desenvolvem sem observar as diretrizes do plano diretor e demais normas gerais.

(Questão 3: CESPE - Proc Mun (Fortaleza)/Pref Fortaleza/2017) Tendo como referência as normas do direito urbanístico, com destaque para as aplicáveis ao plano diretor, julgue o item que se segue.

O cumprimento da função social de propriedade urbana é verificado pelo atendimento às exigências fundamentais de ordenação da cidade, as quais são expressas no plano diretor, quando existir.

Certo

Errado

Comentários

Gabarito, Certo.

De acordo com a Constituição Federal o Plano Diretor é uma lei a ser aprovada pela Câmara Municipal obrigatória para cidades com mais de vinte mil habitantes.

Trata-se de instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, tal qual previsto no parágrafo 1º, do artigo 182, da CF:

> *Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem- estar de seus habitantes.*
>
> ***§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.***

Na verdade, é tratado como plano, porque traça objetivos e metas a serem alcançadas pelo Município, ainda que não necessariamente fixe prazos para cumprimento das medidas. Além disso, é chamado de diretor porque fixa as diretrizes do desenvolvimento urbano do Município *(DA SILVA, José Afonso. **DIREITO URBANÍSTICO BRASILEIRO.** 7ª Edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2015)*

E o que é função social da propriedade urbana?

A função social da propriedade urbana é cumprida quando esta obedece aos padrões de saneamento, zoneamento, construção e todas as demais exigências do plano diretor. Nos termos do parágrafo 2º, do artigo 182, da CF, a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências do plano diretor:

> *§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.*

(Questão 4: CESPE - Proc Mun (BH)/Pref BH/2017) Tendo como referência as disposições constitucionais relativas ao direito urbanístico, assinale a opção correta.

a) A usucapião pró-moradia não será reconhecida ao mesmo possuidor mais de uma vez nem é admissível em relação a imóvel público.

b) O plano diretor é obrigatório para todas as cidades brasileiras, uma vez que a propriedade urbana cumpre sua função social somente quando atende às regras nele estabelecidas.

c) Compete concorrentemente ao município, ao estado e à União a promoção do adequado ordenamento territorial.

d) Proprietário de solo urbano que, descumprindo o planejamento urbanístico, não promover seu adequado aproveitamento, poderá ser penalizado, sucessivamente, com: IPTU progressivo, parcelamento ou edificação em caráter compulsório e desapropriação-sanção.

Comentários

Gabarito, letra A.

Conforme art.183, §2º da CF, a usucapião pró-moradia não será reconhecida ao mesmo possuidor mais de uma vez.

> *Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinqüenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.*
>
> *§ 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.*
>
> *§ 2º* ***Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.***
>
> *§ 3º* ***Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.***

Conforme art.191 da CF, os imóveis públicos não serão objeto de usucapião.

> *Art. 191. Aquele que, não sendo proprietário de imóvel rural ou urbano, possua como seu, por cinco anos ininterruptos, sem oposição, área de terra, em zona rural, não superior a cinqüenta hectares, tornando-a produtiva por seu trabalho ou de sua família, tendo nela sua moradia, adquirir-lhe-á a propriedade.*
>
> *Parágrafo único.* ***Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.***

Letra B. Conforme art.41 da lei 10.257/01, o plano diretor é obrigatório:

> *Art. 41. O plano diretor é obrigatório para cidades:*
>
> *I – com mais de vinte mil habitantes;*
>
> *II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;*
>
> *III – onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal;*
>
> *IV – integrantes de áreas de especial interesse turístico;*
>
> *V – inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.*
>
> *VI - incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos.*

Letra C. Conforme art.30, VIII da CF, a competência é exclusiva dos Municípios.

> *Art. 30. Compete aos Municípios:*
>
> *VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;*

Letra D. Conforme art.182, §4º da CF, a ordem está invertida.

> *Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem- estar de seus habitantes.*
>
> *§ 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.***

(Questão 5: CESPE - Proc (PGE BA)/PGE BA/2014) Pedro é proprietário de um imóvel situado em município com mais de cinquenta mil habitantes. Sua propriedade é próxima da zona costeira, o que o obriga a cumprir algumas limitações administrativas municipais impostas pelo município no que tange à proteção ambiental da zona costeira.

Considerando essa situação hipotética, as normas aplicáveis e a jurisprudência, julgue o item a seguir em relação à política urbana.

Apesar de o plano diretor não ser obrigatório ao município, este deve mapear as áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto e de inundações bruscas.

Certo

Errado

Comentários

Gabarito, Errado.

Conforme art.182, §1º da CF/88, O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes.

> *Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem- estar de seus habitantes.*
>
> *§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, **obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes**, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.*

(Questão 6: CESPE - Eng (CEF)/CEF/Engenharia Civil/2014) No Brasil, legislação federal regula o parcelamento do solo urbano desde os anos 70 do século passado, com definição das devidas restrições em relação à ocupação de áreas frágeis e insalubres, além das obrigações do poder público, dos loteadores e dos compradores. Acerca desse assunto, julgue o item que se segue.

Novos empreendimentos destinados à construção de habitações de interesse social com pequeno potencial de impacto ambiental em área urbana ou de expansão urbana estão dispensados de licenciamento ambiental.

Certo

Errado

Comentários

Gabarito, Errado.

Conforme art.64 da lei nº 12.651/12:

> *Art. 64. Na Reurb-S dos núcleos urbanos informais que ocupam Áreas de Preservação Permanente, a regularização fundiária será admitida por meio da aprovação do projeto de regularização fundiária, na forma da lei específica de regularização fundiária urbana.*

(Questão 7: CESPE - DP DF/DP DF/2013) Com fundamento nos diplomas legais que regulamentam o direito de moradia, julgue o item subsecutivo.

Nos programas habitacionais de interesse social desenvolvidos por órgãos da administração pública com atuação nessa área, a concessão de direito real de uso de imóveis públicos não pode ser contratada coletivamente.

Certo

Errado

Comentários

Gabarito, Errado.

Conforme art.4º, §2º da Lei 10.257/01:

> *Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:*

> *§ 2º Nos casos de programas e projetos habitacionais de interesse social, desenvolvidos por órgãos ou entidades da Administração Pública com atuação específica nessa área, a concessão de direito real de uso de imóveis públicos* ***poderá ser contratada coletivamente.***

(Questão 8: CESPE - Proc (AGU)/AGU/2013) Acerca da intervenção do estado no domínio econômico e às parcerias público-privadas, julgue o seguinte item.

De acordo com dispositivo constitucional, pode o ente municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, passar a exigir, dos proprietários de solo não edificado, edificações ou parcelamentos compulsórios ou, sucessivamente, impor imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo.

Certo

Errado

Comentários

Gabarito, Certo.

Conforme art.182, §4º da CF/88:

> *Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem- estar de seus habitantes.*
>
> *§ 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;***

(Questão 9: CESPE - ERSTT (ANTT)/ANTT/Engenharia Ambiental e Engenharia Florestal/2013) A respeito de planejamento territorial, julgue o item subsequente.

Nas grandes cidades do Brasil, ocupação de várzeas, encostas de morros, beira de córregos, áreas de proteção de mananciais, e as zonas protegidas por leis são as áreas

mais agredidas por falta de alternativas de moradia no mercado legal para a população mais pobre.

Certo

Errado

Comentários

Gabarito, CERTO.

A afirmativa propõe uma reflexão: se os locais regularizados e conforme o plano diretor custam, necessariamente, um valor mais elevado que aqueles que não são tão propícios para a moradia, isso significa que o imóvel de valor mais elevado não será de fácil acesso à população de baixa renda.

Por tal razão, acabam por, necessitando de uma moradia, realizar ocupações irregulares (apenas por não seguir o plano diretor ou demais burocracias administrativas), que geralmente são nas zonas apontadas no enunciado. Um dos exemplos mais famosos do Brasil: as favelas nos morros no Rio de Janeiro.

Posteriormente, pela necessidade de regularizar as moradias, nasceu o instituto do "direito de laje", muito em razão das favelas.

(Questão 10: CESPE - AIE (MPOG)/MPOG/Área II/2012) No que se refere aos sistemas de infraestrutura e planejamento urbano, julgue o item subsequente.

A complexidade estrutural ocasionada pela gestão de subsistemas urbanos gera condições de interdependência entre equipamentos e serviços. O plantio de espécies vegetais, por exemplo, obedece a critérios de dimensionamento diretamente relacionados à distância entre as fachadas marginais de determinada rua, altura das edificações e intensidade de tráfego.

Certo

Errado

Comentários

Gabarito, CERTO.

A questão propõe uma reflexão: a complexidade a que se refere o enunciado diz respeito a como harmonizar o crescimento dos centros urbanos e seus serviços necessários (ex: pavimentação) com o respeito ao meio ambiente.

Assim, mesmo que postulado como diretriz (art. 2º, inciso V do Estatuto da Cidade), necessário que seja sempre pensado no limite de um deles (equipamentos) como irá influenciar no limite do outro (serviço) e vice-versa.

A mesma lógica serve para os viadutos, para pontes suspensas, e para demais exemplos, como no enunciado, que possam trazer a interação entre serviços urbanos e equilíbrio ambiental coexistindo.

(Questão 11: CESPE - DP DF/DP DF/2006) Julgue o item a seguir, acerca do regime jurídico dos loteamentos e dos zoneamentos.

Promover o adequado ordenamento territorial por meio da regularização não é somente dar legalidade formal a uma situação ilegal, mas, sim, executar saneamento básico, atenuar danos ecológicos e garantir que os habitantes do local em situação de ilegalidade não sofram qualquer tipo de risco a que porventura tenham sido expostos pelo mau loteador. Diante disso, não é mera faculdade do município ou do DF promover a adequada regularização, mas, sim, poder-dever.

Certo

Errado

Comentários

Gabarito, CERTO.

Segue o entendimento de importante julgado:

> *PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. JULGAMENTO ANTECIPADO DA LIDE. NÃO OCORRÊNCIA DE CERCEAMENTO AO DIREITO DE AMPLA DEFESA E AO CONTRADITÓRIO. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO AOS ARTS. 302, III, 331, § 2º, 332, 333, I E II DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA N. 211 DO STJ. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LOTEAMENTO IRREGULAR. MUNICÍPIO. PODER-DEVER. ART. 40 DA LEI 6.766/79. PRECEDENTES DO STJ. 1. Hipótese em que o Ministério Público do Estado de São Paulo ajuizou ação civil pública contra o Município, a Associação de Ocupantes e dois sócios, objetivando a regularização do loteamento, que foi julgada procedente para condenar os requeridos à realização de obras necessárias à infra-estrutura do loteamento irregular, dentre outras cominações. 2. A ausência de prequestionamento dos dispositivos legais tidos como violados (302, III, 331, § 2º, 332, 333, I e II do Código de Processo Civil) torna inadmissível o recurso especial. Incidência das Súmulas 282/STF e 211/STJ. 3. **É pacífico o entendimento desta Corte Superior de que o Município tem o poder-dever de agir para fiscalizar e regularizar loteamento irregular, pois é o responsável pelo parcelamento, uso e ocupação do solo urbano, atividade essa que é vinculada, e não discricionária**. Precedentes: REsp 432.531/SP, 2ª Turma, Rel. Min. Franciulli Netto, DJ de 25.4.2005; REsp 448.216/SP, 1ª Turma, Rel. Min. Luiz Fux, DJ de 17.11.2003; REsp 131.697/SP, 2ª Turma, Rel. Min. João Otávio de Noronha, DJ de 13.6.2005. 4. Recurso especial parcialmente conhecido e, nessa extensão, não provido.*

> *(REsp 1170929/SP, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, julgado em 20/05/2010, DJe 27/05/2010)*

(Questão 12: CESPE - DP DF/DP DF/2006) Julgue o item a seguir, acerca do regime jurídico dos loteamentos e dos zoneamentos.

Considere a seguinte situação hipotética.

Famílias carentes, na ânsia de obterem moradia digna, foram enganadas por idealizadores de um loteamento, passando a ocupá-lo de forma irregular. A ocupação desse loteamento tem contaminado o manancial de água que abastece o reservatório da cidade, o que criou um conflito de interesses entre as referidas famílias e os demais cidadãos, que têm direito à preservação de sua saúde.

Nessa situação, há de prevalecer o interesse das famílias carentes, dada a sua hipossuficiência e a dispendiosa e complexa medida que sua remoção implicaria.

Certo

Errado

Comentários

Gabarito, ERRADO.

Clássica questão de embate sobre interesse de particulares x interesse público. Além de que deve prevalecer o interesse público (demais cidadãos), deve-se observar também que o desenvolvimento em equilíbrio com o meio ambiente é uma das diretrizes do ordenamento urbanístico.

Assim, cabível, ainda que complexa, a medida de remoção (o que deverá ser tratado com o deslocamento para outra localidade para abrigar as pessoas, a depender de como o Poder Executivo respectivo irá tratar a situação.

24 – QUESTÕES OBJETIVAS: PARTE 02

22.1 - QUESTÕES OBJETIVAS

(Questão 01 – FCC – Auditor Municipal/SP – 2007) Considere as seguintes afirmações sobre as diretrizes constitucionais da política de desenvolvimento urbano:

I. Todas as desapropriações de imóveis urbanos serão feitas mediante prévia e justa indenização em dinheiro, sem ressalvas, por expressa determinação constitucional.

II. É facultado ao Poder Público municipal, mediante Decreto específico para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos de lei municipal, do proprietário de solo urbano não edificado que promova seu adequado aproveitamento, sob pena de imposição de penalidades sucessivas.

III. Aquele que possuir como sua área urbana de até 250 metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não se trate de imóvel público e que o possuidor não seja proprietário de outro imóvel.

IV. O cumprimento da função social da propriedade urbana dependerá do atendimento às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor do Município, aprovado pela Câmara Municipal e obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes.

Está correto o que se afirma APENAS em

a) I e II.

b) I e III.

c) II e III.

d) II e IV.

e) III e IV.

(Questão 02 – FCC – Analista – TCE/PR – 2011) Sobre a política urbana, a Constituição estabelece que

a) a política de desenvolvimento urbano, executada pela União, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

b) a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

c) as desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em títulos da dívida pública.

d) o plano diretor, obrigatório para todas as cidades, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

e) é vedada a usucapião de imóveis públicos, salvo no caso de imóvel urbano de até duzentos e cinquenta metros quadrados, utilizados por famílias de baixa renda como moradia, por cinco anos, sem interrupção e sem oposição.

(Questão 03 – FCC – Procurador – PGM/Cuiabá – 2014) Integra a disciplina constitucional da política de desenvolvimento urbano

a) a desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária, do imóvel 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.

b) a obrigatoriedade de todos os Municípios adotarem Plano Diretor, aprovado pela Câmara Municipal, no qual estejam expressas as exigências de ordenação da cidade, em conformidade com as quais se considera que a propriedade urbana cumpre sua função social.

c) a adoção de parcelamento ou edificação compulsórios, seguidos de instituição de imposto sobre propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo, mediante lei específica, como mecanismos de promoção do adequado aproveitamento de solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado.

d) as desapropriações de imóveis urbanos, pelo não cumprimento de sua função social, mediante títulos da dívida pública, de emissão previamente aprovada pela Câmara Municipal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

e) a aquisição, mediante usucapião, do domínio de qualquer área urbana de até 250 metros quadrados, possuída por cinco anos ininterruptos e utilizada como moradia própria ou da família, concedendo-se o título respectivo ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

(Questão 04 – FCC – Procurador – PGM/João Pessoa – 2012) A Constituição Federal faculta 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,

a) mediante prévia manifestação do órgão estadual competente, a quem cabe opinar pela aplicação da penalidade mais apropriada ao proprietário infrator, dentre as sanções previstas na Constituição Federal.

b) sob pena de aplicação de sanções ao proprietário, dentre as quais a Constituição Federal não admite a cobrança de imposto sobre propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo, já que esse tributo não tem finalidade extrafiscal.

c) sob pena de, entre outras medidas, parcelamento compulsório do imóvel, estando vedada pela Constituição Federal a aplicação da sanção de edificação compulsória pela administração pública municipal, já que esta última somente poderá ser determinada por ordem judicial.

d) sob pena de, entre outras medidas, desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, nos termos previstos pela Constituição Federal.

e) sob pena de, entre outras medidas, confisco do bem, mediante processo judicial em que sejam asseguradas ao proprietário a ampla defesa e o contraditório.

(Questão 05 – FCC – Juiz do Trabalho – TRT 6ª Região – 2013) A Constituição da República prevê, como mecanismo atrelado ao cumprimento da função social da propriedade, a

a) impossibilidade absoluta de desapropriação da pequena e média propriedade rural, para fins de reforma agrária.

b) desapropriação para fins de reforma agrária, mediante indenização em títulos da dívida pública, de glebas em que localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas.

c) instituição de imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo, sucessiva mente a parcelamento ou edificação compulsórios.

d) usucapião de área urbana de até cinquenta hectares, por quem a possua, ininterruptamente e sem oposição, por cinco anos.

e) requisição de propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior, se houver dano.

(Questão 06 – FCC – Analista – TRF 4ª Região – 2014) A desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida agrária, com prazo de resgate de até vinte anos, é

a) obrigatória para o Poder Público municipal, para garantia do cumprimento da função social da propriedade prevista na Constituição Federal.

b) vedada pela Constituição, que prevê que a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro.

c) de competência da União, com cláusula de preservação do valor real.

d) medida absolutamente prioritária a ser adotada pelo Poder Público municipal para cumprimento da política de desenvolvimento urbano.

e) limitada às áreas onde haja cultivo de substância entorpecente ou capaz de determinar dependência física ou psíquica.

(Questão 07 – FCC – Procurador – PGM/São Luiz – 2016) Constituição estadual que estabeleça a obrigatoriedade de Municípios com mais de 10.000 habitantes aprovarem Plano Diretor, como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, no qual se exija do proprietário de solo urbano não utilizado ou subutilizado que promova o seu adequado aproveitamento, sob pena de, entre outras medidas, desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública, será

a) compatível com a Constituição da República.

b) compatível com a Constituição da República, desde que a desapropriação mediante títulos da dívida pública seja precedida de parcelamento ou edificação compulsórios e imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo.

c) incompatível com a Constituição da República, por violação à autonomia dos Municípios com até 20.000 habitantes, dos quais não se exige a aprovação de Plano Diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

d) incompatível com a Constituição da República no que se refere à exigência de Plano Diretor para Municípios com mais de 10.000 habitantes, mas não em relação à possibilidade de desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública.

e) incompatível com a Constituição da República no que se refere à possibilidade de desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública, mas não em relação à exigência de Plano Diretor para Municípios com mais de 10.000 habitantes.

(Questão 08 – FCC – Técnico – SEFAZ/MA – 2016) A política urbana constitucional, regulada no título da ordem econômica,

a) estabelece, como instrumento de combate à subutilização do solo urbano, a desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Congresso Nacional, com prazo de resgate de até quinze anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

b) prevê a possibilidade de cobrança de imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo e em razão do valor do imóvel.

c) determina que a função social da propriedade urbana é definida no plano diretor dos Municípios.

d) determina a obrigatoriedade do plano diretor para cidades com mais de 25 mil habitantes.

e) institui a usucapião especial urbana para fins de moradia, nas modalidades individual e coletiva, com intuito de regularização fundiária.

(Questão 09 – FCC – TCM/GO – Procurador do MP de Contas– 2015 – ADAPTADA) Em matéria urbanística, compete

a) ao Município promover, privativamente, o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

b) ao Município criar, organizar e suprimir distritos a seu exclusivo critério.

ao Estado elaborar os planos regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social.

c) à União instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos

d) à União legislar, privativamente, sobre matéria de mobilidade urbana.

(Questão 10 – FCC – TCM/GO – Procurador do MP de Contas– 2015 – ADAPTADA) Considere:

I. A competência municipal para promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, por relacionar-se com o direito urbanístico, está sujeita a normas federais e estaduais.

II. É inconstitucional a lei municipal que tenha estabelecido, antes da Emenda Constitucional n o 29/2000, alíquotas progressivas para o IPTU, salvo se destinada a assegurar o cumprimento da função social da propriedade urbana.

III. Não viola o princípio da autonomia municipal disposição contida em Constituição Estadual que obrigue os Municípios com mais de cinco mil habitantes a instituir, por lei, o Plano Diretor.

IV. Pode o Município estabelecer tributo pela chamada parcela do solo criado por representar remuneração ao Município pela construção praticada em volume superior ao permitido nos limites de um coeficiente único de aproveitamento do solo.

Está correto o que se afirma APENAS em

a) I e IV

b) I e III

c) I e II

d) II e III

e) III e IV.

(Questão 11 – CESPE – Consultor Legislativo – Senado Federal – 2002) O transporte constitui sabidamente um dos elementos centrais da estruturação espacial das cidades e das regiões. Vários geógrafos e economistas têm-se dedicado a estudar as relações entre uso do solo, economia, desenvolvimento das cidades e regiões e o transporte. Igualmente, o papel dos transportes no desenvolvimento urbano e regional levou a que o recém-promulgado Estatuto da Cidade - Lei n.º 10.257, de 10/7/2001 - tivesse dedicado a esse setor várias disposições. A respeito da geografia urbana e regional dos transportes e do Estatuto da Cidade, julgue o item abaixo.

Inclui-se entre as diretrizes para a política urbana dispostas no mencionado estatuto da cidade a ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar, entre outros aspectos, a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente.

(Questão 12 – CESPE – Consultor Legislativo – Senado Federal – 2002) A discussão acerca de cidades sustentáveis só tomou vulto, no Brasil, nos últimos dez anos. A relevância do tema está caracterizada no seguinte trecho, elaborado pelo MMA. Contrastando com os 37,73% da população mundial que, em 1975, habitavam em assentamentos humanos urbanos, em torno do ano de 2005, com o salto estatístico da urbanização, esse percentual ultrapassará os 50% e, em 2025, será de 61,07%. Esses números e a tendência à urbanização revelada em Habitat II indicam: o surgimento e o eventual agravamento de grandes problemas sociais, resultantes de elevadas densidades e de altas taxas anuais de crescimento de futuras metrópoles; a criação de uma nova configuração de metrópoles globais, fortemente vinculadas, constituindo uma rede global; a internacionalização de interesses e de políticas locais das grandes cidades; a ampliação de serviços fornecidos por essas cidades a usuários que nelas não habitam; o risco de não-sustentabilidade da qualidade de vida em muitas cidades, seja pela destruição de recursos naturais e do patrimônio cultural que possuíam, seja pela gestão e operação pouco cautelosas e não planejadas de seus serviços.

