

**A DESAPROPRIAÇÃO-SANÇÃO EM NOME DA POLÍTICA URBANA DO ART.
182, § 4º, INC. III, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E O DIREITO
ADMINISTRATIVO SANCIONADOR**

**THE EXPROPRIATION-SANCTION ON BEHALF OF URBAN POLICY AND THE
SANCTIONING ADMINISTRATIVE LAW**

Eduardo Ramos Caron Tesserolli¹

RESUMO:

A Administração Pública municipal tem o dever de promover as políticas de desenvolvimento urbano, dentre as quais, a destinação das propriedades urbanas ao atendimento das funções sociais da cidade e ao bem-estar dos habitantes.

Nesse contexto se insere a utilização da propriedade segundo as exigências fundamentais de ordenação da cidade expostas no plano diretor, as quais serão os parâmetros para aferição do atendimento, ou não, da função social da propriedade urbana.

Como forma de dar cumprimento a essa norma, a Constituição Federal de 1988 contém em seu bojo, mais precisamente nos inc. I a III, do § 4º, do art. 182, mecanismos sancionadores hábeis a garantir o cumprimento das funções sociais da cidade e o atendimento da função social da propriedade: parcelamento ou edificação compulsórios; o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; e a 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.

A desapropriação prevista no inc. III do dispositivo supracitado tem caráter sancionatório e sua aplicação deve se adequar ao regime jurídico do direito administrativo sancionador.

Por isso, adotou-se a nomenclatura “desapropriação-sanção” e foi elaborado um conceito na tentativa de delinear a conduta infracional que deverá acarretar a aplicação da desapropriação-sanção, nos termos do art. 182, da Constituição Federal.

Palavras-chave: Planejamento Urbano. Função social das cidades. Função social da propriedade urbana. Desapropriação-sanção.

ABSTRACT:

The municipal public administration has a duty to promote urban development policies, among which the allocation of urban properties to meet the social functions of the city and the welfare of the inhabitants.

Appears in this context the use of property in accordance with the fundamental requirements of the city ordinance set out in the master plan, which will be the parameters to measure attendance or not, the social function of urban property.

¹. Advogado. Especialista em Direito Administrativo pelo Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar. Professor de Direito Administrativo e Direito Municipal da Universidade Tuiuti do Paraná - UTP. Pesquisador do Grupo de Pesquisa “Atividade Empresarial e Administração Pública”, vinculado ao programa de Mestrado em Direito Empresarial e Cidadania do Centro Universitário Curitiba – UNICURITIBA.

In order to comply with this standard, the 1988 Federal Constitution contains within itself adept sanctioning mechanisms to ensure compliance with the social functions of the city and meeting the social function of property: compulsory parceling or construction, the property tax and land territorial urban progressive over time; expropriation with payment and debt securities issued previously approved by the Senate, with redemption period of up to ten years in annual installments equal, consecutive, ensuring the real value of compensation and legal interest, all provided in I to III, § 4º, art. 182 (CF/88).

The expropriation (art. 182, § 4º, III, CF/88) has character sanctions and their implementation must conform to the legal sanctioning of administrative law.

It was elaborated a concept to try to delineate the offense conduct that should result in the application of expropriation-sanction pursuant to art. 182 (CF/88).

Keywords: Urban Planning. Social function. Urban property. Expropriation-sanction.

INTRODUÇÃO

A propriedade urbana deve realizar a sua finalidade constitucional: a função social prevista no art. 182 da Constituição Federal de 1988.² Para tanto, o Plano Diretor determinará os parâmetros que o uso estas propriedades deverá observar para propiciar a concretização do *pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e, com isto, garantir o bem-estar dos habitantes*.

O constituinte entendeu necessário estipular algumas sanções pelo desatendimento da função social da propriedade urbana nos casos de não edificação, subutilização ou não utilização suficientes a promover seu aproveitamento apropriado, nos termos dos requisitos estabelecidos no Plano Diretor (Art. 182, § 1º, da CF/88). Desse modo, o art. 182, § 4º, da CF/88 criou as sanções previstas nos inc. I ao III para os casos de uso inadequado da propriedade urbana, quais sejam: parcelamento ou edificação compulsórios (inc. I), imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo (inc. II) e a desapropriação para fins de desenvolvimento urbano (inc. III).

