



Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro

Análise sobre a utilidade da desapropriação urbanística sancionatória

Ingrid Jesus Peleteiro Fentanes

Rio de Janeiro

2015

INGRID JESUS PELETEIRO FENTANES

**Análise sobre a utilidade da desapropriação urbanística sancionatória**

Artigo Científico apresentado como exigência de conclusão de Curso de Pós Graduação Lato Sensu da Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro.

Orientadores:

Mônica Areal

Néli Luiza C. Fetzner

Nelson C. Tavares Junior

Rio de Janeiro  
2015

## ANÁLISE SOBRE A UTILIDADE DA DESAPROPRIAÇÃO URBANÍSTICA SANCIONATÓRIA

Ingrid Jesus Peleteiro Fentanes

Graduada pela Universidade Estácio de Sá. Advogada.

**Resumo:** A função social da propriedade é um mecanismo constitucional para o pleno desenvolvimento urbano da cidade, e como tal prevê a desapropriação como sanção pelo seu descumprimento. Trata-se de modalidade de desapropriação somente aplicável nos Municípios que tenham plano diretor aprovado por lei e que devem seguir requisitos para garantir a oportunidade do proprietário do solo de se adequar as diretrizes fixadas. A essência do trabalho é abordar a utilidade, nos dias de hoje, da desapropriação urbanística sancionatória, suas etapas e seus requisitos, bem como, analisar uma maneira de adaptar essa sanção com as dificuldades financeiras do ente federativo municipal.

**Palavras-chave:** Desapropriação urbanística sancionatória. Função social da propriedade. Direito Urbanístico. Estatuto da Cidade.

**Sumário:** Introdução. 1. Objetivo da função social do solo não edificado, não utilizado ou subutilizado. 2. Possibilidade de permanecer arrecadando o IPTU Progressivo em vez de aplicar a desapropriação urbanística sancionatória. 3. Da falta de utilidade prática a desapropriação urbanística sancionatória. Conclusão. Referências.

### INTRODUÇÃO

A presente pesquisa científica pretende fazer uma análise à utilidade da desapropriação urbanística sancionatória. Procura-se demonstrar que a desapropriação sanção não tem utilidade na sua aplicação, por ser preferêcia dos municípios recolher o imposto predial territorial urbano até o proprietário do imóvel promover o adequado aproveitamento do solo.

Para tanto, serão abordadas as posições doutrinárias e jurisprudenciais a respeito do tema, de modo a conseguir discutir se o Poder Público Municipal, na sua faculdade de exigir o aproveitamento do solo, poderá optar em permanecer arrecadando tributo ou se ele deverá realizar a desapropriação, uma vez que as sanções são de aplicação sucessiva. E, também, se esse recolhimento permanente vai de encontro ao comando constitucional de atribuir função social a propriedade.

A Constituição da República estabelece que a propriedade urbana deva cumprir sua função social, mas não diz explicitamente o que seria, indicando que a solo urbano cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenações da cidade expressas no plano diretor.

Para melhor percepção do tema, pretende-se expor se as garantias ao direito de propriedade limitam, de forma a impedir, a viabilidade dos institutos constitucionais e legais adequados a gerar o aproveitamento do solo. Busca-se, ainda, despertar a atenção para o dever da municipalidade, após a desapropriação sanção do imóvel, em promover o seu aproveitamento adequado que foi exigido do proprietário.

Inicia-se o primeiro capítulo do trabalho apresentando o objetivo da efetivação da função social do solo não edificado, não utilizado ou subutilizado.

Segue-se ponderando, no segundo capítulo, a vantagem ao município de permanecer arrecadando o IPTU progressivo como forma de aumentar sua receita, deixando de dar efetividade à norma constitucional.

O terceiro capítulo destina-se a examinar a desapropriação urbanística sancionatória, demonstrando sua utilidade no quadro político atual.

A pesquisa que se pretende realizar seguirá a metodologia bibliográfica, explicativa e qualitativa.

## **1. OBJETIVO DA FUNÇÃO SOCIAL DO SOLO NÃO EDIFICADO, NÃO UTILIZADO OU SUBUTILIZADO**

Destaca-se a necessidade de analisar o significado da função social da propriedade, haja vista que o Constituinte Originário estipulou que a propriedade atendessem a função social,

de acordo com o art. 5º, XXIII da CRFB/88<sup>1</sup>. Tal previsão possibilita ao Estado intervir na propriedade privada sempre que não estiver de acordo com os pressupostos da Constituição da República.

