

DA IMPOSSIBILIDADE DA DESAPROPRIAÇÃO-SANÇÃO COMO INSTRUMENTO DO DESENVOLVIMENTO URBANÍSTICO NA CIDADE DO NATAL

Bárbara Lima da Nóbrega¹

João Batista Machado Barbosa²

RESUMO

O presente estudo buscou examinar a política urbana no ordenamento jurídico enfocando a desapropriação-sanção como instrumento de desenvolvimento da cidade do Natal. A pesquisa iniciou-se destacando a conceituação e importância da função social, bem como a competência dos Entes Federativos relativo à matéria urbanística. Priorizou a análise do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01), nos trechos dos instrumentos necessários para a realização da desapropriação antiespeculativa, visando atuar no desenvolvimento ordenado das cidades e garantir o bem-estar para presente e futuras gerações, não deixando de lado a abordagem da Constituição Federal/88 e do Plano Diretor. O presente estudo procurou analisar ainda a aplicação das leis à realidade de Natal, uma vez que foi observado por meio de dados e estatísticas o crescimento da população e consequentemente do meio urbano de modo desordenado. Por fim foi constatado a inefetividade de alguns instrumentos urbanísticos, bem como a inaplicabilidade no Município, neste presente momento, da desapropriação-sanção, dentre outros obstáculos que tornam impossível essa expropriação na cidade de Natal.

Palavras-chave: Função-social da Propriedade, Estatuto da Cidade, Política Urbana, Desapropriação-sanção.

DISAPPROPRIATION INABILITY OF PUNISHMENT AS A MEANS OF URBAN DEVELOPMENT IN THE CITY OF NATAL

ABSTRACT

¹ Graduanda do Curso de Direito da UNI-RN.

E-mail: barbaralimanobrega@hotmail.com

² Professor MSc do Curso de Direito da UNI-RN

E-mail: jbmb@uol.com.br

The present study had the objective of examining urban policies in the legal system, focusing on expropriation/sanction as an instrument of development in the city of Natal. The research started highlighting the conceptualization and importance of social function, as well as the competency of the Federative Entities regarding urbanistic matters. It prioritized the analysis of the City Statute (Law 10,257/01), especially the parts related to the necessary tools for the realization of anti-speculation disappropriation, aiming to act in the organized development of the cities and to ensure the well-being of the present and future generations, not forgetting the approach of the Federal Constitution/88 and the Directive Plan. The study also aimed to analyse the application of laws to the reality of Natal, since the populational growth has been observed through data and statistics, as well as the disorganized expansion of the urban areas. Finally, we have noticed the ineffectiveness of some urbanistic instruments, as well as the inapplicability, at the present moment, of expropriation/sanction in the Municipality, among other obstacles which make expropriation in the city of Natal impossible.

Keywords: Social function of Property; City Statute; Urban Policies; Expropriation/sanction.

1. INTRODUÇÃO

O estudo aqui realizado tem por escopo estudar a desapropriação sanção em prol do desenvolvimento das políticas públicas aplicadas à cidade de Natal, bem como seus efeitos sobre a comunidade e até mesmo o estudo dos atos desempenhados por esse ente público para alcançar o fim almejado.

É dada a devida importância à função social aplicada à propriedade, mesmo que essa não seja o tema principal do trabalho, mas sendo imprescindível por ser o marco inicial, uma vez que o seu descumprimento enseja a aplicação sequencial dos instrumentos, a serem estudados, até culminar na transferência do bem para o Poder Público.

A Constituição Federal do Brasil de 1988 tratou da propriedade em seu art.5º, no momento que garante o direito da propriedade ao indivíduo (XXII), estabelece a obrigação do proprietário de designar a função social da propriedade (XXIII) e, ainda, no inciso XXIV, possibilitou a desapropriação pelo poder público, ocorrendo por necessidade ou utilidade pública ou interesse social, desde que seja o pagamento da

indenização justa e prévia em dinheiro, ressalvando os casos excetuados pela constituição.

Ainda, dispõe a Carta Magna acerca das políticas urbanas com enfoque na execução de medidas a serem praticadas pelo Município, conforme abordado no art. 182.

Após a definição da desapropriação para fins de reforma urbana, será dado início à análise desse instituto como instrumento para garantir o desenvolvimento de planos urbanísticos e da justiça social. Ou seja, será sempre preservada a possibilidade de haver, de modo simultâneo, o direito à propriedade, o cumprimento da função social e a garantia de um bem para a comunidade.

Na realização da pesquisa foram de suma relevância as consultas em periódicos, revistas especializadas, fontes legislativas, doutrinárias e análise de dados demográficos fornecidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

Em relação à abordagem praticada no trabalho foi de forma qualitativa, pois a pesquisa visou o aprofundamento e abrangência do tema, utilizando-se de múltiplos procedimentos e técnicas de coletas de dados, haja vista que além de referências bibliográficas, coletas de opiniões de doutrinadores clássicos e atuais, são analisados documentos de arquivos.

Quanto aos fins, é tido como uma pesquisa descritiva, posto que apresenta as características do instituto da desapropriação e sua inter-relação com a política urbana.

O presente trabalho aborda a Constituição Federal de 1988, mais precisamente o capítulo de Política urbana, dando ênfase à função social da propriedade e a sua aceitação e evolução no direito brasileiro.

Em seguida prevê analisar o Estatuto da Cidade, uma vez que esse foi criado para regulamentar e criar novos instrumentos a fim de garantir o desenvolvimento de planos urbanos nas cidades brasileiras. Com o intuito de dar o devido aprofundamento aos instrumentos abordados por aquele e pela Carta Magna, os quais são: o plano diretor, a edificação, parcelamento e utilização compulsória, o imposto predial territorial urbano (IPTU) progressivo no tempo e por fim a desapropriação sancionatória.

Após todos os conceitos necessários para entender o procedimento da desapropriação inicia a pesquisa de modo isolado a expropriação para fins de reforma urbana, sendo o estudo direcionado para a qualificação do objeto, quais os entes que têm competência para expropriar, os pressupostos e, de que modo se dá a indenização e suas divergências doutrinárias, assim como a destinação do bem expropriado.

Até que o trabalho toma um rumo diferente, passa a ser estudada a evolução urbanística da cidade do Natal, o modo de crescimento da população, bem como a análise de dados demográficos, as práticas de planejamento urbano que foram adotadas para tentar garantir uma infraestrutura às moradias até o presente momento. É mencionada a atual desorganização urbana que a cidade vem enfrentando.

O intuito é estudar a desapropriação sanção como meio para adquirir desenvolvimento no planejamento urbano da cidade de Natal. Tal expectativa dar-se por entender que existe a possibilidade da propriedade ser transferida do particular para o ente municipal, e esse por meio de estudos e adequação a realidade daria a melhor destinação possível visando evitar a especulação imobiliária e a aglomeração da população em lugares longes do centro urbano com a mínima ou nenhuma estrutura de moradia.

Por fim são constatados óbices à prática da desapropriação sanção como um meio para obter os fins almejados, estudos acerca desses impedimentos, bem como analisa outros instrumentos que proporcionariam mais eficácia perante o resultado desejado, seriam eles a transferência do direito de construir, o direito de preferência e até mesmo a permuta.

2. A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

Desde tempos passados, a Teoria da Função Social da Propriedade foi abordada nas mais diversas legislações. Entretanto, o conceito aplicado atualmente tem referência na ideia adquirida após a Primeira Guerra Mundial, através da parte final do art. 153, da Constituição de Weimar, ao proclamar: “A propriedade obriga. Seu uso constituirá, também, um serviço para o bem comum”.³

Em outras palavras, esta a função social atrelada à garantia da propriedade pelo uso perante a coletividade, quando não cumprida, deve sofrer restrições para o bem-estar de todos.⁴ Tal concepção baseia-se na ação livre do uso, mas confinado à coletividade, ou ainda, que a propriedade tenha um uso social, caso contrário seria expropriada, adquirindo assim características de um direito limitado e condicional.⁵ É

³ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Direitos Humanos Fundamentais**. 2 ed. Rev. E atual. São Paulo: Saraiva, 1998. Anexo.

⁴ CRETELLA JÚNIOR, J. **Tratado de Direito administrativo: Desapropriação no Direito Brasileiro**. Vol. IX. Rio de Janeiro: Forense, 1972. p.68

⁵ RADBRUCH, G. **Filosofia do Direito**. Tradução e prefácios de H. Cabral de Moncada. 4. ed. Coimbra: Armênio Amado, 1961. Vol. II. p. 41 e 42.

importante observar que não irá se valer apenas o Estado, pois é resguardado o direito do proprietário quando atendida a função social, sendo a propriedade inatacável e respeitada por aquele. Com isso, pretende-se erradicar algumas deformidades existentes na sociedade, evitando o pensamento egoístico.⁶

No Brasil, a função social surge na Constituição de 1934, na qual existe o direito de propriedade, mas não podia ser usado em contraposição ao direito coletivo (art.113, §17). Posteriormente, a Constituição de 1946, condiciona a propriedade ao bem-estar social, bem como institui a desapropriação através de indenização prévia e justa por interesse social, visando distribuir propriedades na tentativa de oferecer igual oportunidade a toda sociedade.

Com a evolução no direito brasileiro, foi observada a importância de haver uma sanção aos proprietários que não cumprem com a função social de suas terras, pois concentrava nas mãos de poucos, grande parte das propriedades do país sem dar uma devida utilização. Diante desta realidade, foi promulgada a Emenda Constitucional 10 (09/11/64), na qual abriu a possibilidade da desapropriação por interesse social como forma de punir aquele que não cumpria com a função social da propriedade rural, sendo o pagamento da indenização mediante títulos especiais da dívida pública, mantido na Constituição Federal de 1967 (art. 157, §1º ao 6º), bem como na Emenda Constitucional 01/69 (art. 161, §1º ao 5º).

Tal inspiração, certamente, foi resgatada da Doutrina Social da Igreja, encontrada nas Encíclicas *Mater et Magistra*, do papa João XXIII, de 1961, e *Centesimus Cennus*, de 1991, de João Paulo II que aduzia a propriedade como função social, ou seja, trazendo aquela como meio para criação de bens necessários, a fim de suprir a subsistência de toda a humanidade.⁷

Este pensamento foi introduzido na Constituição Federal do Brasil de 1988, vez que percebida a necessidade de mudanças na visão social perante a propriedade no momento em que a produção campesina foi substituída pela industrial, assim ocorrendo o conhecido “êxodo rural”.⁸ Essas modificações começaram a ser aplicadas no art.5º, inciso XXII, no qual garante o direito de propriedade, e no inciso XXIII, ao informar que ela terá de cumprir com a função social.

⁶ CARVALHO FILHO, J. Dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 24. ed.Rev. E atual. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2011. p. 715 e 716.

⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 10. ed. São Paulo;Malheiros, 1998.

⁸ NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. **Desapropriação para fins de reforma urbana**. Revista de informação Legislativa, Brasília, a. 39n. 156 out./dez. 2002. Disponível em: <www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/819>. Acesso em: 24 jul. 2012.

Ainda, o Texto Magno inovou com a abordagem da função social aplicada à propriedade urbana, além de relacionar com as exigências fundamentais de ordenação das cidades, estabelecidas no Plano Diretor (CF, art. 182, §2º), ao esclarecer que a propriedade cumpre com a função social quando atende às exigências expressas no plano diretor.

Em decorrência disso, o urbanismo ganhou maior relevância, sempre buscando uma organização para garantir o bem-estar social por meio de imposição de normas, ordenamento do crescimento da cidade e entre outras medidas necessárias.⁹

Ousou, também, o legislador constituinte em complementar o assunto acerca da facultada do Poder Público Municipal em impor sanções visando a evitar o uso indiscriminado da propriedade, em última instância a desapropriação. Resta esclarecer que essas penalidades só podem ocorrer mediante lei específica, e em área incluída no Plano Diretor por incorrer na não edificação do solo urbano, a subutilização ou não utilização.

No entanto, é de se observar que a aplicação dessas “sanções” deve ocorrer de modo progressivo e não alternativo. Inicia-se na imposição ao proprietário o parcelamento ou a edificação compulsória, comprovado o descumprimento, o Município deve incidir o imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial urbano progressivo no tempo e só depois é permitida a desapropriação com o pagamento em títulos da dívida pública.

Quanto à propriedade rural, o artigo 186 da Constituição Federal estabelece critérios para a garantia da função social, de modo que o não cumprimento acarreta a desapropriação para fins de reforma agrária, conforme estabelecido no art. 184 e 185, II. Resumindo, para garantir a função social, no caso urbano, o proprietário é obrigado a construir ou realizar o parcelamento, e nas rurais, aumentar sua produtividade e promoção da justiça social.

Um outro ponto é a destinação de um capítulo específico às Políticas Públicas responsável por distribuir as competências relativas ao Direito Urbanístico entre seus entes federativos, fundamentado no Princípio da preponderância do interesse, no qual a União tem interesse geral, os Estados-Membros interesse regional; o Distrito Federal

⁹ MEIRELLES, op. cit., p.390.

tem interesse regional e local, e por fim os Municípios aparecem com os interesses locais.¹⁰

Finalmente, foi fixada como competência da União a responsabilidade pela elaboração e execução de normas para ordenação do território e desenvolvimento econômico e social, com a preocupação de estabelecer Políticas Públicas voltadas para assegurar uma maior velocidade no ritmo de desenvolvimento urbano, bem como uma intervenção adequada e necessária no domínio econômico (CF, art.21, IX e XX).

Entretanto, são encontradas dificuldades na prática do planejamento urbanístico, uma vez que sua aplicabilidade é essencial centralização das decisões políticas, confrontando-se com o Princípio da autonomia das unidades federadas.

Devido a isso, com o intuito de resolver tal problemática, a competência do Direito Urbanístico é da União (CF, art. 24, I) e permite a complementação pelos demais entes federativos, bem como determina, ainda, ser de competência municipal a elaboração de leis referentes a política urbana e desenvolvimento local (CF, art. 182 e 183).

3. O ESTATUTO DA CIDADE

Para dar cumprimento às disposições adotadas na Carta Constitucional o legislador federal, elaborou a Lei nº 10.257/01 (Estatuto da Cidade), com o intuito de regulamentar os arts. 182 e 183, além de fixar diretrizes gerais da política urbana. Ademais a Carta Magna designou as competências, sendo a União a responsável pelo processo de planejamento urbano, os Estados-Membros (CF, art. 24, I) por meio de competência concorrente deve atuar na observação de normas promovidas pela União que desrespeitem ao interesse regional e local, sem invadir a autonomia Municipal.

Observa-se que o Direito Urbanístico tem como ápice os preceitos constitucionais, em sequência as normas federais, as estaduais que apresentam competência para interferir nos Municípios de seu território e por fim as Municipais. Todavia, o Estatuto da Cidade deu a devida importância dos menores entes para os maiores, ao observar que as administrações municipais estariam mais próximas da realidade e saberia adequar à execução dos planos urbanísticos e o ordenamento do solo de modo mais apropriado.

¹⁰ GUIMARÃES, Nathália Arruda. **Os municípios e o Estatuto da Cidade: de acordo com o novo código civil**. Rio de Janeiro : Temas & Idéias, 2004.

Dito isto, acaba a competência estatal por ser restrita à complementação de normas federais, propondo uma adequação regional e assegurando, a autonomia municipal. É importante ressaltar, que a omissão do legislador federal sobre o planejamento urbanístico não limita o ente estadual, podendo este legislar conforme a realidade regional, entretanto, observada contradição entre ambas a estadual perde sua eficácia. Ainda, apesar de não haver grande ênfase na competência de políticas públicas para áreas metropolitanas e aglomeradas, compete também ao estado criar leis destinadas a ordenar o bem-estar social nesta região.

É de competência municipal (CF, art. 30, I) a legislação sobre o interesse local, contudo, deve ser respeitada a lei superior que lhe pôs em vigor e normas estaduais, bem como pode suplementar as legislações. Ressalva-se que esse ente teve maior preponderância na competência instituída no capítulo específico destinado às Políticas públicas da Constituição Federal, bem como no Estatuto da Cidade, por entender que a organização urbana é dever da entidade que representa os interesses locais, ou seja, as questões abordadas de interesse direto e imediato.

Compete ao Município, assim, observar o desenvolvimento urbanístico, avaliar a cidade como um todo, tentar solucionar problemas gerados pelo descontrole do crescimento urbano, tentar prevenir situações de risco à sociedade, organizar as áreas, incentivar a regularização das propriedades, entre outros.¹¹

Com o intuito de viabilizar a organização das políticas de crescimento e de desenvolvimento urbano o Texto Magno designou ao ente municipal criar o Plano Diretor para cidades com mais de 20 mil habitantes, devendo ser aprovado pela Câmara Municipal. É de relevância constatar que o legislador federal conceitua como a propriedade que cumpre a função social aquela que atende às exigências estabelecidas no Plano Diretor.

Resta claro que o Estatuto da Cidade condicionou os assuntos mais relevantes ao Plano Diretor demonstrando assim a importância da criação desses.

3.1 OS PRINCIPAIS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA URBANA DEFINIDOS NO ESTATUTO DA CIDADE

Observada a importância de valorizar o meio urbano foi necessária a sistematização de regras, técnicas e instrumentos jurídicos com o intuito de viabilizar as

¹¹ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal brasileiro**. 10. ed. São Paulo:Malheiros, 1998. p. 390

políticas públicas focando individualmente em cada cidade, gerando um desenvolvimento de modo equilibrado, no qual expande por todo o país e influencia o desenvolvimento socioeconômico do mesmo.

Neste mesmo pensamento expressa o doutrinador Anhaia, no qual define o processo de sistematização do urbanismo brasileiro como uma nova área a ser estudada sobre fundamentos dos aspectos artísticos, científicos e filosóficos, baseado em sínteses novas e que exige estudos de como a população vem se portando ao longo dos anos.¹²

Percebida a fragilidade do ordenamento jurídico brasileiro nesses aspectos, a Constituição brasileira de 1988, implantou instrumentos voltados à realização do desenvolvimento urbano. Referindo-se como instrumento básico de desenvolvimento e expansão urbana, o Plano Diretor, em virtude de regulamentar e fixar diretrizes, além de descrever o regime jurídico e delinear a sua finalidade.¹³

Buscou ainda, a adequação dos instrumentos urbanísticos, abordados no capítulo da Política Urbana, designando a criação de uma lei sobre o tema, posteriormente, o legislador federal criou a Lei n° 10.257 (Estatuto da Cidade).

O Estatuto da Cidade foi criado com o objetivo de manter os instrumentos abordados na CF/88, além de criar normas regulamentadoras e novos instrumentos para garantir o bem estar social. Inicialmente a Lei deu relevância ao instrumento básico, plano diretor, preestabelecendo que deve haver o controle e sistema de acompanhamento, o planejamento para regiões metropolitanas, microrregiões e aglomerações urbanas, deve haver uma delimitação dos locais urbanos cabíveis a edificação, utilização compulsória ou parcelamento.¹⁴ Tais medidas são de competência do Município, mas as responsabilidades dos demais entes da Administração Pública não devem ser excluídas, devendo ter conjuntamente planos nacionais e estaduais de ordenação de território e desenvolvimento econômico e social, sempre com a visão de dar o cumprimento da função social da propriedade.

¹² [...] urbanismo tem aspecto artístico, científicos e filosóficos, porque é fundamentalmente uma arte-criação de sínteses novas; uma ciência - que estuda metodicamente os fatos; e uma filosofia – com a sua escala própria, preservando, impondo e exigindo a precedência de valores humanos e espirituais em face dos mecânicos e imobiliários.

¹³ GASPARINI, Diogenes. **Aspectos Jurídicos do Plano Diretor**. Em <<https://www.metodista.br/revistas/revistas-metodista/index.php/RFD/article/viewFile/488/486>>. Acesso em: 02 de novembro de 2012.

¹⁴ Conforme preleciona o Estatuto da Cidade:

“ Art. 42. O plano diretor deverá conter no mínimo:

I – a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infra-estrutura e de demanda para utilização, na forma do art. 5º desta Lei;

II – disposições requeridas pelos arts. 25, 28, 29, 32 e 35 desta Lei;

III – sistema de acompanhamento e controle.”

Outros instrumentos são adotados no art. 4º do mencionado Estatuto, aparecem agora de modo geral estabelecendo a obrigação do município em face do planejamento urbano, orçamentário, setorial e o desenvolvimento econômico e social, ainda, sendo-lhe garantido o direito de intervenção na propriedade privada para a certeza de uma função social da propriedade¹⁵. Além disso, outros instrumentos importantes foram introduzidos pelo Estatuto da Cidade, como a regularização fundiária das ocupações de interesse social, o desenvolvimento urbanístico e redistribuição aos menos favorecidos, bem como os instrumentos tributários com o intuito de induzir os proprietários a cumprir suas atividades da propriedade, o que constitui relevante papel na política urbana.

Este estudo analisará com maior profundidade os instrumentos de parcelamento, edificação ou utilização compulsória como medidas obrigatórias ao proprietário por não cumprir com as normas ensejadas por lei específica quanto ao uso da propriedade.