O objeto deste estudo é a desapropriação-sanção prevista no inc. III, § 4º, art. 182, da CF/88, tendo em vista que não há, na doutrina, conformação do seu regime jurídico segundo o

². “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.*” (destaquei).

Direito Administrativo Sancionador. Os autores estudam a forma de pagamento da indenização decorrente da desapropriação – pagamento por meio de títulos da dívida aprovados previamente pelo Senado Federal –, mas, até então, não se preocuparam em conceituar a conduta infracional que justifica a desapropriação criada pelo dispositivo ou, ainda, qual é o objeto da sanção – se a perda da propriedade pelo desatendimento à função social ou se o pagamento da indenização em valor inferior ao do bem expropriado, partindo-se de análise da Constituição Federal.

A Carta Magna prevê outras hipóteses de desapropriação, quais sejam, por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, desde que mediante o pagamento de justa e prévia indenização (art. 5º, inc. XXIV, da CF/88)³, as quais não correspondem a sanções administrativas a serem aplicadas pelo Estado em razão de sua prerrogativa de garante da realização, da concretização do interesse público.

A escolha do tema se deu em razão dos seguintes motivos: da necessidade de diferenciar a desapropriação-sanção prevista no inc. III, § 4º, do art. 182 daquelas previstas no art. 5º, inc. XXIV, todos da Constituição Federal de 1988; e do tratamento insuficiente conferido pela doutrina acerca do tema, pois esta modalidade de sanção não teve seu regime jurídico e a conduta típica infracional delineados e conceituados.

1. AS DESAPROPRIAÇÕES. ANÁLISE A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

A desapropriação é forma de aquisição da propriedade pelo Estado, manifestação clássica da supremacia do interesse público sobre o privado, a qual se justifica por decorrer de preceito constitucional, e foi inserida no âmbito do rol de direitos e garantias fundamentais do art. 5º da Constituição Federal de 1988.

Evidentemente, a perda da propriedade não se trata de direito fundamental do cidadão, mas, sim, a existência de um procedimento para que tal ato ocorra, denotando-se o caráter de exceção da desapropriação. Basta ler os inc. XXII e XXIII, do art. 5º, da Constituição Federal de 1988 para concluir que a proteção da propriedade é uma garantia ao

³. “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: (...) 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; (...)”.

direito de ser proprietário, a qual está atrelada à verificação do atendimento ao princípio da função social da propriedade.⁴

Caio Tácito ensina que a desapropriação “É noção de um domínio eminente do Estado, irradiação do interesse geral, que se pode sobrepor ao domínio privado, permitindo a transferência da propriedade particular ao patrimônio público, mediante plena compensação”.⁵

E, conforme os preceitos da Constituição Federal, Clóvis Beznos leciona que:

Outrossim, verificada a situação fática prevista na hipótese normativa legal, configuradora da necessidade, utilidade pública ou interesse social, deve-se dar a desapropriação, com o perecimento do direito de propriedade e a consequente substituição do mesmo pela indenização.

Assim, concretiza-se verdadeiro sacrifício do direito de propriedade, que cede passo ao interesse público, ensejando a conclusão de que os contornos do direito de propriedade encerram a possibilidade de seu exaurimento diante de circunstâncias assim determinantes – ou seja, a conclusão no sentido de que o direito de propriedade, tal como o concebe a Constituição Federal, traz ínsita a possibilidade de seu sacrifício em dadas circunstâncias previstas na lei.⁶

A Constituição Federal estabeleceu o perfil da desapropriação, o qual se subsume inteiramente ao texto daquela. O direito de propriedade se exaure diante da necessidade, utilidade pública e interesse social, “tal como a lei venha a dispor, com os limites lógicos que compreende a relação de adequação com a estruturação da atividade administrativa, no objetivo da realização do interesse público, (...)”.⁷

No entanto, a Carta Magna criou outra forma de desapropriação, a qual somente poderá ser utilizada em razão da promoção da política urbana. A hipótese normativa constitucional está prevista no inc. III, §4º, art. 182, da CF/88.

