

A desapropriação para planos urbanísticos

Os recentes acontecimentos na cidade de São Paulo colocaram em evidência o instituto da desapropriação pelo Poder Público. Especificamente, as desapropriações no centro da cidade de São Paulo, devido ao alto consumo e tráfico de drogas.

As políticas públicas que se utilizam da desapropriação são mais conhecidas (e polêmicas) por causa da quase nunca justa indenização do imóvel desapropriado, bem como a demora do Poder Público no pagamento dos precatórios¹ gerados pela desapropriação.

Todavia, recentemente, os motivos polêmicos da desapropriação foram outros. O debate circundou o motivo e a forma das desapropriações realizadas pelo Poder expropriante, no caso, a Prefeitura de São Paulo. O cuidado na análise da situação é latente, pois muitas críticas continham os adjetivos “higienista” e “truculência”, bem como a tradicional crítica de afronta aos direitos constitucionais. Para não carecer de tecnicidade é preciso balizar a questão de modo jurídico e estritamente legal.

Nessa sorte, o propósito do presente artigo não é ensaiar sobre as melhores políticas públicas que possibilitem combater o consumo e o tráfico de drogas, ou entrar no mérito da execução das políticas públicas.

O artigo propõe elucidar: (i) como funciona o instituto da desapropriação na administração pública; (ii) demonstrar o histórico do instituto em nosso ordenamento pátrio; (iii) esmiuçar os casos em que a discricionariedade do Poder Público funcionará para atender a utilidade pública e o interesse social, (iv) e concluir pela legalidade dos atos administrativos, se tramitados pela devida legalidade do processo administrativo.

I - O direito de propriedade

Primeiramente, cabe conceituar a desapropriação e o direito à propriedade.

A desapropriação é um instituto de direito público, que se funda no direito constitucional, regula-se pelo direito administrativo, e reverbera no direito civil. Conforme traz Maria Sílvia Zanella Di Pietro, a desapropriação é o “procedimento administrativo pelo qual o Poder Público, ou seus delegados, mediante prévia declaração de necessidade pública, utilidade pública, ou interesse social, impõe ao proprietário a perda de um bem, substituindo em seu patrimônio por justa indenização²”.

Nessa definição, é possível encontrar no artigo 5º, inciso XXIV da Constituição Federal a garantia do direito de propriedade, já com a ressalva da desapropriação:

¹ Em linhas gerais, precatórios são requisições de pagamento expedidas pelo Judiciário para cobrar de municípios, estados ou da União, assim como de autarquias e fundações, o pagamento de valores devidos após condenação judicial definitiva. Ou seja, quando não há acordo sobre a indenização pela desapropriação, e os valores são judicializados.

² DI PIETRO, Maria Sílvia Zanella. **Direito administrativo**, 26ª ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 165-166.

DA COSTA & NOSÉ

— A D V O G A D O S —

Art. 5º, inciso 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;

Antes de adentrar às complexidades da desapropriação, e as leis federais que tratam do tema, cabe-nos pontuar o que é o direito real de propriedade do imóvel, a sua perda de modo unilateral, com a ressalva constitucional da justa e prévia indenização.

Pode-se definir direito real de propriedade, como traz Orlando Gomes, em três análises: a sintética, a analítica, e a descritiva. Na primeira, a sintética, compreende-se como a submissão de uma coisa³, em todas as suas relações à uma pessoa. O segundo modo, o analítico, se presta ao direito de usar, fruir, e dispor de um bem, e de reavê-lo de quem o possui injustamente. A última análise, a descritiva, traz o direito real de propriedade como “o direito complexo, absoluto, perpétuo e exclusivo pelo qual uma coisa fica submetida à vontade de uma pessoa, com as limitações da lei⁴”.

Importa mencionar, o Código Civil não procura definir o conceito de propriedade, explicitando as faculdades do proprietário, conforme o artigo 1.228:

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.