4. INSTRUMENTOS COERCITIVOS DA POLÍTICA URBANA

Em conformidade com o Texto Constitucional, o Estatuto da Cidade estabelece que o primeiro posicionamento a ser aplicado no imóvel que descumprir o aproveitamento adequado é a notificação do proprietário para usá-lo através de parcelamento ou edificação, conforme estabelecido no plano diretor. Se descumprir essa medida e as sucessivas poderá acarretar como sanção a desapropriação do imóvel para fins urbanísticos em favor do Município, ainda, havendo a possibilidade do bem imóvel ser passado à terceiro com o objetivo deste fazer uso, dentro da regulamentação jurídica. Trata-se, portanto, de uma obrigação de fazer diante do solo.¹⁶

A possibilidade de aplicação do instrumento citado é discutida no art. 182, §4º, I, da CF/88, como forma de pena pelo não cumprimento da função social, ou melhor, por solo não edificado, subutilizado ou não edificado, sendo aplicada somente através de Lei específica no âmbito Municipal.

¹⁵ Por meio da desapropriação, servidão e limitação administrativa, tombamento, instituição de unidade de conservação, parcelamento, edificação ou utilização e direito de preempção.

¹⁶ GUIMARÃES, Nathália Arruda. **Os municípios e o Estatuto da Cidade: de acordo com o novo código civil**. Rio de Janeiro : Temas & Idéias, 2004, p.195.

Regulamentando o Texto Maior, neste aspecto, o Estatuto da Cidade impõe como deve ser realizado o procedimento e o cumprimento dos prazos, mas é de competência municipal a realização dos estudos para saber e indicar por meio de lei específica as áreas cabíveis para o parcelamento, edificação ou utilização compulsória conforme uso e ocupação do solo de cada cidade¹⁷, por entender que esse ente estaria mais próximo das questões problemáticas da cidade, e teria o como evitar o crescimento descontrolado para as margens urbanas sem qualquer infraestrutura, quando poderia dar oportunidade a famílias de morar nos centros urbanos em prédios de habitações populares e mantendo domínio das políticas públicas necessárias para o bem-estar social.

Um dos instrumentos que visaria evitar isso é o parcelamento, que consiste no desmembramento da propriedade, tornando-a menor, criando teoricamente uma maior possibilidade de atingir a função social, evita assim a especulação imobiliária. Enquanto a edificação seria a necessidade de construir para utilização, conforme a lei de zoneamento, ambas tentam dar aproveitamento ao imóvel.¹⁸

Só há de se falar na aplicabilidade se o Plano diretor do Município fizer uso de projetos e determinações que impõem as sanções aqui mencionadas, é obrigatório constar o princípio da razoabilidade, ou seja, que a obrigação de parcelar ou edificar venha a ser não proveitosa ao proprietário e/ou ao interesse do município, pois deixaria de ser o instituto estudado e passaria a ser desapropriação indireta, como exemplo, seria a obrigação imposta ao proprietário de construir uma quadra de esportes para uso da coletividade, totalmente fora do interesse de quem pertence o domínio.¹⁹

Dessa forma, são submetidos todos os imóveis urbanos incluídos nas áreas determinadas pelo plano diretor a receber esta sanção pela não utilização, não edificação ou subutilização, inclusive os bens públicos.

É de relevância conceituar como **não edificado** a terra nua que não atende ao uso desejado pelo plano diretor, **subutilizado** como imóvel com o uso inferior à determinação do plano diretor e ainda, como **não utilizado** o imóvel sem qualquer destinação.

¹⁷ GUIMARAENS, Maria Etevína B. **Instrumentos de Política Urbana – O plano Diretor de Porto Alegre e o Estatuto da Cidade**. II Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico – Avaliando o Estatuto da Cidade. Porto Alegre. 2002, p.265

¹⁸ GOMES, Luís da Silva. **Inovações no Regime Jurídico das desapropriações**. 2009. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Direito de São Paulo, São Paulo, 2009.

¹⁹ GUIMARÃES, Nathália Arruda. **Os municípios e o Estatuto da Cidade: de acordo com o novo código civil**. Rio de Janeiro : Temas & Idéias, 2004, p.196.

Verificado o enquadramento de uma das situações acima, o proprietário do imóvel será notificado pelo Poder Executivo Municipal, para cumprir com a obrigação inserida ao imóvel. Tal procedimento deve ser averbado no Cartório de Registro de Imóveis, isto pois trata-se de uma obrigação de direitos reais e não pessoais, ou seja, a obrigação está vinculada ao imóvel e não ao proprietário, devido a isso passa conforme a transmissão do imóvel, seja *inter vivos* ou *causa mortis*, sem interrupção de qualquer prazo.

A notificação deve ser feita por funcionário do Órgão competente do Município ao proprietário do bem, possuidor ou ao representante, caso se trate de pessoa jurídica, não o encontrado após três tentativas deve ser feita a notificação por edital. Após sabença, o proprietário pode apresentar defesa, sendo-lhe garantido o princípio do contraditório.

Em sequência, inicia-se o prazo, não inferior a um ano, contados a partir da entrega dessa para que o proprietário protocole o projeto em Órgão Municipal Competente, ainda, preconiza o Estatuto da Cidade o prazo para início das obras de dois anos, em que deve ser fiscalizada pela prefeitura. Todavia, em grandes empreendimentos, o procedimento pode decorrer de modo diferenciado, realizado em etapas, desde que prevista em lei específica. Ressalva-se que o descumprimento das obrigações nos prazos legais dá a faculdade ao Poder Público Municipal de implantar o IPTU progressivo e a desapropriação sanção do bem.

O IPTU progressivo no tempo só poderá ser implantado ao imóvel quando não atendidas às considerações observadas acima dentro do prazo de cinco anos consecutivos. O legislador impõe que o valor da progressão fixado no ano posterior não poderá ser o dobro do fixado no ano anterior e ter a alíquota máxima de 15%. Terminado o prazo e mesmo assim não forem cumpridas as exigências, o Município poderá efetuar a desapropriação do imóvel, não obstante, deve lembrar que no caso do imóvel ser vendido dentro desse prazo, o novo proprietário ainda corre o risco de perder a propriedade, pois como já dito, o prazo continua a contar independente do proprietário.

É relevante saber que é vedado a Administração Pública permitir isenção ou anistia fiscal para esta extrafiscalização.

No caso do proprietário não cumprir, o bem será desapropriado e indenizado por meio de pagamento em título de dívida pública, resgatado em dez anos, decorrente

de modo excepcional, uma vez que as demais desapropriações tem o pagamento da indenização de forma prévia e em dinheiro. É um ato discricionário do Município.

Cabe ressaltar que o IPTU progressivo no tempo não pode fundar-se no valor venal do imóvel ou na classificação como residência ou não, deve ser fundamentada na contrariedade às normas do plano diretor, com base no fator tempo, objetivando causar um peso financeiro ao proprietário que descumpra as suas obrigações.

Quanto à cobrança desta “alíquota radicalmente progressiva”, é de entendimento minoritário na doutrina que seria desnecessário e pesado demais ao indivíduo que vem sofrendo a sanção, porque se trata de um tributo de natureza extrafiscal, seria um excessivo ônus financeiro, no entanto, não é a ideia que vem adquirindo aplicabilidade em nosso ordenamento.²⁰

De modo contrário, o STF e a doutrina majoritária²¹ têm o entendimento de zelar sempre pela função social, diante disso o IPTU progressivo no tempo é tido atualmente como constitucional e até mesmo antes da EC 29/2000, nesse caso só será admitido se for aplicada para assegurar a função social da propriedade, conforme assegura a Súmula nº 668 do STF.²²

5. DESAPROPRIAÇÃO PARA FINS DE REFORMA URBANA

A desapropriação para fins de reforma urbana consiste numa sanção com o objetivo de destinar o imóvel à reforma urbanística, visando uma organização e o desenvolvimento para o bem coletivo. Essa modalidade de expropriação irá incidir sobre objeto restrito, consistente no solo, dentro do perímetro urbano e, ainda, deve o imóvel ser pertencente à área delimitada do Município estabelecida no Plano Diretor da Cidade e lei específica.

Dentre os requisitos, é necessário que o imóvel não tenha cumprido com o seu adequado aproveitamento, ou seja, trata-se de um solo não edificado, subutilizado ou não utilizado.

²⁰ HARADA, Kiyoshi. **Desapropriação – Doutrina e Prática**. 2ªed. Atlas, 1999. p. 52

²¹ RE 437.107-AgR, Rel. Min. Joaquim Barbosa, julgamento em 6-4-2010, Segunda Turma, DJE de 23-4-2010. No mesmo sentido: AI 705.328-AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, julgamento em 7-2-2012, Primeira Turma, DJE de 9-3-2012; RE 486.547-AgR, Rel. Min. Luiz Fux, julgamento em 25-10-2011, Primeira Turma, DJE de 17-11-2011; RE 543.023-AgR, Rel. Min. Ayres Britto, julgamento em 16-8-2011, Segunda Turma, DJE de 19-10-2011. Vide: RE 423.768, Rel. Min. Marco Aurélio, julgamento em 1º-12-2010, Plenário, DJE de 10-5-2011; AI 582.467-AgR, Rel. Min. Ellen Gracie, julgamento em 22-6-2010, Segunda Turma, DJE de 6-8-2010; AI 573.560-AgR, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 27-3-2007, Segunda Turma, DJE de 4-5-2007; AI 468.801-AgR, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 21-9-2004, Primeira Turma, DJE de 15-10-2004.

²² “É inconstitucional a lei municipal que tenha estabelecido, antes da EC 29/2000, alíquotas progressivas para IPTU, salvo se destinada a assegurar o cumprimento da função social da propriedade urbana.” (Súmula 668.)

É de entendimento doutrinário que os imóveis pertencentes às pessoas políticas e administrativas também estão submetidos a esse tipo de desapropriação, como já dito, tal entendimento se deve a duas argumentações, a primeira, por essas pessoas públicas estarem submetidas as leis elaboradas por si mesmas e, a segunda, por eles também terem a obrigação de dar o cumprimento da função social do imóvel como todas as outras pessoas, seja por destinação de uso comum, de uso especial, pela permissão de utilização por particulares ou até por alienação.²³

Ainda, não haveria motivo para ser diferente, uma vez que é permitida a expropriação de bem público, desde que não estejam afetados a uma finalidade pública, conforme art. 2º, §2º do Decreto-lei nº 3.365/41, como bem entende a jurisprudência através do RE 85.550-SP.²⁴

Uma ressalva a ser feita acerca dessa modalidade de desapropriação é que apesar da Constituição Federal e do Estatuto da Cidade tratar todo momento como polo passivo do procedimento o vocábulo “proprietário”, nada impede que o possuidor de boa-fé tenha assim o cumprimento da obrigação e até mesmo as sanções de forma igualitária.

