

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA  
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
ESPECIALIZAÇÃO EM PRÁTICA JUDICANTE**

**JOSÉ GONÇALVES DE ABRANTES NETO**

**INTERVENÇÃO DO ESTADO NA PROPRIEDADE PRIVADA COMO  
INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO URBANO E SOCIAL:  
o caso da desapropriação da área do Aeroclube da Paraíba**

**JOÃO PESSOA  
2012**

**JOSÉ GONÇALVES DE ABRANTES NETO**

**INTERVENÇÃO DO ESTADO NA PROPRIEDADE PRIVADA COMO INSTITUTO  
DE DESENVOLVIMENTO URBANO E SOCIAL:  
o caso da desapropriação da área do Aeroclube da Paraíba**

Monografia apresentada à Universidade Estadual da Paraíba – UEPB em parceria com a Escola Superior da Magistratura – ESMA, como parte dos requisitos para a obtenção do título de Especialista em Prática Judicante.

**ORIENTADOR: Prof. Dr. Manoel  
Alexandre Cavalcante Belo**

JOÃO PESSOA  
2012

A161i Abrantes Neto, José Gonçalves de

Intervenção do Estado na Propriedade Privada como Instituto de Desenvolvimento Urbano e Social: o caso da desapropriação da área do Aeroclube da Paraíba / José Gonçalves de Abrantes Neto. \_\_\_\_ João Pessoa, 2012.

69f.

Monografia apresentada à Universidade Estadual da Paraíba - UEPB, em parceria com a Escola Superior da Magistratura - ESMA, como parte dos requisitos para obtenção do título de Especialista em Prática Judicante.

1. DIREITO ADMINISTRATIVO - INTERVENÇÃO - DESAPROPRIAÇÃO - DESENVOLVIMENTO

CDU 35

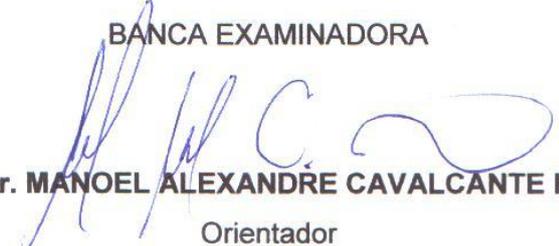
**JOSÉ GONÇALVES DE ABRANTES NETO**

**INTERVENÇÃO DO ESTADO NA PROPRIEDADE PRIVADA COMO INSTITUTO  
DE DESENVOLVIMENTO URBANO E SOCIAL:  
o caso da desapropriação da área do Aeroclube da Paraíba**

Monografia apresentada à Universidade Estadual da Paraíba – UEPB em parceria com a Escola Superior da Magistratura – ESMA, como parte dos requisitos para a obtenção do título de Especialista em Prática Judicante.

Aprovado em 09 de agosto de 2012.

**BANCA EXAMINADORA**



**Prof. Dr. MANOEL ALEXANDRE CAVALCANTE BELO**

Orientador

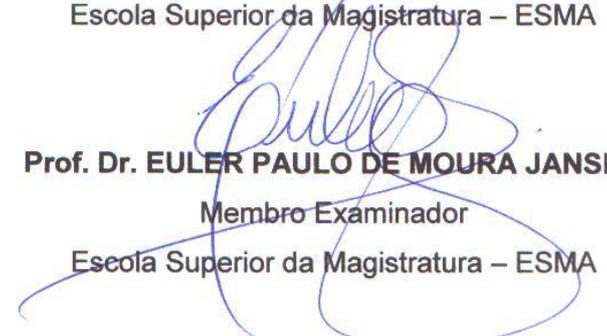
Escola Superior da Magistratura – ESMA



**Prof. Dr. PAULO DE TARSO COSTA HENRIQUES**

Membro Examinador

Escola Superior da Magistratura – ESMA



**Prof. Dr. EULER PAULO DE MOURA JANSEN**

Membro Examinador

Escola Superior da Magistratura – ESMA

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a Deus por me iluminar no decorrer desta pós-graduação.

Aos meus pais pelo apoio e incentivo, desde o início até hoje. Apoio este fundamental para que eu conseguisse os meus objetivos. Eles sempre foram meu exemplo de vida, minha base para que eu obtivesse sucesso e percebesse a importância de uma boa educação. Que Deus os abençoe!

A minha noiva, esposa em breve, que tanto me inspira e alegra meus dias e aos meus irmãos, sinônimos de disciplina e dedicação, onde unidos em um só objetivo trilham um caminho de inquestionável importância.

Aos meus amigos da ESMA, pelo companheirismo e troca de experiências.

Aos professores, Dr. Manoel Alexandre Cavalcante Belo, orientador, pela sua essencial contribuição e Dr. Paulo de Tarso Costa Henriques, examinador, pela paciência e inúmeras sugestões.

E a todos os professores e funcionários da ESMA – Escola Superior da Magistratura, João Pessoa, Paraíba, independente de maior ou menor contribuição, que me proporcionaram durante todo o curso de especialização momentos de conhecimento profissional e humano intangíveis.

O ensino, como a justiça, como a administração, prospera e vive muito mais realmente da verdade e moralidade, com que se pratica, do que das grandes inovações e belas reformas que se lhe consagram.

(Ruy Barbosa de Oliveira, 1849-1923)

## RESUMO

Este trabalho pretende publicizar e discutir sobre as diversas formas de intervenção do estado na propriedade privada, em especial, a desapropriação, de maneira a possibilitar aos entes federativos, cometidos da responsabilidade de alcançar o interesse público, não só o entendimento e o cumprimento de suas obrigações legais, mas, também, conscientizá-los de seus deveres constitucionalmente estabelecidos, que na prática são constantemente negligenciados. Visa ainda o presente estudo elucidar os administrados acerca dos direitos que lhes são próprios e que estão delineados na Constituição Federal de 1988 bem como na legislação infraconstitucional quanto à desapropriação da propriedade particular. Dessa forma, pretende o respectivo trabalho estabelecer diretrizes a serem observadas por ocasião da intervenção do estado na propriedade privada para fins de desenvolvimento urbano e social. Portanto, tem-se que o tema em perspectiva está presente no âmbito do Direito Administrativo, ramo este da grande área do conhecimento das Ciências Jurídicas, que diz respeito ao contexto da Administração Pública. Isto posto, preferiu-se dar caráter teórico-prático a esta pesquisa, cujo objetivo, como já se disse, é identificar a legislação específica relativa à desapropriação da propriedade particular delimitando seus institutos e espécies bem como, através de pesquisa de campo, auferir informações junto à Procuradoria Geral do Município de João Pessoa, Prefeitura Municipal de João Pessoa, empresa responsável pelo Plano Diretor do município e ainda analisar o caso específico da desapropriação da área do Aeroclube da Paraíba. Por fim, e em análise conclusiva, foi apresentado um modelo simplificado de desapropriação, considerando que a intervenção do estado na propriedade privada é um meio indispensável para o desenvolvimento urbano e social do município, na medida em que o poder público retira o bem imóvel do particular para colocar à disposição da população, assim destinando uma função social à propriedade irregular ou mesmo de interesse público, conforme determina a Carta da República.

**Palavras-chave:** Intervenção. Desapropriação. Desenvolvimento.

## ABSTRACT

This work aims to publicize and discuss about the various forms of State's intervention in private property, in particular the expropriation, in order to enable the federal entities committed to the responsibility of reaching the public interest, not only the understanding and compliance within its legal obligations, but also to make them aware of their constitutionally established duties, which in practice are constantly negligent. The present study also aims to elucidate the rights by which the administered are outlined in the Constitution of 1988 and in the legislation regarding the expropriation of private property. Thus, this work mean on the establishment of guidelines to be observed on the occasion of State's intervention in private property for urban and social development purposes. Therefore, the issue in perspective is current in the Administrative Law, a branch within the knowledge of Jurisprudence area, concerned by the context of Public Administration. That said, we preferred to give theoretical and practical nature of this research, whose objective, as stated, is to identify the specific legislation on expropriation of privately owned institutes and delimiting their species as well as through survey, obtaining information with the Attorney General of the Municipality of João Pessoa, at João Pessoa city Hall, the company responsible for the Master Plan of the municipality as also for examine the specific case of expropriation of the Aero Club of Paraíba surrounding area. Finally, conclusive analysis presented a simplified model of expropriation, considering that State's intervention in private property is an indispensable means for the urban and social development of the municipality, extending that the government takes particular properties to make them available to the population, then ensuring a social function of the irregular property or even of public interest, as determined by the Letter of the Republic.

**Keywords:** Intervention. Expropriation. Developing.

## LISTA DE FOTOGRAFIAS

Fotografia 01	Pista do Aeroclube da Paraíba .....	55
Fotografia 02	Acidente no Aeroclube da Paraíba em 11/12/2010 .....	56
Fotografia 03	Pista do Aeroclube em 24/02/2011 .....	56
Fotografia 04	Projeto do Parque Parahyba .....	57

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	11
1.1	PROBLEMA DA PESQUISA .....	11
1.2	OBJETIVOS .....	14
<b>1.2.1</b>	<b>Objetivo geral</b> .....	14
<b>1.2.2</b>	<b>Objetivos específicos</b> .....	14
1.3	ORGANIZAÇÃO DO ESTUDO .....	15
<b>2</b>	<b>REVISÃO DE LITERATURA</b> .....	17
2.1	DO <i>LAISSEZ FAIRE</i> AO ESTADO DO BEM-ESTAR SOCIAL .....	17
2.2	INTERVENÇÃO DO ESTADO NA PROPRIEDADE .....	19
2.3	MODALIDADES DE INTERVENÇÃO .....	22
2.4	INSTITUTO DA DESAPROPRIAÇÃO .....	24
<b>2.4.1</b>	<b>Procedimento expropriatório e sua competência</b> .....	26
<b>2.4.2</b>	<b>Desapropriação urbana, rural e confiscatória</b> .....	30
<b>2.4.3</b>	<b>Desapropriação por Extensão, Indireta, por Zona e Retrocessão ..</b>	31
<b>2.4.4</b>	<b>Desapropriação como auxílio à expansão urbana</b> .....	34
2.5	PRESCRIÇÃO E CADUCIDADE .....	36
<b>3</b>	<b>PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS</b> .....	38
3.1	CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA .....	38
3.2	CARACTERIZAÇÃO DO AMBIENTE DE PESQUISA E POPULAÇÃO PESQUISADA .....	39
3.3	PROCEDIMENTOS DE PESQUISA UTILIZADAS NO TRABALHO .....	39
<b>4</b>	<b>ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS</b> .....	45
4.1	INTRODUÇÃO .....	45
4.2	O ESTATUTO DA CIDADE (LEI N. 10.257/2001) E O PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE JOÃO PESSOA (LC N. 54/2008) .....	46
4.3	A DESAPROPRIAÇÃO DO AERoclUBE DE JOÃO PESSOA PB .....	51
<b>5</b>	<b>CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES</b> .....	59
5.1	INTRODUÇÃO .....	59
5.2	CONCLUSÕES .....	59
5.3	RECOMENDAÇÕES .....	61
<b>5.3.1</b>	<b>Fluxo legal para desapropriação do imóvel urbano</b> .....	63

<b>REFERÊNCIAS</b> .....	67
<b>ANEXO</b> – Administração Pública, desapropriação, pressupostos e suas hipóteses legais (artigo da PGM) .....	69

# 1 INTRODUÇÃO

## 1.1 PROBLEMA DA PESQUISA

Este trabalho monográfico tem como objetivo publicizar e discutir sobre as diversas formas de intervenção do estado na propriedade privada, em especial, a desapropriação, de maneira a possibilitar aos entes federativos, cometidos da responsabilidade de alcançar o interesse público, não só o entendimento e o cumprimento de suas obrigações legais, mas, também, conscientizá-los de seus deveres constitucionalmente estabelecidos, que na prática são constantemente negligenciados. Visa ainda o presente estudo elucidar os administrados acerca dos direitos que lhes são próprios e que estão delineados na Constituição Federal de 1988 bem como na legislação infraconstitucional quanto à desapropriação da propriedade particular. Dessa forma, pretende o respectivo trabalho sugerir diretrizes a serem observadas por ocasião da intervenção do estado na propriedade privada para fins de desenvolvimento urbano e social.

Portanto, quais são as principais diretrizes que poderão ser implementadas pela União, Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios no âmbito da desapropriação dos bens imóveis particulares inseridos em sua circunscrição, de forma a alcançar o interesse público e o desenvolvimento urbano e social?

Desta feita, tem-se que o tema em perspectiva está presente no âmbito do Direito Administrativo, ramo este da grande área do conhecimento das Ciências Jurídicas, inserto no contexto da Administração Pública.

Preferiu-se, portanto, dar caráter teórico-prático a esta pesquisa, cujo objetivo, como já se disse, é identificar a legislação específica relativa à desapropriação da propriedade particular delimitando seus principais institutos e espécies bem como, através de pesquisa de campo, auferir informações junto à Procuradoria Geral do Município de João Pessoa PB, Prefeitura Municipal de João Pessoa, empresa responsável pelo Plano Diretor do município e ainda analisar o caso específico da desapropriação da área do Aeroclube da Paraíba.

Por essa razão, cuidou-se, especificamente, da desapropriação da propriedade privada urbana considerando a Constituição da República, legislação infraconstitucional, doutrina e jurisprudência no contexto do município de João Pessoa, estado da Paraíba.

Assim, inicialmente, percebe-se que o novo cenário nacional, observado diuturnamente através de novos conceitos, nova vertente e prognóstico cada vez mais preocupante, passíveis de análise apurada do ponto de vista da organização político-administrativa dos entes federativos, seja em âmbito federal, estadual ou municipal, vem elucidando os seus representantes e administradores, titulares do poder executivo, bem como a comunidade jurídico-acadêmica quanto a sua disposição em um contexto em que a eficiência do serviço público em contraposição ao perfeito ordenamento jurídico está continuamente sendo colocada à prova diante de uma sociedade cada vez mais exigente e atuante.

Isto posto, para adequarem-se à nova conjuntura nacional, à nova ordem política e administrativa, estas entidades caminham para uma transcendente mudança de estruturação, quer seja através da quebra de paradigmas ou inclusão gradativa de uma concepção mais representativa e eficiente quanto às novas tendências que o novo ordenamento as impõe.