Maria do Carmo de Lima Bezerra e Marlene Allan Fernandes. Cidades sustentáveis: subsídios à elaboração da Agenda 21 brasileira. MMA, Brasília, 2000, p. 39-40 (com adaptações).

Com referência à problemática da sustentabilidade das cidades, julgue o item a seguir.

Um dos instrumentos de busca da sustentabilidade das cidades, previsto em lei federal, é a gestão orçamentária participativa, a ser realizada independentemente da filiação política da administração municipal.

(Questão 13 – CESPE – Consultor Legislativo – Senado Federal – 2002) O transporte constitui sabidamente um dos elementos centrais da estruturação espacial das cidades e das regiões. Vários geógrafos e economistas têm-se dedicado a estudar as relações entre uso do solo, economia, desenvolvimento das cidades e regiões e o transporte. Igualmente, o papel dos transportes no desenvolvimento urbano e regional levou a que o recém-promulgado Estatuto da Cidade - Lei n.º 10.257, de 10/7/2001 - tivesse dedicado a esse setor várias disposições.

A respeito da geografia urbana e regional dos transportes e do Estatuto da Cidade, julgue o item abaixo.

A oferta de transporte inclui-se entre as diretrizes para a política urbana dispostas do referido estatuto.

22.2 – GABARITOS

1	E	8	C
2	B	9	D
3	C	10	C
4	D	11	V
5	C	12	V
6	C	13	V
7	C		

22.3 - COMENTÁRIOS

(Questão 01 – FCC – Auditor Municipal/SP – 2007) Considere as seguintes afirmações sobre as diretrizes constitucionais da política de desenvolvimento urbano:

I. Todas as desapropriações de imóveis urbanos serão feitas mediante prévia e justa indenização em dinheiro, sem ressalvas, por expressa determinação constitucional.

II. É facultado ao Poder Público municipal, mediante Decreto específico para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos de lei municipal, do proprietário de solo urbano não edificado que promova seu adequado aproveitamento, sob pena de imposição de penalidades sucessivas.

III. Aquele que possuir como sua área urbana de até 250 metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não se trate de imóvel público e que o possuidor não seja proprietário de outro imóvel.

IV. O cumprimento da função social da propriedade urbana dependerá do atendimento às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor do Município, aprovado pela Câmara Municipal e obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes.

Está correto o que se afirma APENAS em

a) I e II.

b) I e III.

c) II e III.

d) II e IV.

e) III e IV.

Comentários

Gabarito, letra E.

I: ERRADO -> Há exceção no art. 182, §4º, inciso III:

> *Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem- estar de seus habitantes. (Regulamento) (Vide Lei nº 13.311, de 11 de julho de 2016)*
>
> *§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:*

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

II: ERRADO -> Só poderá ser exigido se por meio de lei, conforme destacado no §4º acima transcrito. Logo, o Decreto não é meio hábil para tal exigência.

III: CERTO -> Conforme art. 183 da CF:

> *Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinqüenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. (Regulamento)*
>
> *§ 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.*
>
> *§ 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.*
>
> *§ 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.*

IV: CERTO -> Conforme art. 182, §§1º e 2º da CF:

> *Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem- estar de seus habitantes.*
>
> *§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.*
>
> *§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.*

(Questão 02 – FCC – Analista – TCE/PR – 2011) Sobre a política urbana, a Constituição estabelece que

a) a política de desenvolvimento urbano, executada pela União, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

b) a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

c) as desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em títulos da dívida pública.

d) o plano diretor, obrigatório para todas as cidades, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

e) é vedada a usucapião de imóveis públicos, salvo no caso de imóvel urbano de até duzentos e cinquenta metros quadrados, utilizados por famílias de baixa renda como moradia, por cinco anos, sem interrupção e sem oposição.

Comentários

Gabarito, letra B.

Conforme art.182, §2º da CF/88:

DA POLÍTICA URBANA

> *Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem- estar de seus habitantes.*
>
> *§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.*

Letra A. Compete ao Poder Público Municipal;

Letra C. A indenização será em dinheiro;

Letra D. Conforme art.182, §1º da CF/88:

> *Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem- estar de seus habitantes.*
>
> *§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal,* ***obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes****, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.*

Letra E. Conforme a Súmula 240 do STF:

> *SÚMULA 340*

> *Desde a vigência do Código Civil, os bens dominicais, como os demais bens públicos, não podem ser adquiridos por usucapião.*

(Questão 03 – FCC – Procurador – PGM/Cuiabá – 2014) Integra a disciplina constitucional da política de desenvolvimento urbano

a) a desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária, do imóvel 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.

b) a obrigatoriedade de todos os Municípios adotarem Plano Diretor, aprovado pela Câmara Municipal, no qual estejam expressas as exigências de ordenação da cidade, em conformidade com as quais se considera que a propriedade urbana cumpre sua função social.

c) a adoção de parcelamento ou edificação compulsórios, seguidos de instituição de imposto sobre propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo, mediante lei específica, como mecanismos de promoção do adequado aproveitamento de solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado.

d) as desapropriações de imóveis urbanos, pelo não cumprimento de sua função social, mediante títulos da dívida pública, de emissão previamente aprovada pela Câmara Municipal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

e) a aquisição, mediante usucapião, do domínio de qualquer área urbana de até 250 metros quadrados, possuída por cinco anos ininterruptos e utilizada como moradia própria ou da família, concedendo-se o título respectivo ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

Comentários

Gabarito, letra C.

Essa alternativa está em conformidade com o art.182, §4º da CF/88.

DA POLÍTICA URBANA

> *Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem- estar de seus habitantes.*
>
> *§ 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.*

Letra A. Conforme art.184 da CF/88, o imóvel desapropriado deverá ter sua utilização definida em lei.

> *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.***

Letra B. Conforme art.182, §1º da CF/88, o plano diretor é obrigatório para municípios com mais de 20 mil habitantes.

> *Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem- estar de seus habitantes.*
>
> *§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal,* ***obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes****, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.*

Letra D. Conforme art.182, §4º, III da CF:

> *Art. 182 (...)*
>
> *§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:*
>
> *I - parcelamento ou edificação compulsórios;*
>
> *II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;*
>
> *III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo* ***Senado Federal****, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.*

Letra E. Não serão objetos de usucapião os imóveis públicos que estiverem em áreas urbanas.

(Questão 04 – FCC – Procurador – PGM/João Pessoa – 2012) A Constituição Federal faculta 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,

a) mediante prévia manifestação do órgão estadual competente, a quem cabe opinar pela aplicação da penalidade mais apropriada ao proprietário infrator, dentre as sanções previstas na Constituição Federal.

b) sob pena de aplicação de sanções ao proprietário, dentre as quais a Constituição Federal não admite a cobrança de imposto sobre propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo, já que esse tributo não tem finalidade extrafiscal.

c) sob pena de, entre outras medidas, parcelamento compulsório do imóvel, estando vedada pela Constituição Federal a aplicação da sanção de edificação compulsória pela administração pública municipal, já que esta última somente poderá ser determinada por ordem judicial.

d) sob pena de, entre outras medidas, desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, nos termos previstos pela Constituição Federal.

e) sob pena de, entre outras medidas, confisco do bem, mediante processo judicial em que sejam asseguradas ao proprietário a ampla defesa e o contraditório.

Comentários

Gabarito, letra D.

Essa alternativa é a exata transcrição do art.182, §4º, III da CF:

> *§ 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.*

Letra A. O art.5º da lei 10.257/01 é o mais adequado para aplicação de penalidades.

> *Art. 5º Lei municipal específica para área incluída no plano diretor poderá determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, devendo fixar as condições e os prazos para implementação da referida obrigação.*

Letra B. Conforme art.182, §4º, II da CF, a cobrança dos impostos sobre a propriedade predial e territorial urbana tem finalidade extrafiscal.

> *Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem- estar de seus habitantes.*
>
> *§ 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:*
>
> *II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;*

Letra C. Conforme art.182, §4º, I da CF e art.5º da lei 10.257/01, a Administração Pública com fundamento no Poder de Polícia pode aplicar a edificação compulsória e o parcelamento compulsório, sem a necessidade de autorização judicial.

> *Art. 182. (...)*
>
> *§ 4º - É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:*
>
> ***I - parcelamento ou edificação compulsórios;***
>
> *Art. 5º Lei municipal específica para área incluída no plano diretor poderá determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, devendo fixar as condições e os prazos para implementação da referida obrigação.*

Letra E. Não existe base legal de confisco do bem a título de penalidade.

(Questão 05 – FCC – Juiz do Trabalho – TRT 6ª Região – 2013) A Constituição da República prevê, como mecanismo atrelado ao cumprimento da função social da propriedade, a

a) impossibilidade absoluta de desapropriação da pequena e média propriedade rural, para fins de reforma agrária.

b) desapropriação para fins de reforma agrária, mediante indenização em títulos da dívida pública, de glebas em que localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas.

c) instituição de imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo, sucessiva mente a parcelamento ou edificação compulsórios.

d) usucapião de área urbana de até cinquenta hectares, por quem a possua, ininterruptamente e sem oposição, por cinco anos.

e) requisição de propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior, se houver dano.

Comentários

Gabarito, letra C.

Conforme art.182, §4º da CF:

> *Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem- estar de seus habitantes.*
>
> *§ 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.*

Letra A. Conforme art.185 da CF, Não é absoluta a desapropriação da pequena e média propriedade rural.

> *Art. 185. São insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária:*

> *I - a pequena e média propriedade rural, assim definida em lei, desde que seu proprietário não possua outra;*
>
> *II - a propriedade produtiva.*

Letra B. Conforme art.243 da CF:

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

Letra D. Conforme art. 183 da CF, usucapião de área urbana é de até duzentos e cinqüenta metros quadrados, por cinco anos.

> *Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinqüenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.*

Letra E. Conforme art. 5º, XXV da CF:

> *Art. 5º (...)*
>
> *XXV - no caso de iminente perigo público,* ***a autoridade competente poderá usar de propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior, se houver dano****;*

(Questão 06 – FCC – Analista – TRF 4ª Região – 2014) A desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida agrária, com prazo de resgate de até vinte anos, é

a) obrigatória para o Poder Público municipal, para garantia do cumprimento da função social da propriedade prevista na Constituição Federal.

b) vedada pela Constituição, que prevê que a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro.

c) de competência da União, com cláusula de preservação do valor real.

d) medida absolutamente prioritária a ser adotada pelo Poder Público municipal para cumprimento da política de desenvolvimento urbano.

e) limitada às áreas onde haja cultivo de substância entorpecente ou capaz de determinar dependência física ou psíquica.

Comentários

Gabarito, letra C.

Os termos do gabarito estão descritos no art. 184 da CF:

> *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.*

Letras A, B e D: Compete à União e está previsto na CF, razão pela qual estão erradas.

Letra E: Nesse caso não caberia sequer indenização, conforme art. 243:

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

(Questão 07 – FCC – Procurador – PGM/São Luiz – 2016) Constituição estadual que estabeleça a obrigatoriedade de Municípios com mais de 10.000 habitantes aprovarem Plano Diretor, como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, no qual se exija do proprietário de solo urbano não utilizado ou subutilizado que promova o seu adequado aproveitamento, sob pena de, entre outras medidas, desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública, será

a) compatível com a Constituição da República.

b) compatível com a Constituição da República, desde que a desapropriação mediante títulos da dívida pública seja precedida de parcelamento ou edificação compulsórios e imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo.

c) incompatível com a Constituição da República, por violação à autonomia dos Municípios com até 20.000 habitantes, dos quais não se exige a aprovação de Plano Diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

d) incompatível com a Constituição da República no que se refere à exigência de Plano Diretor para Municípios com mais de 10.000 habitantes, mas não em relação à possibilidade de desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública.

e) incompatível com a Constituição da República no que se refere à possibilidade de desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública, mas não em relação à exigência de Plano Diretor para Municípios com mais de 10.000 habitantes.

Comentários

Gabarito, letra C.

A CF determina o piso de número de habitantes a partir do qual será obrigatório plano diretor para os municípios (letras A e B). Assim, nada poderia ser exigido dentre os itens exclusivos para os municípios com mais de vinte mil habitantes (letras D e E).

Ora, a letra C indica a alternativa correta porque especifica o erro da medida na CF estadual: fazer exigência diversa do disposto na CF, além do que isso é de competência dos Municípios. Logo, inconstitucional.

(Questão 08 – FCC – Técnico – SEFAZ/MA – 2016) A política urbana constitucional, regulada no título da ordem econômica,

a) estabelece, como instrumento de combate à subutilização do solo urbano, a desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Congresso Nacional, com prazo de resgate de até quinze anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

b) prevê a possibilidade de cobrança de imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo e em razão do valor do imóvel.

c) determina que a função social da propriedade urbana é definida no plano diretor dos Municípios.

d) determina a obrigatoriedade do plano diretor para cidades com mais de 25 mil habitantes.

e) institui a usucapião especial urbana para fins de moradia, nas modalidades individual e coletiva, com intuito de regularização fundiária.

Comentários

Gabarito, letra C.

Conforme art. 182, §2º da CF:

> *Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem- estar de seus habitantes.*

> *§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.*

Letra A: O prazo é de dez anos e não de quinze, conforme §4º, inciso III do mesmo art. 182:

> *§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:*
>
> *III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.*

Letra B: Apenas em razão do tempo pela inutilização ou não adoção de medidas para aproveitamento do imóvel urbano, conforme inciso II do mesmo §4º acima transcrito:

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

Letra D: Acima de vinte mil habitantes, conforme art. 182, §1º:

> *§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.*

Letra E: A modalidade prevista é a individual, sendo de fácil percepção a forma como foi escrita o art. 183 da CF: “aquele que possuir...”:

> *Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinqüenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.*

(Questão 09 – FCC – TCM/GO – Procurador do MP de Contas– 2015 – ADAPTADA) Em matéria urbanística, compete

a) ao Município promover, privativamente, o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

b) ao Município criar, organizar e suprimir distritos a seu exclusivo critério.

ao Estado elaborar os planos regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social.

c) à União instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos

d) à União legislar, privativamente, sobre matéria de mobilidade urbana.

Comentários

Gabarito, letra C.

Conforme art. 21, inciso XX da CF:

> *Art. 21. Compete à União:*
>
> *XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;*

E também o art. 3º, inciso IV do Estatuto da Cidade, com alteração recente:

> *Art. 3º Compete à União, entre outras atribuições de interesse da política urbana:*
>
> *IV - instituir diretrizes para desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico, transporte e mobilidade urbana, que incluam regras de acessibilidade aos locais de uso público;*

Letra A: Não é privativamente:

> *Art. 30. Compete aos Municípios:*
>
> *VIII - promover, **no que couber**, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;*

Letra B: Não é a seu critério, deve observar a legislação estadual:

> *Art. 30. Compete aos Municípios:*
>
> *IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;*

Letra D: Também cabe aos Estados, conforme art. 21, inciso I da CF:

> *Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:*

> *I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;*

(Questão 10 – FCC – TCM/GO – Procurador do MP de Contas– 2015 – ADAPTADA) Considere:

I. A competência municipal para promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, por relacionar-se com o direito urbanístico, está sujeita a normas federais e estaduais.

II. É inconstitucional a lei municipal que tenha estabelecido, antes da Emenda Constitucional n o 29/2000, alíquotas progressivas para o IPTU, salvo se destinada a assegurar o cumprimento da função social da propriedade urbana.

III. Não viola o princípio da autonomia municipal disposição contida em Constituição Estadual que obrigue os Municípios com mais de cinco mil habitantes a instituir, por lei, o Plano Diretor.

IV. Pode o Município estabelecer tributo pela chamada parcela do solo criado por representar remuneração ao Município pela construção praticada em volume superior ao permitido nos limites de um coeficiente único de aproveitamento do solo.

Está correto o que se afirma APENAS em

a) I e IV

b) I e III

c) I e II

d) II e III

e) III e IV.

Comentários

Gabarito, letra A.

I: CERTO -> Conforme aplicação conjunta do art. 24, inciso I; art. 30, incisos II e VIII da CF:

> *Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar **concorrentemente** sobre:*
> *I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;*

> *Art. 30. Compete aos Municípios:*
> *II - suplementar a legislação federal e a estadual **no que couber**;*

> ***VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;***

II: CERTO -> Conforme a súmula 668 do STF:

> *Súmula 668 do STF - É inconstitucional a lei municipal que tenha estabelecido, antes da emenda constitucional 29/2000, alíquotas progressivas para o IPTU, salvo se destinada a assegurar o cumprimento da função social da propriedade urbana.*

III: ERRADO -> Viola, pois a quantidade piso é de vinte mil habitantes:

> *Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem- estar de seus habitantes.*
>
> *§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.*

IV: ERRADO -> Conforme importante julgado:

> *RECURSO EXTRAORDINÁRIO. LEI N. 3.338/89 DO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS/SC. SOLO CRIADO. NÃO CONFIGURAÇÃO COMO TRIBUTO. OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CRIAR SOLO. DISTINÇÃO ENTRE ÔNUS, DEVER E OBRIGAÇÃO. FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE. ARTIGOS 182 E 170, III DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. 1. SOLO CRIADO Solo criado é o solo artificialmente criado pelo homem [sobre ou sob o solo natural], resultado da construção praticada em volume superior ao permitido nos limites de um coeficiente único de aproveitamento.* ***2. OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CRIAR SOLO. PRESTAÇÃO DE DAR CUJA SATISFAÇÃO AFASTA OBSTÁCULO AO EXERCÍCIO, POR QUEM A PRESTA, DE DETERMINADA FACULDADE. ATO NECESSÁRIO. ÔNUS. Não há, na hipótese, obrigação. <u>Não se trata de tributo. Não se trata de imposto.</u> Faculdade atribuível ao proprietário de imóvel, mercê da qual se lhe permite o exercício do direito de construir acima do coeficiente único de aproveitamento adotado em determinada área, desde que satisfeita prestação de dar que consubstancia ônus. Onde não há obrigação não pode haver tributo. Distinção entre ônus, dever e obrigação e entre ato devido e ato necessário.*** *3. ÔNUS DO PROPRIETÁRIO DE IMÓVEL URBANO. Instrumento próprio à política de desenvolvimento urbano, cuja execução incumbe ao Poder Público municipal, nos termos do disposto no artigo 182 da Constituição do Brasil. Instrumento voltado à correção de distorções que o crescimento urbano desordenado acarreta, à promoção do pleno desenvolvimento das funções da cidade e a dar concreção ao princípio da função social da propriedade [art. 170, III da CB]. 4. Recurso extraordinário conhecido, mas não provido. (STF - RE: 387047 SC, Relator: Min. EROS GRAU, Data de Julgamento: 06/03/2008, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-078 DIVULG 30-04-2008 PUBLIC 02-05-2008 EMENT VOL-02317-04 PP-00799 RTJ VOL-00204-03 PP-01314 LEXSTF v. 30, n. 355, 2008, p. 263-287)*

(Questão 11 – CESPE – Consultor Legislativo – Senado Federal – 2002) O transporte constitui sabidamente um dos elementos centrais da estruturação espacial das cidades e das regiões. Vários geógrafos e economistas têm-se dedicado a estudar as relações entre uso do solo, economia, desenvolvimento das cidades e regiões e o transporte. Igualmente, o papel dos transportes no desenvolvimento urbano e regional levou a que o recém-promulgado Estatuto da Cidade - Lei n.º 10.257, de 10/7/2001 - tivesse dedicado a esse setor várias disposições. A respeito da geografia urbana e regional dos transportes e do Estatuto da Cidade, julgue o item abaixo.

Inclui-se entre as diretrizes para a política urbana dispostas no mencionado estatuto da cidade a ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar, entre outros aspectos, a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente.

Comentários

Gabarito, CERTO.

Conforme art. 2º, inciso VI, alínea 'd)' do Estatuto da Cidade:

> *Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:*
>
> *VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:*
>
> *d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente;*

(Questão 12 – CESPE – Consultor Legislativo – Senado Federal – 2002) A discussão acerca de cidades sustentáveis só tomou vulto, no Brasil, nos últimos dez anos. A relevância do tema está caracterizada no seguinte trecho, elaborado pelo MMA. Contrastando com os 37,73% da população mundial que, em 1975, habitavam em assentamentos humanos urbanos, em torno do ano de 2005, com o salto estatístico da urbanização, esse percentual ultrapassará os 50% e, em 2025, será de 61,07%. Esses números e a tendência à urbanização revelada em Habitat II indicam: o surgimento e o eventual agravamento de grandes problemas sociais, resultantes de elevadas densidades e de altas taxas anuais de crescimento de futuras metrópoles; a criação de uma nova configuração de metrópoles globais, fortemente vinculadas, constituindo uma rede global; a internacionalização de interesses e de políticas locais das grandes cidades; a ampliação de serviços fornecidos por essas cidades a usuários que nelas não habitam; o risco de não-sustentabilidade da qualidade de vida em muitas cidades, seja

pela destruição de recursos naturais e do patrimônio cultural que possuíam, seja pela gestão e operação pouco cautelosas e não planejadas de seus serviços.

Maria do Carmo de Lima Bezerra e Marlene Allan Fernandes. Cidades sustentáveis: subsídios à elaboração da Agenda 21 brasileira. MMA, Brasília, 2000, p. 39-40 (com adaptações).

Com referência à problemática da sustentabilidade das cidades, julgue o item a seguir.

Um dos instrumentos de busca da sustentabilidade das cidades, previsto em lei federal, é a gestão orçamentária participativa, a ser realizada independentemente da filiação política da administração municipal.

Comentários

Gabarito, CERTO.

Conforme art. 4º, inciso III, alínea 'f)' do Estatuto da Cidade:

> *Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:*
> *III – planejamento municipal, em especial:*
> *f) gestão orçamentária participativa;*

Como os atos da Administração Pública devem ser pautados na impessoalidade, não há qualquer relação entre a gestão orçamentária participativa e a filiação política do administrador.

