



SENADO FEDERAL

PROJETO DE LEI DO SENADO

Nº 4, DE 2004

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 O art. 42 da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, passa a vigor com a seguinte redação:

"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 confrontam as administrações municipais, o parcelamento

illegal 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 mantêm 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 inetado 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. 7º, 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 Públiso do Distrito Federal e Territórios – com amparo em consagrados doutrinadores,

como Hely Lopes Meirelles, José Afonso da Silva, Ercé 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 Públiso, o qual tem que zelar pelos princípios constitucionais, dentre os quais se destaca o da função social da propriedade, do respeito ao meio ambiente e à 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 dispendios em que o poder público deve incorrer para mitigar o dano causado.

Assim, 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

mento 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.

Sala das Sessões, 28 de janeiro de 2004. – Senador **Cristovam Buarque**.

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

Publicado no **Diário do Senado Federal** de 29 - 01 - 2004