E é através das restrições do Estado sobre a propriedade privada, utilizando-se do seu 'poder de império', que o poder público restringe direitos individuais em busca do bem-estar da coletividade. Assim, o direito de gozar e dispor da coisa já não é mais absoluto. O Estado retira daquele que detém a propriedade individual e repassa para o povo através de uma destinação coletiva entendida como necessidade pública, utilidade pública ou interesse social, mediante prévia e justa indenização. Hoje prevalece o princípio da função social da propriedade, de forma que a propriedade deverá exercer sua função social, respeitando o adequado aproveitamento do solo urbano. Para isso, criaram-se várias modalidades de intervenção do Estado na propriedade privada, cada uma delimitando sua aplicação no caso em concreto, como por exemplo, a servidão administrativa, a requisição, a ocupação temporária, a limitação administrativa, o tombamento e a desapropriação, esta última objeto específico do presente estudo, considerando a desapropriação da propriedade privada urbana.

Nesse contexto, da ampliação das necessidades sociais e da multiplicação das exigências coletivas, o Estado, através de lei federal, autoriza o ato

interventivo que tanto poderá ser praticado pela União como pelos Estados-membros e Municípios (MEIRELLES, 2007). Dessa forma, essa intervenção somente será legítima se exercitada nos limites traçados na Constituição Federal e nos casos expressos em lei, sempre observando o princípio do devido processo legal.

Assim, a ordem social, que tem como objetivos o bem-estar social e a justiça social, disposição esta referendada na Constituição da República, só poderá ser alcançada através do desenvolvimento urbano nacional e, portanto, com a intervenção do estado na propriedade privada delimitando sua organização político-administrativa, em busca da melhoria das condições sociais para a coletividade.

É nesse sentido que surgem diversos quesitos como proposta discursiva ao presente trabalho, como as principais diretrizes, os principais objetivos e o planejamento que poderão ser estabelecidos pelo poder público no âmbito da desapropriação dos bens imóveis particulares inseridos em sua circunscrição, quer seja federal, estadual ou municipal, de forma a alcançar o interesse público e o desenvolvimento urbano e social.

Assim, estabelecer critérios específicos, relacionar as principais diretrizes a serem observadas pelos entes federativos e fixar métodos eficientes visando alcançar um melhor ordenamento urbano e social por ocasião da intervenção do estado na propriedade particular, são algumas diretrizes que deverão ser consideradas quando da análise do caso em concreto no âmbito da desapropriação da propriedade privada urbana.

Por fim, diante do até aqui exposto, temos que os fundamentos legais para se buscar a justiça social, o bem-estar social e o bem comum, estão inseridos no próprio texto constitucional, artigos 5º, incisos, XXII, XXIII e XXIV, 182, § 4º, inciso III, e 184 e parágrafos, enfatizando a supremacia do interesse coletivo sobre o individual e o domínio do Estado sobre todos os bens existentes em seu território, e ainda nas leis e decretos-leis infraconstitucionais que disciplinam a matéria, como: Lei n. 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), Decreto-lei n. 3.365/41 (desapropriação por utilidade pública), Lei n. 4.132/62 (desapropriação por interesse social), Decreto-lei n. 1.075/70 (imissão de posse, *initio litis*, em imóveis residenciais urbanos), entre outros instrumentos normativos.

## 1.2 OBJETIVOS

### 1.2.1 Objetivo geral

Analisar o sistema normativo relativo à intervenção do Estado na propriedade privada urbana para fins de desapropriação dos bens imóveis particulares de modo a propor um modelo simplificado que poderá ser implementado pela Administração da Prefeitura Municipal de João Pessoa, Paraíba, para tal finalidade, em sua circunscrição, bens estes declarados como necessidade pública, utilidade pública ou interesse social, de forma a contribuir para o alcance do interesse público e o desenvolvimento urbano e social no município.

### 1.2.2 Objetivos específicos

- identificar as principais normas constitucionais relativas à propriedade particular urbana e outras correlatas à espécie, insertas no mesmo diploma;
- elencar a legislação infraconstitucional própria à discussão do tema;
- apresentar o entendimento doutrinário dos principais autores relativo à intervenção do estado na propriedade, especificamente quanto à desapropriação da propriedade privada urbana;
- analisar o entendimento jurisprudencial dominante;
- discutir o procedimento adotado pela Prefeitura Municipal de João Pessoa acerca da desapropriação dos imóveis urbanos no âmbito de sua circunscrição;
- debater sobre o caso específico em que a área do Aeroclube da Paraíba atualmente é objeto de desapropriação para fins de utilidade pública, evidenciando a legislação aplicada e as principais divergências;

- propor um modelo simplificado para análise do processo expropriatório da propriedade privada, com finalidade de se alcançar o interesse público e o desenvolvimento urbano e social.

### 1.3 ORGANIZAÇÃO DO ESTUDO

O presente estudo fez uso da literatura específica sobre o tema, de informações sobre os procedimentos adotados pela Prefeitura Municipal de João Pessoa, PB e pela Procuradoria-Geral do Município de João Pessoa, PB relativos à desapropriação da propriedade urbana particular bem como da análise do processo, atualmente em tramitação na 3ª Vara da Justiça Federal, PB sob o nº 0000.875-46.2011.4.05.8200, em que a área do Aeroclube da Paraíba é objeto de desapropriação para fins de utilidade pública, tendo como principais divergências a questão da justa indenização e sua competência. Também foi discutido o entendimento majoritário da doutrina assim como da jurisprudência dominante, visando elucidar e publicizar a aplicação prática do instituto da desapropriação.

Finalmente, este estudo teve como objetivo contribuir não apenas para o acervo de conhecimento sobre o tema, servindo como fonte de consulta para outros profissionais e organizações interessadas, mas também para aperfeiçoar as ações de desapropriação da propriedade privada urbana instituídas pelo poder público em âmbito municipal.

Para implementar o objetivo proposto no projeto de pesquisa, o presente estudo conta com quatro partes inter-relacionadas e adicionais a saber:

a) REVISÃO DE LITERATURA – pesquisa bibliográfica e documental sobre o processo expropriatório delineado pelo poder público sobre a propriedade privada urbana como justificativa de se perquirir o bem-estar social através do desenvolvimento coletivo bem como dispor sobre os principais conceitos e denominações sob ponto de vista doutrinário e jurisprudencial;

b) PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS – apresentação da metodologia utilizada na elaboração do presente trabalho monográfico;

c) ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS OBTIDOS – com a investigação e estudo da revisão de literatura realizado, foi feita a confrontação dos resultados auferidos na pesquisa de campo efetuada com a realidade do processo em tramitação na 3º Vara Federal da Paraíba, em que a área do Aeroclube da Paraíba é objeto de desapropriação para fins de utilidade pública;

d) CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES – por fim, com os resultados auferidos e discutidos, foi possível apresentar as conclusões da pesquisa elaborada, e, portanto, apresentar através de um modelo simplificado as sugestões de como melhor intervir na propriedade particular urbana com o objetivo de se atingir o desenvolvimento urbano e social.

E para a apresentação do modelo simplificado proposto no objetivo geral, o autor utilizou-se do método de fluxograma, entendendo ser uma forma mais clara e de melhor apresentação aos interessados.

Em resumo, esta investigação é uma proposta de compartilhamento do conhecimento com a sociedade, possibilitando o avanço da interpretação e implementação dos meios utilizados no processo expropriatório da propriedade particular urbana, de responsabilidade do Município.

## 2 REVISÃO DE LITERATURA

### 2.1 DO LAISSEZ FAIRE AO ESTADO DO BEM-ESTAR SOCIAL

Princípio constituído através da política do Estado Liberal, imperava no século XIX a doutrina do *Laissez Faire* (*laissez aller, laissez passer*), expressão francesa que significa “deixai fazer, deixai ir, deixai passar”, assegurando ampla liberdade aos indivíduos e considerando intangíveis os seus direitos. Citada pelos economistas mais liberais, defendia a idéia de que o Estado deveria intervir o menos possível nas atividades econômicas e deixar que os próprios mecanismos de mercado funcionassem livremente.

Para economistas clássicos como Adam Smith, o papel do Estado na economia devia limitar-se à manutenção da lei e da ordem, à defesa nacional e à oferta de determinados bens públicos que o setor privado não estaria interessado, tais como, saúde pública, saneamento básico, educação, transporte etc.

Tal doutrina possibilitava a ampliação da liberdade dos indivíduos, mas, por outro lado, permitia o aumento das desigualdades sociais o que favorecia o surgimento de conflitos entre as diversas camadas da sociedade. Assim, a então conjuntura não atendeu à evolução política, econômica e social que o mundo contemporâneo passou a enfrentar (CARVALHO FILHO, 2010).

Segundo Di Pietro (2010), superada a fase que se seguiu à Revolução Francesa, na qual, como repúdio ao sistema feudal, reviveu, de forma exacerbada, a concepção puramente individualista do período romano, a propriedade foi sendo afetada, principalmente a partir da segunda metade do século XIX, por crescente número de restrições impostas pelo Estado.

Sobre o tema, pontua a autora citada no parágrafo anterior, foi a partir da elaboração do código napoleônico de 1804, que se consagrou a legitimidade da limitação do Estado sobre a propriedade, onde o poder público passou a gozar e dispor das coisas de modo absoluto, com a ressalva de que essa intervenção não se tornasse proibida pelas leis ou pelos regulamentos. Tal expressão proclamada em

contraposição a “Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão” de 1789 que defendia a propriedade como direito inviolável e sagrado.

Certo é que, naquela época, as leis e regulamentos se limitavam quase que exclusivamente aos direitos de vizinhança. Realidade esta que aos poucos foi transcendendo para um estágio em que o direito de propriedade evoluía para uma concepção de bem-estar social, promovendo um sentido social antes desconhecido.

Vias de fato, um modelo imperativo, integrativo e ordenatório fazia-se necessário. Então surgiu, já no final do século XIX e primórdios do século XX, o Estado do bem-estar social, tendo como norte a imposição do seu poder supremo e coercitivo com objetivo de dirimir os conflitos sociais e regular ou atenuar as desigualdades entre os indivíduos.

Para Carvalho Filho (2010), o Estado contemporâneo aos poucos foi assumindo a tarefa de assegurar a prestação dos serviços fundamentais, ampliando seu espectro social, de forma a atingir a proteção da sociedade de um ponto de vista mais amplo, e não mais como um somatório de individualidades.

Prevalece hoje, então, o princípio da função social da propriedade, que, segundo Di Pietro (2010), autoriza não apenas a imposição de obrigações de não fazer, mas também as de deixar fazer e as de obrigação de fazer, como atender o adequado aproveitamento do solo urbano, conforme art. 182, § 4º, da Constituição Federal.

Segundo Pires (2006), em análise sobre a função social da propriedade, considera que o termo *função* é conceito que se contrapõe à ideia de autonomia da vontade. Assim, por função entende-se como o enfeixamento de poderes a serem exercidos para atender a um interesse de terceiro; e por função social, compreende-se que este terceiro é a coletividade.

Passa o Estado, portanto, de uma condição de inércia administrativa para uma posição de centralização política, visando o alcance do interesse coletivo, constituindo-se assim uma relação da supremacia do interesse público sobre o particular como fundamento político contemporâneo da intervenção do Estado na propriedade privada.

## 2.2 INTERVENÇÃO DO ESTADO NA PROPRIEDADE

Como nos ensina Carvalho Filho (2010), a intervenção do Estado na propriedade constitui-se como toda e qualquer atividade estatal que, amparada em lei, tenha por fim ajustá-la aos inúmeros fatores exigidos pela função social a que está condicionada, tratando-se, pois, de pressuposto constitucional do qual não pode a Administração se afastar. Para o autor essa intervenção revela um poder jurídico do Estado, o poder de império, calcado em sua própria soberania, a ele devendo sujeição os particulares.

Este procedimento está fundamentado no princípio da Supremacia do Interesse coletivo sobre o individual.

Nesse ponto, a Constituição da República normatiza a intervenção do Estado na propriedade, garantindo taxativamente sua intervenção, mas, por outro lado, condicionando o instituto ao atendimento da função social:

Art. 5º - Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à **propriedade**, nos termos seguintes:  
[...] XXII - é garantido o direito de propriedade;  
XXIII - a propriedade atenderá a sua função social. (grifo nosso).

Mas, para que o Estado cumpra sua função social constitucionalmente regradada, de modo a ser implementado o perfeito ordenamento urbano e social, visando o desenvolvimento da coletividade, a ele deve ser atribuído um poder capaz de possibilitar essa intervenção. É o poder de império (*ius imperii*), que a ele devem sujeitar-se os indivíduos. Poder este limitado na lei, sob pena de a Administração incorrer-se em abuso de poder caso não atenda às disposições restritivas elencadas.

Embora seja característica principal da limitação administrativa determinar obrigações de não fazer, existe uma exceção no texto constitucional que confere ao Estado uma imposição positiva. Trata-se do princípio da função social da propriedade, que está disposto no art. 170, inciso III:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:  
[...] III - **função social da propriedade**. (grifo nosso).

É nesse sentido que Bandeira de Mello (2008) explica que, tratando-se de área urbana, o titular de imóvel sito em área incluída por lei específica no Plano Diretor e que esteja não edificado, subutilizado ou não utilizado poderá, a teor do art. 182, § 4º, da carta da república, por força do aludido princípio, ser compelido pelo Município, nos termos da lei federal, a promover seu adequado aproveitamento, sob pena de sujeição às hipóteses dos incisos insertos no mesmo parágrafo:

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

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

I - **parcelamento ou edificação** compulsórios;

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

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

Em outro exemplo bastante elucidativo quanto à distinção entre as limitações administrativas à propriedade e a sua função social, Pires (2006) menciona que o proprietário que resolve edificar em sua propriedade, atendendo todo o procedimento prescrito na legislação municipal, erigindo um prédio em absoluta correspondência às normas impositivas, obtendo ao final a certificação da municipalidade quanto ao atendimento das limitações administrativas, como recuo, altura etc, adquirirá o seu direito de propriedade segundo o ordenamento em vigor. Mas, caso não faça uso deste imóvel, mantendo-o fechado, embora atendidas às limitações administrativas, não cumprirá sua função social.