(Questão 13 – CESPE – Consultor Legislativo – Senado Federal – 2002) O transporte constitui sabidamente um dos elementos centrais da estruturação espacial das cidades e das regiões. Vários geógrafos e economistas têm-se dedicado a estudar as relações entre uso do solo, economia, desenvolvimento das cidades e regiões e o transporte. Igualmente, o papel dos transportes no desenvolvimento urbano e regional levou a que o recém-promulgado Estatuto da Cidade - Lei n.º 10.257, de 10/7/2001 - tivesse dedicado a esse setor várias disposições.

A respeito da geografia urbana e regional dos transportes e do Estatuto da Cidade, julgue o item abaixo.

A oferta de transporte inclui-se entre as diretrizes para a política urbana dispostas do referido estatuto.

Comentários

Gabarito, CERTO.

Conforme art. 2º, inciso V do Estatuto da Cidade:

> *Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:*
>
> *V – oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;*

23 – QUESTÕES OBJETIVAS: PARTE 03

23.1 – QUESTÕES OBJETIVAS

(Questão1 - CESPE–TJ/RR –Analista Processual-2012) Compete à União, mediante lei complementar, instituir microrregiões, com a finalidade de promover a redução das desigualdades regionais.

Certo/Errado

(Questão 2 - CESPE–TCE/ES –Auditor de Controle Externo-2012) Com o objetivo de integrar a organização, o planejamento e a execução das funções públicas de interesse comum, os estados-membros podem instituir, mediante a edição de lei complementar estadual, regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes.

Certo/Errado

(Questão 3 - FGV–DETRAN/MA –Assistente de Trânsito-2013) Paulo é Deputado Estadual eleito pelo voto popular para ocupar vaga na Assembleia Legislativa do Estado K. É um estudioso das normas constitucionais estaduais, sendo professor universitário. Nesse sentido, em obediência às normas constitucionais federais aplicáveis aos Estados federados, resolve proceder a negociações para estabelecer arcabouço normativo sobre a reunião de municípios para execução de funções públicas de interesse comum. Nesse caso, obediente ao regramento imposto pela Constituição Federal, deverá apresentar

a) Lei Complementar, para instituir região metropolitana.

b) Lei Ordinária, para instituir aglomeração urbana.

c) Lei Delegada, para instituir microrregião.

d) Emenda Constitucional estadual, para instituir a união de municípios.

e) Lei Orgânica, para instituir regiões, aglomerados e microrregiões.

(Questão 4 - CESPE–ANCINE–Especialista em Regulação da Atividade Cinematográfica-2013) A CF dispõe que os estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, os quais terão personalidade jurídica própria, cujas decisões passam a se tornar obrigatórias, o que implica uma limitação da autonomia municipal.

Certo/Errado

(Questão 05 - FCC–Câmara Municipal de São Paulo–Procurador Legislativo – 2014) Ao disciplinar a instituição de regiões metropolitanas, determinou a Constituição Federal que

a) a integração do município à região metropolitana não é compulsória

b) cabe à União editar normas gerais a respeito da instituição das regiões metropolitanas.

c) poderão ser instituídas apenas por lei complementar estadual.

d) poderão ser constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes ou não.

e) tem como objetivo a transferência de competências municipais para o âmbito exclusivo do Estado-membro.

(Questão 6 - FCC–TRE/SP–Técnico Judiciário-2012) Em 9 de janeiro de 2012, foi promulgada, no Estado de São Paulo, a Lei complementar no 1.166, criando a Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte, integrada por 39 Municípios paulistas. Dentre outras previsões, estabelece a referida lei complementar que a instituição da Região Metropolitana em questão tem por objetivo promover a integração do planejamento e da execução das funções públicas de interesse comum aos entes públicos atuantes na região. Considerada a disciplina da matéria na Constituição da República, é correto afirmar que

a) o Estado não poderia ter criado uma Região Metropolitana, pois a Constituição somente o autoriza a instituir aglomerações urbanas e microrregiões.

b) a Região Metropolitana poderia ter sido criada por lei ordinária, não sendo necessária lei complementar para esse fim.

c) a criação da Região Metropolitana por lei estadual somente será válida se houver sido realizada consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos.

d) a instituição da Região Metropolitana não autoriza a execução de funções públicas de interesse comum aos Municípios envolvidos, mas tão somente sua organização e planejamento.

e) a forma de instituição da Região Metropolitana e o objetivo mencionado são compatíveis com as disposições constitucionais a esse respeito.

23.2 – GABARITOS

Questão	Resposta
1	F
2	V
3	A
4	F
5	A
6	E

23.3 – COMENTÁRIOS

(Questão1 - CESPE–TJ/RR –Analista Processual-2012) Compete à União, mediante lei complementar, instituir microrregiões, com a finalidade de promover a redução das desigualdades regionais.

Certo/Errado

Comentários

Gabarito, Errado.

Conforme art.25, §3º da CF/88

> *Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.*
>
> *§ 3º Os Estados poderão, **mediante lei complementar, instituir** regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e **microrregiões**, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, **para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.***

(Questão 2 - CESPE–TCE/ES –Auditor de Controle Externo-2012) Com o objetivo de integrar a organização, o planejamento e a execução das funções públicas de interesse comum, os estados-membros podem instituir, mediante a edição de lei complementar estadual, regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes.

Certo/Errado

Comentários

A alternativa está de acordo com o art.25, §3º da CF/88

> *Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.*
>
> *§ 3º **Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.***

(Questão 3 - FGV–DETRAN/MA –Assistente de Trânsito-2013) Paulo é Deputado Estadual eleito pelo voto popular para ocupar vaga na Assembleia Legislativa do Estado K. É um estudioso das normas constitucionais estaduais, sendo professor universitário. Nesse sentido, em obediência às normas constitucionais federais aplicáveis aos Estados

federados, resolve proceder a negociações para estabelecer arcabouço normativo sobre a reunião de municípios para execução de funções públicas de interesse comum. Nesse caso, obediente ao regramento imposto pela Constituição Federal, deverá apresentar

a) Lei Complementar, para instituir região metropolitana.

b) Lei Ordinária, para instituir aglomeração urbana.

c) Lei Delegada, para instituir microrregião.

d) Emenda Constitucional estadual, para instituir a união de municípios.

e) Lei Orgânica, para instituir regiões, aglomerados e microrregiões.

Comentários

Gabarito, letra A.

Conforme art.25, §3º da CF/88, as regiões, microrregiões e aglomerações são matérias de competência da lei complementar estadual.

> *Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.*
>
> *§ 3º Os Estados poderão,* ***mediante lei complementar, instituir regiões*** *metropolitanas,* ***aglomerações*** *urbanas e* ***microrregiões****, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.*

(Questão 4 - CESPE–ANCINE–Especialista em Regulação da Atividade Cinematográfica-2013) A CF dispõe que os estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, os quais terão personalidade jurídica própria, cujas decisões passam a se tornar obrigatórias, o que implica uma limitação da autonomia municipal.

Certo/Errado

Comentários

Gabarito, Errado.

Conforme art.25, §3º da CF/88, as regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, não possuem personalidade jurídica, governo e administração própria

> *Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.*
>
> *§ 3º Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.*

(Questão 05 - FCC–Câmara Municipal de São Paulo–Procurador Legislativo – 2014) Ao disciplinar a instituição de regiões metropolitanas, determinou a Constituição Federal que

a) a integração do município à região metropolitana não é compulsória

b) cabe à União editar normas gerais a respeito da instituição das regiões metropolitanas.

c) poderão ser instituídas apenas por lei complementar estadual.

d) poderão ser constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes ou não.

e) tem como objetivo a transferência de competências municipais para o âmbito exclusivo do Estado-membro.

Comentários

Gabarito, letra A.

Conforme art.25, §3º da CF/88:

> *Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.*
>
> *§ 3º Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.*

(Questão 6 - FCC–TRE/SP–Técnico Judiciário-2012) Em 9 de janeiro de 2012, foi promulgada, no Estado de São Paulo, a Lei complementar no 1.166, criando a Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte, integrada por 39 Municípios paulistas. Dentre outras previsões, estabelece a referida lei complementar que a instituição da Região Metropolitana em questão tem por objetivo promover a integração do planejamento e da execução das funções públicas de interesse comum aos entes públicos atuantes na região. Considerada a disciplina da matéria na Constituição da República, é correto afirmar que

a) o Estado não poderia ter criado uma Região Metropolitana, pois a Constituição somente o autoriza a instituir aglomerações urbanas e microrregiões.

b) a Região Metropolitana poderia ter sido criada por lei ordinária, não sendo necessária lei complementar para esse fim.

c) a criação da Região Metropolitana por lei estadual somente será válida se houver sido realizada consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos.

d) a instituição da Região Metropolitana não autoriza a execução de funções públicas de interesse comum aos Municípios envolvidos, mas tão somente sua organização e planejamento.

e) a forma de instituição da Região Metropolitana e o objetivo mencionado são compatíveis com as disposições constitucionais a esse respeito.

Comentários

Gabarito, letra E.

A questão é sobre Regiões Metropolitanas e está em consonância com o art.25, §3º da CF/88.

> *Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.*
>
> *§ 3º Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.*

24 – QUESTÕES OBJETIVAS: PARTE 04

24.1 - QUESTÕES OBJETIVAS

(Questão 01 – CESPE – DPE/AC – Defensor – 2012) Assinale a opção correta em relação à defesa da ordem urbanística.

a) O planejamento de construção de ruas e de prédios de forma a garantir fluxo tranquilo, tanto do transporte terrestre quanto do aéreo, não se enquadra como diretriz da ordem urbanística.

b) A justa distribuição dos benefícios advindos do processo de urbanização bem como dos ônus dele decorrentes não se inclui entre as preocupações relacionadas à ordem urbanística.

c) Caso o dano por falta de investimento em infraestrutura, como a falta de água frequente ou defeitos na rede de esgoto, atinja apenas alguns bairros de

determinado município, estará configurada violação a direito difuso.

d) A regularização fundiária e a urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda, mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, é matéria afeta ao direito de propriedade e, como tal, não diz respeito ao direito urbanístico.

e) A lei reconhece como direito coletivo em sentido amplo a ordem urbanística, sendo um dos objetivos da política urbana o pleno desenvolvimento da propriedade urbana, razão pela qual a construção de condomínios em região arborizada deve ser precedida de estudo de impacto ambiental.

(Questão 02 – CESPE – Consultor Legislativo – Senado Federal – 2002) A discussão acerca de cidades sustentáveis só tomou vulto, no Brasil, nos últimos dez anos. A relevância do tema está caracterizada no seguinte trecho, elaborado pelo MMA. Contrastando com os 37,73% da população mundial que, em 1975, habitavam em assentamentos humanos urbanos, em torno do ano de 2005, com o salto estatístico da urbanização, esse percentual ultrapassará os 50% e, em 2025, será de 61,07%. Esses números e a tendência à urbanização revelada em Habitat II indicam: o surgimento e o eventual agravamento de grandes problemas sociais, resultantes de elevadas densidades e de altas taxas anuais de crescimento de futuras metrópoles; a criação de uma nova configuração de metrópoles globais, fortemente vinculadas, constituindo uma rede global; a internacionalização de interesses e de políticas locais das grandes cidades; a ampliação de serviços fornecidos por essas cidades a usuários que nelas não

habitam; o risco de não-sustentabilidade da qualidade de vida em muitas cidades, seja pela destruição de recursos naturais e do patrimônio cultural que possuíam, seja pela gestão e operação pouco cautelosas e não planejadas de seus serviços.

Maria do Carmo de Lima Bezerra e Marlene Allan Fernandes. Cidades sustentáveis: subsídios à elaboração da Agenda 21 brasileira. MMA, Brasília, 2000, p. 39-40 (com adaptações).

Com referência à problemática da sustentabilidade das cidades, julgue o item a seguir.

Um dos instrumentos de busca da sustentabilidade das cidades, previsto em lei federal, é a gestão orçamentária participativa, a ser realizada independentemente da filiação política da administração municipal.

(Questão 03 – CESPE – Consultor Legislativo – Senado Federal – 2002) O transporte constitui sabidamente um dos elementos centrais da estruturação espacial das cidades e das regiões. Vários geógrafos e economistas têm-se dedicado a estudar as relações entre uso do solo, economia, desenvolvimento das cidades e regiões e o transporte. Igualmente, o papel dos transportes no desenvolvimento urbano e regional levou a que o recém-promulgado Estatuto da Cidade - Lei n.º 10.257, de 10/7/2001 - tivesse dedicado a esse setor várias disposições.

A respeito da geografia urbana e regional dos transportes e do Estatuto da Cidade, julgue o item abaixo.

A oferta de transporte inclui-se entre as diretrizes para a política urbana dispostas do referido estatuto.

(Questão 04 – CESPE – Consultor Legislativo – Senado Federal – 2002) O transporte constitui sabidamente um dos elementos centrais da estruturação espacial das cidades e das regiões. Vários geógrafos e economistas têm-se dedicado a estudar as relações entre uso do solo, economia, desenvolvimento das cidades e regiões e o transporte. Igualmente, o papel dos transportes no desenvolvimento urbano e regional levou a que o recém-promulgado Estatuto da Cidade - Lei n.º 10.257, de 10/7/2001 - tivesse dedicado a esse setor várias disposições. A respeito da geografia urbana e regional dos transportes e do Estatuto da Cidade, julgue o item abaixo.

Inclui-se entre as diretrizes para a política urbana dispostas no mencionado estatuto da cidade a ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar, entre outros aspectos, a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente.

(Questão 05 – FUNDATEC – PGM/Porto Alegre – Procurador – 2016) Sobre o regime constitucional da política urbana, analise as seguintes assertivas e assinale V, se verdadeiras, ou F, se falsas.

( ) A função social da propriedade urbana é atendida quando esta cumpre as exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

( ) A Constituição Federal de 1988 estabelece uma lista exemplificativa de sanções a serem aplicadas, conforme previsão em lei municipal específica, para o proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado.

( ) O usucapião-urbano para fins de moradia própria ou da família aplica-se àquele que possuir como sua uma área urbana de até 250 metros quadrados, pelo prazo mínimo de 5 anos ininterruptos e sem oposição, desde que não seja proprietário de outro imóvel rural ou urbano.

( ) O plano diretor deve indicar as áreas onde poderão ser utilizadas as medidas de exigência do parcelamento, da edificação e da utilização compulsórios.

( ) O plano diretor, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes e instrumento básico da política e do desenvolvimento e de expansão urbana, pode ser alterado por meio de decreto.

A ordem correta de preenchimento dos parênteses, de cima para baixo, é:

V – F – F – V – F.

V – F – V – V – F.

F – V – F – F – V.

F – V – V – F – F.

V – V – F – V – V.

(Questão 06 – FUNDATEC – PGM/Porto Alegre – Procurador – 2016) Em relação à competência legislativa municipal e ao conteúdo das normas urbanísticas municipais, analise as seguintes assertivas:

I. É inconstitucional a lei municipal que permita a implantação de loteamento habitacional em área rural, por se tratar de matéria de competência legislativa concorrente entre União e Estado, devendo o Município respeitar as limitações previstas em legislação federal geral sobre direito urbanístico.

II. O Município pode, em seu Plano Diretor, instituir áreas especiais de interesse cultural, com o objetivo de assegurar a proteção de ambiências dotadas de valor ambiental e paisagístico.

III. É condição de validade do processo legislativo de elaboração de leis que alteram o Plano Diretor a observância da efetiva participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade.

Quais estão corretas?

Apenas I.

Apenas III.

Apenas I e II.

Apenas II e III.

I, II e III.

(Questão 07 – FUNDATEC – PGM/Porto Alegre – Procurador – 2016) Um grupo formado por pessoas de baixa renda, há 10 anos, implantou um loteamento clandestino em imóvel urbano, de domínio privado, no qual há, aproximadamente, 200 famílias vivendo em condições precárias em termos de saneamento básico. Na área, há nascentes e um córrego que cruza o imóvel, no qual são lançados esgotos in natura e resíduos sólidos. Essa comunidade constitui uma Associação de Moradores e deseja a regularização fundiária do loteamento como de interesse social. Dentre as providências a serem adotadas pela Associação e/ou pelo Município, assinale a INCORRETA.

Como requisito para a regularização fundiária de interesse social, a Associação deverá demonstrar que a ocupação é consolidada, o que se caracteriza por densidade demográfica superior a 50 habitantes por hectare e pela presença de pelo menos dois dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana implantados: a) drenagem de águas pluviais urbanas; b) esgotamento sanitário; c) abastecimento de água potável; d) distribuição de energia elétrica ou e) limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos.

O Município deverá instituir, por lei, uma Zona Especial de Interesse Social – ZEIS, a fim de que o regime urbanístico contemple a utilização da gleba por população de baixa renda.

Por se tratar de regularização fundiária de interesse social consolidada, o Município poderá admitir a regularização em área de preservação permanente, desde que o estudo técnico comprove que essa intervenção implica a melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação irregular anterior.

A Associação de moradores poderá promover ação de usucapião especial urbano diante da impossibilidade da identificação dos terrenos ocupados por cada possuidor.

A Associação de moradores poderá promover a alienação de lotes ainda não ocupados no loteamento a fim de custear os estudos técnicos necessários à regularização fundiária e à realização das obras de infraestrutura básica e à implantação dos equipamentos comunitários.

(Questão 08 – VUNESP – PGM/São Paulo – Procurador – 2014) As diretrizes gerais da política urbana são, nos termos do Estatuto da Cidade (Lei n.º 10.257/01), dentre outras:

Garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra rural, à moradia e ao saneamento básico.

Cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social.

Ordenação e controle do uso do solo, de forma a minimizar a proximidade de usos incompatíveis ou inoportunos.

Integração entre as atividades urbanas e semiurbanas, objetivando o desenvolvimento macroeconômico do município.

Regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por pessoas hipossuficientes mediante o estabelecimento de normas gerais de urbanização e uso do solo.

24.2 – GABARITOS

Questão	Resposta	Questão	Resposta
1	E	5	B
2	V	6	E
3	V	7	E
4	V	8	B

24.3 - COMENTÁRIOS

(Questão 01 – CESPE – DPE/AC – Defensor – 2012) Assinale a opção correta em relação à defesa da ordem urbanística.

a) O planejamento de construção de ruas e de prédios de forma a garantir fluxo tranquilo, tanto do transporte terrestre quanto do aéreo, não se enquadra como diretriz da ordem urbanística.

b) A justa distribuição dos benefícios advindos do processo de urbanização bem como dos ônus dele decorrentes não se inclui entre as preocupações relacionadas à ordem urbanística.

c) Caso o dano por falta de investimento em infraestrutura, como a falta de água frequente ou defeitos na rede de esgoto, atinja apenas alguns bairros de

determinado município, estará configurada violação a direito difuso.

d) A regularização fundiária e a urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda, mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, é matéria afeta ao direito de propriedade e, como tal, não diz respeito ao direito urbanístico.

e) A lei reconhece como direito coletivo em sentido amplo a ordem urbanística, sendo um dos objetivos da política urbana o pleno desenvolvimento da propriedade urbana, razão pela qual a construção de condomínios em região arborizada deve ser precedida de estudo de impacto ambiental.

Comentários:

Alternativa correta, letra E.

Percebam, meus amigos, que a questão fora bastante simples.

A letra A está falsa, eis que o ordenamento dos prédios e a construção das ruas é sim preocupação do direito urbanístico, podendo ser enquadrado como diretriz da ordem urbanística.

A letra B está falsa, eis que a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de industrialização são preocupações do direito urbanístico também.

Já a letra C está falsa, eis que a falta de infraestrutura em determinado bairro torna identificáveis os titulares do direito, não podendo falar-se em direito difuso.

A letra D também está falsa, eis que o artigo 2º, do Estatuto das Cidades é claro:

> *XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;*

(Questão 02 – CESPE – Consultor Legislativo – Senado Federal – 2002) A discussão acerca de cidades sustentáveis só tomou vulto, no Brasil, nos últimos dez anos. A relevância do tema está caracterizada no seguinte trecho, elaborado pelo MMA. Contrastando com os 37,73% da população mundial que, em 1975, habitavam em assentamentos humanos urbanos, em torno do ano de 2005, com o salto estatístico da urbanização, esse percentual ultrapassará os 50% e, em 2025, será de 61,07%. Esses números e a tendência à urbanização revelada em Habitat II indicam: o surgimento e o eventual agravamento de grandes problemas sociais, resultantes de elevadas densidades e de altas taxas anuais de crescimento de futuras metrópoles; a criação de uma nova configuração de metrópoles globais, fortemente vinculadas, constituindo uma rede global; a internacionalização de interesses e de políticas locais das grandes cidades; a ampliação de serviços fornecidos por essas cidades a usuários que nelas não habitam; o risco de não-sustentabilidade da qualidade de vida em muitas cidades, seja pela destruição de recursos naturais e do patrimônio cultural que possuíam, seja pela gestão e operação pouco cautelosas e não planejadas de seus serviços.

Maria do Carmo de Lima Bezerra e Marlene Allan Fernandes. Cidades sustentáveis: subsídios à elaboração da Agenda 21 brasileira. MMA, Brasília, 2000, p. 39-40 (com adaptações).

Com referência à problemática da sustentabilidade das cidades, julgue o item a seguir.

Um dos instrumentos de busca da sustentabilidade das cidades, previsto em lei federal, é a gestão orçamentária participativa, a ser realizada independentemente da filiação política da administração municipal.

Comentários:

Item Verdadeiro.

Não se pode imaginar que apenas um determinado partido político esteja obrigado a seguir as diretrizes do Direito Urbanístico. Assim, independente de filiação política, deve a administração municipal realizar a gestão orçamentária participativa.

(Questão 03 – CESPE – Consultor Legislativo – Senado Federal – 2002) O transporte constitui sabidamente um dos elementos centrais da estruturação espacial das cidades e das regiões. Vários geógrafos e economistas têm-se dedicado a estudar as relações entre uso do solo, economia, desenvolvimento das cidades e regiões e o transporte. Igualmente, o papel dos transportes no desenvolvimento urbano e regional levou a que o recém-promulgado Estatuto da Cidade - Lei n.º 10.257, de 10/7/2001 - tivesse dedicado a esse setor várias disposições.