No caso, nos interessa a propriedade do bem imóvel porque ocorrerá a perda de modo unilateral para o Poder Público. Essa perda de modo unilateral pode ser interpretada como um modo involuntário de perda da propriedade. Ou seja, o fato que a causa independe da vontade do proprietário. O proprietário é compelido a transmitir a propriedade ao poder expropriante, não tendo como impedi-la⁵. De tal sorte que, há um claro enervamento da garantia constitucional de propriedade, para o atendimento ao interesse público representado na figura do poder expropriante. Essa é a interpretação direta do parágrafo terceiro do Código Civil, que vem na sequência do artigo 1.228:

§ 3º **O proprietário pode ser privado da coisa**, nos casos de desapropriação, **por necessidade ou utilidade pública ou interesse social**, bem como no de requisição, em caso de perigo público iminente.

A prevalência do interesse público sobre o particular é pacífica na doutrina, pois, basicamente todos os diplomas legais nacionais asseguram isso. Logo, essa antinomia que existe no Estado, de proteger o direito de propriedade, mas permitir a sua perda por meio de justa e prévia indenização em dinheiro, é justificada na necessidade de o Estado atingir algum objetivo imperioso de interesse e necessidade pública. Ou conforme traz Luiz Antônio Scavone Junior “embora a lei proteja o proprietário, terá ele que ceder o seu direito mediante justa e prévia indenização em dinheiro, em benefício do interesse público”⁶.

³ No direito civil a “coisa” é sinônimo de bem: o bem móvel ou imóvel. Para o presente artigo, a análise objetivada será sempre de bens imóveis. Portanto, “coisa” sempre será atribuída a bens imóveis.

⁴ GOMES, Orlando. **Direitos Reais**, 19ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 212.

⁵ GOMES, Orlando. **Direitos Reais**, 19ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 212.

⁶ SCAVONE, Junior. **Direito imobiliário – Teoria e prática**, 6ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 88.

Portanto, é pacífico e remansoso que a propriedade é garantida pela Constituição Federal, podendo ser expropriada pelo poder Público, preenchidos os requisitos que adiante serão delineados. Sendo assim, seguimos a esmiuçar as origens da desapropriação na legislação pátria.

II – As origens da desapropriação na legislação brasileira

O artigo 129 da Constituição Imperial de 1824 assegurou o direito de propriedade em plenitude, estabelecendo a possibilidade de desapropriação, por meio de indenização. De sorte que, as hipóteses de cabimento e o quantum indenizatório caberiam à lei infraconstitucional. Essa lei infraconstitucional foi editada em 09.09.1826 discriminando o cabimento de desapropriação por necessidade e utilidade pública, com direito à indenização.

O texto da Constituição Imperial foi alterado, posteriormente, pela Lei 16 de 12.08.1834 e pelo Decreto 353 de 1845. A Lei 16 dava competência às províncias, e o Decreto 353 especificou as hipóteses de desapropriação por utilidade pública geral ou municipal na Corte.

Nos tempos modernos é simples concluir que a desapropriação é o meio mais eficaz que o Estado tem de realizar obras públicas e melhoras nos meios urbanos ou rurais. Apesar de nos meios rurais o instituto ainda ser utilizado em seu pleno vigor. Foi nessa necessidade que os marcos da legislação pátria para desapropriação coincidiram com a intensificação dos planos de obras públicas, conforme complementa Caio Tácito:

A primeira reforma legislativa – a de 1855 – foi feita para permitir a construção de estradas de ferro autorizadas pelo Governo Imperial. A consolidação de 1903 corresponde à fase das primeiras reformas urbanas que, sob a inspiração de Pereira Passos, viriam a criar a nova fisionomia da Capital da República, cuja modernização contribuiria, em 1941, para colocar em pauta a necessidade de lei mais flexível e atualizada⁷.

Na sequência, a Constituição Republicana de 24.02.1891 também consagrou as mesmas hipóteses de desapropriação, sendo que, em 1903 foi editado o Decreto 4.956 (revogado pelo Decreto 11/1991) regulando o processo de desapropriação. Esse Decreto regularia o procedimento até a publicação do atual vigente Decreto-lei 3.365/1941.