Para que esses estejam submetidos a essa modalidade de sanção torna-se necessária à criação do Plano Diretor, dentro das exigências, bem como a edição de lei específica municipal, como já mencionado, que venha aprovar os planos de melhoramento da cidade a serem desenvolvidos, delimitando ponto a ponto, para evitar equívocos, dando a devida segurança a todos. Deve ainda, conter o prazo para procedimento de parcelamento ou edificação antes de aplicar o IPTU progressivo no tempo, bem como caracterizar o solo não edificado, não utilizado e subutilizado.

Após o Poder Público realizar os pressupostos acima, é aplicado ao proprietário ou possuidor os instrumentos ordinatórios: a primeira obrigação imposta ao titular do imóvel é o parcelamento ou edificação compulsória, consiste o primeiro em loteamento, desmembramento ou desdobramento, conforme segue as normas da Lei Federal nº 6.766/79. Essa obrigação visa tornar a propriedade menor para facilitar o aproveitamento pelo proprietário.

As edificações compulsórias consistem na obrigação de construir, ambas as obrigações devem ter a notificação do proprietário averbada em cartório no registro de

²³ NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. **Desapropriação para fins de reforma urbana**. Revista de informação Legislativa, Brasília, a. 39 n. 156 out./dez. 2002. Disponível em: <www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/819>. Acesso em: 24 jul. 2012. p. 84.

²⁴ Id., 2007. p. 40

imóveis, recebida à notificação esse tem o prazo de 01 (um) ano para protocolar em órgão municipal competente o projeto e de dois anos para iniciar as obras do empreendimento, como bem leciona o art. 5º do Estatuto da Cidade.²⁵

Se for desatendida a notificação e os prazos dos instrumentos acima, ensejará autorização para o Poder Municipal aplicar o imposto sobre o IPTU progressivo no tempo, com majoração da alíquota de forma igualitária durante cinco anos consecutivos (art. 7º do mesmo Estatuto).

Decorridos cinco anos sem que o titular da propriedade tenha cumprido com a obrigação de edificar, parcelar ou utilizar, enseja a desapropriação-sanção, dando ao poder executivo municipal, mediante decreto, a competência de proferir declaração de interesse social do imóvel, no qual ocorre o pagamento da indenização por meio de títulos da dívida pública, aprovado pelo senado, e resgatáveis em até dez anos.

Em relação ao pagamento da indenização essa modalidade de desapropriação apresenta peculiaridades que a diferencia das demais. A indenização deverá ser paga, como já mencionado acima, por meio de títulos da dívida pública, previamente aprovado pelo Senado, com resgate pelo proprietário de no máximo dez anos em parcelas anuais, iguais e sucessivas, deve ser assegurado ainda o valor real do imóvel e os juros legais de seis por cento ao ano.²⁶²⁷

O valor real abordado no Estatuto refere-se ao valor mais próximo possível ao do bem expropriado, sem haver perda para o proprietário, ou seja, não devendo ser entendido como atualização monetária como alguns doutrinadores afirmam. Tal concepção é tida pelo fato da garantia da justa indenização prelecionado no art.182, §4º, III da CF, ter implícito, ainda, o direito fundamental.²⁸

Doutrinariamente existem divergências acerca do pagamento do “valor real” ter como base de cálculo o IPTU, conforme abordado no Estatuto da Cidade (art. 8º, §2º, I), uma vez que é garantida ao proprietário a justa indenização, o que acaba sendo contrariado quando a base de calculo é realizada através do IPTU, pelo fato da avaliação atual do imóvel está longe dessa, tendo em vista que o valor cobrado desse imposto pelos Municípios, na maioria das vezes está desatualizado e até mesmo irreal. Dessa

²⁵ DI PIETRO, M. S. Zanella. **Direito Administrativo**. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2011. p.163.

²⁶ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 24 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 829.

²⁷ Art. 8º, §1º, Estatuto da Cidade.

²⁸ NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. **Desapropriação para fins de reforma urbana**. Revista de informação Legislativa, Brasília, a. 39n. 156 out./dez. 2002. Disponível em: <www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/819>. Acesso em: 24 jul. 2012. p. 85.

forma, é tido o entendimento que o proprietário pode contestar o *quantum*, tendo como limite o valor ofertado por ele.

Outra problemática encontrada na indenização da desapropriação-sanção é a de que não devem ser computados os lucros cessantes, as expectativas de ganho e os juros compensatórios, pois na visão de alguns juristas haveria inconstitucionalidade nesse critério. No entanto, o entendimento majoritário é de acordo com José dos Santos Carvalho Filho, no qual apesar da Carta Constitucional prever todos esses direitos, pode haver exceções, e estamos tratando aqui de uma expropriação punitiva pelo descumprimento da função social do bem, não podendo este proprietário receber o mesmo tratamento de uma expropriação ordinária. Assim, o bem público não tem a obrigatoriedade de incluir no valor da indenização os créditos mencionados.

Após realizado todo o procedimento da expropriação e a transferência do imóvel ao ente municipal, a destinação do bem expropriado é distinta das demais, pois abre a possibilidade de ser entregue a terceiros para garantir a distribuição da propriedade e a função social.

Ressalva-se que o Poder Público tem o prazo de cinco anos para dar a devida adequação, contados a partir da incorporação do bem ao patrimônio público. Poderá o Município dar o cumprimento da função social da propriedade (art. 8º, §5º), implantando a edificação, o parcelamento ou o uso por ele mesmo, bem como por alienação ou por concessão a terceiros mediante licitação, nos termos da Lei nº 8.666/93.

De modo excepcional, o não cumprimento do devido aproveitamento do solo pelo ente público, gera o direito do expropriado alegar a caducidade do ato expropriatório, solicitando a retrocessão do bem, de acordo com a Lei Geral das Desapropriações. Entretanto, é de faculdade do expropriante a devolução do bem.²⁹

6. A APLICABILIDADE DA DESAPROPRIAÇÃO SANÇÃO NA CIDADE DO NATAL

²⁹ UCHÔA, Adelaide Maria Rodrigues Lopes. **A Política Urbana no ordenamento jurídico constitucional: A desapropriação-sanção como instrumento de desenvolvimento das cidades**. 2007. Dissertação (Mestrado em direito constitucional) – Universidade de Fortaleza, Ceará, 2007.

Realizados estudos dos capítulos anteriores, preza em analisar sua funcionalidade na Cidade de Natal, além de buscar entender a história de políticas urbanas adotadas ao longo dos anos.

A capital norte-riograndense foi fundada pelos portugueses durante o período colonial, no dia 25 de dezembro de 1599, com o objetivo de funcionar como base militar e de defesa contra ataque de índios, piratas e colonos rivais.

O primeiro registro referente ao quantitativo populacional encontrado, conforme documentos da época faz menção de 25 moradores brancos em 1612.³⁰ Com o passar dos anos, pelos mais diversos motivos, a população da cidade foi aumentando e foi vista a necessidade de criar planos urbanos com o intuito de organizar a cidade e gerar o bem-estar da população.

No início do século XX, ocorreu grande crescimento populacional em virtude da seca, o que ocasionou a migração de pessoas de cidades vizinhas e interioranas para a capital. Para haver noção quantitativa, de 1900 - 1920 a população duplicou, o que levou o ente municipal a preocupar-se no que se refere ao urbanismo e trazer à tona a reflexão acerca do espaço urbano como uma prática social.

O primeiro plano urbanístico a ser implantado foi o Master Plan (1901-1904), no qual pretendia constituir um ordenamento urbano na cidade, todavia, seu planejamento ficava restrito a criação dos bairros Petrópolis e Tirol.

O Master Plan foi o único planejamento colocado em prática por muitos anos, até que a gestão do prefeito Omar O'Grady (1929) preocupou-se em desenvolver o Plano Palumbo. Tal projeto consistia em estabelecer uma forma de articular os sistemas

³⁰ Trecho do estudo Habitat Popular nos Planos Diretores de Natal/RN, Aramis França:

[Para análise da marcha demográfica foi montado o seguinte quadro:

1612 – “Tem pobrementemente acomodados até vinte e cinco moradores brancos”

1928 – “Tinha uma igreja e oito casas”

1631 – “as casas eram sessenta”

1643/44 – “a vila de Natal de aspecto traíste e acabrunhador pelas suas ruínas e vestígios de guerra”

1639 – “já teve uma cidadezinha chamada Natal, situada légua e meia de castelo Keulen, rio acima, mas totalmente arruída”

1673 – “acabando-se a igreja se povoaria a cidade”

1722 – “natal tem apenas 30 casas e os arredores eram mato fechado”

1729 – “... tem 50 a 60 casas e mais perto da cidade a mais gente vive nas suas fazendas”

1759 – “... informa que a cidade de Natal terá de povoado quatrocentas braças de comprido e de largo cinquenta, com cento e oitenta casas”

1805 – “ o primeiro mapa da população marca 6.393 pessoas”]

de água, esgotos e de edifícios para a Administração Pública, ou seja, não ocorre nada inovador, trata-se apenas de uma ampliação do plano de 1901.³¹

A situação é agravada, em meados da década de 40, devido à Segunda guerra Mundial. A cidade foi escolhida para ser implantada uma base militar devido a sua localização estratégica e acabou por receber cerca de 10.000 (dez mil) soldados norte-americanos e de outros estados brasileiros, bem como atraiu mais tantos outros indivíduos em busca de trabalho, uma vez que foram necessárias obras de construção da base aérea, naval e a estrada de acesso para Parnamirim.

Mais tarde, no final da década de 60, a comunidade diante do descaso dos governantes acerca da falta de um planejamento na cidade, passou a critica-los³².

Diante da pressão, o então prefeito Agnelo Alves designou ao arquiteto Jorge Wilhelm e o escritório SERETE S/A o desenvolvimento do Plano Urbanístico e de Desenvolvimento do Natal (1967-1968), no qual enfatizava a racionalização da Administração Pública, primando pela cidade como um todo. O projeto objetivava assegurar a linearidade das estruturas urbanas, evitando privilegiar apenas às áreas ocupadas pelas classes sociais mais altas como era feito anteriormente, ou seja, agora não se tratava apenas de questões urbanas, mas também de fatores econômicos e sociais.

Para dar suporte a elaboração do projeto foi designada equipes, que atuaram em pesquisas. Diante dos estudos realizados, iniciou-se uma discussão acerca da criação

³¹ SILVA, Wesley G. Ribeiro. **Cartografia Tempos Urbanos: representações, cultura e poder na cidade do Natal (década de 1960)**. Disponível em: <www.cchla.ufrn.br/publicacoes/cartografiadostemposurbanos.pdf>. Acesso em: 16 de novembro de 2012.

