



SENADO FEDERAL

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 44, DE 2003

Altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, que dispõe sobre desapropriações por utilidade pública, e a Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências, para estabelecer, nos casos que especifica, critérios para o pagamento de justa indenização.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º O Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 5º

- p) a preservação ambiental;
- q) a proteção do ordenamento urbanístico e territorial;

....."(NR)

"Art. 27-A Nos casos de parcelamento ilegal de terras para fins urbanos, a iniciativa da desapropriação caberá ao poder público municipal, fixada a justa indenização com base nos seguintes critérios:

I – não serão consideradas como loteadas ou loteáveis as glebas não inscritas ou irregularmente inscritas no Registro de Imóveis como parcelamentos urbanos ou para fins urbanos;

II – serão deduzidos integralmente da indenização devida todos os valores necessários, conforme o caso, à reparação dos danos urbanísticos e ambientais, bem como aos procedimentos de desconstituição ou regularização

do parcelamento, nos termos do que fixar, para tanto, ato administrativo da respectiva prefeitura ou do Distrito Federal;

III – as benfeitorias realizadas para a constituição do parcelamento ilegal não serão indenizáveis.

§ 1º Os valores fixados no ato administrativo de que trata este artigo decorrerão de laudos técnicos elaborados em conjunto por, pelo menos, dois profissionais legalmente habilitados, integrantes dos quadros efetivos da administração pública.

§ 2º Caso as importâncias a serem deduzidas da indenização excedam o valor da gleba, passará o expropriado a ser devedor, perante o poder público, da diferença apurada."

Art. 2º A Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, passa a vigorar com as seguintes modificações:

"Art. 18.

§ 4º O título de propriedade será dispensado quando se tratar de parcelamento popular ou de parcelamento ilegal em processo de regularização por iniciativa do poder público, em imóvel declarado de utilidade pública, com processo de desapropriação judicial em curso e imissão provisória na posse, desde que o registro seja requerido pela União, Estados, Distrito Federal, Municípios, ou suas entidades delegadas autorizadas por lei a implantar projetos de habitação ou a promover empreendimentos imobiliários.

....."(NR)

"Art. 42. Nas desapropriações, não se considerarão como terrenos loteados ou loteáveis,

para fins de indenização, as glebas não inscritas ou irregularmente inscritas no Registro de Imóveis como loteamentos urbanos ou para fins urbanos." (NR)

Art. 3º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Justificação

Um dos mais graves problemas com que se defrontam as administrações municipais, o parcelamento ilegal de terras para fins urbanos tem causado danos não apenas à preservação ambiental e ao ordenamento urbanístico, mas também aos adquirentes dos falsos lotes vendidos ilicitamente. Trata-se de crime contra a administração pública punível, nos termos da Lei nº 6.766, de 1979, com pena de reclusão de até cinco anos. Nem mesmo a Capital da República, onde apenas um terço das terras pertencem a proprietários particulares, escapou dessa insídia. No Distrito Federal, a exemplo do que ocorre em todas as grandes cidades brasileiras, contam-se às centenas os loteamentos ilegais que incidem em áreas de propriedade privada.

No entanto, mesmo nos escassos casos que resultam na efetiva condenação dos que praticam essa atividade criminosa, o problema remanesce no âmbito da gestão pública. Ainda que responsabilizados civil e penalmente, os promotores dos loteamentos clandestinos mantém a propriedade da gleba parcelada ilegalmente, restando às prefeituras, ou ao Distrito Federal, os ônus da reconstituição ambiental ou da regularização urbanística, de difícil transferência aos que lhes deram causa.

Para sanar suficientemente os imensos danos causados nesses casos, quase sempre conviria ao poder público desapropriar as terras em que ocorrem os loteamentos ilegais para, dispor do bem, nele promover o uso adequado ao interesse público, seja ao implementar programas habitacionais, seja ao restaurar as características ambientais que tenham sido degradadas. Lamentavelmente, contudo, quando opta pela via da desapropriação, aparentemente adequada, o poder público é comumente instado a pagar indenizações que, ao invés de punir e desestimular a prática desse crime, constituem verdadeiro prêmio ao criminoso.

São valores fixados judicialmente, com base em interpretações patrimonialistas do conceito de "justa indenização", previsto no art. 5º, XXIV, da Constituição Federal, que a rigor conflitam com o princípio da "função social da propriedade", inscrito em vários dispositivos constitucionais, em especial no art. 170, III, como um

dos fundamentos da própria ordem econômica. Em livro recentemente publicado, "Os Parcelamentos Ilegais do Solo e a Desapropriação como Sanção: O Caso dos 'Condomínios Irregulares' no Distrito Federal", a Drª Alessandra Elias de Queiroga, promotora do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios – com amparo em consagrados doutrinadores, como Hely Lopes Meirelles, José Afonso da Silva, Eros Roberto Grau, Adilson Dallari, entre outros –, aborda brilhantemente a questão. Ao comentar a finalidade essencial da desapropriação, a autora assim se expressa:

"Não se olvida, portanto, de que este instrumento de intervenção do Estado na propriedade tem como um dos objetivos garantir a função social do bem, aproveitá-lo em benefício da coletividade, realizando melhorias ou sua distribuição, ou, ainda, mantendo-o intacto para a correta preservação de seus recursos naturais, paisagísticos, culturais ou históricos."