Cabe dizer que as Constituições de 1934 e 1937 limitaram-se a manter a possibilidade de desapropriação pelo poder Público, nos mesmos moldes que as cartas anteriores. Ao passo que, a inovação veio na Constituição de 1946, artigo 141, parágrafo sexto, com a inclusão do interesse social como motivo para o Poder Público, sendo os seus casos de cabimento definidos pela Lei 4.132 de 10.09.1962.

Traz ainda, o autor Caio Tácito, que a partir de 1962 as desapropriações por interesse social começaram a ser impulsionadas por causa das perspectivas da reforma agrária, sendo reguladas por sucessivas leis, “de forma a fortalecer a competência da União na política distributiva de terras em

⁷TÁCITO, Caio. **Ato administrativo, bens públicos e intervenção administrativa na propriedade**/Maria Zanella Di Pietro, Carlos Ari Sundfeld, organizadores – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012. p. 262-263.

áreas prioritárias⁸”. A Constituição de 1967 e a Emenda Constitucional de 1969 não trouxeram grandes inovações para o instituto.

Pode ser acrescentada nessa evolução histórica dois novos fenômenos que estão influenciando muito o instituto da desapropriação na jurisprudência e na legislação. Como traz o autor Caio Tácito, a afirmação constitucional da função social da propriedade e “o reconhecimento do impacto da desvalorização da moeda sobre as obrigações de valor gera soluções que visam a preservar dos efeitos da inflação o conteúdo intrínseco das obrigações e o equilíbrio financeiro dos negócios jurídicos⁹”.

Nessa sorte é inegável a conclusão de que a propriedade, com sua prescrição constitucional traçada nos artigos 5, inciso XXIII, 170, inciso III, 182, parágrafo segundo, 184 e 186¹⁰, deve atender a função social. O autor Carlos Ari Sundfeld observa de forma detalhada:

“... a função social da propriedade surge como um compromisso entre a ordem liberal e a ordem socializante de forma a integrar à primeira os elementos da segunda, o que, nesse aspecto, parece-nos ter razão ao se notar que a carta magna preocupa-se em prescrever o direito de propriedade como um direito individual subjetivo, em disposição típica de um Estado liberal, mas acresce, na sequência, conceitos com uma dimensão pública ao anunciar que a propriedade deverá atender a sua função social¹¹”.

Conforme dito anteriormente, não procuramos adentrar na esfera da indenização pelo Poder Público. Nos interessa atentar mais sobre a função social da propriedade.

III – As características da desapropriação

Até o presente momento, foi visto que a desapropriação é a transferência compulsória, forçada, é um modo originário de aquisição¹². Complementado seu conceito, é possível caracterizar as desapropriações como ordinárias e extraordinárias. As desapropriações ordinárias são aquelas em que o Estado, por motivo de interesse público, toma a propriedade privada (ou, em certas situações, a propriedade estatal) e compensa o proprietário mediante justa e prévia indenização em dinheiro.

⁸ TÁCITO, Caio. **Ato administrativo, bens públicos e intervenção administrativa na propriedade**/Maria Zanella Di Pietro, Carlos Ari Sundfeld, organizadores – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012. p. 262-263.

⁹ TÁCITO, Caio. **Ato administrativo, bens públicos e intervenção administrativa na propriedade**/Maria Zanella Di Pietro, Carlos Ari Sundfeld, organizadores – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012. p. 262-263.

¹⁰ Art. 184. Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei. § 1º As benfeitorias úteis e necessárias serão indenizadas em dinheiro. § 2º O decreto que declarar o imóvel como de interesse social, para fins de reforma agrária, autoriza a União a propor a ação de desapropriação. § 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.

¹¹ PIRES, Luís Manuel Fonseca. **Limitações Administrativas à liberdade e à propriedade**. São Paulo: Quartier Latin, 2006, p.123.

¹² GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito civil brasileiro, vol. V**, 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 311.

DA COSTA & NOSÉ

— A D V O G A D O S —

A constituição da República autoriza a desapropriação ordinária por motivo de utilidade pública, necessidade pública ou interesse social.