³² FALANDO a Natal. *A Ordem*. Natal, 25 de março de 1967:
 “Você está feia Natal. Olhe como estão suas ruas: com entulhos de lixo, piscinas de lama, bichos soltos andando. E essa escuridão de meter medo a gente. Como pode hein! Não somente as ruas distantes de bairros afastados são atingidas. A sujeira atinge a todas. Vêm cá ao centro. Senta-se as praças. Toma lugar nas avenidas. E sai desfilar afoitamente pelo asfalto. É claro nos bairros a coisa é pior, bem pior, mil vezes pior. Lá não há asfalto, nem sempre tem paralelepípedo e com as chuvas a lama é grande e fedorenta, constituindo-se numa afronta a saúde dos habitantes, mormente as das crianças. Isso sem falar nos monturos onde animais de várias castas vão encontrar ali o seu repasto. É lamentável Natal esse estado de coisas. Mas há ainda outro problema agudo – o da iluminação. Você está irreconhecível pelo ornamento, sem o enfeite e adorno da iluminação. E já pensou no perigo que isso traz? Na chance de ouro que dá aos marginais as suas manobras de crime e gatunagem? Ah...nem vamos falar na falta d’água, que seria escrever uma história comprida e desalentadora. Fiquemos no que foi dito. Se se pudesse fazer um espelho tão grande, no qual você se mirasse, com que tristeza Natal você enxergaria essas chagas! E o que desanima é que nada parece ter cura. Será que não tem mesmo? Deve ter. Pior que isso é o câncer, e já andam a espalhar que se lhe achou cura. Quanto mais... Quanto mais... Esperemos: você, eu, todos. Esperança é as vezes melhor que um Pau d’Arco. Esperemos que se faça algo em seu favor Natal. Que a higiene volte, que a limpeza chegue, que os bichos sejam banidos ou presos, e você, assim asseada, assim vestida de novo aspecto, possa colocar seus brincos de brilhante, digo, suas lâmpadas acesas e voltar a ser bela e graciosa outra vez. Esse dia será muito feliz para os seus. E trará admiração a quem a visite. Enquanto não, resta contentar-se com a amarga verdade: de que você esta ficando feia, bem feia, 18 bastante feia Natal!”

de um plano diretor visando melhorar a Administração Pública, pois não só organizaria a cidade como também atualizaria seus dados e evoluiria nos serviços prestados.

Apesar de o projeto ser concluído em 1968, nunca foram implantadas suas diretrizes e sugestões pelo município. No entanto, o trabalho não se deu por todo perdido, uma vez que as equipes formadas foram aproveitadas para ajudar na elaboração do Plano Diretor da cidade em 1974.

Na atualidade, o processo de urbanização ainda se dá de modo retrogrado. Existem estudos e esquemas de urbanismos realizados, entretanto, os administradores não inserem no processo de urbanização da cidade, ou seja, planejamento urbanístico aqui se limita apenas as medidas emergenciais e de modo aleatório.

A municipalidade aplica o seu “plano urbanístico” apenas nos “vetores viários”, nos quais priorizam os bairros de classe média e alta, esquecendo que existem entre esses espaços arruelas e vias que dão acesso a bairros onde vivem pessoas de menor poder aquisitivo.

Ainda, existem incentivos de programas habitacionais como a Companhia de habitação popular do Rio Grande do Norte (COHAB/RN), no qual “empurram” essas pessoas para lugares distantes, de difícil acesso e de má qualificação urbana. Ou seja, os interesses não são colocados em prol da comunidade, mas sim privilegiando classes e frações da sociedade.

Tal problema é devido a cidade de Natal ter uma pequena área, com densidade demográfica equivalente a 25% ³³ da população do estado do Rio Grande do Norte, e ainda, não existir a possibilidade de expansão urbana devido aos seus limites territoriais, pois caso contrário viria a afetar os mananciais aquíferos.

Diante dos estudos do presente trabalho, foi idealizada a possibilidade da desapropriação-sanção ser um instrumento a viabilizar a implementação de uma organização urbana na cidade de Natal, pois os bens imóveis desapropriados por descumprimento da função social ao invés de ser passado a terceiros teriam como destinação o Município, e esse investiria em construções de condomínios habitacionais em áreas urbanas de boa qualificação e, como consequência teria a eliminação de

³³ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Senso 2010. Disponível em: <www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>. Em: 22 de out. de 2012.

favelas e vilas de fundo de quintais que não oferecem infraestrutura mínima de moradia, além de dar uma destinação ao imóvel e evitar os transbordamentos urbanos³⁴.

Com o mesmo pensamento o legislador municipal abordou o assunto no Título V, Capítulo IV, da Lei Complementar nº 082, de 21 de Junho de 2007, que institui o Plano Diretor, conforme as exigências do Estatuto da Cidade.

Nesse capítulo são lembrados os institutos oferecidos no Estatuto da Cidade, no qual é dada a possibilidade do Município exigir o aproveitamento adequado do imóvel sob pena de parcelamento, edificação ou utilização compulsória, além de apresentar prazos e implementações das obrigações, sendo observado o cronograma apresentado pelo proprietário.

Ainda, delimita as áreas passíveis de aplicação desses institutos, pelo não adequado aproveitamento do solo, como mostra o Mapa 1 do anexo II, são os imóveis incluídos em basicamente todos os bairros, excetuando-se aqueles imóveis que mesmo pertencentes às áreas mencionadas acima, constituam propriedade única do titular e com área inferior a 400m² (quatrocentos metros quadrados).

Também se aplica independente de estar ou não na área designada, qualquer propriedade superior a 1.000 m² (mil metros quadrados) e onde o Poder Público identifique a possibilidade de criação ou regulamentação de nova área de especial interesse social (AEIS).

Ressalta que os imóveis que se enquadram nestes instrumentos serão identificados pela Administração pública e notificados nos termos dos §2º e §3º do Estatuto da Cidade. Após notificados deverão apresentar projeto de construção ou edificação no prazo de um ano, a contar do recebimento da notificação e de dois anos para a partir da aprovação do projeto iniciar a execução.

Aqueles imóveis que não realizam parcelamento, edificação ou utilização dentro dos prazos estabelecidos acima, dará a possibilidade ao município incidir o IPTU progressivo no tempo, com as porcentagens fixadas em 2% no primeiro ano, 3% no segundo ano, 5% no terceiro ano, 8% no quarto ano e por fim 15% no quinto ano.

Passado os cinco anos de cobrança do IPTU progressivo sem que o proprietário destine função social ao imóvel, enfim o Município poderá promover a desapropriação-sanção, nos termos do art. 8º da Lei nº 10.257.

³⁴ Transbordamento Urbano é quando à população cresce demasiadamente, entretanto, não existe a possibilidade de haver uma expansão urbana, o que acaba por aglomerar a população na divisa com cidades vizinhas sem mínima estrutura de moradia.

7. INTERFERÊNCIAS E ÓBICES À IMPLANTAÇÃO DA DESAPROPRIAÇÃO-SANÇÃO EM NATAL.

O legislador teve a boa-fé em vislumbrar aplicabilidade desses instrumentos, na tentativa de evitar a especulação imobiliária e garantir a função social do imóvel e consequentemente prezar por uma organização urbanística, entretanto isso não é possível, especialmente em Natal, pois existem vários fatores impeditivos.

Um dos fatores bastante criticado pela doutrina é a inércia do proprietário mesmo diante da morosidade do processo expropriatório, ou seja, não acredita que mediante diversas advertências, medidas prévias à expropriação e de todo o tempo que decorre a aplicação desses instrumentos o proprietário permanecesse inerte, tendo em vista que a aplicação do processo expropriatório decorreria no mínimo oito anos até o decreto da desapropriação.³⁵

Outra problemática encontrada é que a Constituição Federal de 1988 exige como requisito para aplicação da desapropriação-sanção dentre os vários instrumentos abordados a criação de Lei Específica Municipal, além do Plano Diretor, de modo a esclarecer e determinar as possibilidades nas quais seria cabível a expropriação punitiva.

Apesar da cidade de Natal já fazer uso dessa modalidade de desapropriação no Plano Diretor, refere-se de modo abrangente, transcrevendo o conteúdo abordado no Estatuto da Cidade com algumas peculiaridades, não abordando uma prioridade de medidas urbanísticas.

Supondo que a administração municipal tenha interesse na organização urbanística por meio da desapropriação sanção, o primeiro passo seria a criação da mencionada lei, iniciando pelo encaminhamento do projeto de lei para a Comissão de Constituição e Justiça para analisar as legalidades perante a Carta Maior e em seguida para as Comissões temáticas para analisar o mérito, aspectos legais, jurídicos, regimentais e técnicos.

Após verificar que o projeto está isento de irregularidades é encaminhado para votação no plenário, devendo atingir o quórum de maioria absoluta (15 votos). Em seguida o prefeito tem 15 dias para sancionar ou vetar o projeto de lei. Caso opte pelo

³⁵ UCHÔA, Adelaide Maria Rodrigues Lopes. **A Política Urbana no ordenamento jurídico constitucional: A desapropriação-sanção como instrumento de desenvolvimento das cidades**. 2007. Dissertação (Mestrado em direito constitucional) – Universidade de Fortaleza, Ceará, 2007, p. 167.

veto esse retorna para a Câmara Municipal e deve ser apreciado em sessão novamente dentro do prazo de 30 dias, se aprovada lei é promulgada e publicada.

Em pesquisa foi informado que os projetos de lei na Câmara Municipal de Natal levam em média 90 dias para serem votados, entretanto, se os interessados se sentirem prejudicados podem ingressar no Poder Judiciário e prolar o processo legislativo. Ainda, foi relatado que a desapropriação sanção esta ligada diretamente a questões políticas, pois seriam prejudiciais aos indivíduos com poder aquisitivo mais alto, justamente esses que patrocina campanhas políticas para os vereadores, mais uma vez a coletividade sendo prejudicada em detrimento de uma minoria.

Ademais, o Município teria de realizar estudo a fim de localizar todos os imóveis que não cumprem com a função social o que levaria o lapso temporal de dois anos para ter os dados essenciais à disposição.

Portanto, mesmo que o Poder Executivo tenha a intenção de primar pelo desenvolvimento urbanístico por meio da desapropriação punitiva seria inviável, uma vez que somando todos os lapsos temporais necessários para culminar na desapropriação sanção, totalizaria uma média de dez anos e três meses, tempo impossível para a gestão de um prefeito, mesmo que esse exerça dois mandatos consecutivos, resultados em oito anos.

Ainda, existe outro óbice, relativo ao pagamento da indenização pela desapropriação mediante títulos da dívida pública, uma vez que estaria sujeito a aprovação pelo Senado Federal. Esse seria responsável por estabelecer limites referentes ao montante das dívidas mobiliárias do Município, bem como fixar limites globais para o montante da dívida municipal de modo geral, ainda, deveria haver espaço para a dívida mobiliária dentro da global, o que tornaria evidente uma dependência.³⁶

Restando claro, que o legislador buscou o crescimento equilibrado da cidade por meio da desapropriação sanção, no entanto, as normas não tem eficácia, foram elaboradas distante da realidade, por conseguinte sendo constatada a impossibilidade desse instrumento na cidade de Natal no presente momento.