Quanto às principais normas relativas ao tema proposto no presente estudo, temos as seguintes: artigos 5º, inciso XXIV, 182, § 4º, inciso III, e 184 e parágrafos da Constituição Federal, onde se percebe de forma clarividente a supremacia do interesse coletivo sobre o individual e o domínio do Estado sobre todos os bens existentes em seu território. E ainda as leis e decretos-leis infraconstitucionais que disciplinam a matéria, como: Lei n. 10.257/01 (Estatuto da Cidade), Decreto-lei n. 3.365/41 (desapropriação por necessidade e utilidade pública), Lei n. 4.132/62 (desapropriação por interesse social), Decreto-lei n. 1.075/70 (imissão de posse, *initio litis*, em imóveis residenciais urbanos).

Como fundamento da intervenção estatal na propriedade, pontua Meirelles (2007), que essa intervenção poderá ter fundamento na necessidade ou na utilidade pública, ou no interesse social, mas esse fundamento há de vir expresso em lei federal para autorizar o ato interventivo, que tanto pode ser praticado pela União como pelos Estados-membros e Municípios. Continua o autor:

Não há confundir, portanto, a competência para elaborar a norma autorizadora da intervenção com a competência para praticar o ato de intervenção, ou a medida simplesmente condicionadora do uso da propriedade ao bem-estar social, já autorizada pelo art. 170, III, da CF. As normas de intervenção na propriedade são privativas da União; os atos executivos ou regulamentares do uso da propriedade podem ser do Estado-membro ou do Município, nos limites de sua competência territorial e institucional.

Para Gasparini (2003), em breves linhas sobre o tema, o uso, gozo, fruição e disposição da propriedade privada não podem opor-se aos interesses gerais. Segundo o autor, não existe mais a propriedade privada, oponível contra todos e contra o próprio Estado. Assim, para realizar o bem comum o Estado pode nela intervir, utilizando-se dos institutos próprios à intervenção.

Gasparini (2003) conceitua a intervenção do Estado na propriedade privada como sendo toda a ação do Estado que, compulsoriamente, restringe ou retira direitos dominiais do proprietário.

Já para Carvalho (2011) o Estado intervém na propriedade para alcançar o interesse público e restringir os interesses individuais, de forma a se atingir a função social da propriedade.

Como espécies dessa intervenção, temos: a) Intervenção restritiva – pois o Estado restringe, limita, continuando o bem sob o domínio do particular. Ex. Servidão, Tombamento etc.; b) Intervenção supressiva – onde o Estado toma a propriedade do particular. Ex. Desapropriação.

Assim, vários são os meios interventivos que pode o Estado se valer para alcançar à disposição da propriedade privada, dependendo, pois, segundo o autor, do que for estabelecido pelo ordenamento jurídico quanto à quantidade e ao regime legal respectivo, sendo alguns meios mais brandos, outros mais drásticos.

## 2.3 MODALIDADES DE INTERVENÇÃO

Vale mencionar que existem várias formas do Estado intervir na propriedade privada. Sendo assim, esta intervenção subdivide-se em várias modalidades, cada uma com a sua característica e especificidades, classificadas de forma praticamente equânime pela doutrina.

É nesse sentido, com relação às limitações administrativas, que Di Pietro (2010) explica que estas limitações impõem obrigações de carácter geral a proprietários indeterminados, em benefício do interesse geral, afetando o carácter absoluto do direito de propriedade, ou seja, o atributo pelo qual o titular tem o poder de usar, gozar e dispor da coisa da maneira que melhor lhe aprouver.

Em seguida, em breves linhas, a autora classifica e conceitua as modalidades de intervenção do Estado, dispondo que:

a **ocupação temporária** e a **requisição de imóveis** impõem ao proprietário a obrigação de suportar a utilização temporária do imóvel pelo Poder Público, para realização de obras ou serviços de interesse coletivo; o **tombamento** implica limitação perpétua ao direito de propriedade em benefício do interesse coletivo; a **servidão administrativa** implica a instituição de direito real de natureza pública, impondo ao proprietário a obrigação de suportar um ônus parcial sobre o imóvel de sua propriedade, em benefício de um serviço público ou de um bem afetado a um serviço público; a **edificação** e o **parcelamento compulsórios** são impostos ao proprietário que não utiliza adequadamente a sua propriedade, e, por último, que a **desapropriação** e a **requisição de bens móveis e fungíveis**, atingindo a faculdade que tem o proprietário de dispor da coisa segundo sua vontade, implicam a transferência compulsória, mediante indenização, para satisfazer a interesse público. (grifos da autora).

Para a autora citada acima, pela concepção restritiva de poder de polícia, apenas as limitações administrativas à propriedade seriam manifestações dessa atividade estatal. Ficariam fora a ocupação temporária, a requisição, a servidão administrativa, o tombamento, a desapropriação e o dever de utilização do imóvel.

Já para Gasparini (2003), os meios interventivos subdividem-se em: limitação administrativa, servidão administrativa – em que se inclui o tombamento –, ocupação temporária, requisição, desapropriação, parcelamento e edificação compulsórios.

Assim como Gasparini (2003), Meirelles (2007), Alexandrino e Paulo (2009) e Carvalho Filho (2010), classificam o termo “Limitações Administrativas” como uma das modalidades de intervenção do Estado na propriedade.

Segundo Carvalho Filho (2010):

[...] **limitações administrativas** são determinações de caráter geral, através das quais o Poder Público impõe a proprietários indeterminados obrigações positivas, negativas ou permissivas, para o fim de condicionar as propriedades ao atendimento da função social. (grifo nosso).

Gasparini (2003) delimita os meios em dois subgrupos: os mais brandos, que não retiram o domínio, como a limitação administrativa, a ocupação temporária, a servidão administrativa, o parcelamento e a edificação compulsória; e os mais drásticos, como a requisição, que ora retira o domínio ora não, e a desapropriação (ou expropriação), que sempre retira o domínio.

Para Medauar (2003), as restrições administrativas consistem em limitações incidentes sobre as faculdades de uso, ocupação e modificação da propriedade, para atendimento do interesse público, de forma que se caracterizam pela generalidade (aplicam-se a todos os proprietários); unilateralidade (decorrem da lei, independentemente da anuência do proprietário); imperatividade (devem ser cumpridas obrigatoriamente); e não confiscatoriedade (não acarretam, em princípio, perda da propriedade ou dano material, sendo que se ocorrer caberá indenização ao proprietário). Segundo a autora, as restrições administrativas menos gravosas na propriedade privada são: recuos frontais, laterais e de fundo, nas edificações; muro e passeio; alinhamento; e nivelamento. Já em matéria urbanística, são: restrições de uso decorrentes de lei de zoneamento; restrições advindas de taxa de ocupação, coeficiente de aproveitamento e gabaritos.

Já para Carvalho (2011), em breve esquema prático, são modalidades de intervenção e suas características principais:

I – Desapropriação: Supressiva, pois retira o uso da propriedade; Função social da propriedade; necessidade, utilidade ou interesse público; Direção vertical – A União sobre os Estados, Distrito Federal e Municípios, e os Estados sobre os municípios;

II – Servidão: Restritiva, pois restringe o uso; Ex. instalação de rede elétrica ou gasoduto na propriedade; a administração se serve do bem particular;

III – Requisição: Restritiva; Perigo iminente; Ex. catástrofes, inundações, epidemias etc;

IV – Ocupação temporária: Restritiva; Permite que o poder público deixe alocados, em terreno desocupado, máquinas, equipamentos, barracões etc;

V – Limitação administrativa: Restritiva; Imposição do Estado à proprietários indeterminados de obrigações positivas, negativas ou permissivas, para condicionar as propriedades ao atendimento da função social. Ex. Imposição de limpeza de terreno (obrigação positiva); Proibição de construir além de determinado número de pavimentos, quando o Plano Diretor impede a construção de prédio alto próximo dos aeroportos (obrigação negativa); Quando o proprietário deve tolerar a ação administrativa como o ingresso de agentes de vigilância sanitária (obrigação permissiva) etc;

VI – Tombamento: Restritiva; Quando o poder público protege o patrimônio cultural brasileiro; O Estado, assim, intervém na propriedade privada para proteger o patrimônio cultural, com objetivo de preservar a memória nacional.

## 2.4 INSTITUTO DA DESAPROPRIAÇÃO

Especificamente quanto ao instituto da desapropriação, temos que tal modalidade insurge-se como a forma mais drástica de intervenção na propriedade, caracterizando-se pelo poder de império, pela soberania do Estado no seu exercício de poder de polícia, respeitados os limites impostos pela lei.

Assim, para Meirelles (2007, p. 601):

**Desapropriação ou expropriação** é a transferência compulsória da propriedade particular (ou pública de entidade de grau inferior para a superior) para o Poder Público ou seus delegados, por utilidade ou necessidade pública ou, ainda, por interesse social, mediante prévia e justa indenização **em dinheiro** (art. 5º, XXIV, CF), salvo as exceções constitucionais de pagamento em **títulos da dívida pública** de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, no caso de área urbana não edificada, subutilizada ou não utilizada (art. 182, § 4º, III, CF), e de pagamento em **títulos da dívida agrária**, no caso de Reforma Agrária, por interesse social (art. 184, CF). (grifo nosso).

Traçando em breves linhas o contexto histórico do instituto, a primeira Constituição Brasileira que garantiu o direito à propriedade de forma absoluta foi a

Imperial de 1824, onde prescreveu, em seu artigo 179, inciso XXII, que uma vez exigida a propriedade do particular pelo Estado este deveria, previamente, indenizar o seu dono.

Segundo Di Pietro (2010), em 1891 a Constituição então vigente novamente garantiu o direito de propriedade de forma plena, com ressalva nos casos em que a propriedade fosse desapropriada por motivos de necessidade ou utilidade pública, em que haveria a condição de justa e prévia indenização.

Já na Constituição de 1934, retirou-se a expressão “em toda sua plenitude”, de forma que não mais poderia ser exercida contra o interesse coletivo e social.

Com a promulgação da carta de 1946 o instituto expropriatório passa a depender do atendimento de alguns requisitos, como indenização prévia, justa e em dinheiro, surgindo a desapropriação por interesse social, com fundamentos na função social da propriedade, termo este previsto na Lei 4.132/62 (desapropriação por interesse social).

Quanto à desapropriação com fins de reforma agrária, tal modalidade foi instituída com a Emenda Constitucional nº 10 de 1964. Tal hipótese permitiu que a indenização fosse feita utilizando-se de títulos da dívida pública, nos casos de latifúndios definidos em lei. Posteriormente, e ainda com relação à reforma agrária, o Ato Institucional nº 9 de 1969 retirou a obrigatoriedade de que a indenização fosse “prévia”.

Assim, a desapropriação para fins de reforma agrária teve seu princípio no Decreto-lei n. 554, de 1969, depois revogado pela Lei Complementar n. 76, de 1993, com alterações da Lei Complementar n. 88, de 1996, conforme nos ensina Di Pietro (2010).

Em seguida, a Constituição de 1967 manteve as mesmas hipóteses e fundamentos da desapropriação das Cartas anteriores.

Com a promulgação da Constituinte de 1988, então vigente, surgiu outra modalidade desapropriatória por parte do estado, onde através de títulos da dívida pública poderia se pagar a indenização ao proprietário, compondo mais uma hipótese de desapropriação por interesse social, de competência do Município, incidindo sobre os imóveis que não atendessem sua função social.

Esta última modalidade de desapropriação, onde o município intervém na propriedade particular para desapropriar o imóvel que não atenda sua função social,

está disciplinada no Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001), em seu artigo 8º (DI PIETRO, 2010).

Assim, foi somente com a Constituição de 1988 que surgiu a definição da função social da propriedade, não só quanto à propriedade urbana (art. 182, §2º), em que a função social seria atendida mediante cumprimento das exigências previstas no plano diretor, mas também, quanto ao cumprimento da função social da propriedade rural, atendidos os requisitos do artigo 186.

Isto posto, Di Pietro (2010) conceitua o instituto da desapropriação como:

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-o em seu patrimônio por justa indenização.

Já para Carvalho (2011), desapropriação é uma forma originária de aquisição da propriedade, ou seja, não é uma simples transferência, pois o Estado adquire o bem “novinho”, livre e desembaraçado, livre de quaisquer ônus real (hipoteca, penhor) que, assim, serão sub-rogados no valor da indenização.

Por fim, entende Salles (2009) que, desapropriação é instituto de direito público, que se consubstancia em procedimento pelo qual o Poder Público retira determinado bem de pessoa física ou jurídica, mediante justa indenização, nos casos de inadequado aproveitamento do solo urbano ou de Reforma Agrária, tendo por fundamento a utilidade ou necessidade pública ou interesse social, que indique a conveniência de apropriação do bem particular em nome do interesse coletivo, sem que se deva falar em conflito entre interesses particulares e públicos.

#### **2.4.1 Procedimento expropriatório e sua competência**

A fonte primária do instituto da desapropriação está no art. 5º, inciso XXIV, da CF, o qual dispõe:

Art. 5º, XXIV. A lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por **necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social**, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição. (grifo nosso).

Tal dispositivo foi disciplinado pelo Decreto-lei n. 3.365/41, considerado, segundo Carvalho Filho (2010), a lei geral das desapropriações, que dispõe sobre os casos de desapropriação por utilidade pública.

Outro diploma regulamentador do dispositivo constitucional acima é a Lei n. 4.132/62, que define os casos de desapropriação por interesse social e dispõe sobre sua aplicação, conforme explica o autor citado acima.

De acordo com Di Pietro (2010), existe **necessidade pública** quando o Estado está diante de problema inadiável, de forma que para sua solução é indispensável incorporar, no domínio do Estado, o bem particular. Por outro lado, haverá **utilidade pública** quando a utilização da propriedade é conveniente ou vantajosa ao interesse coletivo. Por fim, ocorrerá **interesse social** quando o Estado estiver diante daqueles interesses diretamente relacionados às camadas mais pobres da população, concernentes à melhoria nas condições de vida, distribuição equitativa de renda, atenuação das desigualdades sociais etc.

Assim, a desapropriação se desenvolve mediante atos definidos em lei, com finalidade de se incorporar o bem expropriado ao patrimônio público.

Para isso, o procedimento adotado se desenvolve em duas fases: a declaratória e a executória, sendo que esta última se subdivide em uma fase administrativa e outra judicial, conforme pontua Di Pietro (2010).