Para que ocorra essa modalidade de desapropriação – a qual denominamos, neste trabalho, desapropriação-sanção⁸ – basta que o proprietário não edifique, subutilize ou não

⁴. “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; (...)”.

⁵. TÁCITO, Caio. Problemas atuais da desapropriação. In: **Temas de Direito Público (estudos e pareceres)**. Rio de Janeiro: Renovar, 1997, p. 1014, 1º vol.

⁶. BEZNOS, Clóvis. Desapropriação em nome da política urbana. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coord.). **Estatuto da Cidade (comentários à lei nº 10.257/2001)**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 119-120.

⁷. BEZNOS, Clóvis. Op. cit., p. 120.

⁸. Conforme terminologia adotada por Hely Lopes Meirelles em seu monumental **Direito Municipal Brasileiro**. MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

utilize bem imóvel urbano. Trata-se de exigência constitucional para a inclusão da função social da propriedade urbana como uma premissa da política do desenvolvimento urbanístico e deverá servir ao “pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar dos seus habitantes”, segundo o mesmo inc. III, §4º, art. 182, da CF/88.

Pode-se afirmar que, esteado no art. 182 da CF/88, e com base no princípio da função social da propriedade, “encontra-se o poder público no dever de impor uma atuação positiva ao proprietário, sob penalidades inscritas no ordenamento, que, logicamente, devem conduzir à extinção do uso nocivo ou do não-uso e, se preciso for, com a consequente expropriação”.⁹

2. DESAPROPRIAÇÃO DO ART. 182, § 4º, INC. III, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA URBANA

Os preceitos do art. 182, incisos e parágrafos, da Constituição Federal de 1988 demandavam regulamentação legal específica e, desse modo, foi aprovada e promulgada a Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, denominada Estatuto da Cidade, de autoria do ex-Senador Pompeu de Souza.¹⁰

Leciona Angela Cassia Costaldello que:

O "Estatuto da Cidade" enfatiza a garantia do direito à propriedade urbana (terra e moradia), ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, à participação da população na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano; à cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social; ao planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município, objetivando a urbanificação, a infraestrutura de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e a ordenação do solo, mediante o controle, uso adequado e compatível dos imóveis urbanos; à preservação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico, arqueológico e das áreas urbanizadas, à prevenção ao adensamento urbano desprovido de infraestrutura e o incentivo ao desenvolvimento socioeconômico do Município; divisão eqüitativa dos ônus e recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos; à segurança da população e a regularização fundiária e, ainda, a igualdade entre os setores público e privado "na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social".

⁹. BEZNOS, Clóvis. Op. cit., p. 123.

¹⁰. COSTALDELLO, Angela Cassia. A propriedade privada, o urbanismo e as parcerias público-privadas: transformações e perspectivas. In: **Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDU**, Belo Horizonte, ano 4, nº 21, maio/jun. 2005. Disponível em: <http://bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=29861>. Acesso em: 18 de setembro de 2012.

Trata de extenso rol, tanto quantitativo quanto em pretensão e conteúdo, ao procurar cobrir o mais abundante espectro de situações que podem ser encontradas na ambiência urbana, presente e future.¹¹

No art. 4º, do Estatuto da Cidade, estão estabelecidos instrumentos de política urbana, os quais tem o condão de colocar em prática as diretrizes gerais de execução da política urbana prevista nos arts. 182 e 183 da Constituição Federal de 1988.¹² Diante da delimitação do tema deste trabalho, importa apontar que a desapropriação-sanção está prevista no art. 4º, inc. V, alínea *a*, do Estatuto da Cidade como um dos “institutos jurídicos e políticos de política urbana”. Tamanha a importância dos *institutos jurídicos e políticos* para o planejamento da cidade conduziu Adilson Abreu Dallari a escrever o seguinte:

Esta enumeração também é bastante heterogênea, na medida em que contempla instrumentos antigos, tradicionais, de utilização já sedimentada, ao lado de outros introduzidos no sistema jurídico pela Constituição Federal em vigor, pelo próprio Estatuto da Cidade ou, ainda, em recentes alterações de leis antigas. Alguns instrumentos são de larga amplitude quanto às possibilidades de utilização, ao passo que outros são de aplicabilidade bastante restrita. Alguns certamente serão instrumento de acirradas disputas judiciais.

