

PROJETO DE LEI Nº , DE 2019
(Do Dep. Bira do Pindaré)

Dispõe sobre a alteração de dispositivos da Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962 que “Define os casos de desapropriação por interesse social e dispõe sobre sua aplicação” e do Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941 que “Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública” e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º O presente Estatuto Legal altera dispositivos da Lei nº 4.132/1962 e Lei nº 3.365/1941 que definem os casos de desapropriação por interesse social e utilidade pública.

Art. 2º O inciso VIII do art. 2º da Lei nº 4.132 de 10 de setembro de 1962, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 2º
.....

VIII – a utilização de terrenos, lotes, áreas, locais ou bens, privados ou não que, por suas características, sejam apropriados ao desenvolvimento de atividades de valor turístico, social, científico, histórico e cultural.”

Art. 3º A alínea K do art. 5º do Decreto-Lei nº 3.365 de 21 de junho de 1941, passa a vigorar com a seguinte redação:

“ Art 5º
.....

k) a preservação e conservação dos monumentos históricos e artísticos, bem como as manifestações de caráter turístico, social, científico e cultural, isolados ou integrados em conjuntos urbanos ou rurais, associadas com as medidas necessárias a manter-lhes e realçar-lhes os aspectos mais valiosos ou característicos e, ainda a proteção de paisagens e locais relativos a preservação da natureza no que tange a sua fauna, flora e equilíbrio socioambiental sustentável”.

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

JUSTIFICAÇÃO

O direito à propriedade é constitucionalmente garantido no artigo 5º, inciso XXII da Constituição Federal de 1988. O proprietário, assegurado pela mencionada garantia, reúne em sua esfera de disponibilidade o direito de usar, gozar e fruir do seu imóvel da forma que melhor lhe aprouver. Contudo, na conjuntura atual, o direito de propriedade não pode mais ser exercido em caráter absoluto, exclusivo e perpétuo consoante se permitia em tempos remotos. A propriedade é “um direito individual, mas um direito individual condicionado ao bem estar da comunidade. É uma projeção da personalidade humana, mas nem por isso a propriedade privada é irretocável”. A limitação ao direito de propriedade, portanto, decorre do poder de polícia do Estado e poderá ocorrer mediante desapropriação; requisição; limitações e servidões administrativas ou ocupações temporárias.

O artigo 5º, inciso XXIV preconiza que a lei estabelecerá o procedimento para a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro. Diante das considerações tecidas, conclui-se que a desapropriação ou expropriação é o ato por meio do qual o Estado toma para si, ou transfere a outra pessoa, bens de um particular, ainda que contra a sua vontade.

Com efeito, a desapropriação “é a mais drástica das formas de manifestação do poder de império, ou seja, da Soberania interna do Estado no exercício de seu domínio eminente sobre todos os bens existentes no território nacional”. Nestas circunstâncias, Helly Lopes Meirelles define a desapropriação da seguinte forma:

“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 pública ou, ainda, por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro (CF, art. 5º, XXIV), salvo as exceções constitucionais de pagamento em títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, no caso de área urbana (CF, art. 182, § 4º, III), e de pagamento em títulos da dívida agrária, no caso da Reforma Agrária, por interesse social”.

Como se vê, trata-se de “um sacrifício de direito imposto ao desapropriado”, que se opera mediante um procedimento no qual o Poder Público adquire normalmente para si, em caráter originário, um bem certo por necessidade pública, utilidade pública ou interesse social. Importa salientar que a desapropriação poderá recair sobre bens públicos. Neste caso, uma hierarquia entre os entes públicos deverá ser respeitada, de modo que a União poderá desapropriar bens dos Estados-membros, Municípios e Territórios; os Estados-membros, por sua vez, poderão desapropriar bens dos Municípios e estes não poderão desapropriar bens públicos dos demais Entes federativos. Há, ainda, a necessidade de autorização legislativa.

A Constituição do Brasil, como dito anteriormente, prevê a possibilidade de desapropriação de um imóvel pelo Poder Público em três situações: quando há necessidade pública, desapropriação por utilidade pública ou quando há interesse social.

Diante de uma das situações listadas, Prefeitura, Estado ou União podem decretar a desapropriação e desalojar o dono do imóvel, desde que haja o pagamento de uma justa indenização ao proprietário. A lógica por trás da autorização para

desapropriação é de que o interesse público deve, em regra, prevalecer sobre o interesse particular.