O Estatuto da Cidade, Lei n. 10.257/01, não fornece um conceito sobre a função social da propriedade, mas define diretrizes (art. 2º) para a sua efetivação, sempre em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental. E a Constituição consignou parâmetros para objetivar a função social urbana, que traz um conceito jurídico aberto. No seu art. 182, §2º<sup>2</sup>, dispõe que “a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.”

Ela não é um fim a ser atingido, mas um meio para se chegar ao bem estar social. Assim, de acordo com José dos Santos Carvalho Filho<sup>3</sup>, o texto constitucional revela um direito contraposto a um dever, pois diz que a propriedade deve cumprir a função social, assegura o direito do proprietário tornando inatacável, se cumpre sua função, de um lado, e, de outro, impõe ao Estado o dever de respeitá-la nessas condições. Não esquecendo, que o descumprimento dessa função permite ao Estado a intervir na propriedade.

Ressalta-se que o interesse público sempre vai prevalecer sobre o privado, mas esse não deixa de existir. O Estado só dará preferência aos interesses sociais, quando o individual estiver em conflito com o social. Essa é a ideia da função social da propriedade, proporcionar a harmonia entre todos, na sociedade.

Sobre a propriedade, o Código Civil de 2002 não dá uma definição, apenas enunciando os poderes do proprietário (art. 1.228), tendo o proprietário a faculdade de usar, gozar, dispor da coisa e o direito de reavê-la do poder de quem quer que a possua ou a

---

<sup>1</sup>BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>. Acesso em: 09 set. 2015.

<sup>2</sup>BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>. Acesso em: 09 set. 2015.

<sup>3</sup>CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

detenha injustamente. Esse direito de propriedade é pleno, mas não absoluto, pois deve caminhar junto com os interesses da coletividade cumprindo sua função para o desenvolvimento urbano. Esse inadimplemento de efetivar a adequada destinação do bem imóvel enseja a atuação do Estado, que por meio de mecanismos coercitivos para o cumprimento da função social da propriedade interfere na propriedade privada, podendo chegar ao ponto de desapropriar o imóvel como sanção pelo não cumprimento da determinação estatal.

Nos parágrafos do art. 1.228 do CC, o Código Civil expressou o conteúdo social do direito de propriedade. Dispõe que esse direito deve ser exercido em consonância com suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados o meio ambiente e o patrimônio público (art. 1.228, §1º). Depois, como forma de impedir o abuso de poder no exercício da propriedade, aduziu como defesos os atos que não trazem qualquer comodidade ou utilidade ao proprietário e que ainda sejam animados pela intenção de prejudicar outrem (art. 1.228, §2º). E asseverou a possibilidade do proprietário ser privado da coisa, no caso de desapropriação e requisição (art. 1.228, §3º).

A política pública, conforme a Lei n. 10.257/01, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. Possui diretrizes para garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações, entre outras (Art. 2º, caput e §1º da Lei n. 10.257, de 10-7-2001)<sup>4</sup>.

Para melhor compreensão do instituto da desapropriação urbanística sancionatória, se faz necessário distinguir o solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, pois são essas espécies o objeto do parcelamento, da edificação e da utilização compulsória.

---

<sup>4</sup> BRASIL. Estatuto da Cidade. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acesso em: 19 nov. 2015.

O Estatuto da Cidade não precisou definir “solo não edificado” e “solo não utilizado”, pois são conceitos claros, de fácil compreensão. Mas “solo subutilizado” pode apresentar dificuldades, por isso que o inciso I do §1º do art. 5º<sup>5</sup> estabeleceu que se considera solo subutilizado aquele cujo o aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no plano diretor ou em legislação dele decorrente.

Mas o que seria o aproveitamento adequado do solo urbano? E como se chega a esse aproveitamento? Tanto a lei quanto a Constituição faculta ao Município, ente público autorizado a executar políticas públicas de que tratam os arts. 182 e 183 da CRFB/88, a exercê-las mediante lei específica e previsão do plano diretor. A Constituição prevê que o Poder Público Municipal pode exigir do proprietário o adequado aproveitamento do solo, mas esse adequado aproveitamento é estipulado pelo plano diretor, lei que determina o conjunto de diretrizes urbanísticas dos Municípios. É este que indica que tipo de aproveitamento do solo é adequado para cada na zona ou no modelo de assentamento.