Entre os instrumentos já de tradicional e larga utilização estão a desapropriação, a instituição de servidão administrativa, as limitações administrativas e o tombamento.¹³

¹¹. COSTALDELLO, Angela Cassia. Op. cit.

¹². Confira-se o referido dispositivo: “Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos: I – planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; II – planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões; III – planejamento municipal, em especial: a) plano diretor; b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo; c) zoneamento ambiental; d) plano plurianual; e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual; f) gestão orçamentária participativa; g) planos, programas e projetos setoriais; h) planos de desenvolvimento econômico e social; IV – institutos tributários e financeiros: a) imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana - IPTU; b) contribuição de melhoria; c) incentivos e benefícios fiscais e financeiros; V – institutos jurídicos e políticos: a) desapropriação; b) servidão administrativa; c) limitações administrativas; d) tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano; e) instituição de unidades de conservação; f) instituição de zonas especiais de interesse social; g) concessão de direito real de uso; h) concessão de uso especial para fins de moradia; i) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; j) usucapião especial de imóvel urbano; l) direito de superfície; m) direito de preempção; n) outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso; o) transferência do direito de construir; p) operações urbanas consorciadas; q) regularização fundiária; r) assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos; s) referendo popular e plebiscito; t) demarcação urbanística para fins de regularização fundiária; u) legitimação de posse; t) demarcação urbanística para fins de regularização fundiária; u) legitimação de posse. VI – estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV). § 1º Os instrumentos mencionados neste artigo regem-se pela legislação que lhes é própria, observado o disposto nesta Lei. § 2º Nos casos de programas e projetos habitacionais de interesse social, desenvolvidos por órgãos ou entidades da Administração Pública com atuação específica nessa área, a concessão de direito real de uso de imóveis públicos poderá ser contratada coletivamente. § 3º Os instrumentos previstos neste artigo que demandam dispêndio de recursos por parte do Poder Público municipal devem ser objeto de controle social, garantida a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil”.

¹³. DALLARI, Adilson Abreu. Instrumentos da política urbana. In: ____; FERRAZ, Sérgio (Coord.). **Estatuto da Cidade (comentários à lei nº 10.257/2001)**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 80.

Ainda que o art. 182 da Constituição Federal tenha sido regulamentado pelo Estatuto da Cidade, lei ordinária aplicável em âmbito nacional, pode-se afirmar que a desapropriação-sanção é uma criação do constituinte originário.

Clóvis Beznos ensina que o § 4º acarretou em incremento de dinamicidade ao art. 182 da Constituição Federal de 1988.¹⁴ E este dispositivo deve ser interpretado cumulativamente com o § 2º do mesmo artigo, o qual prevê que “A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor”.

A Constituição Federal de 1988, ao definir como se afere o atendimento pleno da função social da propriedade urbana, pontuou que deverá ser definido pelo plano diretor quais serão as “exigências fundamentais de ordenação da cidade” (art. 182, § 2º, CF/88). Isso quer dizer que o município, por meio do exercício da função administrativa,¹⁵ deverá verificar se uma dada propriedade urbana cumpre (ou não) a função social segundo as exigências estipuladas pelo plano diretor. Este agir administrativo está vinculado a determinações legais – porque o plano diretor é aprovado e promulgado por meio de lei – previamente fixadas.

Neste tocante, ensina Clóvis Beznos:

(...), evidencia-se que a espécie de desapropriação prevista na lei [Estatuto da Cidade, assim como na CF/88] somente se viabiliza ante a existência de plano diretor, vez que é sua desconformidade com o aproveitamento mínimo nele definido que será determinante desse tipo expropriatório.