³⁶ Constituição da república Federativa do Brasil de 1988:

“Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

(...)

VI - fixar, por proposta do Presidente da República, limites globais para o montante da dívida consolidada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

(...)

IX - estabelecer limites globais e condições para o montante da dívida mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;”

Diante da ineficácia dessa desapropriação, ainda, existe a possibilidade de outros instrumentos são eles: a transferência dos direitos de construir, o direito de preferência e a permuta, sendo os dois primeiros abordados no Estatuto da Cidade.

A permuta de direito possessório consiste na troca de um imóvel particular por um bem público dominical, esse instrumento é permitido no direito administrativo desde que seja realizado mediante justificação, evitando assim fraudes, exista uma avaliação prévia dos imóveis a ser permutados e por fim autorização legislativa, sendo dispensada licitação, conforme o art. 24, X, combinado com o art. 17, I, “c” da Lei nº 8.666/93.

É observado que esse é um instrumento eficaz e legal, assim permitindo o poder público tomar medidas em menor tempo, no entanto, quando aplicado ao Município de Natal seria uma medida paliativa, tendo em vista que uma das problemáticas são os números reduzidos de imóveis públicos municipais, ou seja, não haveria imóveis suficientes para uma organização urbanística completa, mas tão somente para casos de urgência.

Outra hipótese é o direito de preferência, preempção ou prelação, referido art. 25 e ss. do Estatuto da Cidade, neste instituto o poder público municipal tem preferência na compra do imóvel urbano de seu interesse em detrimento de um terceiro particular, desde que seja respeitado o valor de mercado do imóvel, esteja localizado dentro das áreas delimitadas pelo Plano Diretor e por Lei Específica Municipal baseada nesse, e que seja para os fins exemplificados em rol taxativo no art. 26 da lei nº 10.257/01.

Esse instrumento sobressai à desapropriação sanção por ser menos oneroso ao município e, por esta norma recair sobre uma região urbana que tem urgência num amparo estatal e não sobre um imóvel específico.³⁷ Apesar das qualidades descritas esse instrumento não pode ser aplicado ao Município de Natal, uma vez que mesmo tendo o Plano Diretor tratado do assunto, ainda não existe lei específica municipal designando quais as regiões que estariam sujeitas ao direito de preferência, ou seja, incorrendo em impossibilidade semelhante da desapropriação sanção, tendo em vista a morosidade de elaboração da lei para poder ser aplicado esse instrumento.

E por fim, ainda, existe o instrumento de transferência do direito de construir ou transferência do potencial construtivo, conceituado pelo Estatuto da Cidade como o

³⁷ CHAGAS, Henrique. **Preempção no estatuto da Cidade: instrumento de política urbana**. Revista de direito da ADVOCEF. Porto Alegre, ADVOCEF. V.1, n.13, 2011, p.13. Disponível em < https://www.advocef.org.br/_arquivo/42_1537_RD13.pdf#page=14 >. Acesso em: 16 abr 2013.

direito que o proprietário de imóvel privado ou público tem de exercer ou alienar seu direito de construir em outro local. Entretanto, apesar do Plano Diretor abordar esse instituto, ainda não existe lei municipal regulamentando o assunto, mais uma vez gerando a impossibilidade de sua aplicabilidade em Natal.

Por fim, resta claro que nenhum instrumento desses irá modificar a situação urbana da cidade, bem como prepara-la para o futuro de forma isolada, todos eles tem seus pontos positivos e negativos, mas só poderão ser aplicados como meio de uma organização urbana quando a gestão pública tomar ciência que para isso é necessário planejamento, estudos, bem como a participação popular, uma vez que esta pode relatar problemas urbanos mais detalhados e sugerir possíveis soluções que muitas vezes não estão visíveis aos representantes do povo.

8. CONCLUSÃO

A presente pesquisa discorreu sobre a desapropriação sanção como instrumento para o desenvolvimento da cidade de Natal, não haveria como falar sobre o assunto sem abordar a função social da propriedade e os instrumentos inseridos na Constituição federal de 1988 e no Estatuto da Cidade.

A Lei Maior retrata a propriedade como um direito do indivíduo, no entanto, logo em seguida determina que toda propriedade deve cumprir a sua função social a fim de desempenhar o bem coletivo, ou seja, o ordenamento jurídico muda seu eixo.

Em seguida foi analisado o Estatuto da Cidade, legislação que disciplina os instrumentos destinados à execução da expansão do ordenamento das cidades e do planejamento urbano.

A Lei nº 10.257/01 regulamenta instrumentos designados pela Constituição e inova por meio de princípios e diretrizes referente ao tema de planejamento urbanístico, tais quais estudados no presente trabalho com o intuito de estabelecer instrumentos capazes de dar agilidade e garantir um desenvolvimento urbano racional, bem como uma expansão urbana planejada e adequada à realidade de cada cidade.

Após tratar do conceito da utilização social do bem, a lei mencionada institui que verificada a ausência da função social do imóvel o Município poderá criar obrigações em face do proprietário com a finalidade de garantir que esse dê uma destinação a sua propriedade. Tais obrigações são aplicadas por meio da edificação, do parcelamento ou utilização compulsória, dentro do prazo determinado.

Se o proprietário descumprir a obrigação dará liberdade ao ente municipal de imputar o IPTU progressivo no tempo, tendo como limite a alíquota de 15% (quinze). Ressalva-se que mesmo o proprietário cumprindo com o pagamento desse instituto ainda concomitantemente perdurará a obrigação de dar o adequado aproveitamento do solo durante os cinco anos, uma vez que essas alíquotas tem caráter extrafiscal e sancionatório ao proprietário.

Em última hipótese e diante do descaso do titular do domínio é aberta a possibilidade do Município promover a transferência do imóvel para si como uma medida de sanção por descumprimento da função social da propriedade.

Todavia, esse instituto não é dependente apenas do ato discricionário e a conveniência da municipalidade, pois o estudo se refere a uma intervenção drástica na propriedade privada, diante disso o legislador preocupou-se em fixar etapas a serem seguidas, como forma de proteger o proprietário, tendo em vista que a expropriação antiespeculativa só viria a ocorrer mediante a inércia do mesmo.

Ainda, sobre os aspectos conclusivos da pesquisa foram observadas divergências quanto ao pagamento da desapropriação-sanção em relação às demais espécies, pois os créditos calculados nessa modalidade são o valor do imóvel, perdas patrimoniais e pecuniárias causadas pelo procedimento expropriatório, ainda, são contabilizados a atualização monetária e os juros moratórios, entretanto, contrapondo as outras será excluído os juros compensatórios.

Em contraposição dessa modalidade excepcional, após calculado o valor venal do imóvel, o pagamento não será realizado de modo prévio e em dinheiro. Será paga a indenização em títulos da dívida pública, cuja emissão depende de autorização do Senado Federal e se dará parceladamente, ou seja, em prestações anuais e sucessivas, perdurando até prazo de até dez anos.

Visto a vinculação do pagamento ao Senado Federal, a efetividade da desapropriação sanção é afetada, pois cabe a essa casa autorizar o endividamento do Município para esta finalidade.

No decorrer dos estudos ficou comprovada a não aplicabilidade da desapropriação-sanção como método de desenvolvimento urbanístico na cidade de Natal na atualidade, pois além das dificuldades narradas acima são encontrada outras, tais quais pode se considerar o elevado tempo necessário para se chegar ao processo expropriatório, calculando que levaria no mínimo oito anos no processo da desapropriação sancionatória. Outra impossibilidade de modo específico à cidade é que

o Município não editou lei específica para tratar do assunto abordado no Plano Diretor de Natal, bem como até o presente momento não existe mapeamento de imóveis que descumpram a função social e muito menos um projeto de planejamento urbano que vise diminuir as desigualdades sociais e a longa data seja capaz de suportar um aumento excessivo da densidade demográfica e conseqüentemente da expansão urbana. Tais medidas gerariam o lapso temporal de dois anos e noventa dias que somados ao tempo do processo expropriatório torna-se impossível de ser aplicado pelo Poder executivo.

Assim, constata-se que o preceito constitucional que dispõe sobre desapropriação como sanção, embora vigente e eficaz, padece de inefetividade, já que, na prática, em face dos óbices a implementação da desapropriação-sanção, esta culmina por não se prestar para os fins almejados pelo legislador constituinte: o atendimento à função social da propriedade e, conseqüentemente, o desenvolvimento da cidade.

9. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL, **Estatuto da Cidade**, Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Brasília. Câmara dos Deputados Coordenação e Publicação, 2001.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <www.stf.jus.br>. Acesso em: 16 de ago. 2012.

CÂMARA, George Luiz Rocha. **Da Janela da Metrópole**. Natal: Flor do Sal, 2009.

CARVALHO FILHO, J. Dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 24. ed. Rev. E atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

CHAGAS, Henrique. **Preempção no estatuto da Cidade**: instrumento de política urbana. Revista de direito da ADVOCEF. Porto Alegre, ADVOCEF. V.1, n.13, 2011, p.13. Disponível em < https://www.advocef.org.br/_arquivo/42_1537_RD13.pdf#page=14 >. Acesso em: 16 abr 2013.

CRETELLA JÚNIOR, J. **Tratado de Direito administrativo**: Desapropriação no Direito Brasileiro. Vol. IX. Rio de Janeiro: Forense, 1972.

DI PIETRO, M. S. Zanella. **Direito Administrativo**. 24. ed. São Paulo: Altras, 2011.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Direitos Humanos Fundamentais**. 2 ed. Rev. E atual. São Paulo: Saraiva, 1998. Anexo.

FRANÇA, Aramires. **Habitat Popular nos Planos Diretores de Natal/RN**. In: II Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico – Avaliando o Estatuto da Cidade. 2002, p. 197 – 228

GASPARINI, Diogenes. **Aspectos Jurídicos do Plano Diretor**. Disponível em: <<https://www.metodista.br/revistas/revistasmetodista/index.php/RFD/article/viewFile/488/486>>. Acesso em: 02 de novembro de 2012.

GASPARINI, Diogenes. **Direito de preferência: instrumento urbanístico municipal**. Fórum de direito urbano e ambiental, Belo Horizonte, v.5, n.28, jul. 2006. Disponível em <<https://bdjur.stj.jus.br/dspace/2011/29664>>. Acesso em: 16 abr 2013.

GOMES, Luís da Silva. **Inovações no Regime Jurídico das desapropriações**. 2009. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Direito de São Paulo, São Paulo, 2009.

GUIMARAENS, Maria Etevínia B. **Instrumentos de Política Urbana – O plano Diretor de Porto Alegre e o Estatuto da Cidade**. II Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico – Avaliando o Estatuto da Cidade. Porto Alegre. 2002.