O aproveitamento adequado realiza-se inicialmente com o parcelamento, com a edificação e com a utilização compulsória (art. 5º da Lei n. 10.257/01) no solo urbano. Tratam-se meios de intervenção na propriedade urbana privada (art. 4º, V, “i” da Lei n. 10.257/01). É função dos planos e normas urbanísticas a qualificação do solo como urbano, pois fixam o destino urbanístico que fica vinculado ao proprietário.

Nos termos do art. 182, §4º, I da CRFB/88<sup>6</sup>, o parcelamento, a edificação e a utilização compulsória só se legitimam se forem atendidos os pressupostos dispostos no artigo, quais sejam: a existência de um plano diretor que inclua áreas cujo aproveitamento se colima; a existência de lei municipal específica prevendo a faculdade do Poder Público

---

<sup>5</sup> BRASIL. Estatuto da Cidade. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acesso em: 09 set. 2015.

<sup>6</sup> BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>. Acesso em: 09 set. 2015.

Municipal em exigir o aproveitamento; existência de lei federal regulamentando o assunto (Lei n. 10.257/01); e que o solo seja urbano não edificado, não utilizado ou subutilizado.

Assim, é facultado ao Município exigir dos proprietários destes imóveis que promovam seu adequado aproveitamento sob pena, sucessivamente, de: parcelamento ou edificação compulsória, IPTU progressivo no tempo e desapropriação. Ou seja, essas modalidades de efetivação de políticas públicas objetivando que a propriedade cumpra sua função social são sucessivas, apenas aplicando a próxima providência quando a anterior for desatendida pelo proprietário.

Cumpridas os requisitos do art. 182, §4º, I da CRFB/88<sup>7</sup>, de acordo com o art. 5º do Estatuto da Cidade<sup>8</sup>, o proprietário do solo deverá ser notificado pelo Poder Executivo municipal para cumprimento da obrigação de parcelar, edificar ou utilizar determinada área, devendo a notificação ser averbada no cartório de registro de imóveis<sup>9</sup> (art. 5º, §2º da Lei n. 10.257/01). Recebida essa notificação, o proprietário tem o prazo mínimo de um ano para protocolizar o projeto no órgão municipal competente e o prazo de dois anos, a partir a aprovação do projeto, para iniciar as obras do empreendimento (art. 5º, §4º da Lei n. 10.257/01). Excepcionalmente, em empreendimentos de grande porte, a lei municipal específica poderá prever a conclusão em etapas, assegurando-se que o projeto aprovado compreenda o empreendimento como um todo (art. 5º, §5º da Lei n. 10.257/01).

Desatendida a notificação nos prazos legais, o proprietário fica sujeito ao Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) progressivo no tempo, mediante majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos (art. 7º da Lei n. 10.257/01) ou até que se cumpra a obrigação (art. 7º, §2º da Lei n. 10.257/01). O valor da alíquota a ser

---

<sup>7</sup> BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>. Acesso em: 09 set. 2015.

<sup>8</sup> BRASIL. Estatuto da Cidade. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acesso em: 09 set. 2015.

<sup>9</sup> Lei de Registros Públicos: Lei n. 6.015, de 31 de dezembro de 1973.

aplicado a cada ano será fixado em lei específica e não excederá a duas o valor referente ao ano anterior, respeitada a alíquota máxima de 15% (quinze por cento).

Apenas após decorrido 5 (cinco) anos de cobrança do IPTU progressivo sem que o proprietário tenha cumprido sua obrigação de parcelar, edificar ou utilizar o solo, o Município poderá proceder à desapropriação do imóvel, com o pagamento em títulos da dívida pública.

De acordo com Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>10</sup>, somente em relação aos prazos previstos no Estatuto da Cidade, sem contar com os prazos para aprovar o plano diretor e a lei específica, verifica-se que o decreto de desapropriação não poderá ser expedido antes de 8 (oito) anos, aproximadamente. O cumprimento de todas as exigências constitucionais e legais passará por 3 (três) mandatos de Prefeito, no mínimo, tornando difícil a aplicação do instituto, mesmo sendo possível juridicamente.