Destarte, ainda que não obrigatória a existência de plano diretor, como se dá com as cidades de menos de vinte mil habitantes (§ 1º do art. 182 da CF), para que nelas ocorra tal modalidade de desapropriação necessária será a prévia edição de lei municipal estabelecendo o plano diretor.¹⁶

Ainda, ensinam Carlos Alberto Dabus Maluf e Adriana Caldas do Rego Freitas Dabus Maluf que:

Cabe à municipalidade o estabelecimento das normas urbanísticas, caracterizadoras dos direitos e limitações do construir. As construções devem, portanto, obedecer ao gabarito determinado pela administração, em face do recuo e alinhamento das vias públicas, do aproveitamento das áreas máximas de edificação nas diferentes zonas.

¹⁴. BEZNOS, Clóvis. Op. cit., p. 124.

¹⁵. Celso Antônio Bandeira de Mello ensina que “Função *administrativa* é a função que o Estado, ou quem lhe faça as vezes, exerce *na intimidade de uma estrutura e regime hierárquicos* e que no sistema constitucional brasileiro se caracteriza pelo fato de ser *desempenhada mediante comportamentos infralegais* ou, excepcionalmente, *infraconstitucionais*, submissos todos a *controle de legalidade pelo Poder Judiciário*”. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 36. Destaques originais.

¹⁶. BEZNOS, Clóvis. Op. cit., p. 129.

Logo, a determinação do direito de propriedade urbana é fruto dos planos urbanísticos que definem a qualificação urbanística para cada parcela de terreno determinando-se o objetivo daquela propriedade. A faculdade de edificação do proprietário nos seus terrenos deriva dos planos e normas edilícias, presentes no Plano Diretor.

Sendo presente no Plano Diretor o coeficiente mínimo e máximo da ocupação do solo urbano, “Quem estiver abaixo do mínimo, se enquadrará na hipótese da desapropriação sanção, e quem quiser utilizar acima desse coeficiente deverá pagar à prefeitura uma taxa denominada outorga onerosa”.¹⁷

Desse modo, pode-se concluir que a desapropriação prevista no inc. III, §4º, art. 182, da Constituição Federal de 1988 tem caráter sancionador¹⁸ “pelo não atendimento da política urbana estabelecida pelo Município”¹⁹.

No entanto, o mesmo § 4º, do art. 182 da Constituição Federal de 1988 define que há outras duas formas de sanção que deverão ocorrer antes da desapropriação-sanção prevista no inc. III desse dispositivo: o “parcelamento ou edificação compulsórios” (inc. I) e o “imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo” (inc. II).

Na parte final da redação do § 4º preceituou, o constituinte, que tais sanções devem ocorrer de forma sucessiva, vale dizer, primeiro deve o cidadão ser notificado a dar a destinação prevista no plano diretor. Em seguida, descumprida a notificação, deverá a Administração Pública municipal notificar o cidadão para que cumpra a determinação de parcelamento ou edificação compulsórios, insculpida no inc. I do mencionado dispositivo. Se essa determinação também restar descumprida, deverá a Administração municipal instaurar novo processo administrativo, agora com o cunho de aplicar, ao final, o IPTU progressivo no tempo, por, no mínimo, cinco anos – nos termos do art. 7º, *caput*, do Estatuto da Cidade. Por fim, após o decurso do prazo de cinco anos de aplicação da alíquota progressiva do IPTU, *deverá* a Administração Pública aplicar a desapropriação-sanção, por meio de processo administrativo próprio.

3. O REGIME JURÍDICO SANCIONADOR E A DESAPROPRIAÇÃO-SANÇÃO

Investigar a desapropriação-sanção prevista no inc. III, § 4º, art. 182, da Constituição Federal de 1988 torna obrigatória sua contextualização segundo a linha do Direito Administrativo Sancionador. Antes, porém, de analisar o texto constitucional se faz necessário fixar alguns marcos teóricos.

¹⁷. MALUF, Carlos Alberto Dabus; MALUF, Adriana Caldas do Rego Freitas Dabus. **Comentários ao estatuto da cidade**: lei nº 10.527, de 10 de julho de 2001. São Paulo: Atlas, 2011. p. 72.