A respeito da geografia urbana e regional dos transportes e do Estatuto da Cidade, julgue o item abaixo.

A oferta de transporte inclui-se entre as diretrizes para a política urbana dispostas do referido estatuto.

Comentários:

Item Verdadeiro, nos termos do artigo 2º, inciso I, do Estatuto das Cidades:

> *Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:*
>
> *I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;*

(Questão 04 – CESPE – Consultor Legislativo – Senado Federal – 2002) O transporte constitui sabidamente um dos elementos centrais da estruturação espacial das cidades e das regiões. Vários geógrafos e economistas têm-se dedicado a estudar as relações entre uso do solo, economia, desenvolvimento das cidades e regiões e o transporte. Igualmente, o papel dos transportes no desenvolvimento urbano e regional levou a que o recém-promulgado Estatuto da Cidade - Lei n.º 10.257, de 10/7/2001 - tivesse dedicado a esse setor várias disposições. A respeito da geografia urbana e regional dos transportes e do Estatuto da Cidade, julgue o item abaixo.

Inclui-se entre as diretrizes para a política urbana dispostas no mencionado estatuto da cidade a ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar, entre outros aspectos, a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente.

Comentários:

Item Verdadeiro, eis que o cumprimento do Plano Direto objetiva exatamente a ordenação da cidade para viabilizar o desenvolvimento com infraestrutura para o tráfego e outras necessidades da população.

(Questão 05 – FUNDATEC – PGM/Porto Alegre – Procurador – 2016) Sobre o regime constitucional da política urbana, analise as seguintes assertivas e assinale V, se verdadeiras, ou F, se falsas.

( ) A função social da propriedade urbana é atendida quando esta cumpre as exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

( ) A Constituição Federal de 1988 estabelece uma lista exemplificativa de sanções a serem aplicadas, conforme previsão em lei municipal específica, para o proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado.

( ) O usucapião-urbano para fins de moradia própria ou da família aplica-se àquele que possuir como sua uma área urbana de até 250 metros quadrados, pelo prazo mínimo de 5 anos ininterruptos e sem oposição, desde que não seja proprietário de outro imóvel rural ou urbano.

( ) O plano diretor deve indicar as áreas onde poderão ser utilizadas as medidas de exigência do parcelamento, da edificação e da utilização compulsórios.

( ) O plano diretor, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes e instrumento básico da política e do desenvolvimento e de expansão urbana, pode ser alterado por meio de decreto.

A ordem correta de preenchimento dos parênteses, de cima para baixo, é:

V – F – F – V – F.

V – F – V – V – F.

F – V – F – F – V.

F – V – V – F – F.

V – V – F – V – V.

Comentários:

Alternativa Correta, letra B: apenas os itens II e V estão falsos.

Em verdade, o item II está falso uma vez que a lista de sanções aplicáveis ao proprietário que estiver com seu lote não edificado, subutilizado ou não utilizado é uma lista exaustiva e não exemplificativa. Neste sentido, temos a CF:

> *Artigo 182.*
>
> *§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:*
>
> *I - parcelamento ou edificação compulsórios;*

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

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

Já o erro do Item V está em afirmar que o Plano Direto poderá ser alterado por meio de Decreto, quando em verdade apenas lei poderá fazê-lo, eis que a Constituição exige aprovação do instrumento pela Câmara Municipal:

Artigo 182.

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

(Questão 06 – FUNDATEC – PGM/Porto Alegre – Procurador – 2016) Em relação à competência legislativa municipal e ao conteúdo das normas urbanísticas municipais, analise as seguintes assertivas:

I. É inconstitucional a lei municipal que permita a implantação de loteamento habitacional em área rural, por se tratar de matéria de competência legislativa concorrente entre União e Estado, devendo o Município respeitar as limitações previstas em legislação federal geral sobre direito urbanístico.

II. O Município pode, em seu Plano Diretor, instituir áreas especiais de interesse cultural, com o objetivo de assegurar a proteção de ambiências dotadas de valor ambiental e paisagístico.

III. É condição de validade do processo legislativo de elaboração de leis que alteram o Plano Diretor a observância da efetiva participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade.

Quais estão corretas?

Apenas I.

Apenas III.

Apenas I e II.

Apenas II e III.

I, II e III.

Comentários:

Alternativa correta, letra E: os três itens estão corretos.

Destacamos nesta questão os itens II (relativo ao zoneamento do município) e III (relativo ao processo legislativo para alterar o plano diretor).

(Questão 07 – FUNDATEC – PGM/Porto Alegre – Procurador – 2016) Um grupo formado por pessoas de baixa renda, há 10 anos, implantou um loteamento clandestino em imóvel urbano, de domínio privado, no qual há, aproximadamente, 200 famílias vivendo em condições precárias em termos de saneamento básico. Na área, há nascentes e um córrego que cruza o imóvel, no qual são lançados esgotos in natura e resíduos sólidos. Essa comunidade constitui uma Associação de Moradores e deseja a regularização fundiária do loteamento como de interesse social. Dentre as providências a serem adotadas pela Associação e/ou pelo Município, assinale a INCORRETA.

Como requisito para a regularização fundiária de interesse social, a Associação deverá demonstrar que a ocupação é consolidada, o que se caracteriza por densidade demográfica superior a 50 habitantes por hectare e pela presença de pelo menos dois dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana implantados: a) drenagem de águas pluviais urbanas; b) esgotamento sanitário; c) abastecimento de água potável; d) distribuição de energia elétrica ou e) limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos.

O Município deverá instituir, por lei, uma Zona Especial de Interesse Social – ZEIS, a fim de que o regime urbanístico contemple a utilização da gleba por população de baixa renda.

Por se tratar de regularização fundiária de interesse social consolidada, o Município poderá admitir a regularização em área de preservação permanente, desde que o estudo técnico comprove que essa intervenção implica a melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação irregular anterior.

A Associação de moradores poderá promover ação de usucapião especial urbano diante da impossibilidade da identificação dos terrenos ocupados por cada possuidor.

A Associação de moradores poderá promover a alienação de lotes ainda não ocupados no loteamento a fim de custear os estudos técnicos necessários à regularização fundiária e à realização das obras de infraestrutura básica e à implantação dos equipamentos comunitários.

Comentários:

Alternativa INCORRETA, letra E.

A ideia desta questão foi justamente testar o nível de conhecimento dos senhores para responder a questão apenas com a noção dos princípios do direito urbanístico.

Isto o que nos interessa no momento.

Percebam que promover a alienação dos lotes ainda não ocupados é, inclusive, considerado crime pelo artigo 50 da Lei 6.766/79 discutido em nosso curso.

(Questão 08 – VUNESP – PGM/São Paulo – Procurador – 2014) As diretrizes gerais da política urbana são, nos termos do Estatuto da Cidade (Lei n.º 10.257/01), dentre outras:

Garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra rural, à moradia e ao saneamento básico.

Cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social.

Ordenação e controle do uso do solo, de forma a minimizar a proximidade de usos incompatíveis ou inoportunos.

Integração entre as atividades urbanas e semiurbanas, objetivando o desenvolvimento macroeconômico do município.

Regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por pessoas hipossuficientes mediante o estabelecimento de normas gerais de urbanização e uso do solo.

Comentários:

Alternativa correta, letra B.

Questão chata e que não faz muito o estilo do CESPE, ok?

Trata-se da transcrição alterando palavras de alguns incisos do artigo 2º, do Estatuto das Cidades.

Letra A, com destaque para o erro:

> *Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:*
>
> *I – **garantia do direito a cidades sustentáveis,** entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;*

Letra C, com destaque para o erro:

> *VI – ordenação e controle do uso do solo, **de forma a evitar:***
>
> *b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;*

Letra D, com destaque para o erro:

> *VII – integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência;*

Letra E com destaque para o erro:

> *XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;*

Item correto, letra B:

> *III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;*

25 – QUESTÕES OBJETIVAS

25.1 – QUESTÕES

(Questão 1: CESPE - Proc (PGE BA)/PGE BA/2014) No que se refere aos atos administrativos, julgue o item subsequente.

Caso um governador resolva desapropriar determinado imóvel particular com o objetivo de construir uma creche para a educação infantil e, posteriormente, com fundamento no interesse público e em situação de urgência, mude a destinação do imóvel para a construção de um hospital público, o ato deve ser anulado, por configurar tredestinação ilícita

(Questão 2 CESPE - DP PE/DPE PE/2015) Julgue o item abaixo, com relação à intervenção do Estado na propriedade.

Salvo as impossibilidades jurídicas e materiais, mediante declaração de utilidade pública, formalizada por meio de decreto do chefe do Poder Executivo, todos os bens podem ser desapropriados pelos entes que compõem a Federação. Poderá também o Poder Legislativo tomar a iniciativa da desapropriação.

(Questão 3: CESPE - Adv (AGU)/AGU/2015) Julgue o próximo item, referente à utilização dos bens públicos e à desapropriação.

De acordo com o STJ, ao contrário do que ocorre nos casos de desapropriação para fins de reforma agrária, é vedada a imissão provisória na posse de terreno pelo poder público em casos de desapropriação para utilidade pública.

(Questão 4: CESPE - Adv (AGU)/AGU/2015) Julgue o item seguinte, relativo ao mandado de segurança, à ação de desapropriação e às medidas cautelares.

A reconvenção é incompatível com a ação de desapropriação por utilidade pública, mas, em sua contestação, o réu pode alegar direito de extensão e exigir que na desapropriação seja incluída parte restante do bem expropriado.

(Questão 5: CESPE - Proc (AGU)/AGU/2013) Acerca do processo de desapropriação para a reforma agrária, de títulos da dívida agrária e da usucapião especial rural, julgue o próximo item.

Em caso de desapropriação de imóvel rural, por interesse social, para fins de reforma agrária, o expropriante, por ordem do juízo, estabelecida por sentença, deverá depositar o valor da indenização, em espécie, corrigido monetariamente, para as benfeitorias, sendo que, para a parcela correspondente à terra nua, esse valor deve ser depositado em títulos da dívida agrária

(Questão 6 - CESPE AJ TJDFT/TJDFT/Judiciária/"Sem Especialidade"/2015) Julgue o próximo item, em relação ao poder de polícia, à desapropriação e aos serviços públicos.

No caso de desapropriação por interesse social, se a área medida for maior que a escriturada no Registro de Imóveis pelo proprietário, a indenização devida, conforme o entendimento do STJ, corresponde apenas à área registrada, já que a ausência de registro ou averbação da área real decorreu de sua omissão voluntária.

(Questão 7: CESPE AJ TJDFT/TJDFT/Judiciária/Oficial de Justiça Avaliador Federal/2015) A respeito das sociedades de economia mista, da convalidação de atos administrativos, da concessão de serviços públicos e da desapropriação, julgue o item a seguir.

A União poderá desapropriar, por utilidade pública, bem do Distrito Federal, desde que o faça mediante decreto e indenização prévia.

(Questão 8: CESPE Adv (AGU)/AGU/2006) O conceito de retrocessão surge do latim retrocessus. Retrocessão é retrocesso, retrocedimento, recuo, regredimento. Exprime a ação de voltar para trás, de retroagir, de regressar ou retroceder. É também denominada reversão ou reaquisição. Tecnicamente, significa o ato pelo qual aquele que adquire determinado bem o transfere para a pessoa de quem o adquirira. No mundo jurídico é, portanto, a devolução do domínio expropriado, para que se integre

ou regresse ao patrimônio daquele de quem foi tirado, pelo mesmo preço da desapropriação.

Mariana Caribe Almeida. Natureza jurídica da retrocessão. In: Internet: <http://www.juspodivm.com.br/artigos/artigos_165.html> (com adaptações).

Acerca da retrocessão, julgue o item subseqüente.

Apesar da grande discussão doutrinária acerca da natureza jurídica da retrocessão, os tribunais superiores brasileiros a têm considerado como um direito de natureza pessoal.

(Questão 9: CESPE Adv (AGU)/AGU/2006) O direito de o particular pleitear as conseqüências pelo fato de seu imóvel desapropriado não ter sido utilizado para os fins declarados na desapropriação pode ser resolvido em perdas e danos.

(Questão 10: CESPE Proc (AGU)/AGU/2010) No item subsequente, é apresentada uma situação hipotética a respeito da desapropriação e do TCU, seguida de uma assertiva a ser julgada.

A União desapropriou um imóvel para fins de reforma agrária, mas, depois da desapropriação, resolveu utilizar esse imóvel para instalar uma universidade pública rural. Nessa situação, houve tredestinação lícita, de forma que o antigo proprietário não poderá pedir a devolução do imóvel.

(Questão 11: CESPE Proc (AGU)/AGU/2010) O procedimento de desapropriação por utilidade pública de imóvel residencial urbano não admite a figura da imissão provisória na posse.

(Questão 12: CESPE Proc (AGU)/AGU/2010) Segundo entendimento do STF, é inconstitucional a previsão legal que limita a quantia a ser arbitrada a título de honorários advocatícios na ação de desapropriação a um valor entre 0,5% e 5% da diferença entre o preço oferecido e a indenização obtida

(Questão 13: CESPE JF TRF1/TRF 1/2015) A União publicou decreto expropriatório por utilidade pública de imóvel urbano. No decreto, declarouse o interesse de instalar, no referido imóvel, a sede de determinado órgão público federal. A administração pública imitiuse na posse do bem e realizou as reformas necessárias. Em seguida, as atividades

do órgão público foram inauguradas no imóvel. O prazo do decreto expropriatório caducou sem que a administração propusesse acordo para o pagamento da indenização nem ajuizasse, para esse fim, a ação judicial.

Acerca dessa situação hipotética, assinale a opção correta à luz das normas e precedentes jurisprudenciais a respeito da desapropriação.

a) A ação de indenização tem natureza pessoal e deve ser proposta pelo proprietário no foro de domicílio da pessoa jurídica expropriante.

b) Conforme o entendimento atual do STJ, o prazo para a interposição da ação indenizatória, pelo proprietário, é de vinte anos, contados da imissão na posse. c) O proprietário poderá obter a restituição do bem mediante a propositura de ação reivindicatória contra a União.

d) Ocorreu desapropriação indireta, que, comparada à desapropriação comum, caracterizase pela inversão entre as fases de pagamento da indenização e apossamento do bem desapropriado.

e) Não houve ilegalidade na imissão na posse ocorrida, visto que o ato administrativo é dotado de autoexecutoriedade e decorreu dos poderes transferidos à administração pelo decreto expropriatório.

(Questão 14: CESPE Proc (PGE BA)/PGE BA/2014) Caso um governador resolva desapropriar determinado imóvel particular com o objetivo de construir uma creche para a educação infantil e, posteriormente, com fundamento no interesse público e em situação de urgência, mude a destinação do imóvel para a construção de um hospital público, o ato deve ser anulado, por configurar tredestinação ilícita

(Questão 15: CESPE Def PF/DPU/2010) O poder público pode intervir na propriedade do particular por atos que visem satisfazer as exigências coletivas e reprimir a conduta antissocial do particular. Essa intervenção do Estado, consagrada na Constituição Federal, é regulada por leis federais que disciplinam as medidas interventivas e estabelecem o modo e a forma de sua execução, condicionando o atendimento do interesse público ao respeito às garantias individuais previstas na Constituição. Acerca da intervenção do Estado na propriedade particular, julgue o item subsequente.

As indenizações referentes a processo de desapropriação sempre devem ser pagas em moeda corrente ao expropriado.

(Questão 16: CESPE - CL (SEN)/SEN/Transportes e Desenvolvimento Urbano/2002) O parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios, o imposto predial e territorial urbano (IPTU) progressivo no tempo e a desapropriação são instrumentos de política urbana que, se bem aplicados, podem promover uma reforma urbana estruturada por política fundiária que garanta a função social da cidade e da propriedade. Em relação a esses instrumentos, julgue o item seguinte.

O Estatuto da Cidade estabelece que, decorridos cinco anos sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização, o município deverá proceder à aplicação do IPTU progressivo no tempo.

(Questão 17: CESPE - CL (SEN)/SEN/Transportes e Desenvolvimento Urbano/2002) É estabelecido no Estatuto da Cidade que, 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.

(Questão 18: FCC - DP MA/DPE MA/2009) O Estatuto da Cidade prevê a possibilidade de cobrança do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo no tempo, como sanção à não-utilização ou subutilização do imóvel urbano. O prazo mínimo no qual o IPTU progressivo pode ser cobrado antes da desapropriação com pagamento em títulos e a alíquota máxima do tributo são, respectivamente,

a) 5 exercícios consecutivos e 15%.

b) 5 exercícios consecutivos e 12%.

c) 3 exercícios consecutivos e 15%.

d) 3 exercícios consecutivos e 12%.

e) 3 exercícios consecutivos e 10%.

(Questão 19: CESPE - Proc DF/PGDF/2013) A respeito do Estatuto da Cidade, da desapropriação e das regras de uso do solo urbano no DF, julgue o item que se segue.

Caso o imóvel urbano seja considerado subutilizado, o proprietário deverá ser notificado pelo Poder Executivo municipal, averbando-se a notificação no cartório de títulos e documentos.

(Questão 20: FCC - Proc Jud (Recife)/Pref Recife/2003) Determinada Lei municipal, para dar aplicação a instrumento do Estatuto da Cidade e do Plano Diretor do Município,

estabelece, dentre outras, as seguintes regras sobre a desapropriação de imóvel urbano com pagamento em títulos da dívida pública:

I. Os títulos serão resgatados no prazo de até 20 anos, em prestações anuais iguais e sucessivas.

II. Os títulos terão poder liberatório para pagamento de tributos municipais.

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

Dessas regras, APENAS a

a) I está de acordo com o Estatuto da Cidade.

b) II está de acordo com o Estatuto da Cidade.

c) III está de acordo com o Estatuto da Cidade.

d) I e a II estão de acordo com o Estatuto da Cidade.

e) I e a III estão de acordo com o Estatuto da Cidade.

(Questão 21: FCC - Proc (São Luís)/Pref SL/2016) Em relação à desapropriação prevista no art. 182, § 4º, III da Constituição Federal, estruturada para o descumprimento da função social da propriedade, é correto afirmar que:

a) será paga com prévia e justa indenização em dinheiro.

b) após o imóvel ser incorporado ao patrimônio público, o Município pode destinar o aproveitamento do imóvel quando e como entender necessário.

c) é uma possibilidade para punir o proprietário que não cumpre a função social de seu imóvel urbano como mecanismo alternativo ao IPTU progressivo.

d) é o proprietário faltoso que dá causa a ela.

e) o pagamento será em títulos da dívida pública resgatáveis em até cinco anos.

(Questão 22 – FCC – Procurador do Município de São Paulo – 2008) O Município de São Paulo desapropriou, por meio de regular processo judicial, um terreno de grandes extensões para fins de implantação de programa habitacional para famílias de baixa renda. Após a expedição da competente carta de adjudicação e do lançamento do registro do imóvel em nome do Município, identificou-se que a região onde se situava o imóvel não mais apresentava demanda habitacional. Neste sentido, após a edição de lei autorizativa, a Municipalidade iniciou procedimento de concorrência para alienação

onerosa do imóvel, comprometendo-se a destinar o produto da venda para aquisição de área em região mais apropriada, mantida a finalidade inicial, sem oferecer o bem, em preferência, ao expropriado.

O procedimento adotado pela Municipalidade

a) não ensejou desvio de finalidade, sendo facultado ao expropriado o direito de pleitear no procedimento licitatório o reconhecimento de seu direito de preferência, não lhe assistindo, no entanto, fundamento para deduzir o reconhecimento de seu direito de retrocessão.

b) dá ensejo a que o expropriado pleiteie, judicialmente, a revogação do decreto expropriatório de seu imóvel, em face do inequívoco desvio de finalidade.

c) não ensejou desvio de finalidade e, como tal, não violou direito subjetivo do administrado, que deve concorrer pela aquisição do imóvel na licitação em igualdade de condições com outros interessados.

d) dá ensejo a que o expropriado demande em juízo o reconhecimento de seu direito de retrocessão.

e) demonstra ter havido adestinação em relação ao bem público, restando ao expropriado o direito de pleitear, judicialmente, as perdas e danos, que são presumidos.

(Questão 23 – FCC –Defensor Público/SP – 2013) A desapropriação por interesse social, nos termos da Lei nº 4.132/62 se dá para

a) a proteção do solo e a preservação de cursos e mananciais de água e de reserva florestal.

b) o aproveitamento industrial das minas e jazidas minerais, das águas e da energia hidráulica.

c) a exploração ou conservação dos serviços públicos.

d) o funcionamento de transporte coletivo.

e) a construção de edifícios públicos.

(Questão 24 – FCC –Procurador do Município de Cuiabá – 2014) No tocante à desapropriação, o Município

a) tem competência exclusiva para executar a desapropriação- sanção, em caso de descumprimento da função social da propriedade urbana.

b) possui competência para legislar acerca do procedimento desapropriatório, no tocante às desapropriações necessárias ao desenvolvimento urbano.

c) não possui competência para desapropriar por interesse social imóveis situados em zona rural.

d) tem competência declaratória e executória, sendo que ambas são indelegáveis.

e) pode desapropriar bens pertencentes à União e aos Estados, mediante autorização legislativa desses entes.

(Questão 25 – FCC – Procurador do Estado do Mato Grosso – 2011) A Administração desapropriou um terreno particular para construção de uma escola, porém, por insuficiência de recursos orçamentários, desistiu da construção. Nessa situação, poderá

a) dar ao terreno destinação diversa daquela que originou a desapropriação, mediante o instituto da retrocessão.

b) alienar o terreno a outro particular, independentemente de oferecimento prévio ao expropriado, desde que já tenha pago a integralidade da indenização.

c) exigir do expropriado a restituição do valor da indenização, mediante a devolução a este do terreno desapropriado, expurgando-se os juros compensatórios.

d) alienar o terreno por meio de procedimento licitatório, oferecendo-o, previamente, ao expropriado, sob pena de caracterizar tredestinação.

e) alienar o terreno, exclusivamente ao expropriado, por valor estabelecido em avaliação atualizada.