GUIMARÃES, Nathália Arruda. **Os municípios e o Estatuto da Cidade**: de acordo com o novo código civil. Rio de Janeiro : Temas & Idéias, 2004.

HARADA, Kiyoshi. **Desapropriação – Doutrina e Prática**. 2ªed. Atlas, 1999.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: 22 de outubro de 2012.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

NATAL, Plano Diretor. Lei Complementar nº 082, de 21 de junho de 2007. Dispõe sobre o Plano Diretor de Natal e dá providências.

NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. **Desapropriação para fins de reforma urbana**. Revista de informação Legislativa, Brasília, a. 39n. 156 out./dez. 2002. Disponível em: <www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/819>. Acesso em: 24 jul. 2012.

NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. **Desapropriação**. Porto Alegre; TRF - 5ª Região, 2007 (Currículo Permanente. Caderno de Direito Administrativo: módulo 2).

RADBRUCH, G. **Filosofia do Direito**. Tradução e prefácios de H. Cabral de Moncada. 4. ed. Coimbra: Armênio Amado, 1961. Vol. II.

SILVA, Wesley G. Ribeiro. **Cartografia Tempos Urbanos**: representações, cultura e poder na cidade do Natal (década de 1960). Disponível em: <www.cchla.ufrn.br/publicacoes/cartografiadostemposurbanos.pdf>. Acesso em: 16 de novembro de 2012.

UCHÔA, Adelaide Maria Rodrigues Lopes. **A Política Urbana no ordenamento jurídico constitucional**: A desapropriação-sanção como instrumento de desenvolvimento das cidades. 2007. Dissertação (Mestrado em direito constitucional) – Universidade de Fortaleza, Ceará, 2007.

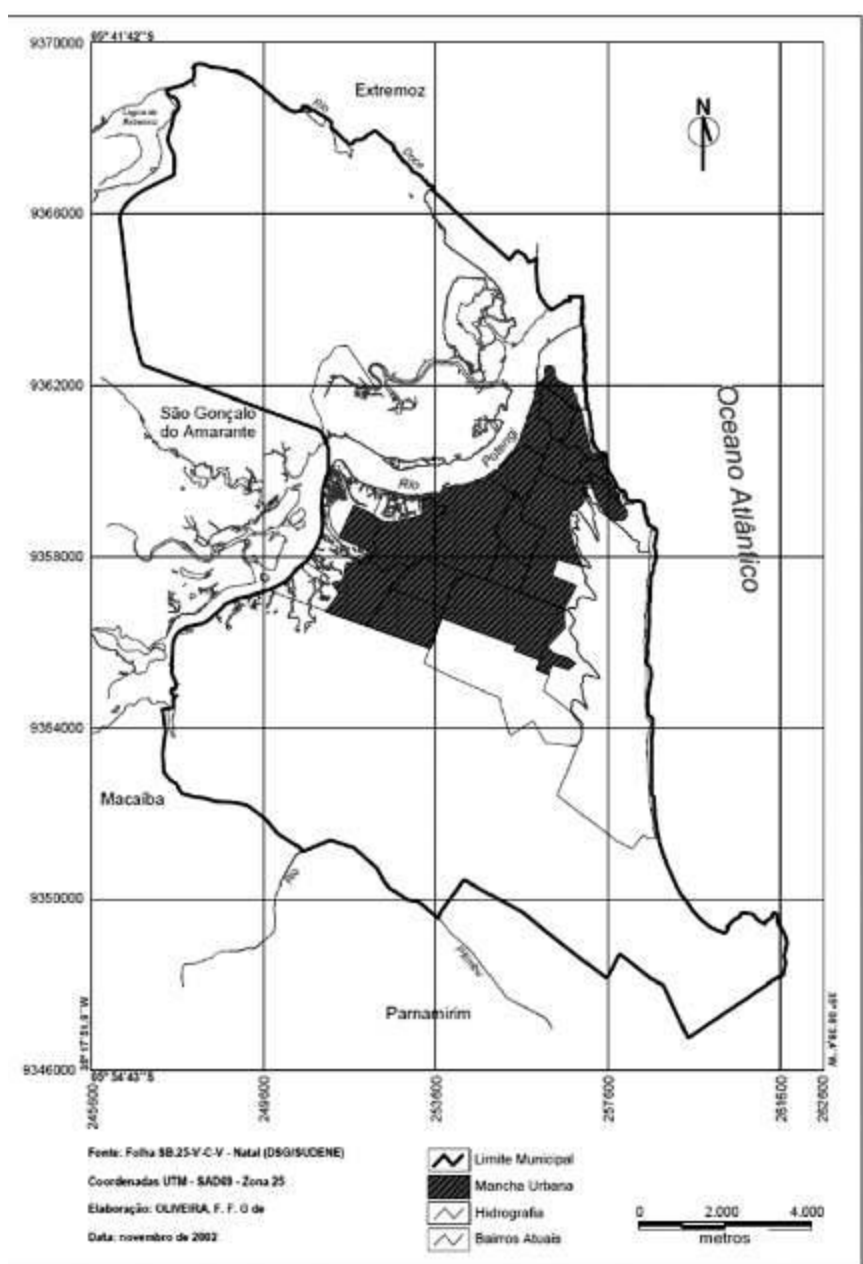
ANEXO

FIGURA 01



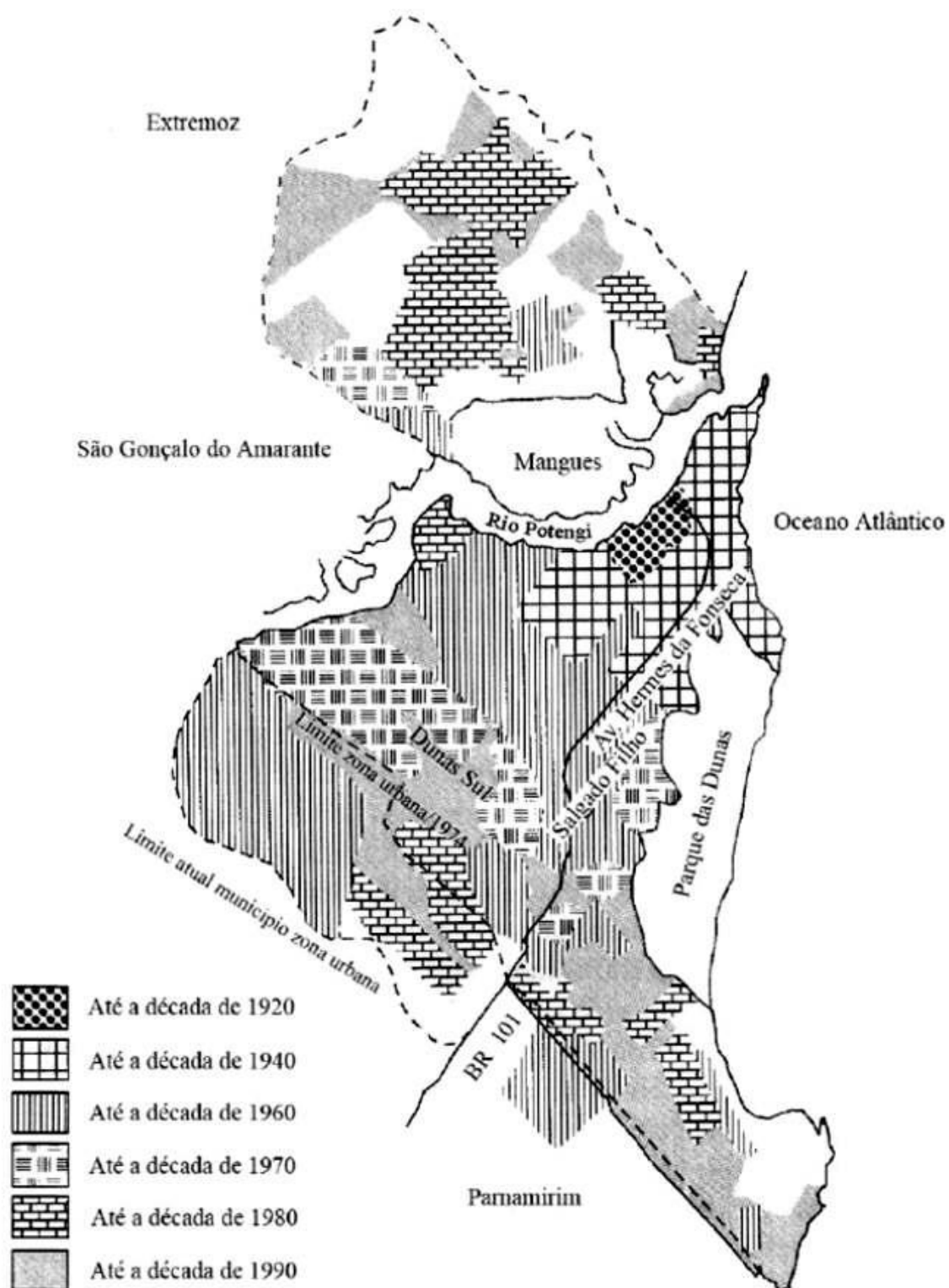
Planta da Cidade do Natal em 1959. No período do pós Segunda Guerra Mundial, Natal começa a se expandir, em termos de adensamento, para além dos seus núcleos de ocupação originários (Bairros da Cidade Alta e da Ribeira), em direção à área oeste da cidade (Bairros das Quintas e Dix-Sept Rosado, por exemplo).