A hipótese de desapropriação extraordinária é consequência de sua finalidade punitiva ou sancionatória. Utilizada para desestimular certas práticas incompatíveis com o direito de repreender quem as exerce. A classificação de Luciano Ferraz é precisa: “existem três tipos de desapropriação punitiva. A primeira é a desapropriação sancionatória de imóvel rural para fins de reforma agrária. A segunda, visa punir o proprietário de imóvel urbano que não tenha cumprido determinação de edificação ou de parcelamento compulsório e que já tenha sofrido, por pelo menos cinco anos, a imposição de IPTU progressivo. A terceira espécie é caso haja plantação de psicotrópicos ilícitos em glebas privadas e/ou trabalho escravo”¹³.

A desapropriação por utilidade pública tem cabimento em situações de comodidade administrativa, o que não significa que essa transferência seja imprescindível. Há utilidade pública sempre que a utilização da propriedade seja mais conveniente e vantajosa ao interesse coletivo, mas não constitui imperativo removível¹⁴, conforme entendimento de Luciano Ferraz.

A declaração de utilidade pública será feita pelo chefe do Poder Executivo (Presidente, Governador, Interventor ou Prefeito), sendo que, após declarada a utilidade pública as autoridades administrativas estão autorizadas a penetrar no imóvel, podendo solicitar força policial. A lei é precisa e específica para resguardar os direitos do cidadão ao advertir que aquele que for molestado por excesso ou abuso de poder¹⁵, poderá se socorrer de indenização por perdas e danos, sem prejuízo da ação penal.

O Poder Legislativo poderá tomar a iniciativa da desapropriação, cumprindo, neste caso, ao Executivo, praticar os atos necessários à sua efetivação. Ao Poder Judiciário é vedado, no processo de desapropriação, decidir se se verificam ou não os casos de utilidade pública.

Se há planos urbanísticos anteriores respaldando o ato declaratório de utilidade pública haverá validade jurídica na declaração de utilidade pública. A ampla justificação é importante. Há necessidade insofismável de que a declaração de utilidade pública para fins urbanísticos mantenha estreita compatibilidade com as disposições urbanísticas vigentes, tais sejam: planos diretores gerais, planos diretores especiais ou prioritários.

Nessa sorte, é forçoso ressaltar o caso i) de utilidade pública determinados pela Lei 3.365/1941, no seu artigo 5º: “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”¹⁶.

¹³ FERRAZ, Luciano. **Tratado de direito administrativo: direito administrativo dos bens e restrições estatais à propriedade**/Luciano Ferraz e Thiago Marrara. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 186.

¹⁴ FERRAZ, Luciano. **Tratado de direito administrativo: direito administrativo dos bens e restrições estatais à propriedade**/Luciano Ferraz e Thiago Marrara. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 186.

¹⁵ O excesso e o abuso de poder são caracterizados na doutrina como formas arbitrárias de agir do agente público no âmbito administrativo, em que está adstrito ao que determina a lei (princípio da estrita legalidade).

¹⁶ Art. 5º Consideram-se casos de utilidade pública:

a) a segurança nacional;

Por necessidade pública entende-se a significar premência, ou a imprescindibilidade de se realizar a desapropriação. Entendem-se as situações em o poder Público necessita do bem para o uso imediato¹⁷.

O interesse social, conforme conceitua Luciano Ferraz, tem lugar quando “as circunstâncias impõem a distribuição ou o condicionamento da propriedade para o seu melhor aproveitamento, utilização ou produtividade em benefício da coletividade ou de categorias sociais merecedoras de amparo específico do Poder Público”¹⁸. Os casos em que o Decreto 4.132/1962 pontua como interesse social são trazidos no artigo 2º¹⁹.

É possível, ainda, o Poder Público se utilizar da declaração de urgência para acelerar a desapropriação. Nesse caso, o Poder Público se utilizará do Artigo 15 do Decreto-Lei 3.365/1941. O artigo traz que se o expropriante alegar urgência e depositar quantia arbitrada de conformidade

-
- b) a defesa do Estado;
 - c) o socorro público em caso de calamidade;
 - d) a salubridade pública;
 - e) a criação e melhoramento de centros de população, seu abastecimento regular de meios de subsistência;
 - f) o aproveitamento industrial das minas e das jazidas minerais, das águas e da energia hidráulica;
 - g) a assistência pública, as obras de higiene e decoração, casas de saúde, clínicas, estações de clima e fontes medicinais;
 - h) a exploração ou a conservação dos serviços públicos;
 - i) 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.