(Questão 26 – FCC – Procurador do Estado/RN – 2014) O Poder Público desapropriou vários imóveis objetivando a construção de um grande complexo hospitalar. Contudo, antes de iniciar a licitação para a contratação das obras, verificou que os recursos orçamentários disponíveis não seriam suficientes para fazer frente ao empreendimento, desistindo, assim, da sua execução. Considerando a disciplina legal aplicável,

a) não poderá dar aos imóveis desapropriados destinação diversa daquela prevista na declaração de utilidade pública, estando obrigado a aliená-los para recuperar os recursos orçamentários despendidos com o pagamento das indenizações.

b) poderá alienar os imóveis, mediante procedimento licitatório, independentemente de oferecimento prévio aos expropriados, desde que já tenha pago a integralidade das indenizações devidas.

c) poderá alienar os imóveis ou exigir dos expropriados a restituição do valor já recebido a título de indenização, com a correspondente devolução do imóvel, expurgando-se os juros compensatórios.

d) poderá alienar onerosamente os imóveis por meio de procedimento licitatório, na hipótese de não vislumbrar utilidade pública para os mesmos, devendo,

obrigatoriamente oferecê-los previamente aos respectivos expropriados para aquisição pelo valor atual dos bens.

e) somente poderá alienar os imóveis aos expropriados ou seus sucessores, por valor estabelecido em avaliação atualizada, que não poderá superar o montante pago a título de indenização, incluindo os juros moratórios e compensatórios.

(Questão 27 – FCC – Procurador do Município de Campinas – 2016) A abertura de uma importante rodovia exige a aquisição das áreas abrangidas pelo seu perímetro. Durante o levantamento fundiário dos imóveis abrangidos pelo perímetro da ampliação de rodovia, o ente expropriante identificou um grupo de imóveis que constituíam terreno de marinha, sob regime enfitêutico.

Diante dessa constatação,

a) será necessário alterar o traçado da rodovia, em razão da vedação legal à desapropriação de bens públicos, especialmente no que se refere aos Estados em relação a bens da União.

b) a administração deverá aguardar que os enfiteutas solicitem autorização da União para transferência dominial do domínio útil dos imóveis.

c) o Estado poderá desapropriar o domínio útil dos imóveis, indenizando os enfiteutas pelo valor apurado para esse direito, sendo recomendado apresentar à União requerimento para remição do foro.

d) a desapropriação poderá prosseguir regularmente, tendo em vista que essa intervenção do Estado acarreta a extinção da enfiteuse, cabendo à União parte da indenização correspondente ao valor do domínio real e do montante que seria necessário para remir o foro.

e) caberá a celebração de convênio entre Estado e União, para que esta autorize a implantação do serviço público por meio de desapropriação, com remuneração proporcional ao laudêmio e ao número de foros necessários para remição.

(Questão 28 – FCC – Procurador do Estado/MT – 2011) Em relação à reforma agrária é INCORRETO afirmar:

a) Toda pequena e média propriedade rural são insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária.

b) A propriedade rural improdutiva que não cumprir sua função social poderá ser desapropriada para fins de reforma agrária.

c) A competência para desapropriar para fins de reforma agrária é exclusiva da União.

d) Na desapropriação para fins de reforma agrária, a indenização será prévia e justa em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até 20 anos, a partir do segundo ano de sua emissão.

e) As benfeitorias úteis e necessárias serão indenizadas em dinheiro.

(Questão 29 – FCC – Promotor de Justiça/MPE - PA – 2014) A União editou Decreto de Desapropriação da Fazenda Santa Rita, localizada no Estado do Pará, declarando interesse social para fins de reforma agrária. Após este ato, ingressou administrativamente no imóvel, com auxílio de força policial, para promover sua vistoria e avaliação. A conduta da Administração pública foi

a) legal, uma vez que a edição do Decreto, neste caso, autoriza a Administração pública a ingressar no imóvel, com auxílio de força policial, sem necessidade de autorização judicial.

b) legal, uma vez que a Administração pública pode, em qualquer situação, ingressar na propriedade privada, com auxilio de força policial, valendo-se de seu Poder de Polícia.

c) ilegal, diante da necessidade de haver uma autorização formal do Conselho Federal da Reforma Agrária.

d) ilegal, diante da necessidade de haver, neste caso, prévia autorização judicial.

e) ilegal pelo uso da força policial, que não é admitido nos conflitos de reforma agrária.

(Questão 30: CESPE TNS (PRF)/PRF/2012) Julgue o item subsequente, relativo a bens públicos, desapropriação e intervenções do Estado no domínio econômico.

A propriedade produtiva não pode ser desapropriada, ainda que a justificativa para a desapropriação seja a realização de reforma agrária.

25.2 - GABARITOS

GABARITO

Questão	Resposta	Questão	Resposta
1	F	16	F
2	V	17	V
3	F	18	A
4	V	19	F
5	F	20	C
6	F	21	D
7	F	22	D
8	F	23	A
9	V	24	A
10	V	25	D
11	F	26	D
12	F	27	C
13	D	28	A
14	F	29	D
15	F	30	V

25.3 - COMENTÁRIOS

(Questão 1: CESPE - Proc (PGE BA)/PGE BA/2014) No que se refere aos atos administrativos, julgue o item subsequente.

Caso um governador resolva desapropriar determinado imóvel particular com o objetivo de construir uma creche para a educação infantil e, posteriormente, com fundamento no interesse público e em situação de urgência, mude a destinação do imóvel para a construção de um hospital público, o ato deve ser anulado, por configurar tredestinação ilícita.

Comentários:

Item Falso, eis que se trata neste caso de tredestinação lícita.

Efetivada a desapropriação, o poder público deve destinar o bem desapropriado à finalidade pública que justificou o ato expropriatório. Se não o fizer, ocorrerá o fenômeno da tredestinação.

Esta poderá ser lícita ou ilícita.

A tredestinação lícita ocorre quando o bem é desapropriado para um fim, mas lhe é dado fim diverso pelo poder público, porém ainda permanecendo o interesse público. Exemplo: o poder público desapropria um terreno para a construção de uma escola, mas por questões de conveniência e oportunidade decide construir um hospital.

Já a tredestinação ilícita ocorre quando ao bem desapropriado é dado destino desprovido de interesse público (transferência do bem a terceiro, por exemplo*).*

(Questão 2 CESPE - DP PE/DPE PE/2015) Julgue o item abaixo, com relação à intervenção do Estado na propriedade.

Salvo as impossibilidades jurídicas e materiais, mediante declaração de utilidade pública, formalizada por meio de decreto do chefe do Poder Executivo, todos os bens

podem ser desapropriados pelos entes que compõem a Federação. Poderá também o Poder Legislativo tomar a iniciativa da desapropriação.

Comentários:

Item Verdadeiro, dada a ressalva expressa feita pela questão (salvo as impossibilidades jurídicas e materiais).

Além disso, em que pese ato típico do Poder Executivo, poderá o Poder Legislativo iniciar o procedimento de desapropriação, nos termos do artigo 8º, do Decreto-Lei 3.365/41:

Art. 8º O Poder Legislativo poderá tomar a iniciativa da desapropriação, cumprindo, neste caso, ao Executivo, praticar os atos necessários à sua efetivação.

(Questão 3: CESPE - Adv (AGU)/AGU/2015) Julgue o próximo item, referente à utilização dos bens públicos e à desapropriação.

De acordo com o STJ, ao contrário do que ocorre nos casos de desapropriação para fins de reforma agrária, é vedada a imissão provisória na posse de terreno pelo poder público em casos de desapropriação para utilidade pública.

Comentários:

Item Falso.

A imissão provisória na posse por utilidade pública está prevista no Decreto-Lei 1.075/70:

*Art 1º Na desapropriação por **utilidade pública** de prédio urbano residencial, o expropriante, baseado urgência, poderá imitir-se provisóriamente na posse do bem, mediante o depósito do preço oferecido, se êste não fôr impugnado pelo expropriado em cinco dias da intimação da oferta.*

Assim, possível a imissão provisória na posse em desapropriações por utilidade pública.

(Questão 4: CESPE - Adv (AGU)/AGU/2015) Julgue o item seguinte, relativo ao mandado de segurança, à ação de desapropriação e às medidas cautelares.

A reconvenção é incompatível com a ação de desapropriação por utilidade pública, mas, em sua contestação, o réu pode alegar direito de extensão e exigir que na desapropriação seja incluída parte restante do bem expropriado.

Comentários:

Item Verdadeiro.

De acordo com os artigos 19 e 20, do Decreto-Lei 3.365/41:

Art. 19. Feita a citação, a causa seguirá com o rito ordinário.

Art. 20. A contestação só poderá versar sobre vício do processo judicial ou impugnação do preço; qualquer outra questão deverá ser decidida por ação direta.

Assim, tendo em vista que o mérito da contestação é de cognição limitada, podendo abranger apenas eventual vício no processo judicial ou o valor da indenização, incabível a propositura de reconvenção.

Isto porque o próprio dispositivo legal estabelece que qualquer outra questão – à exceção do vício no processo judicial ou o valor da indenização – deverá ser discutida por meio de ação direta.

Há, porém, uma exceção no que se refere à defesa do particular.

O contestante poderá postular o direito de extensão, entendido como o direito que assiste ao particular de, impugnando o valor ofertado pelo Poder Público, pleitear a extensão da desapropriação, para que esta alcance parte remanescente do bem que se tornaria inútil ou de difícil utilização, caso o bem fosse desapropriado apenas parcialmente.

(Questão 5: CESPE - Proc (AGU)/AGU/2013) Acerca do processo de desapropriação para a reforma agrária, de títulos da dívida agrária e da usucapião especial rural, julgue o próximo item.

Em caso de desapropriação de imóvel rural, por interesse social, para fins de reforma agrária, o expropriante, por ordem do juízo, estabelecida por sentença, deverá depositar o valor da indenização, em espécie, corrigido monetariamente, para as benfeitorias, sendo que, para a parcela correspondente à terra nua, esse valor deve ser depositado em títulos da dívida agrária.

Comentários:

Item Falso.

O processo de desapropriação para fins de reforma agrária também gira em torno da verificação do valor da justa indenização a ser paga ao particular pela perda da propriedade. Contudo, o pagamento será feito através de uma sistemática diferente.

É que o valor da terra nua é paga em Títulos da Dívida Agrária e as benfeitorias úteis e necessárias são pagas em dinheiro:

> *Art. 14. O valor da indenização, estabelecido por sentença, deverá ser depositado pelo expropriante à ordem do juízo, em dinheiro, para as benfeitorias úteis e necessárias, inclusive culturas e pastagens artificiais e, em Títulos da Dívida Agrária, para a terra nua.*

De acordo com a Resolução 19/2007, o Senado Federal suspendeu parte deste dispositivo em razão da decisão proferida pelo STF nos autos do RE 247.866/CE. É que tais valores deverão ser pagos através da sistemática dos precatórios previstos no artigo 100, da Constituição Federal.

Assim, seja através da sentença judicial ou através de acordo previsto no artigo 10, sempre que houver majoração dos valores referentes às benfeitorias úteis e necessárias a serem pagos pelo ente expropriante, tais valores serão pagos através da sistemática dos precatórios. E, se inferior a 60 Salários Mínimos, poderá ser utilizada a sistemática de RPV.

Já quanto à terra nua, os valores majorados deverão ser pagos imediatamente através de Títulos da Dívida Agrária.

(Questão 6 - CESPE AJ TJDFT/TJDFT/Judiciária/"Sem Especialidade"/2015) Julgue o próximo item, em relação ao poder de polícia, à desapropriação e aos serviços públicos.

No caso de desapropriação por interesse social, se a área medida for maior que a escriturada no Registro de Imóveis pelo proprietário, a indenização devida, conforme o entendimento do STJ, corresponde apenas à área registrada, já que a ausência de registro ou averbação da área real decorreu de sua omissão voluntária.

Comentários:

Item Falso, segundo julgado do STJ que analisamos quanto à incidência de juros:

ADMINISTRATIVO. DESAPROPRIAÇÃO. INTERESSE SOCIAL. REFORMA AGRÁRIA. JUROS COMPENSATÓRIOS. IMÓVEL IMPRODUTIVO. INCIDÊNCIA. JUROS COMPENSATÓRIOS E MORATÓRIOS. SÚMULA 102/STJ. IMÓVEL EXPROPRIADO. DIVERGÊNCIA. ÁREA REGISTRADA E ÁREA MEDIDA. RETENÇÃO. DIFERENÇA. PASSIVO AMBIENTAL. OBRIGAÇÃO PROPTER REM. DEDUÇÃO DO VALOR DA INDENIZAÇÃO. CABIMENTO.

1. Trata-se de desapropriação de imóvel rural por interesse social para fins de reforma agrária, bem como de pedido de retenção de valores referentes à recomposição de passivo ambiental.

*2. **A Primeira Seção reiterou o entendimento de que são devidos juros compensatórios, mesmo no caso de desapropriação de imóvel improdutivo** para reforma agrária (REsp 1.116.364/PI, Rel. Ministro Castro Meira, Primeira Seção, DJe 10.9.2010).*

3. Todavia, é preciso reconhecer a inexigibilidade dos juros compensatórios no período em que os parágrafos do art. 15-A do DL 3.365/1941 tiveram eficácia, ou seja, entre sua inclusão pela MP 1.901-30, de 24.9.1999, e pela MP 2.027-38, de 4.5.2000, e sua suspensão pela liminar concedida na ADI 2.332/DF em 13.9.2001. A partir daí, voltam a ser computados, mas somente até a expedição do precatório original (art. 100, § 12, da CF).

4. Quanto à possibilidade de cumulação entre juros moratórios e compensatórios, o Superior Tribunal de Justiça possui entendimento pacificado de que "a incidência dos juros moratórios sobre os compensatórios, nas ações expropriatórias, não constitui anatocismo vedado em lei" (Súmula 102/STJ). Precedente: AgRg no REsp 1.441.387/BA, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 26.5.2014.

5. No que tange à área indenizável, é incontroverso que a dimensão do imóvel medida e desapropriada pelo Incra é superior ao que se registrou em nome do expropriado. Considerando que o Poder Público expropriou efetivamente a área integral e que haverá de pagar por ela, é devida indenização relativa a toda essa área. Entretanto, é também certo que a indenização sobre a diferença entre a área medida e a registrada deverá permanecer em juízo até que se identifique o real proprietário, nos termos do art. 34, parágrafo único, do DL 3.365/1941.

6. A jurisprudência do STJ está firmada, pelo menos desde 2002, no sentido de que a recuperação da Área de Preservação Permanente e da Reserva Legal, assim como outras incumbências incidentes sobre o imóvel e decorrentes da função ecológica da propriedade, constitui obrigação propter rem; portanto, parte inseparável do título imobiliário, inexistindo, no ordenamento jurídico brasileiro, direito adquirido a degradar ou poluir, ou a desmatamento realizado.(...)

7. Recurso Especial parcialmente provido.

(REsp 1307026/BA, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 16/06/2015, DJe 17/11/2015)

(Questão 7: CESPE AJ TJDFT/TJDFT/Judiciária/Oficial de Justiça Avaliador Federal/2015) A respeito das sociedades de economia mista, da convalidação de atos administrativos, da concessão de serviços públicos e da desapropriação, julgue o item a seguir.

A União poderá desapropriar, por utilidade pública, bem do Distrito Federal, desde que o faça mediante decreto e indenização prévia.

Comentários:

Item Falso.

Necessária prévia autorização legislativa para que a União possa desapropriar bem do Distrito Federal, conforme §2º, do artigo 2º, do Decreto-Lei 3.365/41:

> *§ 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.*

(Questão 8: CESPE Adv (AGU)/AGU/2006) O conceito de retrocessão surge do latim retrocessus. Retrocessão é retrocesso, retrocedimento, recuo, regredimento. Exprime a ação de voltar para trás, de retroagir, de regressar ou retroceder. É também denominada reversão ou reaquisição. Tecnicamente, significa o ato pelo qual aquele que adquire determinado bem o transfere para a pessoa de quem o adquirira. No mundo jurídico é, portanto, a devolução do domínio expropriado, para que se integre ou regresse ao patrimônio daquele de quem foi tirado, pelo mesmo preço da desapropriação.

Mariana Caribe Almeida. Natureza jurídica da retrocessão. In: Internet: <http://www.juspodivm.com.br/artigos/artigos_165.html> (com adaptações).

Acerca da retrocessão, julgue o item subseqüente.

Apesar da grande discussão doutrinária acerca da natureza jurídica da retrocessão, os tribunais superiores brasileiros a têm considerado como um direito de natureza pessoal.

Comentários:

Item Falso.

O STF possui entendimento no sentido de que o direito a retrocessão é direito de natureza real.

(Questão 9: CESPE Adv (AGU)/AGU/2006) O direito de o particular pleitear as conseqüências pelo fato de seu imóvel desapropriado não ter sido utilizado para os fins declarados na desapropriação pode ser resolvido em perdas e danos.

Comentários:

Item Verdadeiro.

Trata-se do disposto no artigo 35 do Decreto-Lei 3.365/41:

> *Art. 35. Os bens expropriados, uma vez incorporados à Fazenda Pública, não podem ser objeto de reivindicação, ainda que fundada em nulidade do processo de desapropriação. Qualquer ação, julgada procedente, resolver-se-á em perdas e danos.*

(Questão 10: CESPE Proc (AGU)/AGU/2010) No item subsequente, é apresentada uma situação hipotética a respeito da desapropriação e do TCU, seguida de uma assertiva a ser julgada.

A União desapropriou um imóvel para fins de reforma agrária, mas, depois da desapropriação, resolveu utilizar esse imóvel para instalar uma universidade pública rural. Nessa situação, houve tredestinação lícita, de forma que o antigo proprietário não poderá pedir a devolução do imóvel.

Comentários:

Item Verdadeiro.

Efetivada a desapropriação, o poder público deve destinar o bem desapropriado à finalidade pública que justificou o ato expropriatório. Se não o fizer, ocorrerá o fenômeno da tredestinação.

Esta poderá ser lícita ou ilícita.

A tredestinação lícita ocorre quando o bem é desapropriado para um fim, mas lhe é dado fim diverso pelo poder público, porém ainda permanecendo o interesse público.

Exemplo: o poder público desapropria um terreno para a construção de uma escola, mas por questões de conveniência e oportunidade decide construir um hospital.

Já a tredestinação ilícita ocorre quando ao bem desapropriado é dado destino desprovido de interesse público (transferência do bem a terceiro, por exemplo).

O direito de retrocessão é, pois, aquele que assiste ao proprietário do bem exigi-lo de volta caso, após efetivada a desapropriação, a ele seja dada destinação desprovida de interesse público.

Assim, sempre será cabível o direito de retrocessão em caso de tredestinação ilícita, não em caso de tredestinação lícita.

Trata-se de instrumento previsto no artigo 519 do Código Civil:

Art. 519. Se a coisa expropriada para fins de necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, não tiver o destino para que se desapropriou, ou não for utilizada em obras ou serviços pblicos, caberá ao expropriado direito de preferência, pelo preço atual da coisa.

Assim, a Administração deverá dar o direito de preferência sobre o bem ao particular, acaso deseje alienar o imóvel desapropriado.

(Questão 11: CESPE Proc (AGU)/AGU/2010) O procedimento de desapropriação por utilidade pública de imóvel residencial urbano não admite a figura da imissão provisória na posse.

Comentários:

Item Falso.

A imissão provisória na posse do imóvel pelo Poder Público difere em razão do tipo do imóvel.

É que a imissão provisória na posse do imóvel rural pode ocorrer acaso alegue o expropriante urgência e deposite em juízo a quantia que entende devida pelo imóvel, podendo o proprietário levantar 80% do valor depositado.

Já a imissão provisória na posse de imóvel residencial urbano sujeito a desapropriação segue o disposto no Decreto-Lei 1.075/70:

Art 3º Quando o valor arbitrado fôr superior à oferta, o juiz só autorizará a imissão provisória na posse do imóvel, se o expropriante complementar o depósito para que êste atinja a metade do valor arbitrado.

Assim, é admitida a imissão provisória no imóvel residencial urbano é admitida, contudo, em procedimento diferenciado relativo ao imóvel rural.

(Questão 12: CESPE Proc (AGU)/AGU/2010) Segundo entendimento do STF, é inconstitucional a previsão legal que limita a quantia a ser arbitrada a título de honorários advocatícios na ação de desapropriação a um valor entre 0,5% e 5% da diferença entre o preço oferecido e a indenização obtida.

Comentários:

Item Falso.

O STF considerou inconstitucional a limitação de valores dos honorários advocatícios em ações de desapropriação.

Contudo os percentuais, permanecem vigentes.

Assim, a base de cálculo dos honorários advocatícios é a diferença entre a oferta e a indenização, além dos valores devidos a título de juros compensatórios e moratórios, tudo corrigido monetariamente. Sobre este valor, incide o percentual de 0,5% a 5%, a título de honorários advocatícios, sem limitação de teto.

(Questão 13: CESPE JF TRF1/TRF 1/2015) A União publicou decreto expropriatório por utilidade pública de imóvel urbano. No decreto, declarouse o interesse de instalar, no referido imóvel, a sede de determinado órgão público federal. A administração pública imitiuse na posse do bem e realizou as reformas necessárias. Em seguida, as atividades do órgão público foram inauguradas no imóvel. O prazo do decreto expropriatório caducou sem que a administração propusesse acordo para o pagamento da indenização nem ajuizasse, para esse fim, a ação judicial.

Acerca dessa situação hipotética, assinale a opção correta à luz das normas e precedentes jurisprudenciais a respeito da desapropriação.

a) A ação de indenização tem natureza pessoal e deve ser proposta pelo proprietário no foro de domicílio da pessoa jurídica expropriante.

b) Conforme o entendimento atual do STJ, o prazo para a interposição da ação indenizatória, pelo proprietário, é de vinte anos, contados da imissão na posse. c) O proprietário poderá obter a restituição do bem mediante a propositura de ação reivindicatória contra a União.

d) Ocorreu desapropriação indireta, que, comparada à desapropriação comum, caracterizase pela inversão entre as fases de pagamento da indenização e apossamento do bem desapropriado.

e) Não houve ilegalidade na imissão na posse ocorrida, visto que o ato administrativo é dotado de autoexecutoriedade e decorreu dos poderes transferidos à administração pelo decreto expropriatório.