Adiante observa, já agora especificamente em relação às terras utilizadas para a prática do crime de parcelamento ilegal, que

"A utilização da propriedade de maneira a lesar a coletividade deve dar ensejo, sim, à sua desapropriação. Aliás, esta desapropriação não deve ser apenas uma possibilidade, mas um dever do Poder Público, o qual tem de zelar pelos princípios constitucionais, dentre os quais se destaca o da função social da propriedade, do respeito ao meio ambiente e a ordem urbanística. Mas é na fixação do quantum indenizatório que se poderá reestabelecer o equilíbrio social quebrado quando o particular se utiliza de sua propriedade para a prática de ato ilícito."

É esse, portanto, o objetivo do presente projeto de lei: conferir conteúdo prático ao conceito de justa indenização" nos casos de terras utilizadas para o crime de parcelamento ilegal do solo para fins urbanos. Para tanto, a lei proposta: (a) inclui expressamente, no rol dos casos considerados de "utilidade pública", a preservação ambiental e a proteção do ordenamento urbanístico e territorial; (b) reserva a iniciativa das desapropriações dessa natureza ao poder municipal, em consonância com o art. 182 da Lei Maior; (c) veda a prática, contraditória mas freqüente, de considerarem-se loteadas ou loteáveis, para efeito de indenização, as terras utilizadas criminosamente para tal; (d) determina a subtração da verba indenizatória dos dispêndios em que o poder público deve incorrer para mitigar o dano causado.

Ademais, o projeto amplia a prerrogativa já inscrita no art. 18, § 4º da Lei nº 6.766, de 1979, no

sentido de dispensar o título de propriedade para efeito de registro também nos casos em que o parcelamento ilegal encontrar-se em processo de regularização por iniciativa do poder público. Trata-se de instrumento indispensável para permitir que a regularização de interesse público possa acontecer, inclusive nas muitas situações em que os promotores do parcelamento ilegal evadem-se, deixando manietados os adquirentes dos lotes irregulares e o próprio poder público. Nesses casos, o direito do proprietário da gleba à justa indenização, definida nos termos da presente proposição, não pode constituir óbice à promoção do interesse público e do bem comum.

Ao estabelecer os parâmetros para a fixação da indenização devida nos casos de desapropriação de terras utilizadas para o crime de parcelamento ilegal do solo, o projeto que ora apresentamos constituirá eficaz desestímulo à continuidade dessa prática. Contribuirá, assim, para reduzir o retalhamento indiscriminado do território, o espraiamento excessivo de nossas cidades e os graves danos ambientais que têm sido impostos à nossa população urbana. Oferecerá, enfim, a todos os municípios e ao Distrito Federal, meios para enfrentar os problemas já constituídos e evitar a sua reprodução.

Estamos certos, pelas mencionadas razões, de que a proposição merecerá o apoio dos membros do Congresso Nacional, atentos aos dramas que enfrentam as municipalidades em nosso País.

Cumpre, por fim, consignar, que a presente proposição constitui iniciativa original do Senador Cristovam Buarque.

Sala das Sessões, 27 de fevereiro de 2003. – Eurípedes Camargo.

LEGILAÇÃO CITADA
DECRETO-LEI Nº 3.365,
DE 21 DE JUNHO DE 1941

Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública.

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

- a) a segurança nacional;
- b) a defesa do Estado;
- c) o socorro público em caso de calamidade;
- d) a salubridade pública;
- e) a criação e melhoramento de centros de população, seu abastecimento regular de meios de subsistência;

f) o aproveitamento industrial das minas e das jazidas minerais, das águas e da energia hidráulica;

g) a assistência pública, as obras de higiene e decoração, casas de saúde, clínicas, estações de clima e fontes medicinais;

h) a exploração ou a conservação dos serviços públicos;

i) a abertura, conservação e melhoramento de vias ou logradouros públicos; a execução de planos de urbanização; o loteamento de terrenos edificados ou não para sua melhor utilização econômica, higiênica ou estética;

j) o funcionamento dos meios de transporte coletivo;

k) a preservação e conservação dos monumentos históricos e artísticos, isolados ou integrados e conjuntos urbanos ou rurais, bem como as medidas necessárias a manter-lhes e realçar-lhes os aspectos mais valiosos ou característicos e, ainda, a proteção de paisagens e locais particularmente dotados pela natureza;

l) a preservação e a conservação adequada de arquivos, documentos e outros bens móveis de valor histórico ou artístico;

m) a construção de edifícios públicos, monumentos comemorativos e cemitérios;

n) a criação de estádios, aeródromos ou campos de pouso para aeronaves;

o) a reedição ou divulgação de obra ou invento de natureza científica, artística ou literária;

p) os demais casos previstos por leis especiais.