Após essa panorâmica sobre a execução de políticas públicas para o adequado aproveitamento do solo urbano, evidencia-se de imediato dificuldades de três categorias. A primeira é a dificuldade de desvincular a ideia de propriedade como direito absoluto, a segunda são as etapas de prosseguimento consecutivo impor o cumprimento, uma vez que o ciclo completo é complexo, sendo difícil de aplicar até a desapropriação quando não cumprida nenhuma obrigação. E a última é a dificuldade de identificar os imóveis, havendo problemas de bancos de dados municipais, como também vistorias.

Mas isso não deve ser encarado como dificuldade, mesmo já se passado mais 25 anos de vigência da Constituição e o Estatuto da Cidade estar em vigor desde 2001. Como exemplo e suspiro de esperança, a Prefeitura da São Paulo começou a aplicar esse instrumento de política pública em 2014, estando ainda na fase de identificação dos imóveis e formação de uma estrutura desenvolvida para dar início a fiscalização e aplicação das medidas de implementação dessas políticas públicas.

---

<sup>10</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

Essa questão de efetivação de políticas públicas deve ser encarada como políticas de estado e não como políticas de governo, independente de quem assuma as prefeituras. Pois como o decreto de desapropriação, para ser efetivado, passa por três mandatos de Prefeitos, é normal com a mudança do chefe do executivo municipal deixe que dar cumprimento aos atos de política pública do mandato político anterior.

São apenas 10 (dez) municípios, em todo o Brasil, que aplicam essas modalidades coercitivas para dar a adequada destinação ao imóvel com o enfoque social. Positivo será se o Município de São Paulo motive outros municípios a colocar em prática as políticas urbanas, de que tratam os arts. 182 e 183 da Constituição da República.

É de fundamental importância visualizar que a função social não é apenas em relação a moradia, mas, por exemplo, também em relação ao meio ambiente saudável. A efetiva destinação da função social da propriedade pode gerar como benefício o desenvolvimento do espaço urbano com o seu melhor aproveitamento.

Destaca-se que o imóvel abandonado interfere no seu entorno, pois com o seu abandono é natural, ao menos nos grandes municípios, o acúmulo de lixo, de proliferação de doenças, como a dengue, concentração de animais. Ademais, poderá ser um efeito o aumento do número de imóveis no mercado, com a diminuição do valor da propriedade, pois o proprietário talvez não consiga cumprir a determinação de parcelamento, a edificação, a subutilização, o pagamento do IPTU progressivo e prefira dispor do solo. Mas ressalta-se a destinação de função social ao imóvel tem que ser dada pelo adquirente do solo, tanto pessoa privada quanto a pública, sob pena do Prefeito do Município responder pro improbidade administrativa.

Segundo José Afonso da Silva<sup>11</sup>, uma vez desapropriado o imóvel, cumpre ao Município proceder seu adequado aproveitamento, o mesmo que exigido do expropriado. Esse

---

<sup>11</sup> SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 426.

adequado aproveitamento há de ser realizado no prazo de máximo de 5 (cinco) anos, contados a partir da incorporação do bem ao patrimônio público. O Município poderá fazê-lo diretamente ou poderá alienar ou conceder a terceiros o imóvel, mediante licitação, ficando o adquirente sub-rogado naquela obrigação de parcelar, ou de edificar, ou de subutilizar o solo na forma determinada pelo Poder Público Municipal.

## **2. POSSIBILIDADE DE PERMANECER ARRECADANDO O IPTU PROGRESSIVO EM VEZ DE APLICAR A DESAPROPRIAÇÃO URBANÍSTICA SANCIONATÓRIA**

Os impostos são tributos não vinculados<sup>12</sup> que incidem sobre manifestação de riqueza do sujeito passivo, se sustentando sobre a solidariedade social. Ou seja, as pessoas que manifestarem riqueza ficam obrigadas a contribuir com o Estado, fornecendo-lhe recursos de que esse necessita para realizar o bem comum. A Constituição Federativa da República do Brasil atribuiu competência privativa para instituir impostos a cada ente federado. Os impostos, em regra, possuem natureza fiscal, sendo a mais importante fonte de arrecadação.

Em relação ao IPTU progressivo, esse possui a função extrafiscal, prevista no art. 182, §4º, II da CRFB/88<sup>13</sup>, pois tem a intensão de estimular o cumprimento da função social da propriedade urbana por meio de um agravamento da carga tributária suportada pelo proprietário do solo sem o adequado aproveitamento. Sua progressividade extrafiscal é em relação ao tempo sem o aproveitamento do solo, isto é, quando mais tempo mantida a situação agressiva à finalidade social da propriedade, maior será a alíquota aplicada no lançamento do IPTU.