Comentários:

Alternativa correta, letra D.

De acordo com Marcelo Alexandrino (2015, pg. 1082):

Desapropriação indireta é o fato administrativo por meio do qual o Estado se apropria de bem particular, sem observância dos requisitos da declaração e indenização prévia.

Trata-se, pois, de desapropriação sem o atendimento das formalidades legais, correspondendo a um esbulho estatal e ocorre quando o Poder Público interfere na propriedade do particular e lá pratica atos de domínio, sem prévia ação ou título.

De fato, a conduta da Administração foi ilegal, eis que necessária prévia decisão judicial autorizando a União a imitir-se na posse do imóvel.

Neste sentido, tem-se a LC 76/93.

Art. 6º O juiz, ao despachar a petição inicial, de plano ou no prazo máximo de quarenta e oito horas:

I - mandará imitir o autor na posse do imóvel;

(Questão 14: CESPE Proc (PGE BA)/PGE BA/2014) Caso um governador resolva desapropriar determinado imóvel particular com o objetivo de construir uma creche para a educação infantil e, posteriormente, com fundamento no interesse público e em situação de urgência, mude a destinação do imóvel para a construção de um hospital público, o ato deve ser anulado, por configurar tredestinação ilícita.

Comentários:

Item Falso, eis que se trata neste caso de tredestinação lícita.

Efetivada a desapropriação, o poder público deve destinar o bem desapropriado à finalidade pública que justificou o ato expropriatório. Se não o fizer, ocorrerá o fenômeno da tredestinação.

Esta poderá ser lícita ou ilícita.

A tredestinação lícita ocorre quando o bem é desapropriado para um fim, mas lhe é dado fim diverso pelo poder público, porém ainda permanecendo o interesse público. Exemplo: o poder público desapropria um terreno para a construção de uma escola, mas por questões de conveniência e oportunidade decide construir um hospital.

Já a tredestinação ilícita ocorre quando ao bem desapropriado é dado destino desprovido de interesse público (transferência do bem a terceiro, por exemplo).

(Questão 15: CESPE Def PF/DPU/2010) O poder público pode intervir na propriedade do particular por atos que visem satisfazer as exigências coletivas e reprimir a conduta antissocial do particular. Essa intervenção do Estado, consagrada na Constituição Federal, é regulada por leis federais que disciplinam as medidas interventivas e estabelecem o modo e a forma de sua execução, condicionando o atendimento do interesse público ao respeito às garantias individuais previstas na Constituição. Acerca da intervenção do Estado na propriedade particular, julgue o item subsequente.

As indenizações referentes a processo de desapropriação sempre devem ser pagas em moeda corrente ao expropriado.

Comentários:

Item Falso, eis que há hipóteses de desapropriação que são pagas em títulos da dívida.

Exemplo disto temos a desapropriação urbanística e a desapropriação para reforma agrária que é parcialmente paga em títulos.

O **sempre** previsto na questão tornou o item falso.

(Questão 16: CESPE - CL (SEN)/SEN/Transportes e Desenvolvimento Urbano/2002) O parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios, o imposto predial e territorial urbano (IPTU) progressivo no tempo e a desapropriação são instrumentos de política urbana que, se bem aplicados, podem promover uma reforma urbana estruturada por política fundiária que garanta a função social da cidade e da propriedade. Em relação a esses instrumentos, julgue o item seguinte.

O Estatuto da Cidade estabelece que, decorridos cinco anos sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização, o município deverá proceder à aplicação do IPTU progressivo no tempo.

Comentários:

Item Falso.

Passados cinco anos da cobrança do IPTU progressivo sem o cumprimento das obrigações por parte do proprietário, **poderá** o Município proceder à desapropriação do imóvel com pagamento em títulos da dívida pública.

De acordo com o Estatuto das Cidades:

*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.*

(Questão 17: CESPE - CL (SEN)/SEN/Transportes e Desenvolvimento Urbano/2002) É estabelecido no Estatuto da Cidade que, 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.

Comentários:

Item Verdadeiro.

Passados cinco anos da cobrança do IPTU progressivo sem o cumprimento das obrigações por parte do proprietário, **poderá** o Município proceder à desapropriação do imóvel com pagamento em títulos da dívida pública.

De acordo com o Estatuto das Cidades:

*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.*

(Questão 18: FCC - DP MA/DPE MA/2009) O Estatuto da Cidade prevê a possibilidade de cobrança do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo no tempo, como

sanção à não-utilização ou subutilização do imóvel urbano. O prazo mínimo no qual o IPTU progressivo pode ser cobrado antes da desapropriação com pagamento em títulos e a alíquota máxima do tributo são, respectivamente,

a) 5 exercícios consecutivos e 15%.

b) 5 exercícios consecutivos e 12%.

c) 3 exercícios consecutivos e 15%.

d) 3 exercícios consecutivos e 12%.

e) 3 exercícios consecutivos e 10%.

Comentários:

Alternativa correta, letra A, por refletir o disposto no Estatuto das Cidades

Art. 7º Em caso de descumprimento das condições e dos prazos previstos na forma do caput do art. 5o desta Lei, ou não sendo cumpridas as etapas previstas no § 5o do art. 5o desta Lei, o Município procederá à aplicação do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo, mediante a majoração da alíquota pelo ***prazo de cinco anos consecutivos****.*

§ 1º O valor da alíquota a ser aplicado a cada ano será fixado na lei específica a que se refere o caput do art. 5o desta Lei e não excederá a duas vezes o valor referente ao ano anterior, ***respeitada a alíquota máxima de quinze por cento****.*

(Questão 19: CESPE - Proc DF/PGDF/2013) A respeito do Estatuto da Cidade, da desapropriação e das regras de uso do solo urbano no DF, julgue o item que se segue.

Caso o imóvel urbano seja considerado subutilizado, o proprietário deverá ser notificado pelo Poder Executivo municipal, averbando-se a notificação no cartório de títulos e documentos.

Comentários:

Item Falso.

A notificação deve ser averbada no Cartório de Registro de Imóveis.

Estatuto das Cidades. Artigo 5º:

§ 2º O proprietário será notificado pelo Poder Executivo municipal para o cumprimento da obrigação, devendo a notificação ser averbada no cartório de registro de imóveis.

(Questão 20: FCC - Proc Jud (Recife)/Pref Recife/2003) Determinada Lei municipal, para dar aplicação a instrumento do Estatuto da Cidade e do Plano Diretor do Município, estabelece, dentre outras, as seguintes regras sobre a desapropriação de imóvel urbano com pagamento em títulos da dívida pública:

I. Os títulos serão resgatados no prazo de até 20 anos, em prestações anuais iguais e sucessivas.

II. Os títulos terão poder liberatório para pagamento de tributos municipais.

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

Dessas regras, APENAS a

a) I está de acordo com o Estatuto da Cidade.

b) II está de acordo com o Estatuto da Cidade.

c) III está de acordo com o Estatuto da Cidade.

d) I e a II estão de acordo com o Estatuto da Cidade.

e) I e a III estão de acordo com o Estatuto da Cidade.

Comentários:

Alternativa correta, letra C: apenas o item III está de acordo com o Estatuto das Cidades.

Trata-se de questão que poderia ser resolvida apenas com a letra da lei.

Os dispositivos necessários ao fiel entendimento da questão são:

*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.*

*§ 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.*

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

§ 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.

(Questão 21: FCC - Proc (São Luís)/Pref SL/2016) Em relação à desapropriação prevista no art. 182, § 4º, III da Constituição Federal, estruturada para o descumprimento da função social da propriedade, é correto afirmar que:

a) será paga com prévia e justa indenização em dinheiro.

b) após o imóvel ser incorporado ao patrimônio público, o Município pode destinar o aproveitamento do imóvel quando e como entender necessário.

c) é uma possibilidade para punir o proprietário que não cumpre a função social de seu imóvel urbano como mecanismo alternativo ao IPTU progressivo.

d) é o proprietário faltoso que dá causa a ela.

e) o pagamento será em títulos da dívida pública resgatáveis em até cinco anos.

Comentários:

Alternativa correta, Letra D.

Em verdade, apenas ocorrerá a desapropriação urbanística se o proprietário permanecer sem edificar, parcelar ou utilizar o imóvel. É, pois, em razão da falta do proprietário que se permite a desapropriação urbanística.

As alternativas A e E estão falsas, eis que o pagamento ocorrerá mediante a emissão de títulos da dívida pública com prazo de resgate de 10 (dez) anos.

*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.***

*§ 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.*

A alternativa B está falsa, uma vez que o Município deve proceder ao adequado aproveitamento do imóvel no prazo máximo de cinco anos:

Art. 8º.

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

O Estatuto das Cidades, inclusive, pune o Prefeito que não o fizer:

Art. 52. Sem prejuízo da punição de outros agentes públicos envolvidos e da aplicação de outras sanções cabíveis, o Prefeito incorre em improbidade administrativa, nos termos da Lei no 8.429, de 2 de junho de 1992, quando:

II – deixar de proceder, no prazo de cinco anos, o adequado aproveitamento do imóvel incorporado ao patrimônio público, conforme o disposto no § 4o do art. 8o desta Lei;

A alternativa C está falsa, uma vez que a desapropriação não é alternativa ao IPTU progressivo no tempo, mas uma ação sucessiva, tomada após o prévio aumento do IPTU progressivo.

(Questão 22 – FCC – Procurador do Município de São Paulo – 2008) O Município de São Paulo desapropriou, por meio de regular processo judicial, um terreno de grandes extensões para fins de implantação de programa habitacional para famílias de baixa renda. Após a expedição da competente carta de adjudicação e do lançamento do registro do imóvel em nome do Município, identificou-se que a região onde se situava o imóvel não mais apresentava demanda habitacional. Neste sentido, após a edição de lei autorizativa, a Municipalidade iniciou procedimento de concorrência para alienação onerosa do imóvel, comprometendo-se a destinar o produto da venda para aquisição de área em região mais apropriada, mantida a finalidade inicial, sem oferecer o bem, em preferência, ao expropriado.

O procedimento adotado pela Municipalidade

a) não ensejou desvio de finalidade, sendo facultado ao expropriado o direito de pleitear no procedimento licitatório o reconhecimento de seu direito de preferência, não lhe assistindo, no entanto, fundamento para deduzir o reconhecimento de seu direito de retrocessão.

b) dá ensejo a que o expropriado pleiteie, judicialmente, a revogação do decreto expropriatório de seu imóvel, em face do inequívoco desvio de finalidade.

c) não ensejou desvio de finalidade e, como tal, não violou direito subjetivo do administrado, que deve concorrer pela aquisição do imóvel na licitação em igualdade de condições com outros interessados.

d) dá ensejo a que o expropriado demande em juízo o reconhecimento de seu direito de retrocessão.

e) demonstra ter havido adestinação em relação ao bem público, restando ao expropriado o direito de pleitear, judicialmente, as perdas e danos, que são presumidos.

Comentários:

Alternativa correta, letra D.

Efetivada a desapropriação, o poder público deve destinar o bem desapropriado à finalidade pública que justificou o ato expropriatório. Se não o fizer, ocorrerá o fenômeno da tredestinação.

Esta poderá ser lícita ou ilícita.

A tredestinação lícita ocorre quando o bem é desapropriado para um fim, mas lhe é dado fim diverso pelo poder público, porém ainda permanecendo o interesse público. Exemplo: o poder público desapropria um terreno para a construção de uma escola, mas por questões de conveniência e oportunidade decide construir um hospital.

Já a tredestinação ilícita ocorre quando ao bem desapropriado é dado destino desprovido de interesse público (transferência do bem a terceiro, por exemplo).

O direito de retrocessão é, pois, aquele que assiste ao proprietário do bem exigi-lo de volta caso, após efetivada a desapropriação, a ele seja dada destinação desprovida de interesse público. Assim, sempre será cabível o direito de retrocessão em caso de tredestinação ilícita.

Trata-se de instrumento previsto no artigo 519 do Código Civil:

> *Art. 519. Se a coisa expropriada para fins de necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, não tiver o destino para que se desapropriou, ou não for utilizada em obras ou serviços públicos, caberá ao expropriado direito de preferência, pelo preço atual da coisa.*

Assim, a Administração deverá dar o direito de preferência sobre o bem ao particular, acaso deseje alienar o imóvel desapropriado.

As alternativas A e C estão falsas, eis que houve sim desvio de finalidade do ato expropriatório.

A alternativa B está falsa, uma vez que o particular não poderá pleitear a revogação do decreto expropriatório, mas o direito de retrocessão.

A alternativa E está falsa uma vez que ADESTINAÇÃO seria a ausência de qualquer finalidade dada ao bem após finalizada a desapropriação. Na hipótese do quesito, o Município está sim dando uma finalidade ao bem (alienando-o por meio de licitação).

(Questão 23 – FCC –Defensor Público/SP – 2013) A desapropriação por interesse social, nos termos da Lei nº 4.132/62 se dá para

a) a proteção do solo e a preservação de cursos e mananciais de água e de reserva florestal.

b) o aproveitamento industrial das minas e jazidas minerais, das águas e da energia hidráulica.

c) a exploração ou conservação dos serviços públicos.

d) o funcionamento de transporte coletivo.

e) a construção de edifícios públicos.

Comentários:

Alternativa correta, letra A.

Questão decoreba.

A desapropriação por interesse social será cabível, nos termos da Lei 4.132/62, artigo 2º:

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;

(...) 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 habilitação, 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.

(Questão 24 – FCC –Procurador do Município de Cuiabá – 2014) No tocante à desapropriação, o Município

a) tem competência exclusiva para executar a desapropriação- sanção, em caso de descumprimento da função social da propriedade urbana.

b) possui competência para legislar acerca do procedimento desapropriatório, no tocante às desapropriações necessárias ao desenvolvimento urbano.

c) não possui competência para desapropriar por interesse social imóveis situados em zona rural.

d) tem competência declaratória e executória, sendo que ambas são indelegáveis.

e) pode desapropriar bens pertencentes à União e aos Estados, mediante autorização legislativa desses entes.

Comentários:

Alternativa correta, letra A.

Isto porque cabe ao município a desapropriação por descumprimento da função social da propriedade urbana.

A alternativa B está falsa uma vez que o Município não possui competência para legislar acerca do procedimento licitatório.

A alternativa C está falsa, eis que imóveis situados na zona rural do município não se confundem com desapropriação para fins de reforma agrária (esta sim exclusiva da União).

A alternativa D está falsa, uma vez que é possível a delegação da competência executória da desapropriação.

Já a alternativa E está falsa uma vez que o Município não poderá desapropriar bens dos entes maiores:

PROCESSO CIVIL. ADMINISTRATIVO. DESAPROPRIAÇÃO. QUESTÃO DE ORDEM PÚBLICA. INSTÂNCIAS ORDINÁRIAS. CONHECIMENTO DE OFÍCIO. POSSIBILIDADE. ADMINISTRATIVO. DESAPROPRIAÇÃO INTENTADA POR MUNICÍPIO. BEM DE PROPRIEDADE DE AUTARQUIA DO ESTADO DE SÃO PAULO. IMPOSSIBILIDADE. AUSÊNCIA DE AUTORIZAÇÃO.

1. Recurso especial proveniente de agravo de instrumento interposto contra decisão que, em ação de desapropriação, acolheu os embargos de declaração e determinou o recolhimento do mandado de imissão provisória na posse.

2. Inexiste preclusão, pois a questão de ordem pública conhecida de ofício é afeta à constituição e ao desenvolvimento válido e regular do processo. Desse modo, as instâncias ordinárias não poderiam se eximir de examiná-la, por força do § 3º do art. 267 do Código de Processo Civil.

*3. O art. 2º, § 2º, do Decreto-Lei n. 3.365/41 veda a pretensão do recorrente em desapropriar bem público pertencente à autarquia estadual, ou seja, **a Lei é explícita ao autorizar os Estados a desapropriarem bens do Município, mas, implicitamente, veda o inverso. Desse modo, deve ser***

aplicado, por analogia, o entendimento adotado pelo Superior Tribunal de Justiça no sentido de que "É vedado ao Município desapropriar bens de propriedade da União ou de suas autarquias e fundações, sem prévia autorização, por decreto, do Presidente da República*. Precedentes" (REsp 1.188.700/MG, Rel.*

Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, julgado em 18/05/2010, DJe 25/05/2010) Recurso especial improvido.

(REsp 1435517/SP, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 28/04/2015, DJe 06/05/2015)

(Questão 25 – FCC – Procurador do Estado do Mato Grosso – 2011) A Administração desapropriou um terreno particular para construção de uma escola, porém, por insuficiência de recursos orçamentários, desistiu da construção. Nessa situação, poderá

a) dar ao terreno destinação diversa daquela que originou a desapropriação, mediante o instituto da retrocessão.

b) alienar o terreno a outro particular, independentemente de oferecimento prévio ao expropriado, desde que já tenha pago a integralidade da indenização.

c) exigir do expropriado a restituição do valor da indenização, mediante a devolução a este do terreno desapropriado, expurgando-se os juros compensatórios.

d) alienar o terreno por meio de procedimento licitatório, oferecendo-o, previamente, ao expropriado, sob pena de caracterizar tredestinação.

e) alienar o terreno, exclusivamente ao expropriado, por valor estabelecido em avaliação atualizada.

Comentários:

Alternativa correta, letra D.

Efetivada a desapropriação, o poder público deve destinar o bem desapropriado à finalidade pública que justificou o ato expropriatório. Se não o fizer, ocorrerá o fenômeno da tredestinação.

Esta poderá ser lícita ou ilícita.

A tredestinação lícita ocorre quando o bem é desapropriado para um fim, mas lhe é dado fim diverso pelo poder público, porém ainda permanecendo o interesse público. Exemplo: o poder público desapropria um terreno para a construção de uma escola, mas por questões de conveniência e oportunidade decide construir um hospital.

Já a tredestinação ilícita ocorre quando ao bem desapropriado é dado destino desprovido de interesse público (transferência do bem a terceiro, por exemplo).

O direito de retrocessão é, pois, aquele que assiste ao proprietário do bem exigi-lo de volta caso, após efetivada a desapropriação, a ele seja dada destinação desprovida de interesse público. Assim, sempre será cabível o direito de retrocessão em caso de tredestinação ilícita.

Trata-se de instrumento previsto no artigo 519 do Código Civil:

Art. 519. Se a coisa expropriada para fins de necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, não tiver o destino para que se desapropriou, ou não for utilizada em obras ou serviços públicos, caberá ao expropriado direito de preferência, pelo preço atual da coisa.

Assim, a Administração deverá dar o direito de preferência sobre o bem ao particular, acaso deseje alienar o imóvel desapropriado.

A alternativa A está falsa por descrever o fenômeno da tredestinação ilícita e não da retrocessão.

A alternativa B está falsa por desrespeitar o artigo 519 do Código Civil acima transcrito.

A alternativa C está falsa em razão de não permitir o pagamento dos juros compensatórios (mesmo o particular tendo ficado por todo este tempo sem seu patrimônio).

A alternativa E está falsa eis que a Administração poderá alienar o bem a terceiros, desde que respeite o direito de preferência.

(Questão 26 – FCC – Procurador do Estado/RN – 2014) O Poder Público desapropriou vários imóveis objetivando a construção de um grande complexo hospitalar. Contudo, antes de iniciar a licitação para a contratação das obras, verificou que os recursos orçamentários disponíveis não seriam suficientes para fazer frente ao empreendimento, desistindo, assim, da sua execução. Considerando a disciplina legal aplicável,

a) não poderá dar aos imóveis desapropriados destinação diversa daquela prevista na declaração de utilidade pública, estando obrigado a aliená-los para recuperar os recursos orçamentários despendidos com o pagamento das indenizações.

b) poderá alienar os imóveis, mediante procedimento licitatório, independentemente de oferecimento prévio aos expropriados, desde que já tenha pago a integralidade das indenizações devidas.

c) poderá alienar os imóveis ou exigir dos expropriados a restituição do valor já recebido a título de indenização, com a correspondente devolução do imóvel, expurgando-se os juros compensatórios.

d) poderá alienar onerosamente os imóveis por meio de procedimento licitatório, na hipótese de não vislumbrar utilidade pública para os mesmos, devendo,

obrigatoriamente oferecê-los previamente aos respectivos expropriados para aquisição pelo valor atual dos bens.

e) somente poderá alienar os imóveis aos expropriados ou seus sucessores, por valor estabelecido em avaliação atualizada, que não poderá superar o montante pago a título de indenização, incluindo os juros moratórios e compensatórios.

Comentários:

Alternativa correta, letra D.

Efetivada a desapropriação, o poder público deve destinar o bem desapropriado à finalidade pública que justificou o ato expropriatório. Se não o fizer, ocorrerá o fenômeno da tredestinação.

Esta poderá ser lícita ou ilícita.

A tredestinação lícita ocorre quando o bem é desapropriado para um fim, mas lhe é dado fim diverso pelo poder público, porém ainda permanecendo o interesse público. Exemplo: o poder público desapropria um terreno para a construção de uma escola, mas por questões de conveniência e oportunidade decide construir um hospital.

Já a tredestinação ilícita ocorre quando ao bem desapropriado é dado destino desprovido de interesse público (transferência do bem a terceiro, por exemplo).

O direito de retrocessão é, pois, aquele que assiste ao proprietário do bem exigi-lo de volta caso, após efetivada a desapropriação, a ele seja dada destinação desprovida de interesse público. Assim, sempre será cabível o direito de retrocessão em caso de tredestinação ilícita.

Trata-se de instrumento previsto no artigo 519 do Código Civil:

Art. 519. Se a coisa expropriada para fins de necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, não tiver o destino para que se desapropriou, ou não for utilizada em obras ou serviços públicos, caberá ao expropriado direito de preferência, pelo preço atual da coisa.

Assim, a Administração deverá dar o direito de preferência sobre o bem ao particular, acaso deseje alienar o imóvel desapropriado.

As alternativas A e B estão falsas eis que a Administração até poderá alienar o bem a terceiros, desde que respeite o direito de preferência.