Art. 27. O juiz indicará na sentença os fatos que motivaram o seu convencimento e deverá atender, especialmente, à estimativa dos bens para efeitos fiscais; ao preço de aquisição e interesse que deles aufera o proprietário; à sua situação, estado de conservação e segurança; ao valor venal dos da mesma espécie, nos últimos cinco anos, e à valorização ou depreciação de área remanescente, pertencente ao réu. (Vide Medida Provisória nº 2.183-56, de 24-8-2001).

Parágrafo único. Se a propriedade estiver sujeita ao imposto predial, o quantum da indenização não será inferior a 10, nem superior a 20 vezes o valor locativo, deduzida previamente a importância do imposto, e tendo por base esse mesmo imposto, lançado no ano anterior ao decreto de desapropriação.

LEI Nº 6.766, DE 19 DE DEZEMBRO DE 1979

Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências.

O Presidente da República, faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte lei:

Art. 1º O parcelamento do solo para fins urbanos será regido por esta lei.

Parágrafo único. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão estabelecer normas complementares relativas ao parcelamento do solo municipal para adequar o previsto nesta lei às peculiaridades regionais e locais.

CAPÍTULO I

Disposições Preliminares

Art. 2º O parcelamento do solo urbano poderá ser feito mediante loteamento ou desmembramento, observadas as disposições desta lei e as das legislações estaduais e municipais pertinentes.

§ 1º Considera-se loteamento a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes.

§ 2º Considera-se desmembramento a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com aproveitamento do sistema viário existente, desde que não implique na de novas vias e logradouros públicos, nem no prolongamento, modificação ou ampliação dos já existentes.

Art. 3º Somente será admitido o parcelamento do solo para fins urbanos em zonas urbanas ou de expansão urbana, assim definidas por lei municipal.

Parágrafo único. Não será permitido o parcelamento do solo:

Art. 18. Aprovado o projeto de loteamento ou de desmembramento, o loteador deverá submetê-lo ao registro imobiliário dentro de 180 (cento e oitenta) dias, sob pena de caducidade da aprovação, acompanhado dos seguintes documentos:

I – título de propriedade do imóvel;

II – histórico dos títulos de propriedade do imóvel, abrangendo os últimos 20 (vintes anos), acompanhados dos respectivos comprovantes;

III – certidões negativas:

a) de tributos federais, estaduais e municipais incidentes sobre o imóvel;

b) de ações reais referentes ao imóvel, pelo período de 10 (dez) anos;

c) de ações penais com respeito ao crime contra o patrimônio e contra a Administração Pública.

IV – certidões:

a) dos cartórios de protestos de títulos, em nome do loteador, pelo período de 10 (dez) anos;

b) de ações pessoais relativas ao loteador, pelo período de 10 (dez) anos;

c) de ônus reais relativos ao imóvel;

d) de ações penais contra o loteador, pelo período de 10 (dez) anos.

V – cópia do ato de aprovação do loteamento e comprovante do termo de verificação pela Prefeitura da execução das obras exigidas por legislação municipal, que incluirão, no mínimo, a execução das vias de circulação do loteamento, demarcação dos lotes, quadras e logradouros das obras de escoamento das águas pluviais ou da aprovação de um cronograma, com a duração máxima de 2 (dois) anos, acompanhado de competente instrumento de garantia para a execução das obras;

VI – exemplar do contrato padrão de promessa de venda, ou de cessão ou de promessa de cessão, do qual constarão obrigatoriamente as indicações previstas no art. 26 desta lei;

VII – declaração do cônjuge do requerente de que consente no registro do loteamento.

§ 1º Os períodos referidos nos incisos III, alínea b e IV, alíneas e, e d, tomarão por base a data do pedido de registro do loteamento, devendo todas elas serem extraídas em nome daqueles que, nos mencionados períodos, tenham sido titulares de direitos reais sobre o imóvel.

§ 2º A existência de protestos, de ações pessoais ou de ações penais, exceto as referentes a crime contra o patrimônio e contra a administração, não impedirá o registro do loteamento se o requerente comprovar que esses protestos ou ações não poderão prejudicar os adquirentes dos lotes. Se o Oficial do Registro de Imóveis julgar insuficiente à comprovação feita, suscitará a dúvida perante o juiz competente.

§ 3º A declaração a que se refere o inciso VII deste artigo não dispensará o consentimento do declarante para os atos de alienação ou promessa de alienação de lotes, ou de direitos a eles relativos, que venham a ser praticados pelo seu cônjuge.

Art. 42 Nas desapropriações não serão considerados como loteados ou loteáveis, para fins de indenização, os terrenos ainda não vendidos ou

compromissados, objeto de loteamento ou desmembramento não registrado.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

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:

XIV – 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;

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:

- I – soberania nacional;
- II – propriedade privada;
- III – função social da propriedade;
- IV – livre concorrência;
- V – defesa do consumidor;
- VI – defesa do meio ambiente;
- VII – redução das desigualdades regionais e sociais;
- VIII – busca do pleno emprego;
- IX – tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.

Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica,

independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em Lei.

CAPÍTULO II Da Política Urbana

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

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

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

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

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

- I – parcelamento ou edificação compulsórios;
- II – imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

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

(À Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania – decisão terminativa.)

Publicado no **Diário do Senado Federal** de 28 - 02 - 2003