---

<sup>12</sup> ROSA JUNIOR, Luiz Emygdio F. da. *Manual de direito financeiro e direito tributário*. 20. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007, p. 284.

<sup>13</sup> BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>. Acesso em: 09 set. 2015.

O Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001) prevê o IPTU progressivo no seu art. 7º<sup>14</sup>, pelo prazo de 05 (cinco) anos consecutivos quando descumpridos os prazos para o parcelamento, utilização ou edificação compulsórios. A lei municipal específica determinará a alíquota do IPTU aplicável a cada ano, obedecendo à restrição de que a mesma não exceda duas vezes ao valor referente ao ano anterior, respeitada a alíquota máxima de 15%. Tal limitação tem por objetivo garantir que a progressividade não venha a gerar efeito confiscatório, o que é vedado pelo CRFB/88.

Interessante mencionar que é vedada a concessão de isenções ou anistia relativas à tributação progressiva do IPTU em busca da finalidade social.

Acerca do princípio do não confisco, esse está previsto no art. 150, IV da CRFB/88<sup>15</sup> e tem o objetivo de coibir que a tributação impeça o exercício de atividades lícitas pelo contribuinte, dificultar o suprimento de suas necessidades básicas ou comprometer seu direito de uma existência digna. Este princípio está intrinsecamente ligado ao limite máximo de 15 % da alíquota do IPTU progressivo. Isto porque, no decorrer dos cinco anos de sua cobrança, a alíquota aumenta progressivamente até chegar ao patamar de 15% sem a possibilidade de ultrapassá-la.

O presente artigo científico pretende abordar a possibilidade de permanecer recolhendo o IPTU progressivo após o lapso de 05 (cinco) anos até que o particular promova o adequado aproveitamento do solo, salvo, se após desse prazo e da inércia do particular, o município tiver interesse no imóvel.

O art. 8º do Estatuto da Cidade<sup>16</sup> (Lei n. 10. 257/2001), estabelece que decorridos cinco anos da cobrança do IPTU progressivo sem que o proprietário tenha cumprido a

---

<sup>14</sup> BRASIL. Estatuto da Cidade. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm) >. Acesso em: 09 set. 2015.

<sup>15</sup> BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>. Acesso em: 09 set. 2015.

<sup>16</sup> BRASIL. Estatuto da Cidade. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm) >. Acesso em: 09 set. 2015.

obrigação de parcelamento, de edificação ou de utilização compulsória, o Município poderá proceder à desapropriação sanção. Ou seja, as tentativas de intervenção na propriedade para forçar o emprego de função social adequada ao imóvel são subsidiárias, para dar oportunidade de enquadrar o solo as diretrizes do Plano Diretor, sem a surpresa do Ente aplicar o IPTU progressivo ou a desapropriação como primeira ação estatal.

No entanto, como bem diz o art. 8º do referente estatuto<sup>17</sup>, o Município poderá proceder a desapropriação urbanística sancionatória, mas não se refere a um dever. Assim, esse deve ter a possibilidade de optar pela desapropriação ou não.

Como dito no capítulo anterior, é uma faculdade do município efetivar políticas públicas em prol do desenvolvimento urbano com a criação do Plano Diretor. Sendo uma discricionariedade do município, a aplicação da sanção, a desapropriação do imóvel, também deveria ser escolhida pelo Ente de acordo com o caso concreto, ou seja, só deveria ser aplicada caso se enquadre no contexto. Isso porque, muitas vezes o município aplicando os meios de intervenção na propriedade acabará desapropriando imóveis sem utilidade pública e gerando gastos, pois terá que dar função social a esse imóvel da mesma forma que o particular era obrigado.

Isto é, se o Ente Público puder deixar que aplicar a desapropriação sanção nos casos que visualizar não ser do seu interesse e houver dispêndio de verbas públicas, ele poderia permanecer arrecadando o IPTU progressivo até que o proprietário dê a função social ao bem, ou quando, futuramente, querer o imóvel. Isso proporcionaria um aumento nas verbas públicas beneficiando o município, uma vez que hoje nos deparamos com uma crise financeira pública, sobrevivendo aumento de tributos para que os Entes consigam arcar com suas despesas.