Mas qual é a diferença entre todas essas modalidades de desapropriação? Existem leis específicas que vão detalhar cada uma das situações e os procedimentos que o Poder Público deve realizar em cada situação.

A desapropriação por utilidade pública está disciplinada pela lei 3.365/41 e ocorre quando o objetivo do decreto do Poder Público é trazer comodidade e utilidade à coletividade. Não há caráter de urgência para essa desapropriação, mas sua implementação será oportuna e conveniente ao interesse público. Entram nesta modalidade as desapropriações que vão possibilitar a criação ou melhoramento de centros de população; a exploração ou conservação de serviços públicos; a execução de planos de urbanização; o funcionamento dos meios de transporte coletivos, entre outras razões.

É o caso, por exemplo, de quando é necessário ampliar as vias de um bairro para que seja possível o atendimento por transporte público e a passagem de ambulâncias. Ao fazer o decreto de utilidade pública, o Poder Público deve especificar qual o bem que deverá ser desapropriado e para que finalidade ele servirá.

A necessidade pública também está englobada pelo Decreto-Lei 3.365/41. Há discussão sobre se haveria alguma diferença entre a desapropriação por utilidade pública e por necessidade pública. O entendimento majoritário é de que a desapropriação por necessidade pública é aquela mais urgente, como nos casos de risco de tragédias ambientais, em que, caso o imóvel não seja desapropriado, pode haver um dano irreparável ao interesse coletivo.

São justificativas de desapropriação por necessidade pública a segurança nacional, a defesa do Estado, o socorro público em caso de calamidade e a salubridade pública, também elencados no art. 5º do Decreto-Lei.

Já a desapropriação por interesse social está especificada na Lei nº 4.132/62 e se destina às situações em que o poder público entende que, por meio da desapropriação, poderá dar melhor aproveitamento, utilização ou produtividade à propriedade, em benefício do coletivo.

Entram nestes casos as desapropriações de terrenos que serão voltados para a construção de casas populares, ou nos casos em que é necessário dispor daquele espaço para a preservação de cursos e mananciais de água e reserva florestais, ou ainda em situações em que aquele o terreno ocupado pode se destinar a fins turísticos. A lista completa está no art. 2 da Lei nº 4.132/62. Estamos ampliando, com um maior detalhamento, os casos elencados no inciso VIII do art. 2º da Lei em epígrafe

O prazo de validade da declaração de interesse social, para fins de desapropriação, é de dois anos. Se após o período, não houver o decreto da desapropriação e o pagamento de indenização, a declaração deixa de valer.

A lei prevê ainda outras duas modalidades de desapropriação para política urbana ou para reforma agrária, definidas nos artigos 182 e 184 da Constituição. Mas, nestes casos, as regras são diferentes e o pagamento da indenização se dará em títulos especiais da dívida pública. Inclusive, a desapropriação para fins de reforça agrária só pode ser realizada pela União.

As considerações traçadas permitem concluir que a desapropriação é o procedimento por meio do qual o Poder Público, com a finalidade de concretizar um interesse público, retira de alguém a propriedade, em regra, mediante prévia indenização.

É, portanto, o moderno e eficaz instrumento por meio do qual o Estado remove obstáculos à execução de obras e serviços públicos, procede à implantação de planos de urbanização, concretiza a preservação do meio ambiente contra devastações e poluições e realiza a justiça social, quando promove a redistribuição dos recursos inutilizados ou subutilizados pela iniciativa privada. Vale ainda o ato de desapropriar no que tange a valorização das manifestações coletivas de caráter cultural, histórico, social, turístico e científico. Este é o objeto da nossa proposição. As desapropriações por *necessidade pública* ou por *utilidade pública* ocorrem quando o interesse que as motiva é do próprio Poder Público, que deseja afetar um determinado bem particular ao interesse público.

Segundo José Cretella Júnior, a expressão *necessidade pública* surgiu, inicialmente, na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 26 de agosto de 1789. Ocorrerá quando a Administração se defronta com um problema inadiável e premente. O problema, neste caso, não pode ser adiado nem procrastinado e sua solução depende, exclusivamente, da incorporação do bem particular ao Estado. Há *utilidade pública*, por sua vez, quando há conveniência na transferência do bem particular ao domínio público, mas não há urgência, imprescindibilidade. Por fim, a desapropriação por *interesse social* ocorrerá quando o objetivo da Administração é promover uma distribuição justa da propriedade, ou quando o que se quer é o condicionamento de seu uso ao bem estar social. Esta definição encontra-se positivada no artigo 1º da Lei n. 4.132, de 10 de setembro de 1962. Fábio Konder Comparato assim descreve o instituto:

“Instrumento clássico para a realização da política de redistribuição de propriedades é a desapropriação por interesse social. Ora, essa espécie de expropriação não representa o sacrifício de um direito individual às exigências de necessidade ou utilidade pública patrimonial. Ela constitui, na verdade, a imposição administrativa de uma sanção, pelo descumprimento do dever, que incumbe a todo proprietário, de dar a certos e determinados bens uma destinação social”.