¹⁷ FERRAZ, Luciano. **Tratado de direito administrativo: direito administrativo dos bens e restrições estatais à propriedade**/Luciano Ferraz e Thiago Marrara. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 444.

¹⁸ FERRAZ, Luciano. **Tratado de direito administrativo: direito administrativo dos bens e restrições estatais à propriedade**/Luciano Ferraz e Thiago Marrara. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 445.

¹⁹ Art. 2º Considera-se de interesse social:

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

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

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

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

V - a construção de casa populares;

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

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

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

com o art. 685 do antigo Código de Processo Civil, o juiz mandará imiti-lo provisoriamente na posse dos bens.

Ambos diplomas legais possuem um rol de cenários que podem ser compreendidos como taxativos ou enumerativos. Mormente, com a declaração de urgência do Poder Público, assevera Luciano Ferraz que:

“Tratando-se de desapropriação por razões de utilidade pública ou interesse social o arrolamento legislativo é taxativo. Porém, quando se trata de desapropriação fundada em hipótese de necessidade pública, as quais representam premência, impossibilidade de adiamento da medida supressiva da propriedade, o rol é enumerativo. Isto porque o agir administrativo para acudir à urgência da declaração expropriatória neste último caso, não pode ficar adstrito a uma camisa de força legislativa. A atuação da entidade desapropriante haverá de buscar fundamento de validade diretamente no princípio do interesse público.”²⁰

Vale lembrar ainda, ao juiz cabe a decisão de imissão na posse, todavia, não cabe ao juiz analisar o mérito da política pública, apenas a necessidade de urgência. Contrariamente, adverte Lucia Valle Figueiredo, “entendemos que a faculdade da administração de declarar a urgência não a exime de fundamentar a medida e que esta declaração, se não corresponder à realidade dos fatos, poderá ensejar consequências jurídicas”²¹.

A título complementar, vale mencionar que os sujeitos ativos da desapropriação são a União, os Estados, os Municípios, o Distrito Federal e os Territórios, bem como os concessionários de serviço público e os estabelecimentos de caráter público, ou que exerçam funções delegadas, de interesse geral. Nesse caso, necessitando de autorização expressa, constante de lei ou contrato. Como traz Carlos Roberto Gonçalves, podem desapropriar: a Petrobras, o DER, a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, e as entidades do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social²².

IV – A desapropriação para planos urbanísticos

É importante diferenciar a desapropriação, e quando a desapropriação é para fins urbanísticos. Primeiramente, é possível compreender a desapropriação urbanística ou desapropriação para fins urbanísticos quando o instituto da desapropriação é utilizado como instrumento de execução da atividade urbanística do Poder Público.

A Lei 6.602, de 07.12.1978 traz a possibilidade de utilizar a utilidade pública com finalidades urbanísticas. Referida Lei é introdutória de modificações no Decreto-Lei 3.365/1941, pois, na época, existiu grande debate acerca dessa possibilidade. O artigo 5º, alínea *i*, do Decreto-Lei 3.365/1941 traz referida hipótese, conforme redação traçada pela Lei 9.785/1999. Conforme traz Lucia Valle Figueiredo:

²⁰ FERRAZ, Luciano. **Tratado de direito administrativo: direito administrativo dos bens e restrições estatais à propriedade**/Luciano Ferraz e Thiago Marrara. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 445.

²¹ FIGUEIREDO, Lucia Valle. **Disciplina urbanística da propriedade**, 1ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 88.

²² GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito civil brasileiro**, vol. V, 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 311.