---

<sup>17</sup> BRASIL. Estatuto da Cidade. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acesso em: 09 set. 2015.

### **3. DA FALTA DE UTILIDADE PÁTICA DA DESAPROPRIAÇÃO URBANÍSTICA SANCIONATÓRIA**

O Município pode adquirir bens e os incorporar ao seu patrimônio público para a realização de seus fins. Essas aquisições podem ser realizadas pelos instrumentos de direito público ou privado. O exemplo de aquisição de bem imóvel pelas regras do direito público é a prevista no Estatuto da Cidade, art. 8º da Lei n. 10.257/01<sup>18</sup>, e pela Constituição da República, art. 182, §4º, III da CRFB/88<sup>19</sup>.

A desapropriação é uma intervenção supressiva do Estado na propriedade que gera a transferência compulsória da propriedade particular ou pública (de entidade de grau inferior para superior) para o Poder Público e seus delegados, por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro, e, ainda por desatendimento as normas do plano diretor, neste caso com pagamentos em títulos da dívida pública municipal.

Em relação à desapropriação urbanística sancionatória, essa está prevista na Constituição da República (art. 182, §4º da CRFB/88) e no Estatuto da Cidade (art. 8º da Lei n. 10.257/01). Trata-se de uma sanção aplicada pelo Município ao proprietário de solo, incluído no plano diretor, não edificado, subutilizado ou não utilizado. Essa desapropriação é de competência privativa do Município e a indenização devida é efetuada por meio de títulos da dívida pública, previamente aprovadas pelo Senado Federal, e regatáveis até 10 (dez) anos. Ela deve ser decretada pelo prefeito, embora possa ser por Lei da Câmara, mas sempre pelo Poder Executivo ou pela entidade a quem se atribuir o bem desapropriado.

---

<sup>18</sup> BRASIL. Estatuto da Cidade. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm) >. Acesso em: 09 set. 2015.

<sup>19</sup> BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>. Acesso em: 09 set. 2015.

Importante destacar que o Município procederá ao adequado aproveitamento do imóvel no prazo máximo de 05 (cinco) anos, contado a partir da sua incorporação ao patrimônio público. Isso significa dizer que o ente público tem a mesma obrigação de promover o aproveitamento adequado do imóvel. Poderá fazê-lo diretamente, como também poderá alienar ou conceder a terceiro o imóvel, mediante licitação.

Quando o prefeito deixar de proceder, no prazo de 05 (cinco) anos, o adequado aproveitamento do imóvel incorporado no patrimônio do Município por meio da desapropriação urbanística sancionatória, esse incorrerá em improbidade administrativa, nos termos da Lei n. 8.429/92.

Essa desapropriação sanção se apresenta sem efetiva utilidade, pois, como se observa no art. 2º do Decreto-lei n. 3.365/41<sup>20</sup>, a desapropriação comum (por utilidade pública ou interesse social) é de competência concorrente de todos os entes federativos. Isto é, o Município poderá desapropriar qualquer bem particular quando estiverem presentes os seus pressupostos, a utilidade pública (nesta se incluindo a necessidade pública) e o interesse social.

Dessa forma, mesmo que o imóvel tenha função social e que promova o desenvolvimento urbano, o ente público poderá proceder à desapropriação. Assim, ser obrigado a desapropriar, como forma de sanção ao proprietário, o imóvel não edificado, subutilizado ou não utilizado vai de encontro à norma geral, pois se pode desapropriar por utilidade pública ou interesse social qualquer imóvel particular que se adeque aos interesses públicos, por que ser obrigado a desapropriar um imóvel, que muitas vezes não será de qualquer interesse público e acarretará investimentos de verbas públicas, uma vez que o Município é obrigado a propiciar o adequado aproveitamento desse solo<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> BRASIL. Decreto-lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del3365.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del3365.htm)>. Acesso em: 09 set. 2015.

<sup>21</sup> Art. 8º, §4º da Lei n. 10.257/01.

Nesses termos, a desapropriação urbanística sancionatória se apresenta sem utilidade prática e um ônus ao Município, pois no momento que decide implementar políticas públicas para o seu regular desenvolvimento, é obrigado, ao fim do procedimento de adequação do solo ao plano diretor, a proceder a desapropriação diante da inércia do particular. Assim, muitos municípios pequenos e sem estrutura burocrática, ou até mesmo sem recursos financeiros, deixa de atender o comando constitucional de promover a função social da propriedade.