De acordo com a autora citada no parágrafo anterior, na fase declaratória, o Estado declara a utilidade pública ou o interesse social do bem objeto da desapropriação. Assim, tal declaração poderá ser realizada pelo Poder Executivo através de decreto ou pelo Poder Legislativo por meio de lei, de acordo com os arts. 6º e 8º do Decreto-Lei n. 3.365/41.

Na segunda fase, executória, uma vez declarado o bem como de utilidade pública ou de interesse social, o Estado promove a desapropriação adotando as medidas necessárias à sua efetivação de modo a integrar o bem ao patrimônio estatal. Tal fase será administrativa, quando houver acordo entre expropriante e expropriado quanto ao valor da indenização, hipótese em que o negócio jurídico será pactuado de acordo com as formalidades estabelecidas para a compra e venda. Será judicial quando não houver acordo entre as partes, onde, nesse caso, o procedimento a ser adotado será o estabelecido no Decreto-lei n. 3.365/41 (arts. 11 a 30) por iniciativa do Poder Público, também aplicável nos casos de desapropriação

por interesse social prevista na Lei n. 4.132/62. Em caso de omissão da lei, aplicar-se-á o Código de Processo Civil.

Já quanto à desapropriação para fins de reforma agrária, explica Di Pietro (2010), o procedimento a ser adotado será o delineado na Lei Complementar n. 76, de 1993, alterada pela Lei Complementar n. 88, de 1996.

Em relação à competência, Carvalho Filho (2010) classifica em três modalidades: **Legislativa** (competência privativa da União, art. 22, inciso II, da CF ou através de lei complementar, parágrafo único, pelos estados); **Declaratória** (competência para declarar a utilidade pública ou o interesse social em que concorrem a União, os Estados, o Distrito Federal e Territórios e os Municípios, prevista no art. 2º do Decreto-lei n. 3.365/41) e **Executória** (através da delegação legal pelos entes da Administração Indireta – autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista; ou através da delegação negocial pelas concessões e permissões de serviços públicos).

Dispondo sobre a competência dos Municípios, a Constituição Federal assim estipulou em seu art. 30:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I – legislar sobre assuntos de interesse local;

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

[...] VIII – promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

E, ao tratar da política urbana, estabeleceu o seguinte:

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

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

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

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

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

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

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

Assim, nos termos da Constituição Federal e legislação ordinária, o sujeito ativo será aquele ao qual o direito subjetivo de expropriar é conferido.

São sujeitos ativos a União, os Estados, os Municípios, o Distrito Federal e os Territórios, com algumas ressalvas: quanto à desapropriação urbana prevista no art. 182, §4º, CF, a competência será exclusiva do município; quanto à desapropriação para fins de reforma agrária (art. 184, CF), a competência será exclusiva da União.

Já o sujeito passivo da desapropriação será o expropriado, que poderá ser pessoa física ou jurídica, pública ou privada, conforme pontua Di Pietro (2010).

De outra banda, surge uma questão interessante: Havendo concorrência de interesses entre duas ou mais pessoas políticas (União e Estado-membro ou União e Município, por exemplo) quanto à desapropriação de determinado bem, quem terá a preferência?

Para Seabra Fagundes (1949 apud SALLES, 2009, p. 76), existem duas soluções: a) preferência da pessoa jurídica pública que primeiro haja decretado a expropriação; b) sendo os atos da mesma data, o da União deve preferir ao do Estado e o deste ao do Município, por uma razão hierárquica.

Quanto ao tema acima, assim se pronunciou o STF (*RDA 168/258*): “havendo desapropriação concomitante decretada pelo Estado e pelo Município, prevalece aquela”.

Em última análise, entende Salles (2009) que, a União pode desapropriar bens em todo o território nacional, mas os Estados e Municípios só poderão fazê-lo dentro das respectivas circunscrições territoriais. Todavia, nada impede que a União exproprie determinado bem para doá-lo ou aliená-lo a um Estado ou Município. Isto porque haverá sempre uma causa de utilidade ou necessidade pública a justificar tal procedimento.

### 2.4.2 Desapropriação urbana, rural e confiscatória

A atual Constituição de 1988 faz previsão de três modalidades de desapropriação sancionatória, quais sejam: desapropriação urbana (art. 182, §4º), rural (art. 184), nos casos de descumprimento da função social da propriedade e confiscatória (art. 243), que prevê a possibilidade de expropriação (sem indenização) de glebas em que estejam cultivadas plantas psicotrópicas.

Dessa forma, o art. 243, Constituição Federal de 1988, determina:

as glebas de qualquer região do País onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas serão imediatamente expropriadas e especificamente destinadas ao assentamento de colonos, para o cultivo de produtos alimentícios e medicamentosos, **sem qualquer indenização ao proprietário** e sem prejuízo de outras sanções previstas em lei. (grifo nosso).

Tal disposição está disciplinada na Lei n. 8.257/1991, que dispõe sobre a expropriação das glebas nas quais se localizem culturas ilegais de plantas psicotrópicas.

Assim, quanto à desapropriação Urbana, prevista no art. 182, CF, e na Lei n. 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), ainda de acordo com Carvalho (2011), se o imóvel urbano não estiver cumprindo a função social do Plano Diretor, dever-se-ão se seguir, de forma sucessiva, as seguintes providências: a) Notificação de parcelamento ou edificação, art. 5º, do Estatuto, informando o prazo de 1 (um) ano para elaboração do projeto e de 2 (dois) anos para começar a obra; b) IPTU Progressivo, até 5 (cinco) anos, sendo duas vezes o valor referente ao ano anterior, não ultrapassando a alíquota máxima de 15%, art. 7º; c) Por fim, desapropriação, em títulos da dívida pública resgatados no prazo de até 10 (dez) anos, sendo de competência restritiva do município, art. 8º.

Para Harada (2009), o que legitima a intervenção no município a partir do não atendimento das medidas delineadas no Plano Diretor é que a inclusão da área nesse Plano significa que a Administração pretende investir naquele campo de ação dotando-a de melhoramentos públicos, de forma a garantir a adequação com a nova realidade municipal necessária ao crescimento da cidade. Assim, somente a área incluída no Plano Diretor poderá ser objeto de desapropriação pela forma prevista no art. 182, §4º, inciso III, da CF. Mas isso não quer dizer que a Administração não

possa desapropriar por outras formas. Basta, portanto, comprovar algum dos fundamentos dispostos no art. 5º do Decreto-lei n. 3.365/41 (casos de utilidade pública), mediante prévia indenização em dinheiro.

Quanto à desapropriação Rural, prevista nos arts. 184 à 186, CF, não cumprindo a função social do imóvel rural, será feita a desapropriação para fins de 'Reforma Agrária', tendo como requisitos: Produtividade, utilização racional e adequada do solo, respeito ao meio ambiente, a não exploração de trabalho escravo. Mas, caso seja produtiva sem os outros requisitos, não poderá ser desapropriada, pois o art. 185, CF, expressamente diz que não poderá ser objeto de desapropriação rural a propriedade produtiva e nem a pequena e média propriedade, caso em que for a única pertencente ao particular para fins de Reforma Agrária. O pagamento será feito em Títulos da Dívida Agrária resgatável no prazo de 20 (vinte) anos, a partir do 2º (segundo) ano de emissão. Entretanto, as benfeitorias úteis e necessárias serão indenizadas em dinheiro. Tal competência é privativa da União.

Por último, segundo Carvalho (2011), quanto à desapropriação com efeito de confisco, está prevista no art. 243, CF, hipótese em que a propriedade será tomada do particular pelo Estado, não sendo indenizada. Ex. Plantação de cultura psicotrópica, móveis para tráfico de drogas. Essas propriedades expropriadas terão destinação específica: Assentamento de colonos e combate ao tráfico ou recuperação de viciados, sendo sua competência da União. Mas uma questão interessante é se desapropria tudo, toda a propriedade, ou apenas a área destinada ao cultivo de maconha? – Segundo entendimento do STF (RE 543974/MG, julg. 26/03/2009) desapropria as glebas e para o colendo tribunal 'gleba' significa propriedade. Então desapropria tudo!

#### **2.4.3 Desapropriação por Extensão, Indireta, por Zona e Retrocessão**

Quanto às formas pelas quais o Estado exerce o seu poder de polícia adentrando na propriedade particular, temos as seguintes:

I – Desapropriação por Extensão: segundo Carvalho (2011), em tal hipótese o Estado desapropria o terreno, mas não tem interesse em desapropriar

determinada parte do imóvel. No entanto esta parte isoladamente é inútil, assim devendo se estender à desapropriação para também considerá-la. Assim, o Estado ‘paga tudo e leva tudo’;

II – Desapropriação Indireta: ocorre, segundo o autor, toda vez que o Estado ‘toma’ o bem do particular sem respeitar as regras da desapropriação. Ex. O proprietário do imóvel viaja e quando volta percebe que no seu terreno foi construído um aeroporto. ‘Sobe avião, desce avião’. É uma forma de esbulho, mas apesar disso o Estado deu destinação pública, e, por isso, o particular não poderá interferir na atividade, apenas terá o direito à indenização.

De acordo com o Decreto-Lei n. 3.365/1941, art. 10, a prescrição é de 5 (cinco) anos, contados da data da expedição do respectivo decreto, para efetivar-se a desapropriação mediante acordo ou intentar-se judicialmente. Mas, segundo Carvalho (2011), aqui não é um ato de constrição e sim uma situação fática, onde o Estado toma o bem sem respeitar o procedimento. Nesse caso, o STJ entende que o prazo é de 20 (vinte) anos, de acordo com a súmula 119, STJ. São 20 (vinte) anos, pois a usucapião extraordinária seria de 20 (vinte) anos. O problema, segundo o autor, é que para o Código Civil de 2002 essa usucapião é de 15 (quinze) anos. Assim, de acordo com entendimento majoritário, aplica-se a súmula na sua literalidade, mas o prazo é de 15 (quinze) anos;

III – Desapropriação por Zona: tal hipótese está prevista no art. 4º do Decreto-lei n. 3.365/41, o qual dispõe:

Art. 4º. A desapropriação poderá abranger a área contígua necessária ao desenvolvimento da obra a que se destina, e as **zonas que se valorizarem** extraordinariamente, em consequência da realização do serviço. Em qualquer caso, a **declaração de utilidade pública** deverá compreendê-las, mencionando-se quais as indispensáveis à continuação da obra e as que se destinam à revenda. (grifo nosso).

Isto posto, segundo Carvalho (2011), quando o Estado vai construir uma obra, no lugar de desapropriar só o terreno, acaba desapropriando uma área maior. Dessa forma, o próprio decreto expropriatório deve delimitar a área total que será desapropriada. Essa Desapropriação por Zona, segundo o autor, acontece por dois motivos: a) Necessidade de posterior extensão da obra; ou b) Supervalorização dos

terrenos vizinhos (para se remunerar com os gastos da obra pública). Mas a Constituição Federal já criou a possibilidade da Contribuição de Melhoria.

Outro exemplo sugere Salles (2009, p.141):

Ao planificar ou projetar uma obra, como p. ex., a construção de uma estrada de rodagem ou de uma avenida, o Poder Público poderá, imediatamente, pressentir a extraordinária valorização que da mesma irá advir para os imóveis situados na zona a ser beneficiada por tal obra.

Assim, havendo previsão de valorização extraordinária das zonas próximas à obra, a lei permite que o Poder Público também declare a utilidade pública dessas áreas estendidas.

Quanto ao presente instituto, o STJ (REsp 795.580/SC), assim se posicionou:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA. CONSTRUÇÃO DE RODOVIA. VALORIZAÇÃO DA ÁREA REMANESCENTE. ABATIMENTO. ART. 27 DO DECRETO-LEI 3.365/41. INTERPRETAÇÃO.

[...] 3. Na desapropriação, direta ou indireta, quando há valorização da área remanescente não desapropriada em decorrência de obra ou serviço público, dispõe o Estado de três instrumentos legais para evitar que a mais valia, decorrente da iniciativa estatal, locuplete sem justa causa o patrimônio de um ou de poucos: a **desapropriação por zona ou extensiva**, a cobrança de contribuição de melhoria e o abatimento proporcional, na indenização a ser paga, da valorização trazida ao imóvel.

[...] 7. No caso de valorização geral extraordinária, pode o Estado valer-se da **desapropriação por zona ou extensiva**, prevista no art. 4º do Decreto-Lei 3.365/41. Havendo **valorização exorbitante de uma área**, pode o Estado incluí-la no plano de desapropriação e, com a revenda futura dos imóveis ali abrangidos, socializar o benefício a toda coletividade, evitando que apenas um ou alguns proprietários venham a ser beneficiados com a extraordinária mais valia.

(REsp 795.580/SC, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, SEGUNDA TURMA, julgado em 12/12/2006, DJ 01/02/2007 p. 448). (grifo nosso).

IV – Retrocessão: Ocorre, segundo Carvalho (2011), quando o Estado desapropria um bem, mas altera sua finalidade, ocorrendo a tredestinação, que pode ser lícita ou ilícita. Por exemplo, hipótese em que o terreno foi desapropriado para a construção de uma escola, com fins de utilidade pública, mas o Estado construiu naquele local um Hospital. Houve desvio de finalidade, mas manteve-se o interesse público. Nesse caso a desapropriação é lícita. Mas, se no lugar de construir uma escola o Estado não construiu nada e depois vendeu o terreno, a desapropriação será ilícita, pois o interesse deixou de ser público e passou a ser privado, cabendo ao proprietário do imóvel o Direito de Retrocessão.

O Código Civil estabeleceu, segundo o autor citado acima, a retrocessão como um direito de preferência que se resolve em perdas e danos, art. 519, CC. Assim, a Retrocessão é um direito pessoal de que o bem volte ao patrimônio do seu legítimo proprietário. Não sendo respeitado isso, resolve-se em perdas e danos entre Estado e particular. É, portanto, um direito de preferência na compra do bem. Portanto, se o bem tiver se valorizado ele paga mais, caso contrário pagará menos.

#### **2.4.4 Desapropriação como auxílio à expansão urbana**

Mais precisamente, a partir da Revolução Industrial, início do século XIX, o mundo passa por uma significativa mudança estrutural onde o homem do campo procura a cidade como alternativa a manutenção própria e de sua família em busca de trabalho e melhores condições de vida. Assim, de forma desordenada, é com o crescimento populacional e o desenvolvimento do meio industrial que os administradores das grandes cidades, gradativamente, percebem a necessidade de um planejamento urbano e social.