¹⁸. FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Direito municipal**. 3. ed. São Paulo: RT, 2012. p. 254-260.

¹⁹. MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. p. 437.

Hans Kelsen afirma que “a sanção é consequência do ilícito; o ilícito (ou delito) é um pressuposto da sanção”.²⁰ A sanção será aplicada quando a conduta a ser adotada pelo indivíduo (dever jurídico), prevista na norma jurídica, deixar de ser observada por ele.²¹

O “indivíduo é juridicamente obrigado à conduta assim prescrita, mesmo que a representação desta norma jurídica não desencadeie nele qualquer espécie de impulso para essa conduta, sim, mesmo quando ele não tenha qualquer representação da norma jurídica que o obriga – na medida em que valha o princípio jurídico-positivo de que o desconhecimento do Direito não isenta da sanção pelo mesmo estatuída.”²²

E arremata o autor austríaco:

Com isto fica determinado o conceito de dever jurídico. Este encontra-se numa relação essencial com a sanção. Juridicamente obrigado está o indivíduo que, através da sua conduta, pode cometer o ilícito, isto é, o delito, e, assim, pode provocar a sanção, a consequência do ilícito – o delinquente potencial; ou o que pode evitar a sanção pela conduta oposta.²³

A sanção, para existir, demanda a existência de um “dever jurídico”, de uma conduta previamente descrita pela lei (norma jurídica kelseniana) com um requisito de existência. Assim, exige-se a definição da conduta (“dever jurídico”) obrigatória a ser observada pelo proprietário de bem imóvel urbano necessária a afastar a ocorrência da desapropriação-sanção.

A conduta exigida pelo *caput* do art. 182 da Constituição Federal de 1988 ao proprietário de bem imóvel urbano é destinar o uso da propriedade para propiciar a realização plena da política de desenvolvimento urbano, prevista no Capítulo II (Da Política Urbana), do Título VII (Da Ordem Econômica e Financeira). Por sua vez, a política urbana tem por objetivo “ordenar o pleno desenvolvimento das funções das cidades e garantir o bem-estar de seus habitantes”.

O art. 182, § 2º, da Constituição Federal estipula que a “propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor”.

²⁰. KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. 7. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2006. p. 43.

²¹ Ibidem, p. 129-130.

²² Ibidem, p. 130.

²³ Idem.

E, no § 4º, do art. 182, da Constituição Federal está definida a conduta oposita a ser adotada pelo proprietário urbano: edificar ou utilizar a sua fração de solo urbano, sob pena de sanção pelo desatendimento do comando normativo constitucional. O Município somente poderá aferir o não uso, o subuso e a não edificação após a edição, aprovação e promulgação da lei municipal que veicule o plano diretor municipal, segundo a exigência do § 2º, do art. 182, da Carta Magna.

Portanto, há elementos para se definir a infração administrativa oriunda do texto constitucional que acarretará a aplicação da desapropriação-sanção: *o proprietário que deixar de edificar, de utilizar, ou que subutilizar imóvel urbano viola a função social da propriedade urbana e impede a execução plena da política de desenvolvimento urbano prevista no plano diretor.*

Segundo Daniel Ferreira, infração administrativa é “do ponto de vista *analítico-formal*, o comportamento, típico, antijurídico e reprovável que enseja a aplicação, no exercício da função administrativa, de uma sanção de mesma ordem”²⁴, “de sorte que a constatação – jurídica ou empírica, no bojo do devido processo legal – da falta de um desses elementos importa em sua desnaturação”.²⁵

Conclui Daniel Ferreira que “Analicamente, define-se a infração administrativa como a conduta típica, antijurídica e administrativamente reprovável. Sem qualquer um destes estratificados elementos do conceito não haverá ilícito administrativo, porque ontologicamente inseparáveis”.²⁶

Para o mesmo autor, sanção administrativa é “a direta e imediata consequência jurídica, restritiva de direitos, de caráter repressivo, determinado pela norma jurídica a um comportamento proibido nela previsto, comissivo ou omissivo, dos seus destinatários”.²⁷

Rafael Munhoz de Mello complementa este conceito com por meio da seguinte definição: “a medida afliativa imposta pela Administração Pública em função da prática de um

²⁴. FERREIRA, Daniel. **Teoria geral da infração administrativa a partir da Constituição Federal de 1988**. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 231. Destaques originais.