À vista disso, o Município, na sua faculdade de editar Lei Municipal para regulamentar as áreas incluídas no Plano Diretor, não deveria ser obrigado a desapropriar o solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado quando infrutífera a determinação de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios. Esse procedimento para propiciar o adequado aproveitamento do solo atendendo a função social da propriedade, mesmo sem a desapropriação, já cumpre seu poder-dever de impor ao particular que tome alguma providência ao seu imóvel urbano improdutivo, em situação contrária à prevista no plano diretor.

Ademais, asseverando o que já foi exposto, esse imóvel improdutivo tanto pode ser localizado no centro do Município, como também pode ser localizado no interior, porém urbano, sem utilidade pública. Assim, o ente público municipal deveria ter a opção de escolher se procederá a desapropriação sanção ou não, pois provavelmente o imóvel localizado no centro terá alguma utilidade pública, mas o imóvel do interior talvez não tenha e, mesmo assim, teria que despender dinheiro público com a indenização e o aproveitamento do bem.

Essa situação deve ser confrontada com a possibilidade do Município desapropriar qualquer outro imóvel que seja de interesse ou utilidade pública, não necessitando estar não edificado, subutilizado ou não utilizado.

No entanto, entendimento contrário, sustentado por José dos Santos Carvalho Filho<sup>22</sup>, defende ser a desapropriação sanção uma obrigatoriedade do Município, não podendo ficar inerte diante do descumprimento das obrigações urbanísticas e da ilegítima situação do imóvel. Para o autor, o Município, após a aplicação do IPTU progressivo, deve desapropriar o imóvel mais rápido possível, mesmo que isso não ocorra imediatamente após o prazo de 05 de recolhimento do imposto.

## CONCLUSÃO

Após o exposto, conclui-se que a desapropriação urbanística sancionatória é um instrumento de política pública, para que o Município mantenha a ordem urbanística da cidade com vista à adequação do solo urbano ao plano diretor e a compatibilização do imóvel com a função social que deve desempenhar.

Observa-se que essa sanção pelo descumprimento da função social é de difícil ocorrência, pois seria necessário que, após notificação das medidas prévias, que devem ser exauridas de forma sucessiva, o proprietário do solo permaneça inerte. Além disso, o decreto de desapropriação só poderá ser expedido após o transcurso de aproximadamente oito anos, ou seja, passará por três mandatos de prefeito, tornando difícil a aplicação do instituto, mesmo sendo possível.

Quanto à necessidade de efetivar a desapropriação, em razão da aplicação sucessiva dos requisitos, haja vista entendimento doutrinário em contrário, ela só deveria ser realmente decretada quando observada utilidade ou necessidade pública, pois, do contrário, poderia permanecer arrecadando o IPTU progressivo. Isso porque, o Estatuto da Cidade dispõe sobre uma possibilidade de proceder à desapropriação e, além disso, efetuada a desapropriação

---

<sup>22</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Comentários ao estatuto da cidade*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 135-140.

sanção, surge para o Município o dever de conferir o adequado aproveitamento do solo no prazo máximo de cinco anos, como era obrigado o particular. E, dessa forma, irá acarretar despesas para o cofre público municipal com imóveis que não favorecerão ao desenvolvimento urbano da cidade.

## REFERÊNCIAS

ALEXANDRE, Ricardo. *Direito tributário esquematizado*. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2013.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>. Acesso em: 09 set. 2015.

\_\_\_\_\_. Estatuto da Cidade. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acesso em: 09 set. 2015.

\_\_\_\_\_. Decreto-lei n. 3.365, de 21 de junho de 1941. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del3365.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del3365.htm)>. Acesso em: 09 set. 2015.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Comentários ao estatuto da cidade*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

\_\_\_\_\_, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

DALLARI, Adilson Abreu (Coord.); FERRAZ, Sérgio (Coord.); BEZNOS, Clóvis. *Estatuto da Cidade: comentários à lei federal 10.257/2001*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

MEIRELLES, Hely Lopes; DALARRI, Abreu Adilson (Coord.). *Direito municipal brasileiro*. 17. ed. 2. triagem. São Paulo: Malheiros, 2014.

ROSA JÚNIOR, Luiz Emygdio F. da. *Manual de direito financeiro e direito tributário*. 20. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.