Neves (2004), ao discorrer sobre o tema, assim dispõe:

o adensamento populacional em áreas urbanas ocorreu de forma desordenada, ensejando, em contrapartida, a eclosão de problemas estruturais como a precariedade das vias de acesso, do saneamento e dos meios de transporte, a degradação do patrimônio histórico e paisagístico, a inexistência de áreas de lazer, a ocupação irregular do solo e, ainda, o déficit habitacional.

Assim, a autora citada considera que a desapropriação, em matéria de Direito Urbanístico, tem por escopo a conformação da propriedade privada ao planejamento urbano, ora porque determinado bem imóvel encontra-se em área integrante de projeto de urbanificação, ora porque seu proprietário está remisso no cumprimento da função social que lhe é legalmente atribuída.

Em verdade, a propriedade urbana contemporânea não mais se acoberta de um caráter absoluto. O desenvolvimento e o atendimento da função social justificam sua intervenção de forma discricionária e até coercitiva por parte do Município, cuja atribuição legal é estabelecer a sua plena função social.

Assim, continua a autora citada no parágrafo acima, é que a desapropriação para fins de reforma urbana torna-se instrumento imprescindível do administrador municipal para atribuir ao bem o seu aproveitamento adequado, dessa forma penalizando o proprietário negligente, através do parcelamento e edificação compulsórios ou ainda através da imposição de IPTU progressivo no tempo.

Esclarece Neves (2004), que, no âmbito da intervenção urbanística, a desapropriação também é essencial para a execução de políticas de desenvolvimento e ordenação urbana, além de ser importante instrumento no combate à retenção especulativa e ao déficit habitacional.

Sobre o tema, esclarece Harada (2009, p. 45):

A desapropriação é, sem dúvida alguma, o instrumento legal para viabilizar a execução dos planos de renovação urbana a fim de recuperar os bairros deteriorados, que se tornaram inadequados, dotando-os de equipamentos urbanísticos compatíveis com as exigências atuais, ditadas pelo progresso.

Entretanto, para Harada (2009), a declaração de utilidade pública das áreas atingidas é indispensável para a reurbanização ou renovação urbana, sendo que essa declaração só poderá ser decretada nas hipóteses elencadas no art. 5º do Decreto-lei n. 3.365/41, consideradas taxativas pela doutrina e jurisprudência unânimes, com a ressalva apenas da letra *p*, a qual permite outras hipóteses desde que por leis especiais.

Em recente entrevista publicada na Revista Veja (páginas amarelas), Glaeser (2012, p. 17), um dos grandes estudiosos das cidades, afirma que: “as aglomerações criam as condições para a sociedade evoluir e que é nelas, e não no campo, que está a chave para a prosperidade”.

Indagado quanto à intervenção do governo nas cidades, Glaeser (2012) diz que o que mais se vê são governos adotando medidas intervencionistas que acabam desequilibrando a lei da oferta e da procura no mercado imobiliário. Afirma o autor que o preço dos imóveis dispara quando o estado impõe uma série de entraves à construção de prédios mais altos ou à demolição de outros ditos históricos. E em resposta indireta relativa ao instituto do tombamento, o autor explica que:

Ninguém quer ferir a valiosa paisagem urbana de Paris. Mas cabe indagar: será que tudo ali deve ficar eternamente de pé? Cidades não podem se comportar como museus. Elas precisam saber se renovar.

Portanto, a intervenção do Estado, em especial do Município em seu ordenamento urbano torna-se indispensável para que seja possível se alcançar um desejável desenvolvimento urbano/social, através da desapropriação de propriedades particulares ou mesmo públicas para a construção de hospitais, escolas, praças etc, de forma a atender as expectativas futuras e as necessidades da população.

## 2.5 PRESCRIÇÃO E CADUCIDADE

De acordo com o artigo 1º do Decreto n. 20.910/32, que regula a prescrição quinquenal, as dívidas passivas da União, dos Estados e dos Municípios, bem assim todo e qualquer direito ou ação contra a Fazenda federal, estadual ou municipal, seja qual for a sua natureza, prescrevem em cinco anos contados da data do ato ou fato do qual se originarem.

Assim, segundo Pires (2006), tal prazo refere-se às ações judiciais dos administrados contra o Estado nos casos em que não haja regra especial. Conforme explica o autor, tal norma subsiste com força de lei, já que à época foi editada quando o Poder Executivo enfeixava as funções do Legislativo.

Em análise comparativa, pontua Pires (2006) que em se tratando de situação inversa, ou seja, quando a ação for proposta pelo Estado contra os administrados, deve-se aplicar o mesmo prazo prescricional de cinco anos, quer se trate de atos nulos ou anuláveis.

Assim, com relação ao instituto da desapropriação indireta, o Decreto-lei 3.365/41, que dispõe sobre a desapropriação para fins de utilidade pública, em seu art. 10, prescreve que a desapropriação deverá efetivar-se mediante acordo ou intentar-se judicialmente, dentro de cinco anos, contados da data da expedição do respectivo decreto e findos os quais este caducará. Neste caso, somente decorrido um ano, poderá ser o mesmo bem objeto de nova declaração.

Percebe-se que o legislador utilizou o termo “caducidade”. Portanto, caducar, como se sabe, é perder a validade ou o efeito jurídico por inobservância de condição preestabelecida ou do prazo legal ou convencional (SALLES, 2009).

Assim, o prazo de caducidade ou decadência não se interrompe, ao contrário do que acontece com a prescrição (art. 207 do CC de 2002).

Salles (2009) pondera, de acordo com a Súmula 23 do STF, que durante o prazo de caducidade o expropriando poderá construir em sua propriedade, mas se o fizer não será indenizado pela edificações, caso a desapropriação aconteça posteriormente.

Tratando-se de desapropriação por interesse público, temos que, de acordo com o art. 3º da Lei 4.132/62, o prazo para efetivar a desapropriação será reduzido para dois anos.

Quanto ao instituto, reconheceu o STJ, através da súmula 119, que a ação de desapropriação indireta prescreve em vinte anos.

Segundo entendimento de Carvalho (2011) são vinte anos, pois a usucapião extraordinária seria de vinte anos. Entretanto, para o Código Civil de 2002, essa usucapião é de 15 (quinze) anos, conforme art. 1.238. Assim, de acordo com entendimento majoritário, aplica-se a súmula na sua literalidade, mas o prazo prescricional é de 15 (quinze) anos.

### 3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

#### 3.1 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA

Sendo a pesquisa bibliográfica a principal fonte, o presente estudo teve como meta específica auferir o procedimento atual de desapropriação no município de João Pessoa, estado da Paraíba tendo como instrumento de coleta de dados a busca de informações junto às repartições públicas e privadas, objetivando a otimização do estudo a ser realizado. Dessa forma, através de registros de dados documentais necessários ao desenvolvimento e fundamentação do estudo, teve-se uma visão mais dinâmica do tema proposto de acordo com o entendimento de diversos doutrinadores e juristas atentos ao tema em tela.

Assim, o presente trabalho é classificado como sendo uma pesquisa de cunho exploratório e descritivo, segundo seu objetivo geral, pois, além de proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a construir hipóteses, também realiza a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou, então, o estabelecimento de relações entre variáveis. Para isso envolve o levantamento bibliográfico, a realização de entrevistas com pessoas que possuem experiência prática com o problema pesquisado, a análise de exemplos que estimulem a compreensão e utilizem técnicas padronizadas de coleta de dados, tais como questionário e observação sistemática de compreensão (SILVA; MENEZES, 2001).

Foram utilizados três tipos de estratégia de pesquisas, a saber: a pesquisa bibliográfica, constituída principalmente de livros, visto que permite a cobertura de uma gama de informações muito mais ampla; a pesquisa documental, que embora se assemelhe à pesquisa bibliográfica, permite que se tenha acesso a documentos, como reportagens de jornais, relatórios de pesquisa, documentos oficiais; e pesquisa de campo, através da coleta de informações com servidores da PGM – Procuradoria Geral do Município e da PGE – Procuradoria Geral do Estado da Paraíba, com funcionários da PMJP – Prefeitura Municipal de João Pessoa bem como com a Empresa Responsável pelo Plano Diretor do município de João Pessoa - PB (SILVA; MENEZES, 2001).

Portanto, segundo a autora citada no parágrafo anterior, analisando a pesquisa quanto à análise do problema, percebe-se um caráter qualitativo, pois descreve a complexidade de determinado problema e a interação de certas variáveis, compreende e classifica os processos dinâmicos vividos por grupos sociais, contribui no processo de mudança de dado grupo e possibilita, em maior nível de profundidade, o entendimento das particularidades do comportamento dos indivíduos.

### 3.2 CARACTERIZAÇÃO DO AMBIENTE DE PESQUISA E DA POPULAÇÃO PESQUISADA

Este trabalho destina-se às entidades públicas, aos administrados e à comunidade jurídico-acadêmica, promovendo base para estudos específicos e análise prática na PMJP – Prefeitura Municipal de João Pessoa, bem como subsídio para fundamentação teórica quanto à legislação constitucional, infraconstitucional e administrativa vigente. Ainda, teve como ambiente pesquisado a área onde está localizado o Aeroclube da Paraíba. Área esta objeto de desapropriação, em que, através de uma Ação Ordinária interposta na 3<sup>o</sup> Vara Federal da Paraíba, o Aeroclube defende-se da execução de um Decreto Expropriatório publicado pela Prefeitura Municipal de João Pessoa.

### 3.3 PROCEDIMENTOS DE PESQUISA UTILIZADAS NO TRABALHO

Os dados analisados através de acesso às informações estão dispostos em documentos que serviram como suporte ao desenvolvimento da pesquisa.

Após a coleta dos dados e leitura crítica e interpretativa das fontes, foram observados os critérios utilizados por diferentes autores no que se refere à disposição dos assuntos. Assim sendo, teve-se uma noção de como separar os assuntos que compuseram o desenvolvimento do estudo.

Após a organização dos dados coletados, foram realizadas anotações das considerações e comentários pertinentes expostos por cada autor, objetivando relacioná-las entre si e a legislação pesquisada. Dessa forma, foi possível desenvolver uma análise fundamentada e expor considerações pessoais (SILVA; MENEZES, 2001).

Com o desenvolvimento da pesquisa, realizamos uma convergência entre o conhecimento doutrinário sobre o processo expropriatório da propriedade privada, análise da jurisprudência majoritária e a prática do município de João Pessoa, PB no processo de desapropriação urbana.

Os temas abordados nas leituras foram prioritariamente: as regras Constitucionais relativas ao instituto da desapropriação, legislação infraconstitucional referente aos temas: a intervenção do Estado na propriedade; Estado do bem-estar social; modalidades de intervenção; desapropriação para fins de desenvolvimento urbano e social; Estatuto da Cidade; Plano Diretor do Município de João Pessoa, PB; processo de desapropriação do Aeroclube de João Pessoa.

Considerando as bases lógicas de investigação, de acordo com Silva e Menezes (2001), o presente trabalho monográfico segue o método indutivo, pois o conhecimento é fundamentado na experiência, sem levar em conta princípios pré-estabelecidos. No referido raciocínio, a generalização deriva de observações de casos na realidade concreta. As constatações particulares conduzem à elaboração de generalizações, ou seja, sendo verdadeiras as premissas, a conclusão será provavelmente verdadeira.

Através dos dados obtidos na pesquisa de campo e entrevistas aplicadas na Procuradoria Geral do Estado da Paraíba e Procuradoria Geral do Município de João Pessoa, foi possível verificar, por analogia, os principais resultados obtidos na pesquisa bibliográfica, tendo como subsídio o entendimento dos principais autores que discorrem sobre o Direito Administrativo Brasileiro, especificamente quanto ao tema 'desapropriação'.

Importante observar que a pesquisa a qual se faz referência e pauta-se como instrumento indispensável à elaboração do presente trabalho, refere-se à análise de documentos públicos e entrevista aberta com especialistas sobre o tema, porquanto parte-se do princípio da viabilidade de estabelecer diretrizes perseguidas, considerando a utilização de critérios adequados. E, portanto, quando falamos em

desapropriação da propriedade urbana, relacionada à utilidade pública, estaremos remetendo ao instituto de direito público pelo qual o Estado realiza o seu poder de império (*ius imperii*), já que este se caracteriza pela utilização do seu poder de polícia administrativa.

Quanto aos procedimentos metodológicos utilizados na pesquisa, temos que, segundo Silva e Menezes (2001), a amostra pode ser definida como um subconjunto da população, através do qual se forma um juízo sobre as características de todo o universo.

Já no que respeita à população-alvo do estudo, esta foi composta por servidores especialistas da área administrativa das procuradorias estadual e municipal de João Pessoa, PB.

A coleta de dados abrangeu 2 (duas) procuradorias que formam a área-meio do estudo, notadamente, aquelas vinculadas ao domínio e patrimônio público, a saber: Procuradoria Geral do Estado da Paraíba e Procuradoria Geral do Município de João Pessoa.

Do universo de servidores a entrevista foi aplicada junto a um dos procuradores do estado lotado no setor de domínio público e também ao chefe de cartório da procuradoria patrimonial, ambos realizados por minha pessoa.

Portanto, sendo a pesquisa bibliográfica a principal fonte, o instrumento de coleta de dados foi a busca de informações através da aplicação de entrevista aberta, objetivando a otimização do estudo a ser realizado (SILVA; MENEZES, 2001).

Dessa forma, através de registros de dados documentais necessários ao desenvolvimento e fundamentação do estudo, formularam-se alguns questionamentos referentes à investigação do tema os quais se pautaram de questões abertas e elaboradas de acordo com a finalidade do estudo, direcionadas ao setor jurídico, justificando ser um setor bastante relevante para a área-meio a qual se propôs o estudo de caso, com o objetivo de aludir a forma pela qual o município de João Pessoa realiza a desapropriação das áreas que julga necessárias ao desenvolvimento do município.

O método utilizado para a análise dos dados consistiu no método indutivo, ou seja, partiu-se de princípios particulares e chegou-se à generalização como um produto posterior do trabalho de coleta dos dados particulares. Dessa forma, foi

possível a observação dos fatos e fenômenos cujas causas se desejaram conhecer (SILVA; MENEZES, 2001).