A alternativa C está falsa em razão de não permitir o pagamento dos juros compensatórios (mesmo o particular tendo ficado por todo este tempo sem seu patrimônio).

A alternativa B está falsa por desrespeitar o artigo 519 do Código Civil acima transcrito.

A alternativa E está falsa eis que a Administração poderá alienar o imóvel a terceiros, desde que respeite o direito de preferência.

(Questão 27 – FCC – Procurador do Município de Campinas – 2016) A abertura de uma importante rodovia exige a aquisição das áreas abrangidas pelo seu perímetro. Durante o levantamento fundiário dos imóveis abrangidos pelo perímetro da ampliação de rodovia, o ente expropriante identificou um grupo de imóveis que constituíam terreno de marinha, sob regime enfitêutico.

Diante dessa constatação,

a) será necessário alterar o traçado da rodovia, em razão da vedação legal à desapropriação de bens públicos, especialmente no que se refere aos Estados em relação a bens da União.

b) a administração deverá aguardar que os enfiteutas solicitem autorização da União para transferência dominial do domínio útil dos imóveis.

c) o Estado poderá desapropriar o domínio útil dos imóveis, indenizando os enfiteutas pelo valor apurado para esse direito, sendo recomendado apresentar à União requerimento para remição do foro.

d) a desapropriação poderá prosseguir regularmente, tendo em vista que essa intervenção do Estado acarreta a extinção da enfiteuse, cabendo à União parte da indenização correspondente ao valor do domínio real e do montante que seria necessário para remir o foro.

e) caberá a celebração de convênio entre Estado e União, para que esta autorize a implantação do serviço público por meio de desapropriação, com remuneração proporcional ao laudêmio e ao número de foros necessários para remição.

Comentários:

Alternativa correta, letra C.

Na hipótese, poderá a Administração desapropriar o domínio útil dos imóveis. Neste sentido:

ADMINISTRATIVO - RECURSO ESPECIAL - DESAPROPRIAÇÃO DE IMÓVEL ENFITEUTICO - FIXAÇÃO DA INDENIZAÇÃO - APLICAÇÃO DO ART. 103, § 2º, DO DECRETO-LEI N.º 9.760/46.

1. A tese jurídica abstraída no recurso especial gira em torno do valor da indenização do domínio útil de imóvel desapropriado pela municipalidade.

2. O art. 103, § 2°, do Dec. Lei 9.760/46, com a redação dada pela Lei 9.636/98, regulou especificamente a indenização de imóvel enfiteutico desapropriado, não mais cabendo a aplicação do revogado artigo 693 do Código Civil de 1916. Precedentes.

3. O Dec. Lei 9.760/46 trata de bens da União, o que não impede seja aplicado quando em litígio desapropriação de imóvel pertencente aos demais entes da Federação.

4. Recurso especial provido.

(REsp 923.530/RJ, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 01/09/2009, DJe 22/09/2009)

(Questão 28 – FCC – Procurador do Estado/MT – 2011) Em relação à reforma agrária é INCORRETO afirmar:

a) Toda pequena e média propriedade rural são insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária.

b) A propriedade rural improdutiva que não cumprir sua função social poderá ser desapropriada para fins de reforma agrária.

c) A competência para desapropriar para fins de reforma agrária é exclusiva da União.

d) Na desapropriação para fins de reforma agrária, a indenização será prévia e justa em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até 20 anos, a partir do segundo ano de sua emissão.

e) As benfeitorias úteis e necessárias serão indenizadas em dinheiro.

Comentários:

A questão pedia o item **incorreto.**

Assim, deveria o aluno assinalar a letra A.

É que nem toda pequena e média propriedade rural serão insuscetíveis de desapropriação. Segundo o artigo 185, da Constituição Federal:

Artigo 185. São insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária:

*I - a pequena e média propriedade rural, assim definida em lei, **desde que seu proprietário não possua outra;***

(Questão 29 – FCC – Promotor de Justiça/MPE - PA – 2014) A União editou Decreto de Desapropriação da Fazenda Santa Rita, localizada no Estado do Pará, declarando interesse social para fins de reforma agrária. Após este ato, ingressou

administrativamente no imóvel, com auxílio de força policial, para promover sua vistoria e avaliação. A conduta da Administração pública foi

a) legal, uma vez que a edição do Decreto, neste caso, autoriza a Administração pública a ingressar no imóvel, com auxílio de força policial, sem necessidade de autorização judicial.

b) legal, uma vez que a Administração pública pode, em qualquer situação, ingressar na propriedade privada, com auxilio de força policial, valendo-se de seu Poder de Polícia.

c) ilegal, diante da necessidade de haver uma autorização formal do Conselho Federal da Reforma Agrária.

d) ilegal, diante da necessidade de haver, neste caso, prévia autorização judicial.

e) ilegal pelo uso da força policial, que não é admitido nos conflitos de reforma agrária.

Comentários:

Alternativa Correta, letra D.

De fato, a conduta da Administração foi ilegal, eis que necessária prévia decisão judicial autorizando a União a imitir-se na posse do imóvel.

Neste sentido, tem-se a LC 76/93.

Art. 6º O juiz, ao despachar a petição inicial, de plano ou no prazo máximo de quarenta e oito horas:

I - mandará imitir o autor na posse do imóvel;

(Questão 30: CESPE TNS (PRF)/PRF/2012) Julgue o item subsequente, relativo a bens públicos, desapropriação e intervenções do Estado no domínio econômico.

A propriedade produtiva não pode ser desapropriada, ainda que a justificativa para a desapropriação seja a realização de reforma agrária.

Comentários:

Entendo que o item seja Falso.

Isto porque a propriedade produtiva poderá ser desapropriada para outros fins que não reforma agrária (utilidade pública, por exemplo).

Contudo, infelizmente o CESPE manteve o gabarito (*http://www.cespe.unb.br/concursos/DPRF_12_ADMINISTRATIVO/*) como VERDADEIRO.

26 – QUESTÕES SEM COMENTÁRIOS

26.1 – QUESTÕES OBJETIVAS

(Questão 1: UFMT - Proc Mun (Pref VG)/Pref VG (MT)/2018) Considerando que a fiscalização de trânsito é atividade que expressa o poder de polícia conferido à Administração Pública, assinale a afirmativa correta.

a) O exercício do poder de polícia de trânsito é prerrogativa exclusiva das entidades policiais, a quem a Constituição Federal conferiu as funções de promoção da segurança pública.

b) Às guardas municipais compete as funções de proteção de bens, serviços e instalações do Município, as quais não podem ser cumuladas com o exercício de poder de polícia de trânsito.

c) É constitucional a atribuição às guardas municipais do exercício de poder de polícia de trânsito, inclusive para imposição de sanções administrativas legalmente previstas.

d) Dentro de sua esfera de atuação, os Municípios podem determinar que o poder de polícia de trânsito seja exercido pela guarda municipal, desde que excluída a aplicação de sanções administrativas.

(Questão 2: INDEPAC - Proc (Osasco)/Pref Osasco/2017) O Poder de Polícia consiste na prerrogativa conferida à Administração Pública para, com base na lei, restringir ou condicionar _ o exercício de direitos ao atendimento do interesse"- público, estando o conceito tratado, no plano legal, no art. 78 do Código Tributário Nacional. Com relação ao Poder de Polícia, assinale a alternativa correta.

a) A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça consolidou o entendimento de que não é possível a aplicação de sanções pecuniárias por sociedade de economia mista, facultado o exercício do poder de polícia fiscalizatório.

b) É inconstitucional a atribuição às guardas municipais do exercício de poder de polícia de trânsito, inclusive para imposição de sanções administrativas legalmente previstas.

c) O poder de polícia incide diretamente sobre indivíduos e há sanções de polícia administrativa que implicam em detenção ou reclusão de pessoas.

d) O exercício do poder de policia pode se dar tanto em face de todos os administrados em geral, com base na noção de supremacia geral, como em face de particulares que possuem vínculos especiais com o Estado, com base na noção de supremacia especial.

(Questão 3: FCC - Proc (São Luís)/Pref SL/2016) O Prefeito de um determinado Município celebrou convênio com empresa municipal para disciplinar as atribuições pertinentes ao serviço de trânsito local, que passariam a ser realizadas pelos funcionários daquela pessoa jurídica. De acordo com o que restou convencionado, os empregados dessa empresa, cujo escopo social assim autorizava, realizariam atividades de fiscalização em campo. O convênio firmado

a) disciplina, em verdade, a delegação de parcela do poder de polícia municipal à pessoa jurídica, o que dependeria da constituição de consórcio público, em razão da transferência de competência implícita.

b) veicula delegação do exercício de um dos espectros do poder de polícia que não é exclusivo da Administração direta, não implicando transferência de competência constitucional.

c) possui vício de inconstitucionalidade, tendo em vista que a delegação de poderes afetos ao Executivo demanda a edição de lei, a fim de garantir que não haja usurpação de competências privativas.

d) contraria entendimento do Supremo Tribunal Federal, que declarou indelegáveis todos os ciclos do poder de polícia quando se tratar de atividade com potencial de sancionamento de particulares.

e) poderia ter abrangido as outras facetas do poder de polícia, sendo necessário somente que as atividades a serem realizadas pela empresa estivessem contempladas no objeto social da mesma.

(Questão 4: PUC PR - Proc Mun (Maringá)/Pref Maringá/2015) Sobre o exercício do Poder de Polícia pela Administração Pública, assinale a alternativa CORRETA.

a) O exercício do Poder de Polícia legitima a cobrança de taxa, bastando para tal incidência a constatação da competência para fiscalizar a atividade e a existência de órgão ou aparato aptos a exercer a fiscalização, podendo ocorrer pela via presencial ou em local remoto.

b) O Poder de Polícia da Administração Pública pode ser caracterizado como o exercício de faculdade de aplicação do ônus público que consiste em regular, restringir ou limitar administrativamente, de modo legal e legítimo, o exercício dos direitos fundamentais de propriedade e de liberdade, de maneira a obter, mais positiva que negativamente, uma ordem pública capaz de viabilizar a coexistência dos direitos em sua totalidade, sem render ensejo à indenização, por não impor dano juridicamente injusto.

c) O Poder de Polícia, como prerrogativa inserida no regime jurídico administrativo a ser exercido de forma centralizada pelos entes que compõem a Administração Pública Direta, não pode ser objeto de delegação do Poder Público a entidades privadas, ainda

que integrantes da Administração Pública Indireta, como as empresas públicas e sociedades de economia mista.

d) O Poder de Polícia, tanto um privilégio quanto um dever da Administração Pública, é exercido para coibir o exercício desregrado de liberdades públicas, porquanto não são direitos irrestritos, passíveis de serem aniquilados, a critério da Administração Pública, em nome do interesse público, este sim, absoluto.

e) O que identifica o Poder de Polícia administrativo é a especial conexão entre o interesse perseguido – ligado à defesa de valores coletivos ou comuns – e a legítima limitação do exercício de liberdades individuais. As entidades que dispõem de tal capacidade, denominadas autoridades, são as titulares do Poder de Polícia da Administração Pública. Logo, entende-se por Poder de Polícia a prerrogativa pública que a Administração possui de delimitar atividades dos administrados, isto é, daqueles que estão sujeitos ao seu regime disciplinar administrativo, nos limites da respectiva autorização legal para tanto.

(Questão 5: NC-UFPR - Proc Mun (Curitiba)/Pref Curitiba/2015) Sobre o poder de polícia, é correto afirmar:

a) Um dos fundamentos do poder de polícia é o princípio da supremacia do interesse público sobre o particular.

b) O poder de polícia é uma das manifestações subjetivas da Administração Pública.

c) O princípio da proporcionalidade é um dos limites impostos ao exercício do poder de polícia, porém a ele (poder da polícia) não se aplica o princípio da motivação, por ser uma atividade de cunho discricionário.

d) São características do poder de polícia a coercibilidade, a autoexecutoriedade e a eficácia, esta considerada como a relação entre o direito individual e o dano a ser prevenido.

e) A competência do agente, por se situar no plano da eficácia da medida de polícia, deve ser observada, sob pena de ilegalidade da atuação administrativa.

(Questão 6: FGV - Proc (Niterói)/Pref Niterói/2014) A respeito do Poder de Polícia, assinale a afirmativa correta.

a) A polícia administrativa restringe o exercício das atividades ilícitas, vedadas pelo ordenamento e apresenta relacionamento direito e imediato com o Poder Judiciário.

b) A licença não pode ser negada ao particular quando este atende a todos os requisitos legais a sua obtenção.

c) A licença não pode estar sujeita a prazo de validade, mas pode ser anulada ante ilegalidade superveniente.

d) A autorização tendo sido outorgada por prazo certo, é possível a sua revogação por questão de conveniência administrativa.

e) A autorização é, em regra, ato administrativo vinculado, pelo qual a Administração consente no exercício de certa atividade.

(Questão 7: VUNESP - Proc (Pref SJC)/Pref SJC/2012) No que se refere aos poderes administrativos, assinale a alternativa correta.

a) Para o poder de polícia administrativa, há competências exclusivas e não concorrentes das três esferas estatais, dada a centralização político-administrativa decorrente do sistema constitucional.

b) O poder de polícia é o mecanismo de frenagem de que dispõe a Administração Pública para conter os abusos do direito coletivo.

c) A polícia administrativa especial é aquela que cuida genericamente da segurança, da salubridade e da moralidade pública.

d) A finalidade do poder de polícia é a proteção ao interesse público no seu sentido mais estrito.

e) Com a ampliação do campo de incidência do poder de polícia, chega-se hoje a utilizar esse poder até para a preservação da segurança nacional, que é, em última análise, a situação da tranquilidade e garantia que o Estado oferece ao indivíduo e à coletividade, para a consecução dos objetivos do cidadão e da nação em geral.

(Questão 8: IBFC - Proc (FJPO)/Pref Campinas/2011) Quando a Administração Pública apreende veículo de transporte clandestino de passageiros, obstando uma atividade que descumpre leis e regulamentos, fala-se no exercício do:

a) poder disciplinar.

b) poder de polícia.

c) poder regulamentar.

d) poder extroverso.

e) poder de mando.

(Questão 9: IBFC - Proc (FJPO)/Pref Campinas/2011) São atributos do Poder de Polícia:

a) impessoalidade, legitimidade, publicidade, eficiência.

b) discricionariedade, indisponibilidade, autoexecutoriedade.

c) discricionariedade, autoexecutoriedade, coercibilidade.

d) imperatividade, validade, legitimidade, publicidade, indisponibilidade.

e) presunção de veracidade, discricionariedade, legitimidade, eficiência e coercibilidade.

(Questão 10: VUNESP - Proc Jur (Alumínio)/Pref Alumínio/2011) O poder de polícia

a) pode restringir direitos individuais e interferir no interesse privado para resguardar o interesse público.

b) é indelegável, uma vez que o seu exercício é de competência obrigatória e exclusiva.

c) prepara a atuação da função jurisdicional penal e é executada pelos órgãos de segurança pública.

d) tem natureza exclusivamente repressiva.

e) depende de intervenção do Poder Judiciário para a sua execução.

(Questão 11: FCC - Proc (Teresina)/Pref Teresina/2010) NÃO exemplifica uma forma de atuação da polícia administrativa:

a) decreto sobre o regulamento de determinada profissão.

b) a interdição de atividade.

c) a apreensão de mercadorias deterioradas.

d) lei strictu sensu, isto é, emanada do Poder Legislativo, criando limitação administrativa.

e) a inspeção em estabelecimento, destinada à investigação de crime.

(Questão 12: FCC - Proc Mun (SP)/Pref SP/2008) É exemplo de ato administrativo praticado pela Administração Pública Municipal no exercício de seu poder de polícia preventivo:

a) interdição de estabelecimento comercial em funcionamento irregular.

b) apreensão de mercadorias comercializadas em bancas de comércio clandestino.

c) imposição de multa pela não apresentação de livros fiscais tempestivamente.

d) autorização para circulação excepcional de veículo durante o horário de rodízio.

e) declaração de utilidade pública ou de interesse social para fins de desapropriação.

(Questão 13: FCC - Proc Jud (Recife)/Pref Recife/2008) Considerando-se que a licença é ato administrativo vinculado e a autorização é ato administrativo discricionário é correto afirmar:

a) Somente a autorização traduz manifestação do poder de polícia da Administração Pública, porque exige análise de conveniência e oportunidade para sua prática.

b) Tanto a licença quanto a autorização são manifestações do poder de polícia, que pode compreender atuação discricionária ou vinculada da Administração Pública.

c) Tanto a licença quanto a autorização são manifestações do poder de polícia da Administração Pública, desde que ambas gozem dos atributos de exigibilidade e executoriedade.

d) Nenhum dos atos mencionados se traduz em manifestação do poder de polícia da Administração Pública porque são destituídos dos atributos de exigibilidade e executoriedade.

e) Somente a licença traduz manifestação do poder de polícia da Administração Pública, porque exige expressa previsão normativa para sua prática.

(Questão 14: PUC PR - Proc Mun (Curitiba)/Pref Curitiba/2007) Em relação ao poder de polícia, assinale a alternativa correta:

a) O poder de polícia é exercido pelo Estado enquanto legislador, pois apenas por lei se pode limitar e condicionar liberdades e direitos, enquanto que a função de polícia, como aplicação da lei, é exercida pelo Estado como administrador.

b) o fundamento do poder de polícia é o princípio da indisponibilidade do interesse público.

c) são características do poder de polícia a discricionariedade, a imperatividade e a facultatividade na tomada de decisão administrativa.

d) o poder de polícia visa prestar uma comodidade, um benefício material aproveitado diretamente pelo indivíduo, assegurando um direito subjetivo.

e) o poder de polícia manifesta-se exclusivamente por meios de atuação específicos.

(Questão 15: FCC - Proc Jud (Recife)/Pref Recife/2003) "Considera-se poder de polícia a atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público (...)".

A partir da definição constante do art. 78 do Código Tributário Nacional, é correto afirmar que o poder de polícia

a) é atividade estritamente vinculada, que não admite discricionariedade por parte da Administração.

b) compreende a faculdade de editar regulamentos disciplinadores dos direitos individuais, observados os limites legais.

c) pode ser objeto de delegação de competência, inclusive para entidades externas à Administração Pública.

d) restringe-se à prática de atos materiais pela Administração, condicionadores de direitos, tais como licenças e autorizações.

e) não pode ter por objeto direitos e liberdades individuais garantidos pela Constituição, que estão imunes à atuação do Poder Executivo.

26.2 – GABARITOS

Questão	Resposta		
1	C	9	C
2	A	10	A
3	B	11	E
4	A	12	D
5	A	13	B
6	B	14	A
7	E	15	B
8	B		

26.3 – COMENTÁRIOS

(Questão 1: UFMT - Proc Mun (Pref VG)/Pref VG (MT)/2018) Considerando que a fiscalização de trânsito é atividade que expressa o poder de polícia conferido à Administração Pública, assinale a afirmativa correta.

a) O exercício do poder de polícia de trânsito é prerrogativa exclusiva das entidades policiais, a quem a Constituição Federal conferiu as funções de promoção da segurança pública.

b) Às guardas municipais compete as funções de proteção de bens, serviços e instalações do Município, as quais não podem ser cumuladas com o exercício de poder de polícia de trânsito.

c) É constitucional a atribuição às guardas municipais do exercício de poder de polícia de trânsito, inclusive para imposição de sanções administrativas legalmente previstas.

d) Dentro de sua esfera de atuação, os Municípios podem determinar que o poder de polícia de trânsito seja exercido pela guarda municipal, desde que excluída a aplicação de sanções administrativas.

Comentários

Gabarito, letra C.

Conforme importante julgado do STF (RE nº 658570/MG):

DIREITO ADMINISTRATIVO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. PODER DE POLÍCIA. IMPOSIÇÃO DE MULTA DE TRÂNSITO. GUARDA MUNICIPAL. CONSTITUCIONALIDADE. 1. Poder de polícia não se confunde com segurança pública. O exercício do primeiro não é prerrogativa exclusiva das entidades policiais, a quem a Constituição outorgou, com exclusividade, no art. 144, apenas as funções de promoção da segurança pública. 2. A fiscalização do trânsito, com aplicação das sanções administrativas legalmente previstas, embora possa se dar ostensivamente, constitui mero exercício de poder de polícia, não havendo, portanto, óbice ao seu exercício por entidades não policiais. 3. O Código de Trânsito Brasileiro, observando os parâmetros constitucionais, estabeleceu a competência comum dos entes da federação para o exercício da fiscalização de trânsito. 4. Dentro de sua esfera de atuação, delimitada pelo CTB, os Municípios podem determinar que o poder de polícia que lhe compete seja exercido pela guarda municipal. 5. O art. 144, §8º, da CF, não impede que a guarda municipal exerça funções adicionais à de proteção dos bens, serviços e instalações do Município. Até mesmo instituições policiais podem cumular funções típicas de segurança pública com exercício de poder de polícia. Entendimento que não foi alterado pelo advento da EC nº 82/2014. 6. Desprovimento do recurso extraordinário e fixação, em repercussão geral, da seguinte tese: é constitucional a atribuição às guardas municipais do exercício de poder de polícia de trânsito, inclusive para imposição de sanções administrativas legalmente previstas.

(Questão 2: INDEPAC - Proc (Osasco)/Pref Osasco/2017) O Poder de Polícia consiste na prerrogativa conferida à Administração Pública para, com base na lei, restringir ou condicionar _ o exercício de direitos ao atendimento do interesse"- público, estando o conceito tratado, no plano legal, no art. 78 do Código Tributário Nacional. Com relação ao Poder de Polícia, assinale a alternativa correta.

a) A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça consolidou o entendimento de que não é possível a aplicação de sanções pecuniárias por sociedade de economia mista, facultado o exercício do poder de polícia fiscalizatório.

b) É inconstitucional a atribuição às guardas municipais do exercício de poder de polícia de trânsito, inclusive para imposição de sanções administrativas legalmente previstas.

c) O poder de polícia incide diretamente sobre indivíduos e há sanções de polícia administrativa que implicam em detenção ou reclusão de pessoas.

d) O exercício do poder de policia pode se dar tanto em face de todos os administrados em geral, com base na noção de supremacia geral, como em face de particulares que possuem vínculos especiais com o Estado, com base na noção de supremacia especial.