“A questão da validade da norma paulistana chegou ao plenário do STF, por meio do RE 82.300-SP, no qual, por decisão majoritária proferiu em 12.4.1978, a constitucionalidade da desapropriação. Ou seja, a possibilidade de desapropriação para planos de urbanização como: loteamento de terreno, com melhor utilização econômica, higiênica ou estética, para a construção ou ampliação de distritos industriais”²³

A desapropriação urbanística tem fundamento na utilidade pública (e não no interesse social), e destituída do caráter sancionatório. A finalidade é a urbanização ou reurbanização pretendida pelas instâncias estatais competentes. Segundo Hely Lopes Meirelles:

“o Poder Público, especialmente o Município, pode promover a correta implantação de novos núcleos urbanos e recompor os bairros envelhecidos e obsoletos que estão a exigir um remanejamento de áreas livres, remoção de indústrias, a modificação da malha viária e a construção de obras públicas que deem ao bairro funcionalidade compatível com sua nova destinação no complexo da cidade.”²⁴

A possibilidade de a desapropriação ser um instrumento jurídico da política urbana foi prevista pela Lei 10.257 de 10.07.2001 (Estatuto da cidade). Vale notar, como traz José Afonso da Silva que o Estatuto da Cidade não disciplinou a desapropriação para fins urbanísticos, deixando-a regida pelas normas da Lei geral de Desapropriações. Ainda o Estatuto não definiu o regime jurídico da desapropriação urbanística, o que causa muitos problemas de ordem prática. Complementa o autor:

“É uma pena que o estatuto da cidade não tenha definido o regime jurídico da desapropriação urbanística a fim de ajustar o instituto à realidade urbana, como um instrumento eficaz para a ordenação dos espaços habitáveis no sentido da promoção da qualidade de vida da população. Ainda que a lei das desapropriações seja um diploma de inegável valor, certo é que a desapropriação urbanística requer disciplinamento mais compatível com suas funções seus objetivos e finalidades, baseando-se na utilidade urbanística, que é uma forma entre a utilidade pública e o interesse social²⁵.

Lembrando, novamente, que esse tipo de desapropriação teve sua constitucionalidade reconhecida pelo STF nos recursos extraordinários 82.300, 85.869 e 87.009.

Conclusão

Pelos motivos acima expostos, é possível concluir que o instituto da desapropriação é o instrumento jurídico correto para a expropriação de propriedade, mediante prévia e justa indenização, desde que corretamente observados os procedimentos administrativos.

As políticas públicas que pretendem a desapropriação para urbanização encontram respaldo constitucional, bem como podem ser justificadas como utilidade pública, conforme a alínea *l*) do

²³ FIGUEIREDO, Lucia Valle. **Disciplina urbanística da propriedade**, 1ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 79.

²⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**, 36ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 611-612.

²⁵ SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**, 7ª ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 409.

DA COSTA & NOSÉ

— A D V O G A D O S —

Decreto 3.345/41, ou seja, políticas públicas com planos de melhor utilização econômica, higiênica ou estética da área almejada.

A solicitação de assistência policial para que o ente administrativo cumpra a ordem de desapropriação é medida legal e encontra respaldo na lei. Todavia, podendo responder pelos excessos que cometer.

Rodrigo M. da Costa

Graduado pela Universidade Presbiteriana Mackenzie e mestre em direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Especialista em direito societário e imobiliário. Advogado em São Paulo.

DA COSTA & NOSÉ

— A D V O G A D O S —

Referências:

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**, 26ª ed. São Paulo: Atlas, 2013.

FERRAZ, Luciano. **Tratado de direito administrativo: direito administrativo dos bens e restrições estatais à propriedade**/Luciano Ferraz e Thiago Marrara. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

FIGUEIREDO, Lucia Valle. **Disciplina urbanística da propriedade**, 1ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito civil brasileiro, vol. V**, 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

GOMES, Orlando. **Direitos Reais**, 19ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**, 36ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

PIRES, Luís Manuel Fonseca. **Limitações Administrativas à liberdade e à propriedade**. São Paulo: Quartier Latin, 2006.

TÁCITO, Caio. **Ato administrativo, bens públicos e intervenção administrativa na propriedade**/Maria Zanella Di Pietro, Carlos Ari Sundfeld, organizadores – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

SCAVONE, Junior. **Direito imobiliário – Teoria e prática**, 6ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**, 7ª ed. São Paulo: Malheiros, 2012.