No capítulo I, após a introdução, delineamos os objetivos geral e específicos, enfatizando os principais pontos traçados na pesquisa e também apresentamos a organização do trabalho, mostrando as formas e métodos utilizados na sua elaboração. O capítulo II propõe um estudo mais detalhado a cerca da intervenção do Estado na propriedade privada, através de uma classificação doutrinária, priorizando o estudo do instituto da desapropriação. Já o capítulo III demonstrou os procedimentos metodológicos utilizados no trabalho monográfico, considerando sua caracterização e procedimentos. Por fim, o capítulo IV apresentou a análise e interpretação dos resultados auferidos na pesquisa, considerando a análise do Estatuto da Cidade e do Plano Diretor do município de João Pessoa, finalizando com o estudo e apresentação do processo de desapropriação da área em que está localizado o Aero clube da Paraíba.

Quanto à pesquisa documental, tivemos acesso ao processo em tramitação na Justiça Federal, 1º Vara Federal da Capital (Ação Popular nº 0005600-93.2002.4.05.8200), que iniciou as divergências e o interesse da Prefeitura de João Pessoa na desapropriação da área do Aero clube; ao Decreto n. 7.093/2010, em que a Prefeitura Municipal de João Pessoa declarou de utilidade pública a área onde está localizado o Aero clube; ao processo em tramitação na Justiça Federal, PB (processo nº 0000875-46.2011.4.05.8200), em que o Aero clube da Paraíba figura como parte autora objetivando impedir qualquer ato administrativo ou judicial sobre a respectiva área; e a Ação de Desapropriação com pedido de liminar de imissão de posse (processo nº 200.2011.009.013-7), interposta perante a Justiça Comum Estadual na qual foi deferida a liminar de imissão na posse mas depois de poucas horas foi cassada pelo Presidente do Tribunal de Justiça da Paraíba e declinada a competência para a Justiça Federal, estando atualmente tombado sob o nº 0002378-05.2011.4.05.8200.

Com relação à pesquisa de campo, inicialmente pretendíamos realizar entrevistas com o Procurador Geral do Município de João Pessoa, com o Procurador Geral do Estado e com o atual Prefeito da Capital. Infelizmente, devido às dificuldades de agendamento de visitas, efetivamente conseguimos entrevistar apenas dois servidores de procuradorias públicas distintas, uma estadual e outra municipal: um dos Procuradores do Estado no setor de Domínio Público da

Procuradoria Geral do Estado (prédio do antigo Banco Real na Av. Eptácio Pessoa, João Pessoa, PB), o qual manifestou não constar nos arquivos da Procuradoria qualquer documento de procedimento expropriatório haja vista ter sido o último processo de desapropriação que se recorda datado de 10 (dez) anos atrás. No entanto comentou o procurador estadual rapidamente sobre as principais leis que regulam o processo expropriatório e a competência daquela procuradoria no que diz respeito à desapropriação; e a outra entrevista foi realizada com o Chefe de Cartório do setor patrimonial da Procuradoria Geral do Município de João Pessoa, o qual disponibilizou uma revista contendo um recente artigo sobre o planejamento da Procuradoria referente à questão da desapropriação de imóveis urbanos privados para fins de utilidade pública, revista esta ao final anexa, na qual consta o citado artigo.

A coleta dos dados a respeito dos sujeitos objeto da pesquisa aconteceu por meio da pesquisa documental, entrevista aberta, confrontando a realidade observada à literatura pertinente ao assunto.

No que diz respeito à observação participante, as percepções de cada abordagem feita foram inseridas em um bloco de anotações. Saliente-se que o pesquisador é Advogado e trabalha junto aos Juizados Especiais Cíveis, Justiça Comum Estadual e Justiça Comum Federal, desde setembro de 2010, portanto, estando diretamente envolvido com a temática.

Em resumo, objetivou-se ter por meta inicial o alcance do objetivo geral, e, conseqüentemente, após análise detida dos principais pontos que nortearam os objetivos específicos, foi possível propor as recomendações e conclusões que estão disponíveis para subsidiar os administradores públicos assim como os administrados quanto ao acervo legislativo, doutrinário e jurisprudencial relativos à desapropriação da propriedade privada urbana, de forma a transmitir o conhecimento ao público interessado no presente tema.

Portanto, e com relação à apresentação do resultado final da pesquisa, considerando seu caráter eminentemente teórico-prático, foi possível apresentar aos administradores públicos, aos administrados, à comunidade jurídico-acadêmica, aos professores e alunos do Curso de Especialização em Prática Judicante da Escola Superior da Magistratura da Paraíba um estudo aprofundado sobre as principais formas de intervenção do estado na propriedade privada, tendo como norte à análise doutrinária, amparada em jurisprudência e legislação específica e ainda foi possível

demonstrar as principais diretrizes e procedimentos utilizados pelo município de João Pessoa quanto à desapropriação dos imóveis particulares urbanos inseridos em sua circunscrição para fins de utilidade pública e destinação coletiva, analisando em concreto o processo em que a área do Aeroclube da Paraíba atualmente é objeto de desapropriação para fins de ordenamento urbano e social.

## 4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

### 4.1 INTRODUÇÃO

O objetivo geral desta pesquisa é analisar o regramento relativo à intervenção do Estado na propriedade privada urbana para fins de desapropriação dos bens imóveis particulares de modo a propor um modelo simplificado de desapropriação que poderá ser implementado pela Administração da Prefeitura Municipal de João Pessoa, Paraíba, em sua circunscrição, bens estes declarados como necessidade pública, utilidade pública ou interesse social, de forma a possibilitar o alcance do interesse público e o desenvolvimento urbano e social no município.

Para atingir o resultado esperado no que diz respeito ao objetivo geral, esta monografia desenvolveu, no capítulo de revisão da literatura, os seguintes aspectos:

- Evolução histórica do instituto da Intervenção do Estado na Propriedade Privada, enaltecendo a doutrina do *Laissez Faire* iniciada nos primórdios do século XIX até culminar na teoria do estado do bem-estar social, final do século XIX, início do século XX, tendo como norte a imposição do poder supremo do Estado sobre os indivíduos buscando o interesse coletivo;
- A função social da propriedade como estágio contemporâneo de planejamento e desenvolvimento urbano;
- Modalidades de intervenção do estado na propriedade particular;
- Instituto da desapropriação, como modalidade mais drástica de intervenção estatal, considerando a desapropriação urbana, rural e confiscatória;
- Competência legislativa para a desapropriação da propriedade privada;
- Procedimento expropriatório e suas especificidades;
- Regras estabelecidas no Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001) e no Plano Diretor do Município de João Pessoa (LC n. 54/2008);
- Defesa da intervenção estatal como auxílio à expansão urbana;
- E em específico, o caso do processo em tramitação na Justiça Federal em que a área pertencente ao Aeroclube da Paraíba é alvo de desapropriação por

parte da Prefeitura Municipal de João Pessoa, para fins de utilidade pública em que a área será destinada a construção do Parque Linear Urbano Parahyba.

A seguir serão apresentados e discutidos os resultados auferidos com a pesquisa bibliografia bem como com a análise aprofundada de um dos principais processos judiciais que atualmente entorna o instituto da desapropriação da propriedade particular urbana para fins de interesse social no âmbito do município de João Pessoa, estado da Paraíba.

Para a busca das informações necessárias ao alcance do objetivo geral foram analisados processos judiciais em tramitação na Justiça Federal e na Justiça Comum através de pesquisa de campo, assim como o auxílio da internet em que foram consultados os sítios da Justiça Federal da Paraíba, do Tribunal Regional Federal da 5<sup>o</sup> Região, do Tribunal de Justiça da Paraíba, do Governo da Paraíba, da Procuradoria Geral do Estado, da Prefeitura Municipal de João Pessoa, da Procuradoria Geral do Município, e de outros sítios como o Jus Navigandi, Jus Brasil, Wikipédia, consultas às legislações federais e ordinárias no sítio do Planalto/Presidência da República, entre outros.

Os resultados apresentados e discutidos neste trabalho decorrem da análise de documentos públicos coletados na Justiça Federal da Paraíba, na Justiça Comum, bem como através de entrevistas abertas com professores e especialistas sobre o tema proposto no presente estudo.

Portanto, procurou-se sempre ter atenção ao cumprimento do objetivo geral da investigação bem como análise detida dos objetivos específicos, considerando os principais aspectos relacionados à intervenção do Estado na Propriedade Privada Urbana.

#### 4.2 O ESTATUTO DA CIDADE (LEI N. 10.257/2001) E O PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE JOÃO PESSOA (LC N. 54/2008)

De acordo com Neves (2004), o Estatuto da Cidade não só criou instrumentos inéditos no ordenamento brasileiro, como também trouxe a regulamentação de diversos institutos constitucionais que careciam de disciplina legal para serem amplamente difundidos. Dentre esses últimos encontra-se a

desapropriação sancionatória para fins urbanísticos, que foi disciplinada pelo art. 8º do Estatuto, o qual regulamentou o art. 182, da Constituição Federal.

Já para Oliveira Filho (2004), a identificação das normas do Estatuto da Cidade como normas gerais, tem como base a adequação aos princípios da Constituição Federal, pois estas regras são, especialmente em relação aos municípios, indutoras da aplicação dos instrumentos constitucionais da política urbana. Dessa forma, continua o autor, a possibilidade do uso indevido ou da omissão na aplicabilidade desses instrumentos pelos Municípios poderá ser questionada até mesmo pela via judicial, em desrespeito a lei federal e as normas constitucionais da política urbana.

Assim dispõe o art. 1º do Estatuto da Cidade:

Art. 1º. Na execução da política urbana, de que tratam os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, será aplicado o previsto nesta Lei.

Parágrafo único. Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

Quanto aos objetivos da presente lei, assim discorre o seu art. 2º:

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

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

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

III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no **processo de urbanização**, em atendimento ao interesse social;

IV – planejamento do **desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município** e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

V – oferta de **equipamentos urbanos e comunitários**, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;

VI – **ordenação e controle do uso do solo**, de forma a evitar:

- a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;
- b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;
- c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura urbana;
- d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como polos geradores de tráfego, sem a previsão da infraestrutura correspondente;

- e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;
- f) a deterioração das áreas urbanizadas;
- g) a poluição e a degradação ambiental;
- h) a exposição da população a riscos de desastres naturais; (Incluído pela Medida Provisória nº 547, de 2011).

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

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

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

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

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

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

XIII – audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos **processos de implantação de empreendimentos** ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população;

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

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

Ressalta Oliveira Filho (2004) que, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, houve uma tendência à proliferação dos sistemas de gestão democrática, mediante a criação de conselhos, comissões, comitês. A Constituição, diz o autor, estabeleceu expressamente sistemas de gestão democráticos em vários campos da administração pública, o que inclui o planejamento participativo, mediante a cooperação das associações representativas no planejamento municipal, como preceito a ser observado pelos municípios. Tal previsão está elencada no art. 29, inciso XII, da Constituição Federal.

Neves (2004) explica, quanto aos princípios que norteiam a função social da propriedade, que o Estatuto da Cidade tratou de regulamentar os instrumentos criados pela Constituição para adequação da propriedade urbana não edificada, subutilizada ou não utilizada, à função social fixada pelo plano diretor de cada Município, disciplinando o procedimento que pode culminar na desapropriação para

fins urbanísticos. Continua a autora ressaltando que o art. 5º do Estatuto repetiu a previsão constitucional de imposição compulsória do parcelamento, da edificação ou da utilização ao imóvel urbano, situado em área incluída no plano diretor, uma vez que o proprietário constituiu-se como descumpridor de sua função social.

Assim, quanto ao procedimento a ser adotado em caso de desapropriação, o Estatuto da Cidade determina que o proprietário de imóvel remisso deverá ser notificado para cumprir sua obrigação, ocasião em que apresentará projeto nesse sentido em prazo não inferior a um ano e, após aprovação do projeto, disporá de, no mínimo, dois anos para iniciar as obras.

Dessa forma a notificação deverá ser averbada no cartório de registro de imóveis para fins de conhecimento de terceiros bem como a transmissão do imóvel por ato *inter vivos* ou *causa mortis* posterior à notificação transfere as obrigações, sem interrupção de quaisquer prazos, hipótese, em que o proprietário assumindo atitude negligente, estará sujeito, portanto, ao parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e ao IPTU progressivo no tempo ou ainda à desapropriação do imóvel.

Com relação ao Plano Diretor do Município de João Pessoa, instituído pela Lei Complementar n. 54/2008, o texto estabelece vários objetivos e princípios orientadores da gestão urbana municipal, sendo alguns deles:

Art. 3º. São objetivos-meios [sic] para alcançar os resultados finais propostos:

[...] VIII - a compreensão ampla do espaço de planejamento, de forma a contemplar como espaço homogêneo todo o território polarizado pela cidade de João Pessoa;

[...] XI - garantia à cidade sustentável, à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para a população;

[...] XIII - gestão democrática, por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

[...] XVI - ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:

- a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;
- b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;
- c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivo ou inadequado em relação à infraestrutura urbana;
- d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como polos geradores de tráfego, sem a previsão da infraestrutura correspondente;
- e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;
- f) a deterioração das áreas urbanas;
- g) a poluição e a degradação ambiental.

De observância obrigatória, o Plano Diretor estabelece que a área onde está situado o Aeroclube da Paraíba não guarda conformidade com o interesse público municipal e com o bem estar dos moradores de João Pessoa.

Sendo assim, estabelece que:

### **Capítulo II - Das Zonas de Restrições Adicionais**

Art. 23. As zonas de restrições adicionais são porções da Área Urbana, situadas em zonas adensáveis ou não, nas quais o interesse social de preservação de características ambientais, paisagísticas, históricas e culturais, como patrimônio comum, impõe restrições adicionais ao uso e ocupação do solo.

Parágrafo único - Constituem-se zonas de restrições adicionais o Centro Principal da Cidade, a Orla Marítima, o Altiplano do Cabo Branco e o **Cone de Proteção ao Voo do Aeroclube**, conforme delimitação do Mapa 2, que é parte integrante desta lei. (grifo nosso).

### **Seção IV - Do Cone de Proteção ao Voo do Aeroclube**

Art. 27. Aplicam-se às edificações delimitadas pelo Cone de Proteção ao voo do Aeroclube, as **restrições definidas em legislação específica** do Departamento da Aeronáutica Civil - DAC.