Importante esclarecer que interesse social não é interesse da Administração, mas sim o interesse da coletividade. Esta constatação explica o fato de, na maioria das situações em que a desapropriação se dá por interesse social, o bem é afetado com vistas à sua transferência para outro(s) indivíduo(s), que lhe dê melhor aproveitamento.

Assim é que o ato de desapropriar, por si mesmo instaura a propriedade do Poder Público. Este adquire o bem desconsiderando qualquer vinculação com o título jurídico do antigo proprietário. Apenas a vontade do Poder Público e a indenização por este paga

ao proprietário são suficientes à constituição da propriedade daquele sobre o bem expropriado.

Bens públicos podem ser desapropriados. Para tanto, o Decreto-Lei n. 3.365, de 21 de junho de 1941 estabelece uma ordem hierárquica para essa finalidade, qual seja: a União pode desapropriar bens dos Estados, Municípios e Territórios; os Estados, por sua vez, poderão expropriar bens do Município. Em nenhum caso, a recíproca é verdadeira (da mesma forma, não é possível o Município desapropriar uma autarquia federal ou estatal) e em qualquer hipótese permitida há a necessidade de autorização legislativa do poder expropriante para o procedimento. Por fim, cabe ressaltar que o destinatário do bem expropriado é, em regra, o Poder Público. Esta característica explica-se pelo fato de ser ele o legítimo guardador do interesse público em espeque, que originou o procedimento expropriatório.

Declaração de utilidade pública: É o ato através do qual o Poder Público externaliza sua pretensão de adquirir compulsoriamente um bem determinado, sujeitando-o à sua força expropriatória. Consoante estabelecido nos artigos 6º e 8º do Decreto-Lei n. 3.365, a declaração de utilidade pública poderá ser expedida pelos Poderes Executivo (através de decreto expedido pelo Presidente, Governador ou Prefeito) e Legislativo. Em ambos os casos tratar-se-á de ato administrativo.

Gostaria de finalizar citando um programa exitoso sob o contexto sociocultural na geração de emprego e renda no Estado do Maranhão, cujo nome é: **PROGRAMA NOSSO CENTRO – MARANHÃO**

De acordo com pesquisa do Instituto Interpreta, o São João no Maranhão foi aprovado por 97,8% do público em 2019. Sem dúvida, um dos grandes destaques da festa deste ano foi o colorido especial das bandeirinhas juninas, que em forma de mosaicos ilustraram elementos do folclore maranhense.

Aos poucos a região central da capital maranhense vem reconquistando o prestígio entre maranhenses e turistas. O esforço em tornar o Centro Histórico mais atrativo recentemente ganhou mais um aliado: o programa Nosso Centro. A iniciativa pretende injetar aprox. R\$ 143 milhões em obras e ações no Centro de São Luís. O programa tem várias frentes de atuação: habitação, tecnologia, comércio, institucional, segurança, infraestrutura, e, é claro, turismo, arte e cultura.

Somente para o Polo Cultural, Turístico e de Lazer do programa Nosso Centro, o governo estima investimentos na ordem de R\$ 53 milhões. A ideia é fomentar a ocupação, a realização de atividades e atrações culturais na região, tornando-a referência de lazer para a população local e visitantes.

No campo da cultura, o programa Nosso Centro prevê uma série de ações estratégicas, como a implantação de roteiros históricos autoguiados; apoio a empreendimentos culturais, comerciais e gastronômicos; formalização e apoio a grupos culturais tradicionais, além do programa Cores na Cidade, a criação do Centro Cultural do Desterro, Estruturação do Parque do Bacanga, requalificação do Complexo da RFFSA, dentre outras intervenções.

Pelo exposto, conto com o apoio dos nobres pares para aprovação da proposição em epígrafe.

Sala das Sessões, em 09 de outubro de 2019.

Dep. Bira do Pindaré
PSB/MA