FIGURA 02



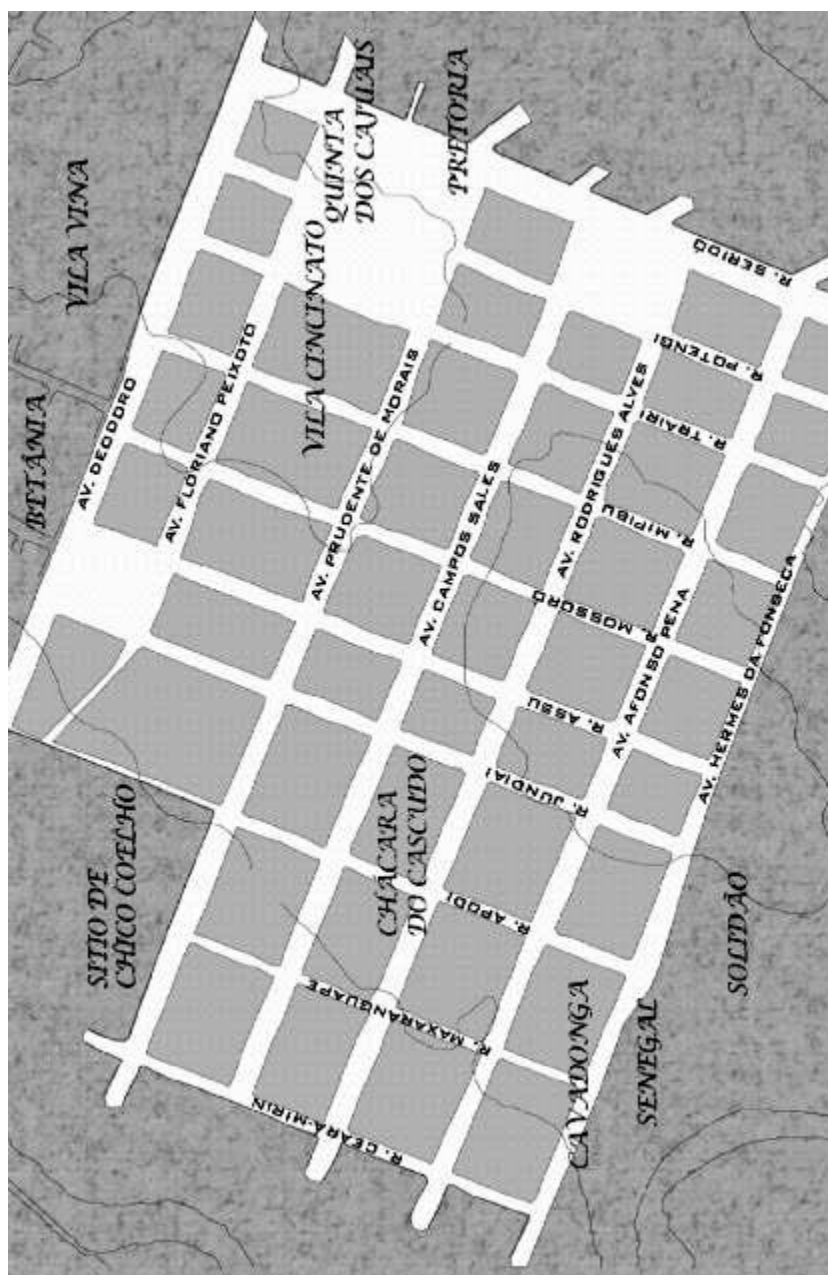
Carta da mancha de ocupação urbana da Cidade do Natal em 1969. Fonte: OLIVEIRA, Frederico; NUNES, Elias. Sensoriamento Remoto na análise espaço-temporal da expansão da mancha urbana em Natal/RN {1969-2002} *Anais do XII SBSR*, Goiânia, abr. 2005, p. 3871-3878.

FIGURA 03



Expansão Urbana da Cidade do Natal – 1920-1990. Fonte: LIMA, Pedro. *Luís da Câmara Cascudo e a questão urbana de Natal*. Natal: EDUFRRN, 2006

FIGURA 04



Master Plan (1901-1904). Primeiro Plano Urbanístico da Cidade, que pretendia constituir um ordenamento urbano à Natal, responsável pela criação dos bairros de Petrópolis e do Tirol.

Fonte: Arquivo da SEMURB.

FIGURA 05



“Plano Palumbo”, constituído em 1929, na gestão do Prefeito Omar O’Grady. Fonte: Arquivo da SEMURB.

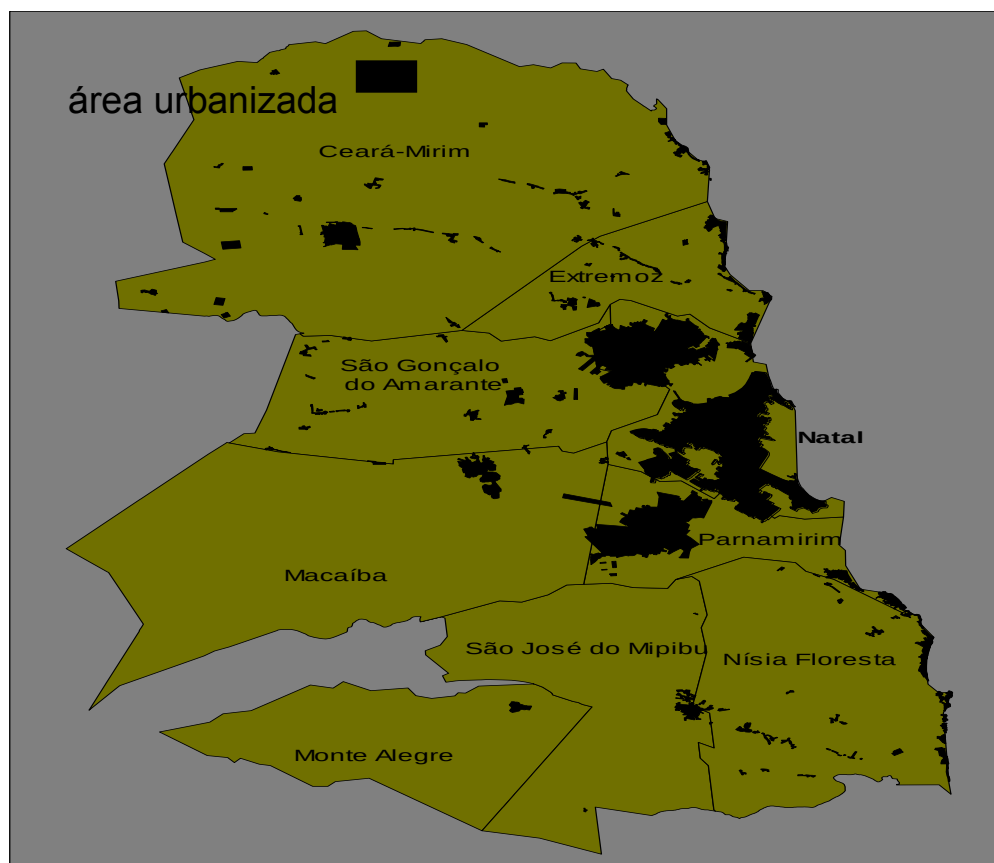
FIGURA 06



Fotografia do Centro da Cidade do Natal em 1967, que compõem o diagnóstico da cidade elaborado pelo Escritório Serete S/A, quando dos trabalhos de elaboração do Plano Urbanístico e de Desenvolvimento de Natal. Fonte: <http://www.jorgewilheim.com.br>.

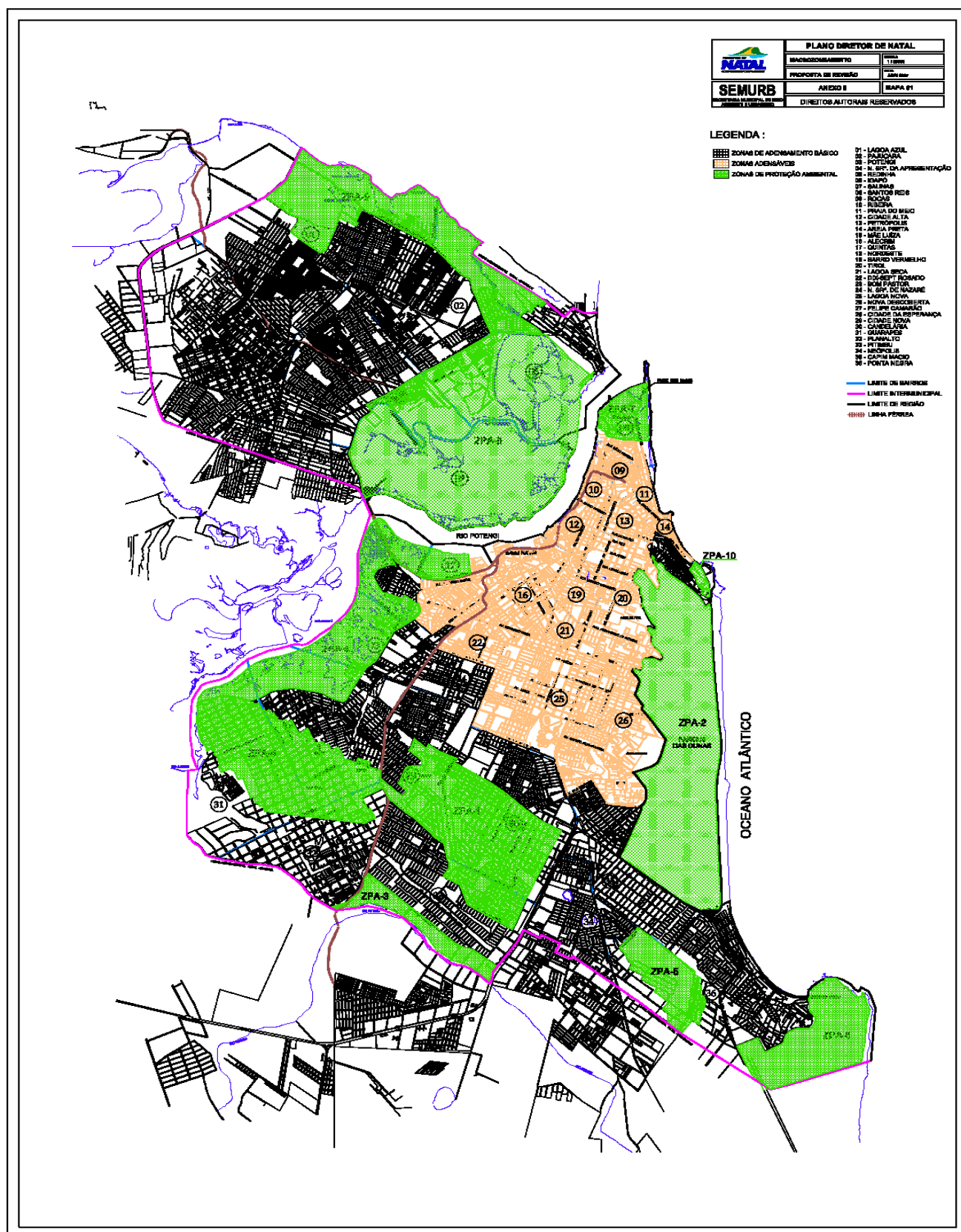
FIGURA 07

REGIÃO METROPOLITANA DE NATAL – POUCO URBANIZADA
-concentração urbana e aglomerados rurais



Município	área urbanizada (ha)	urbanizada (%)
Ceará-Mirim	1.244	1,69%
Extremoz	746	5,85%
Macaíba	689	1,40%
Monte Alegre	81	0,40%
Natal	10.054	58,61%
Nísia Floresta	779	2,58%
Parnamirim	3.180	26,34%
São Gonçalo do Amarante	906	3,59%
São José do Mipibu	223	0,79%
total	17.901	6,66%

FIGURA 08



Trata-se de mapa anexo ao Plano Diretor de Natal, no qual faz menção aos bairros que é permitida a desapropriação sanção.