I - A criação de novas Zonas de Proteção de Aeródromos deve ser aprovada em lei, ouvido o Conselho de Desenvolvimento Urbano;

II - O uso e ocupação do solo nas áreas contíguas aos aeródromos deverão atender às restrições estabelecidas nos planos de proteção ao voo previstos na legislação específica e aprovadas pelo Departamento de Controle do Espaço Aéreo – DCEA, do Comando da Aeronáutica do Ministério da Defesa;

III - Na **área de segurança dos aeródromos**, existentes ou a serem criadas no âmbito do território municipal, deverá obedecer a um plano de zoneamento de ruído regulamentado pela Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC;

IV - A alteração de uso e ocupação da área do Aeroclube, no bairro do Aeroclube, fica condicionada à **reserva de um percentual de 75% da área total, para criação de um Parque** e a área remanescente, 25% da área total, poderá ser utilizada para fins exclusivamente residenciais. (grifo nosso).

Mais recentemente, a Lei Municipal n. 11.854/2010, instituiu o Parque Linear Urbano – Parque Parahyba, como Zona de Preservação Ambiental e de Proteção Paisagística. Senão vejamos, na íntegra:

### **LEI Nº 11.854, DE 10 DE JANEIRO DE 2010.**

AUTORIZA O PODER EXECUTIVO MUNICIPAL A DELIMITAR O PARQUE LINEAR URBANO – PARQUE PARAHYBA –, INSTRUÇÕES NORMATIVAS DE ZONEAMENTO URBANO E AMBIENTAL, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

**O PREFEITO DO MUNICÍPIO DE JOÃO PESSOA**, ESTADO DA PARAÍBA, FAÇO SABER QUE O PODER LEGISLATIVO DECRETA E EU SANCIONO A SEGUINTE LEI:

Art. 1º Fica delimitado o **Parque Linear Urbano – Parque Parahyba**, como **Zona de Preservação Ambiental e de Proteção Paisagística**, definido no Mapa de Zoneamento Urbano e Ambiental (Anexo I).

Parágrafo único. Deverão ser elaborados planos de manejo e de uso ambiental nesta Zona de Preservação Ambiental, para viabilizar sua implantação, através de uma setorização que permita o desenvolvimento das atividades compatíveis com o perfil do Parque.

Art. 2º A porção do território objeto deste zoneamento de uso e ocupação do solo e de suas respectivas instruções normativas fica compreendida entre as coordenadas geográficas definidas segundo Memorial descritivo do Perímetro do Parque Linear Urbano (Anexo II).

Art. 3º Incumbe ao Poder Executivo as providências complementares necessárias ao pleno e fiel cumprimento da presente Lei.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

PAÇO DO GABINETE DA PREFEITURA MUNICIPAL DE JOÃO PESSOA,  
EM 10 DE JANEIRO DE 2010.

Ricardo Vieira Coutinho  
Prefeito

Assim, o Parque Linear Parahyba fará parte de um conjunto de medidas e intervenções previstas no plano diretor para a modernização urbanística da cidade que visa à preservação do meio ambiente e a melhoria social, já dispondo, inclusive, de recursos orçamentários destinados à construção de parte do projeto.

#### 4.3 A DESAPROPRIAÇÃO DO AERoclUBE DE JOÃO PESSOA PB

Em destaque atualmente no município de João Pessoa, estado da Paraíba, com relação ao instituto da desapropriação da propriedade privada para fins de desenvolvimento urbano e social, a atual área de 30 (trinta) hectares, ou seja, 300 (trezentos) metros de largura por 1.000 (mil) metros de profundidade, pertencente ao Aeroclube da Paraíba é alvo de processo expropriatório por parte da prefeitura da capital.

Inicialmente, o fato que fez surgir às divergências quanto à desapropriação do Aeroclube da Paraíba e trouxe a baila o interesse da Prefeitura Municipal de João Pessoa em intervir naquela propriedade, ao que parece, está vinculado à Ação Popular nº 0005600-93.2002.4.05.8200, em tramitação na 1º Vara Federal da Capital, a qual objetivou, em síntese, a declaração de nulidade de

alvarás de construção de edifícios erigidos na zona de proteção de voo do Aeroclube da Paraíba, excedentes da altura máxima permitida, a interdição, a desocupação e a demolição desses edifícios, a condenação em perdas e danos dos responsáveis pelos alvarás e pelas fiscalizações das construções e, por fim, a interdição daquele aeródromo.

No mérito, a decisão de primeira instância, proferida em 02 de setembro de 2010, amparada em laudo técnico pericial, comprovou a expedição irregular de alvarás de construção em desacordo com normas federais e declarou a nulidade dos alvarás de construção dos edifícios objetos do estudo técnico, determinando a desocupação e subsequente demolição dos pavimentos encontrados acima da altura máxima permitida.

Tal decisão, amplamente divulgada pela imprensa local, fez surgir o interesse do Município na desapropriação do Aeroclube. Sendo assim, através do Decreto n. 7.093/2010, a Prefeitura Municipal de João Pessoa, PB, declarou de utilidade pública municipal para fins de desapropriação a área onde funciona o aeródromo bem como está localizada a sede do Aeroclube, com objetivo de ali iniciar a construção do Parque Parahyba.

Após a publicação do decreto, e a par do ajuizamento de uma Ação Ordinária por parte do Aeroclube (processo nº 0000875-46.2011.4.05.8200), atualmente em tramitação na 3ª Vara Federal, o Município de João Pessoa, representado pelo seu Procurador Municipal, interpôs na justiça Comum uma Ação de Desapropriação com pedido de liminar de imissão de posse nº 200.2011.009.013-7, a qual foi deferida pelo magistrado da 7ª Vara da Fazenda Pública de João Pessoa, PB, sendo que tal autorização, após poucas horas, no auge dos procedimentos de destruição da pista de pouso, foi cassada pelo Presidente do Eg. Tribunal de Justiça da Paraíba declinando a competência para a 3ª Vara da Justiça Federal, o qual entendeu pela suspensão da intervenção até julgamento final, estando atualmente tombado sob o nº 0002378-05.2011.4.05.8200.

Em recente despacho, datado de 10/04/2012, a douta Magistrada da 3ª Vara Federal da Paraíba, assim dispôs, nos autos do processo declinado:

Considerando o **deferimento de tutela antecipada**, concedida por este juízo, quanto a impedir ou sobrestar qualquer ato administrativo e/ou judicial que dê concretude e sequencia ao Decreto Municipal Expropriatório, **suspensão deste processo** até o julgamento do **processo nº 0000875-46.2011.4.05.82.00**, de acordo com o inciso IV do artigo 265 do CPC. Defiro

o substabelecimento de fls. 518. Anotações cartorárias. Intimem-se. (grifo nosso).

Pois bem. Ante a publicação do Decreto de Desapropriação por parte do Município, o Aeroclubes interpôs na Justiça Federal, uma ação de rito ordinário contra o Município de João Pessoa (processo nº 0000875-46.2011.4.05.8200), citada acima, com pedido de tutela antecipada, objetivando uma ordem de abstenção (não fazer), a fim de impedir qualquer ato administrativo ou judicial capaz de dar sequência ao Decreto Municipal Expropriatório, inclusive com vedação à imissão na posse. E caso assim não entendesse o magistrado, que fosse concedido um prazo de 5 (cinco) anos sem a intervenção municipal naquela área, tempo este necessário, segundo o Procurador do Aeroclubes, para o eventual deslocamento de suas atividades.

Em resumo, nesta ação ordinária, o Aeroclubes alega que por ser uma entidade com personalidade jurídica de direito privado sem fins lucrativos mas com exercício de atividades de utilidade pública federal, cujos objetivos principais são o ensino e a prática de aviação civil, da aviação desportiva e da aviação de turismo, podendo cumprir missões de emergência ou de notório interesse da coletividade, suas atividades estão reguladas em diplomas normativos federais, como o Decreto-Lei n. 205/67, o Código Brasileiro de Aeronáutica (Lei Federal n. 7.565/86) e a Lei Federal n. 11.182/05 (Lei de Criação da ANAC), e que por isso não poderia sofrer intervenção municipal, já que o funcionamento do Aeroclubes depende de autorização da ANAC, autarquia pública federal, e que, portanto, a competência para processar e julgar a presente demanda seria da Justiça Federal.

Aduz ainda o Aeroclubes, pelo até aqui exposto, que apenas a União, através da ANAC, poderia realizar a desafetação do interesse público da atual área destinada ao aeródromo, não podendo o Município usurpar a competência da União, tratando-se de primazia do interesse da União sobre os demais entes federados.

Julgando o pedido de tutela antecipada, a magistrada *a quo* da 3ª Vara Federal, seção judiciária da Paraíba, fixou a competência da Justiça Federal e determinou a suspensão de qualquer ato administrativo e/ou judicial que pudesse dar concretude e sequência ao Decreto Municipal Expropriatório, garantindo ao Aeroclubes o regular funcionamento de suas atividades autorizadas pela ANAC, até que haja uma compatibilização dos interesses em conflito, considerando a

possibilidade de desapropriação, desde que ocorra a desafetação da atividade desenvolvida no imóvel onde se situa o Aeroclube, entendendo que, embora não se trate de bem público, há a vinculação do imóvel a um serviço público federal, o que o torna equiparado a um bem público federal.

Da decisão interlocutória, a Procuradoria Municipal interpôs Agravo de Instrumento junto ao TRF 5º Região, o qual assim dispôs:

[...] O iminente risco de acidentes aéreos nas proximidades do Aeroclube não é, por si só, suficiente para constituir perigo de dano irreparável e de difícil reparação, a ponto de justificar a interposição do agravo de instrumento, porque, senão, esse fato, seria, também, fundamento jurídico para o embargo de funcionamento da maioria dos aeroportos nacionais. Dessa forma, converto o presente agravo de instrumento em retido, nos termos do artigo 527, inciso II, do Código de Processo Civil.

De outra banda, em peça contestatória, defendeu-se a Prefeitura Municipal de João Pessoa, PB, sob os argumentos preliminares, fls. 286, seguintes:

- a) A competência em matéria de legislação aeronáutica é privativa da União (art. 22, I, CF);
- b) Os Aeroclubes no Brasil desenvolvem atividade econômica regulada, somente exercida por meio de autorização da ANAC (art. 21, XII, c, c/c art. 170, parágrafo único, CF);
- c) Os Aeroclubes são pessoas jurídicas de direito privado;
- d) Os Aeroclubes não guardam vínculo hierárquico e funcional com a administração pública federal;
- e) Os Aeroclubes possuem patrimônio próprio, inconfundível com os bens da União;
- f) Os Aeroclubes são declarados de utilidade pública somente após a autorização de funcionamento expedido pela ANAC; após a autorização, passam naturalmente a receber a incidência do art. 170, parágrafo único, CF (ATIVIDADE ECONÔMICA REGULADA);
- g) A ANAC exerce poder de polícia administrativo em face dos Aeroclubes.

Em ato conclusivo, a defesa considerou:

(Fls. 296) Ora, o interesse do Aeroclube da Paraíba resume-se ao ensino e prática de aviação civil, além do turismo e esporte em todas as modalidades. Parece-nos que este interesse, longe de ser público primário, simboliza mais o **interesse do seu conjunto de sócios** em manter nesta área privada, uma **ilha de privilégios injustificáveis**.

Para a União e a ANAC, o interesse não se nos apresenta legítimo, porquanto **o Aeroclube da Paraíba naturalmente pode deslocar-se para uma sede em outra localidade**, sem comprometer suas atividades institucionais. O interesse não pode ser **na** área atualmente considerada, mas na perenidade da atividade do Aeroclube, ainda que em outro *topos*.

Em suma: **não se pode reconhecer a afetação da área do aeródromo porque o Aeroclube da Paraíba não presta serviço público**.

[...] (Fls. 298) Ressalte-se que **não se está dissolvendo ou extinguindo juridicamente o Aeroclube da Paraíba**, enquanto titular de personalidade jurídica própria. Apenas se afirma que a área de sua propriedade foi

declarada de utilidade pública para fins de desapropriação e que será **destinada a implantação de equipamentos urbanísticos**.

O Aeroclubes da Paraíba, por seu turno, se transferirá para outra área, **mantendo incólume a relação jurídica com a ANAC**. A não ser assim, o Município de João Pessoa jamais poderia valer-se de um direito assegurado constitucionalmente, sob o pretexto absurdo do interesse jurídico da União/ANAC centrar-se numa discussão que envolve apenas patrimônio. (grifo nosso).

Discorreu, assim, o Procurador Municipal, já no final da peça de defesa, que foram submetidas à análise do Aeroclubes duas faixas de terra: uma na saída para Recife; e outra na região de Mumbaba. E ainda, há uma oferta do Município do Conde onde se propôs a abrigar o Novo Aeroclubes da Paraíba e uma outra possibilidade, indicada pela Prefeitura de João Pessoa em estudo de avaliação técnica, de uma nova área na região de Barra de Gramame.

Por outro lado, outro fato relevante é a destinação da área do Aeroclubes para a **construção do Parque Linear Parahyba**, projeto já elaborado pela Prefeitura Municipal da Capital, cujas imagens seguem abaixo:

Fotografia 01 – Pista do Aeroclubes da Paraíba.



Fonte: <http://desastresaereosnews.blogspot.com.br/2010/02/aeroclube-da-paraiba-vai-contestar-na.html>.

Fotografia 02 – Acidente no Aeroclube da Paraíba em 11/12/2010.



Fonte: <http://arqpb.blogspot.com.br/2010/12/acidente-no-aeroclube-da-paraiba.html>.

Fotografia 03 – Pista do Aeroclube em 24/02/2011.



Fonte: <http://praiadexangrila.com.br/aeroclube-da-paraiba-pista-destruida-com-32-aeronaves-hangaradas>.

Fotografia 04 – Projeto do Parque Parahyba.



Fonte: <http://www.demamacedo.com.br/2011/09/comite-parque-parahyba-reunira-no-bessa.html>.

Ato contínuo, o Aeroclube juntou impugnação à contestação ratificando o pleito inicial e juntando algumas fotos da destruição da pista de pouso após a concessão da medida liminar na Justiça Comum Estadual, solicitou a oitiva da União e da ANAC já que integram o polo ativo da presente demanda, oitiva do Ministério Público Federal e ao final requereu prova pericial a fim de constatar os estragos realizados na pista de pouso, depoimentos pessoais, inspeção judicial e ofício à Diretoria da ANAC e ao Ministério da Defesa.