Comentários

Gabarito, letra A.

Conforme importante julgado do STJ:

> *ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. PODER DE POLÍCIA. TRÂNSITO. SANÇÃO PECUNIÁRIA APLICADA POR SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA. IMPOSSIBILIDADE. PRECEDENTES. 1. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça consolidou o entendimento de que não é possível a aplicação de sanções pecuniárias por sociedade de economia mista, facultado o exercício do poder de polícia fiscalizatório. Precedentes: EDcl no Resp 817.534/MG, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 25/5/2010, DJe 16/6/2010, AgRg no AREsp 539.558/MG, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 25/11/2014, DJe 3/12/2014, AgRg na Rcl 9.850/PR, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Primeira Seção, julgado em 14/11/2012, DJe 20/11/2012. 2. Agravo interno a que se nega provimento. (AgInt no AREsp 541532/MG, Segunda Turma, Rel. Ministra DIVA MALERBI*

(Questão 3: FCC - Proc (São Luís)/Pref SL/2016) O Prefeito de um determinado Município celebrou convênio com empresa municipal para disciplinar as atribuições pertinentes ao serviço de trânsito local, que passariam a ser realizadas pelos funcionários daquela pessoa jurídica. De acordo com o que restou convencionado, os empregados dessa empresa, cujo escopo social assim autorizava, realizariam atividades de fiscalização em campo. O convênio firmado

a) disciplina, em verdade, a delegação de parcela do poder de polícia municipal à pessoa jurídica, o que dependeria da constituição de consórcio público, em razão da transferência de competência implícita.

b) veicula delegação do exercício de um dos espectros do poder de polícia que não é exclusivo da Administração direta, não implicando transferência de competência constitucional.

c) possui vício de inconstitucionalidade, tendo em vista que a delegação de poderes afetos ao Executivo demanda a edição de lei, a fim de garantir que não haja usurpação de competências privativas.

d) contraria entendimento do Supremo Tribunal Federal, que declarou indelegáveis todos os ciclos do poder de polícia quando se tratar de atividade com potencial de sancionamento de particulares.

e) poderia ter abrangido as outras facetas do poder de polícia, sendo necessário somente que as atividades a serem realizadas pela empresa estivessem contempladas no objeto social da mesma.

Comentários

Gabarito, letra B.

Conforme visto nesta aula, a fiscalização pode ser delegada:

Fiscalização – A fiscalização consiste em verificar se o particular está respeitando as normas postas. Se nessa fiscalização for verificado o descumprimento de norma por parte do particular, o Estado aplica a respectiva sanção**. Os atos materiais de fiscalização podem ser delegados**, a exemplo de radares eletrônicos existentes nas rodovias para fiscalizar o cumprimento das normas de trânsito;

(Questão 4: PUC PR - Proc Mun (Maringá)/Pref Maringá/2015) Sobre o exercício do Poder de Polícia pela Administração Pública, assinale a alternativa CORRETA.

a) O exercício do Poder de Polícia legitima a cobrança de taxa, bastando para tal incidência a constatação da competência para fiscalizar a atividade e a existência de órgão ou aparato aptos a exercer a fiscalização, podendo ocorrer pela via presencial ou em local remoto.

b) O Poder de Polícia da Administração Pública pode ser caracterizado como o exercício de faculdade de aplicação do ônus público que consiste em regular, restringir ou limitar administrativamente, de modo legal e legítimo, o exercício dos direitos fundamentais de propriedade e de liberdade, de maneira a obter, mais positiva que negativamente, uma ordem pública capaz de viabilizar a coexistência dos direitos em sua totalidade, sem render ensejo à indenização, por não impor dano juridicamente injusto.

c) O Poder de Polícia, como prerrogativa inserida no regime jurídico administrativo a ser exercido de forma centralizada pelos entes que compõem a Administração Pública Direta, não pode ser objeto de delegação do Poder Público a entidades privadas, ainda que integrantes da Administração Pública Indireta, como as empresas públicas e sociedades de economia mista.

d) O Poder de Polícia, tanto um privilégio quanto um dever da Administração Pública, é exercido para coibir o exercício desregrado de liberdades públicas, porquanto não são direitos irrestritos, passíveis de serem aniquilados, a critério da Administração Pública, em nome do interesse público, este sim, absoluto.

e) O que identifica o Poder de Polícia administrativo é a especial conexão entre o interesse perseguido – ligado à defesa de valores coletivos ou comuns – e a legítima limitação do exercício de liberdades individuais. As entidades que dispõem de tal capacidade, denominadas autoridades, são as titulares do Poder de Polícia da Administração Pública. Logo, entende-se por Poder de Polícia a prerrogativa pública que a Administração possui de delimitar atividades dos administrados, isto é, daqueles que estão sujeitos ao seu regime disciplinar administrativo, nos limites da respectiva autorização legal para tanto.

Comentários

Gabarito, letra A.

Conforme destaque dos artigos 77 e 78 do CTB:

Art. 77. No âmbito da educação para o trânsito caberá ao Ministério da Saúde, mediante proposta do CONTRAN, estabelecer campanha nacional esclarecendo condutas a serem seguidas nos primeiros socorros em caso de acidente de trânsito.

Parágrafo único. As campanhas terão caráter permanente por intermédio do Sistema Único de Saúde - SUS, sendo intensificadas nos períodos e na forma estabelecidos no art. 76.

Art. 78. Os Ministérios da Saúde, da Educação e do Desporto, do Trabalho, dos Transportes e da Justiça, por intermédio do CONTRAN, desenvolverão e implementarão programas destinados à prevenção de acidentes.

Parágrafo único. O percentual de dez por cento do total dos valores arrecadados destinados à Previdência Social, do Prêmio do Seguro Obrigatório de Danos Pessoais causados por Veículos Automotores de Via Terrestre - DPVAT, de que trata a Lei nº 6.194, de 19 de dezembro de 1974, serão repassados mensalmente ao Coordenador do Sistema Nacional de Trânsito para aplicação exclusiva em programas de que trata este artigo.

(Questão 5: NC-UFPR - Proc Mun (Curitiba)/Pref Curitiba/2015) Sobre o poder de polícia, é correto afirmar:

a) Um dos fundamentos do poder de polícia é o princípio da supremacia do interesse público sobre o particular.

b) O poder de polícia é uma das manifestações subjetivas da Administração Pública.

c) O princípio da proporcionalidade é um dos limites impostos ao exercício do poder de polícia, porém a ele (poder da polícia) não se aplica o princípio da motivação, por ser uma atividade de cunho discricionário.

d) São características do poder de polícia a coercibilidade, a autoexecutoriedade e a eficácia, esta considerada como a relação entre o direito individual e o dano a ser prevenido.

e) A competência do agente, por se situar no plano da eficácia da medida de polícia, deve ser observada, sob pena de ilegalidade da atuação administrativa.

Comentários

Gabarito, letra A.

O poder de polícia representa uma expressão da supremacia do interesse público sobre o privado e permite à Administração Pública restringir ou limitar direitos ou interesse individuais no que tange à liberdade e a propriedade.

Para Hely Lopes Meirelles (2017, pg. 502):

> *A razão do poder de polícia é a necessidade da proteção do interesse social e seu fundamento está na supremacia geral que a Administração Pública exerce, em seu território, sobre todas as pessoas, bens e atividades – supremacia que se revela nos mandamentos constitucionais e nas normas de ordem pública, que a cada passo opõem condicionamentos e restrições aos direitos individuais em favor da coletividade, incumbindo ao Poder Público o seu policiamento administrativo.*

(Questão 6: FGV - Proc (Niterói)/Pref Niterói/2014) A respeito do Poder de Polícia, assinale a afirmativa correta.

a) A polícia administrativa restringe o exercício das atividades ilícitas, vedadas pelo ordenamento e apresenta relacionamento direito e imediato com o Poder Judiciário.

b) A licença não pode ser negada ao particular quando este atende a todos os requisitos legais a sua obtenção.

c) A licença não pode estar sujeita a prazo de validade, mas pode ser anulada ante ilegalidade superveniente.

d) A autorização tendo sido outorgada por prazo certo, é possível a sua revogação por questão de conveniência administrativa.

e) A autorização é, em regra, ato administrativo vinculado, pelo qual a Administração consente no exercício de certa atividade.

Comentários

Gabarito, letra B.

Caráter Vinculado – estando presentes os requisitos autorizadores, não poderá a Administração Pública negar a licença ao pleiteante. Assim, se o requerente preenche as exigências, tem ele direito à licença;

> *Se tudo estiver na conformidade da legislação o pedido terá que ser deferido, outorgando-se a licença solicitada. (SILVA, 20156, pg. 441)*

(Questão 7: VUNESP - Proc (Pref SJC)/Pref SJC/2012) No que se refere aos poderes administrativos, assinale a alternativa correta.

a) Para o poder de polícia administrativa, há competências exclusivas e não concorrentes das três esferas estatais, dada a centralização político-administrativa decorrente do sistema constitucional.

b) O poder de polícia é o mecanismo de frenagem de que dispõe a Administração Pública para conter os abusos do direito coletivo.

c) A polícia administrativa especial é aquela que cuida genericamente da segurança, da salubridade e da moralidade pública.

d) A finalidade do poder de polícia é a proteção ao interesse público no seu sentido mais estrito.

e) Com a ampliação do campo de incidência do poder de polícia, chega-se hoje a utilizar esse poder até para a preservação da segurança nacional, que é, em última análise, a situação da tranquilidade e garantia que o Estado oferece ao indivíduo e à coletividade, para a consecução dos objetivos do cidadão e da nação em geral.

Comentários

Gabarito, letra E.

A alternativa está correta, sendo praticamente a transcrição de uma afirmação de Hely Lopes Meirelles:

> *Com a ampliação do campo de incidência do poder de polícia,[...] chegamos, hoje, a utilizar esse poder até para a preservação da segurança nacional, que é, em última análise, a situação de tranquilidade e garantia que o Estado oferece ao indivíduo e à coletividade, para a consecução dos objetivos do cidadão e da Nação em geral.*

(Questão 8: IBFC - Proc (FJPO)/Pref Campinas/2011) Quando a Administração Pública apreende veículo de transporte clandestino de passageiros, obstando uma atividade que descumpre leis e regulamentos, fala-se no exercício do:

a) poder disciplinar.

b) poder de polícia.

c) poder regulamentar.

d) poder extroverso.

e) poder de mando.

Comentários

Gabarito, letra B.

Legalmente, o conceito de Poder de Polícia encontra-se no artigo 78 do Código Tributário Nacional:

> *Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interêsse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de intêresse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.*

José dos Santos Carvalho Filho[13], trazendo doutrina já tratada por Celso Antônio Bandeira de Mello, afirma que o poder de polícia comporta dois sentidos: um amplo e um estrito.

> *Em sentido amplo, poder de polícia significa toda e qualquer ação restritiva do Estado em relação aos direitos individuais. Sobreleva nesse enfoque a função do Poder Legislativo, incumbido da criação do ius novum, e isso porque apenas as leis, organicamente consideradas, podem delinear o perfil dos direitos, elastecendo ou reduzindo o seu conteúdo. É princípio constitucional o de que "ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei" (art. 5º, II, CF).*

> *Em sentido estrito, o poder de polícia se configura como atividade administrativa, que consubstancia, como vimos, verdadeira prerrogativa conferida aos agentes da Administração, consistente no poder de restringir e condicionar a liberdade e a propriedade.*

[13] Manual de Direito Administrativo, 30ª edição, São Paulo: Editora Atlas, 2017, p.83.

Em um conceito simplificado, poder de polícia é a prerrogativa de direito público que, calcada na lei, autoriza a Administração Pública a restringir o uso e o gozo da liberdade e da propriedade em favor do interesse da coletividade

(Questão 9: IBFC - Proc (FJPO)/Pref Campinas/2011) São atributos do Poder de Polícia:

a) impessoalidade, legitimidade, publicidade, eficiência.

b) discricionariedade, indisponibilidade, autoexecutoriedade.

c) discricionariedade, autoexecutoriedade, coercibilidade.

d) imperatividade, validade, legitimidade, publicidade, indisponibilidade.

e) presunção de veracidade, discricionariedade, legitimidade, eficiência e coercibilidade.

Comentários

Gabarito, letra C.

São atributos do Poder de Polícia:

*a) a **discricionariedade**, segundo a qual o administrador público poderá escolher, dentro de um juízo de conveniência e oportunidade, a alternativa mais adequada dentre as várias sanções previstas na norma;*

*b) a **autoexecutoriedade** das medidas, não sendo necessária a intervenção do Poder Judiciário para a execução dos atos materiais de polícia, a exemplo da interdição de estabelecimento.*

Ressalte-se que na cobrança de multas, não há a característica de autoexecutoriedade do poder de polícia.

Isto porque para a doutrina majoritária, o atributo da autoexecutoriedade depende de previsão legal.

*c) **coercibilidade** que justifica o uso da força física quando houver oposição do infrator, proporcionalmente à sua resistência.*

(Questão 10: VUNESP - Proc Jur (Alumínio)/Pref Alumínio/2011) O poder de polícia

a) pode restringir direitos individuais e interferir no interesse privado para resguardar o interesse público.

b) é indelegável, uma vez que o seu exercício é de competência obrigatória e exclusiva.

c) prepara a atuação da função jurisdicional penal e é executada pelos órgãos de segurança pública.

d) tem natureza exclusivamente repressiva.

e) depende de intervenção do Poder Judiciário para a sua execução.

Comentários

Gabarito, letra A.

Conforme já ressaltado: o poder de polícia representa uma expressão da supremacia do interesse público sobre o privado e permite à Administração Pública restringir ou limitar direitos ou interesse individuais no que tange à liberdade e a propriedade.

(Questão 11: FCC - Proc (Teresina)/Pref Teresina/2010) NÃO exemplifica uma forma de atuação da polícia administrativa:

a) decreto sobre o regulamento de determinada profissão.

b) a interdição de atividade.

c) a apreensão de mercadorias deterioradas.

d) lei strictu sensu, isto é, emanada do Poder Legislativo, criando limitação administrativa.

e) a inspeção em estabelecimento, destinada à investigação de crime.

Comentários

Gabarito, letra E.

as diferenças entre polícia administrativa e polícia judiciária são, dentre outras:

Polícia Administrativa	Polícia Judiciária
• Executada por órgãos de caráter fiscalizador; • Incide sobre ilícitos não penais; • Caráter preventivo; • Exaure-se em si mesma;	• Executada por órgãosde segurança (PM, PC); • Incide sobre ilícitos penais; • Caráter repressivo; • Tem continuidade no processo penal;

(Questão 12: FCC - Proc Mun (SP)/Pref SP/2008) É exemplo de ato administrativo praticado pela Administração Pública Municipal no exercício de seu poder de polícia preventivo:

a) interdição de estabelecimento comercial em funcionamento irregular.

b) apreensão de mercadorias comercializadas em bancas de comércio clandestino.

c) imposição de multa pela não apresentação de livros fiscais tempestivamente.

d) autorização para circulação excepcional de veículo durante o horário de rodízio.

e) declaração de utilidade pública ou de interesse social para fins de desapropriação.

Comentários

Gabarito, letra D.

Interdição, apreensão e imposição de multa são atos **repressivos**. Ou seja, posteriores a um fato.

A declaração de utilidade pública para fins de desapropriação é ato administrativo que não se relaciona com o poder de polícia, visto que expropriatório. Ora, não se trata de uma limitação à liberdade ou propriedade, mas um verdadeiro fim desta.

No caso, resta a autorização (letra D), que é um ato preventivo, anterior à ocorrência do fato (circulação de veículo em horário de rodízio). Fica claro também que esta medida visa **limitar a liberdade de circulação de veículos** em prol do bem coletivo (evitar superlotação das vias).

(Questão 13: FCC - Proc Jud (Recife)/Pref Recife/2008) Considerando-se que a licença é ato administrativo vinculado e a autorização é ato administrativo discricionário é correto afirmar:

a) Somente a autorização traduz manifestação do poder de polícia da Administração Pública, porque exige análise de conveniência e oportunidade para sua prática.

b) Tanto a licença quanto a autorização são manifestações do poder de polícia, que pode compreender atuação discricionária ou vinculada da Administração Pública.

c) Tanto a licença quanto a autorização são manifestações do poder de polícia da Administração Pública, desde que ambas gozem dos atributos de exigibilidade e executoriedade.

d) Nenhum dos atos mencionados se traduz em manifestação do poder de polícia da Administração Pública porque são destituídos dos atributos de exigibilidade e executoriedade.

e) Somente a licença traduz manifestação do poder de polícia da Administração Pública, porque exige expressa previsão normativa para sua prática.

Comentários

Gabarito, letra B.

A autorização é ato precário e **discricionário**, não compreendendo uma situação na qual o Poder Público esteja obrigado a conceder.

A licença, no entanto, parte do princípio da impessoalidade, observando-se nos casos em que é necessário que o administrado apenas observe determinados requisitos. Nesse caso, ao Poder Público caberá exclusivamente verificar se os requisitos foram cumpridos e, de forma **vinculada**, conceder a licença.

(Questão 14: PUC PR - Proc Mun (Curitiba)/Pref Curitiba/2007) Em relação ao poder de polícia, assinale a alternativa correta:

a) O poder de polícia é exercido pelo Estado enquanto legislador, pois apenas por lei se pode limitar e condicionar liberdades e direitos, enquanto que a função de polícia, como aplicação da lei, é exercida pelo Estado como administrador.

b) o fundamento do poder de polícia é o princípio da indisponibilidade do interesse público.

c) são características do poder de polícia a discricionariedade, a imperatividade e a facultatividade na tomada de decisão administrativa.

d) o poder de polícia visa prestar uma comodidade, um benefício material aproveitado diretamente pelo indivíduo, assegurando um direito subjetivo.

e) o poder de polícia manifesta-se exclusivamente por meios de atuação específicos.

Comentários

Gabarito, letra A.

José dos Santos Carvalho Filho[14], trazendo doutrina já tratada por Celso Antônio Bandeira de Mello, afirma que o poder de polícia comporta dois sentidos: um amplo e um estrito.

> *Em sentido amplo, poder de polícia significa toda e qualquer ação restritiva do Estado em relação aos direitos individuais. Sobreleva nesse enfoque a função do Poder Legislativo, incumbido da criação do ius novum, e isso porque apenas as leis, organicamente consideradas, podem delinear o perfil dos direitos, elastecendo ou reduzindo o seu conteúdo. É princípio constitucional o de que "ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei" (art. 5º, II, CF).*

> *Em sentido estrito, o poder de polícia se configura como atividade administrativa, que consubstancia, como vimos, verdadeira prerrogativa conferida aos agentes da Administração, consistente no poder de restringir e condicionar a liberdade e a propriedade.*

(Questão 15: FCC - Proc Jud (Recife)/Pref Recife/2003) "Considera-se poder de polícia a atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público (...)".

A partir da definição constante do art. 78 do Código Tributário Nacional, é correto afirmar que o poder de polícia

a) é atividade estritamente vinculada, que não admite discricionariedade por parte da Administração.

b) compreende a faculdade de editar regulamentos disciplinadores dos direitos individuais, observados os limites legais.

c) pode ser objeto de delegação de competência, inclusive para entidades externas à Administração Pública.

d) restringe-se à prática de atos materiais pela Administração, condicionadores de direitos, tais como licenças e autorizações.

[14] Manual de Direito Administrativo, 30ª edição, São Paulo: Editora Atlas, 2017, p.83.

e) não pode ter por objeto direitos e liberdades individuais garantidos pela Constituição, que estão imunes à atuação do Poder Executivo.

Comentários

Gabarito, letra B.

Atente aos termos destacados (MEIRELLES, 2017, pg. 511):

> *o Poder Público **edita leis** e os órgãos executivos **expedem regulamentos** e instruções fixando as condições e requisitos **para o uso da propriedade e o exercício das atividades** que devam ser policiadas; e, após as verificações necessárias, é outorgado o respectivo alvará de licença ou de autorização, ao qual se segue a fiscalização competente.*

27 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

Chegamos ao final da aula inaugural! Vimos uma pequena parte da matéria, entretanto, um assunto bastante exigido em provas. Quaisquer dúvidas, sugestões ou críticas entrem em contato conosco. Estou disponível no fórum no Curso, por e-mail e nas redes sociais.

Aguardo vocês na próxima aula. Grande abraço e até lá!

Igor Maciel

profigormaciel@gmail.com

Convido-os a seguir minhas redes sociais. Basta clicar no ícone desejado:

@ProfIgorMaciel

ESSA LEI TODO MUNDO CONHECE:
PIRATARIA É CRIME.

Mas é sempre bom revisar o porquê e como você pode ser prejudicado com essa prática.

1.

Professor investe seu tempo para elaborar os cursos e o site os coloca à venda.

2.

Pirata divulga ilicitamente (grupos de rateio), utilizando-se do anonimato, nomes falsos ou laranjas (geralmente o pirata se anuncia como formador de "grupos solidários" de rateio que não visam lucro).

3.

Pirata cria alunos fake praticando falsidade ideológica, comprando cursos do site em nome de pessoas aleatórias (usando nome, CPF, endereço e telefone de terceiros sem autorização).

4.

Pirata compra, muitas vezes, clonando cartões de crédito (por vezes o sistema anti-fraude não consegue identificar o golpe a tempo).

5.

Pirata fere os Termos de Uso, adultera as aulas e retira a identificação dos arquivos PDF (justamente porque a atividade é ilegal e ele não quer que seus fakes sejam identificados).

6.

Pirata revende as aulas protegidas por direitos autorais, praticando concorrência desleal e em flagrante desrespeito à Lei de Direitos Autorais (Lei 9.610/98).

7.

Concurseiro(a) desinformado participa de rateio, achando que nada disso está acontecendo e esperando se tornar servidor público para exigir o cumprimento das leis.

8.

O professor que elaborou o curso não ganha nada, o site não recebe nada, e a pessoa que praticou todos os ilícitos anteriores (pirata) fica com o lucro.

Deixando de lado esse mar de sujeira, aproveitamos para agradecer a todos que adquirem os cursos honestamente e permitem que o site continue existindo.