Intimada para se manifestar acerca da peça contestatória, a ANAC – Agência Nacional de Aviação Civil apresentou sua Impugnação, em **06 de fevereiro de 2012**, nos seguintes argumentos:

[...] Não subsiste a edição de ato da Administração Pública Municipal para tratar de assunto de competência da União, sem que esta autorize o Município para tanto. Em particular ao se tratar de uma infraestrutura aeroportuária de interesse federal, no caso o Aeródromo componente da infraestrutura do Aeroclube da Paraíba. A desapropriação do referido Aeroclube, somente procede, mediante a autorização da União, expressão mediante ato do Presidente da República, por se tratar de um aeródromo público situado em capital estadual, e por tanto, previsto no inciso I, do artigo 36, da Lei nº 12.379 de 6 de janeiro de 2011 (dispõe sobre o Sistema Nacional de Viação – SNV), como de interesse federal.

[...] Por estas razões, a ANAC, refutando os argumentos delineados em sede de contestação, ratifica a inicial e requer a procedência da ação em sua integralidade.

Portanto, até aqui segue o andamento da Ação Ordinária interposta pelo Aeroclub de Paraiba (processo nº 0000875-46.2011.4.05.8200), em tramitação na 3ª Vara Federal da Paraiba, com objetivo de impedir a ação expropriatória intentada pela Prefeitura Municipal de João Pessoa.

Em resumo, a Prefeitura publicou um decreto de expropriação declarando a utilidade pública daquela área para a construção do Parque Linear Parahyba (fase declaratória). Chamou o Aeroclub e ofereceu um acordo, concedendo 25% da área para que, com o produto de sua venda, pudesse adquirir uma nova área e assim deslocar a atividade do aeródromo (fase executória: administrativa). Não aceitando o acordo, o Aeroclub interpôs na Justiça Federal uma Ação Ordinária objetivando impedir os atos expropriatórios do decreto. Com isso, a Prefeitura ajuizou na Justiça Estadual uma Ação de Desapropriação, a qual teve sua competência declinada para a Justiça Federal e foi suspensa até o julgamento da Ação Ordinária (fase executória: judicial).

## 5 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

### 5.1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho teve por objetivo geral analisar as principais normas jurídicas que delimitam a intervenção do Estado na propriedade privada urbana para fins de desapropriação dos bens imóveis particulares inseridos em sua circunscrição de modo a propor um modelo simplificado de desapropriação, uma espécie de cartilha que poderá ser utilizada pela Administração da Prefeitura Municipal de João Pessoa, Paraíba, para auxiliar no processo expropriatório das áreas de interesse social do município consubstanciadas como necessidade pública, utilidade pública ou interesse social, de forma a possibilitar o alcance do interesse público e o desenvolvimento urbano e social no município.

### 5.2 CONCLUSÕES

Através da pesquisa desenvolvida foi possível concluir que o Município de João Pessoa utiliza-se de três ordenamentos jurídicos básicos quando da sua intervenção em áreas particulares: A Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001) e o Plano Diretor do Município de João Pessoa (LC n. 54/2008), sendo que, para a justificativa da intervenção na área do Aeroclube da Paraíba, o município de João Pessoa utilizou-se de decreto legislativo municipal (Decreto n. 7.093/2010), em que a Prefeitura Municipal de João Pessoa, PB, declarou de utilidade pública municipal para fins de desapropriação a área onde funciona o aeródromo (Aeroclube da Paraíba), destinando tal espaço para a construção do Parque Linear Urbano Parahyba (Lei Municipal n. 11.854/2010), dessa forma, atendendo os requisitos legais quanto à intervenção do Estado na propriedade privada.

Com relação às divergências surgidas quanto à competência para intervir na propriedade privada, especificamente na área do Aero clube da Paraíba, inicialmente entendemos que, para o deslinde da questão, é necessário esclarecer a competência para legislar sobre desapropriação, declarar o bem como de necessidade, utilidade ou interesse social e ainda a competência para executar o procedimento expropriatório.

De acordo com ensinamentos de Meirelles (2007), não se deve confundir a competência para elaborar a norma autorizadora da intervenção com a competência para praticar o ato de intervenção, ou a medida simplesmente condicionadora do uso da propriedade ao bem-estar social, já autorizada pelo art. 170, inciso III, da CF. Portanto, segundo o autor, as normas de intervenção na propriedade são privativas da União; os atos executivos ou regulamentares do uso da propriedade podem ser do Estado-membro ou do Município, nos limites de sua competência territorial e institucional. Assim, como a área do Aero clube está localizada no âmbito da circunscrição do município de João Pessoa, o Poder Público Municipal, através de decreto legislativo municipal, é parte legítima para exercer o seu poder de polícia e condicionar sua intervenção na propriedade privada, destinando-a a coletividade.

Feitas essas considerações preliminares, o que se torna clarividente quanto ao cerne da lide no processo de desapropriação da área do Aero clube, é a questão da competência para processar e julgar a presente demanda. 'Justiça Estadual versus Justiça Federal'.

Pois bem. Inicialmente convém lembrarmos que a competência da Justiça Estadual é de natureza residual. Portanto, o que não for reservado constitucionalmente às Justiças Especiais (Militar, Eleitoral, do Trabalho) e da Justiça Comum Federal, será competência da Justiça Estadual.

Quanto à competência da Justiça Federal, o art. 109, inciso I, CF, assim dispõe:

Art. 109. Aos juízes federais compete processar e julgar:

I - as causas em que a **União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas** na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, exceto as de falência, as de acidentes de trabalho e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho.

Assim, a ANAC – Agência Nacional de Aviação Civil, autarquia federal, já se posicionou como interessada na lide, discorrendo em sede de impugnação à contestação, fls. 223, (Processo n. 0000875-46.2011.4.05.8200 - 3º Vara Federal da Paraíba):

[...] a propriedade do Aeroclube da Paraíba não é da União, mas uma vez afetada à prestação de serviço público delegado pela União, e sua consequente equiparação a bem público federal, querendo o Município realizar a desapropriação da referida infraestrutura, deve o mesmo recorrer à União, para que esta autorize o Poder Municipal para tanto.

Isto posto, considerando serem partes interessadas a ANAC e a União, o entendimento do autor é no sentido de que a Justiça Comum Federal é competente para processar e julgar a presente lide.

Quanto à Ação de Desapropriação interposta pelo Município de João Pessoa contra o Aeroclube da Paraíba perante a Justiça Comum Estadual (Processo n. 200.2011.009.013-7), o autor entende ter sido legítimo tal ato, já que a ação foi interposta em 16 de fevereiro de 2011 e a concessão da tutela antecipada suspendendo a execução do Decreto Expropriatório em favor do Aeroclube da Paraíba (Proc. n. 0000875-46.2011.4.05.8200 - 3º Vara Federal) só foi concedida em 23 de fevereiro de 2011, portanto depois do ajuizamento da Ação de Desapropriação.

Desta feita, com a análise aprofundada do processo de desapropriação da área do Aeroclube da Paraíba, foi possível concluir que a intervenção do estado na propriedade privada através do instituto da desapropriação é um meio indispensável para o desenvolvimento urbano e social do município, na medida em que o poder público retira o bem imóvel do particular para colocar à disposição da coletividade, assim destinando uma função social à propriedade irregular ou mesmo de interesse público, conforme determina a Carta da República.

### 5.3 RECOMENDAÇÕES

Por todo o exposto, a seguir serão apresentadas as recomendações pertinentes ao estudo traçado, realizado no âmbito do município de João Pessoa,

estado da Paraíba, com entidades públicas federais, estaduais e municipais, as quais caminham em paralelo com os resultados obtidos durante a pesquisa e com a revisão de literatura.

Assim, para se alcançar um perfeito ou desejável ordenamento urbano, de forma a atender aos anseios da sociedade, como ruas pavimentadas, escolas públicas, teatros, praças, espaços de esporte e lazer, transportes públicos, construção de pontes etc, faz-se indispensável a intervenção do estado na propriedade privada bem como a conscientização da sociedade no que diz respeito ao melhoramento da sua própria cidade.

Para isso, o autor sugere algumas ações como propostas ao planejamento do procedimento expropriatório:

- sensibilizar os gestores públicos Municipais, para adotar medidas de intervenção justa e participativa de forma a proporcionar uma melhor recepção quando do processo expropriatório;

- difundir a importância da atualização legislativa acerca das principais regras de ordenamento urbano e melhoramentos futuros;

- articular as entidades públicas com os objetivos propostos pela Secretaria de Planejamento, visando o desenvolvimento urbano e social;

- assegurar a participação da sociedade na constituição de políticas públicas em detrimento das dificuldades encontradas in loco;

- garantir a implementação do Plano Diretor do Município, como mecanismo de direcionamento das principais regras de ordenamento urbano, através da adoção de ações integradas com a participação ativa da população e dos gestores públicos.

Portanto, este trabalho propõe a participação ativa da sociedade em parceria com o poder público na formulação de políticas públicas como instrumentos de desenvolvimento urbano e social fundamentadas na Constituição Federal, no Estatuto da Cidade, no Plano Diretor do Município e legislação infraconstitucional.

Para tanto, baseado nos procedimentos legais adotados pela PGM – Procuradoria Geral do Município de João Pessoa relativos ao processo de desapropriação por utilidade ou necessidade pública de imóveis urbanos inseridos em sua circunscrição, o autor sugere um modelo simplificado que poderá ser

adotado pela Prefeitura Municipal de João Pessoa bem como por outras prefeituras por ocasião da intervenção do município na propriedade particular urbana. Intervenção esta de competência privativa do município e que resta declarada como necessidade pública, utilidade pública ou interesse social, de forma a possibilitar o alcance do interesse público e o desenvolvimento urbano e social no município.

Assim, o autor utilizou-se do método de fluxograma, entendendo ser uma forma mais clara e de melhor apresentação aos interessados.

### 5.3.1 Fluxo legal para desapropriação do imóvel urbano



# FLUXO LEGAL PARA DESAPROPRIAÇÃO DO IMÓVEL URBANO

Autor: José Gonçalves de Abrantes Neto



2

## DESAPROPRIAÇÃO DO IMÓVEL URBANO POR DECLARAÇÃO DE UTILIDADE PÚBLICA Decreto-Lei n. 3365/41



3

## DESAPROPRIAÇÃO DO IMÓVEL URBANO POR DECLARAÇÃO DE UTILIDADE PÚBLICA Decreto-Lei n. 3365/41



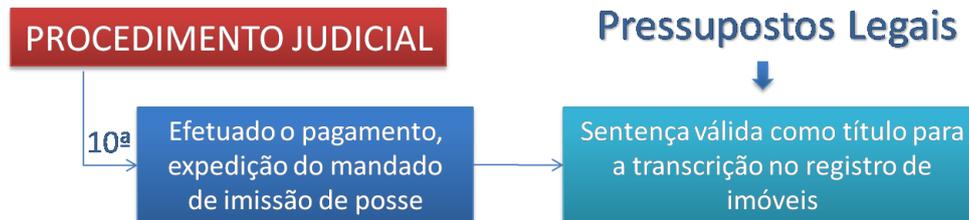
4

## DESAPROPRIAÇÃO DO IMÓVEL URBANO POR DECLARAÇÃO DE UTILIDADE PÚBLICA Decreto-Lei n. 3365/41



5

## DESAPROPRIAÇÃO DO IMÓVEL URBANO POR DECLARAÇÃO DE UTILIDADE PÚBLICA Decreto-Lei n. 3365/41



### DISPOSIÇÕES FINAIS

- Ficam sub-rogados no preço quaisquer ônus ou direitos que recaiam sobre o bem expropriado;
- O pagamento do preço será prévio e em dinheiro;
- Os bens expropriados, uma vez incorporados à Fazenda Pública, não podem ser objeto de reivindicação, ainda que fundada em nulidade do processo de desapropriação. Qualquer ação, julgada procedente, resolver-se-á em perdas e danos.

## REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**. 17. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2009.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

BRASIL. Presidência da República. **Legislação**. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/legislacao-1>>. Acesso em: 14 nov. 2011.

CARVALHO, Matheus. **Curso Renato Saraiva Online**, Recife, PE, nov 2011. Disponível em: <<http://www.renatosaraiva.com.br/cursos/online>>. Acesso em: 21 nov. 2011.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 23. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GASPARINI, Diogenes. **Direito administrativo**. 8. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2003.

GLAESER, Edward. Quanto mais gente, melhor. **Revista Veja**, São Paulo: Abril, p.17, 28 março.2012.

HARADA, Kiyoshi. **Desapropriação: doutrina e prática**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

NEVES, Maria Carolina Scheidgger. Desapropriação para fins de reforma urbana e o Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001). **Jus Navigandi**, Teresina, ano 9, n. 284, 17 abr. 2004. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/5084>>. Acesso em: 23 fev. 2012.

OLIVEIRA FILHO, João Telmo de. O Estatuto da Cidade: fundamentos e principais instrumentos. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 9, n. 347, 19 jun. 2004. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/5370>>. Acesso em: 02 abr. 2012.

PIRES, Luis Manuel Fonseca. **Limitações Administrativas à Liberdade e à Propriedade**. São Paulo: Quartier Latin, 2006.

SALLES, José Carlos de Moraes. **A desapropriação à luz da doutrina e da jurisprudência**. 6. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009.

SILVA, Edna Lucia da; MENEZES, Estera Muszkat. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação**. 3. ed. Florianópolis: Laboratório de Ensino a Distância da UFSC, 2001.

WIKIPEDIA. A enciclopédia livre. Consulta/Termo: **Laissez-faire**. Disponível em: <<http://pt.wikipedia.org/wiki/Laissez-faire>>. Acesso em: 18 nov. 2011.

\_\_\_\_\_. **Adam Smith**. Disponível em: <[http://pt.wikipedia.org/wiki/Adam\\_smith](http://pt.wikipedia.org/wiki/Adam_smith)>. Acesso em: 18 nov. 2011.

**ANEXO**

**ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, DESAPROPRIAÇÃO, PRESSUPOSTOS E SUAS  
HIPÓTESES LEGAIS**

(artigo da revista da PGM – Procuradoria Geral do Município de  
João Pessoa, Ano 1 - nº 2 - dezembro de 2011)