²⁵. FERREIRA, Daniel. Sanções administrativas: entre direitos fundamentais e democratização da ação estatal. In: **Revista de Direitos Fundamentais & Democracia**, Curitiba, vol. 12 nº 12, jul./dez. 2012. Disponível em: <<http://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/167>>. Acesso em: 15 de março de 2013.

²⁶. FERREIRA, Daniel. **Teoria geral da infração administrativa a partir da Constituição Federal de 1988**. p. 364. Cf, ainda, FERREIRA, Daniel. **Sanções administrativas**. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 63, e FERREIRA, Daniel. Alternativas legais à sanção administrativo-ambiental: uma eventual questão de dignidade da pessoa humana e de sustentabilidade da atividade empresarial. In: **Revista Jurídica**, Curitiba, v. 22, n. 6, 2009. Disponível em: <http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/99>. Acesso em: 06 de março de 2013.

²⁷. FERREIRA, Daniel. **Sanções administrativas**. p. 25.

comportamento ilícito. Há, portanto, três elementos do conceito: (i) trata-se de medida imposta pela Administração Pública; (ii) trata-se de medida aflictiva, com caráter negativo; (iii) trata-se de resposta a comportamento ilícito.”²⁸

Por isso, é lícito concluir que a desapropriação prevista no inc. III, § 4º, do art. 182, da Constituição Federal de 1988 é uma sanção administrativa porque (i) deve ser aplicada pela Administração Pública, (ii) em razão do exercício da função administrativa, (iii) com o intuito de responder “conduta típica, antijurídica e administrativamente reprovável” (Daniel Ferreira), (iv) “trata-se de medida aflictiva, com caráter negativo”.

Entretanto, os autores que se debruçaram sobre o tema, salvo algumas exceções, afirmam que a sanção reside no fato de que a Constituição Federal de 1988, ao estatuir que a desapropriação ora tratada deverá ocorrer mediante o asseguramento do real valor da indenização, ao invés de garantir o pagamento da justa indenização, cujo valor deve ser mantido pela correção monetária, optou por punir o proprietário de imóvel urbano em desacordo com o plano diretor, com pagamento da indenização por meio de títulos da dívida pública, os quais culminam por não garantir a reparação integral e justa da perda da propriedade pela desapropriação. Clóvis Beznos, Régis Fernandes de Oliveira, Carlos Alberto Dabus Maluf e Adriana Caldas do Rego Freitas Dabus Maluf, José Afonso da Silva e José dos Santos Carvalho Filho entendem desta forma.

Segundo Clóvis Beznos:

(...) a desapropriação em trato, por um lado, ao contrário da desapropriação por necessidade, utilidade pública ou interesse social, configurava uma penalidade e, de outra parte, em sua previsão constitucional não se encontra a previsão da justa indenização existindo tão-somente a referencia ao asseguramento do valor real da indenização, que então entendemos como a manutenção do valor da desapropriação, ao longo dos anos, pela correção monetária.

Hoje revemos nossa posição anterior. De fato, nenhuma dúvida existe quanto ao fato de que, sendo o fundamento jurídico desse tipo de desapropriação a prática de um ilícito, a indenização pode e deve ser diferenciada da incidente na desapropriação por necessidade, utilidade pública ou interesse social, tendo, assim, um caráter de pena.²⁹

Régis Fernandes de Oliveira, por sua vez, ensina que:

No caso de a aplicação dos instrumentos urbanos de edificação, parcelamento ou edificação compulsórios não funcionarem ou esgotarem seu potencial, o mesmo sucedendo com a aplicação do IPTU progressivo, poderá haver a desapropriação do

²⁸. MELLO, Rafael Munhoz de. **Princípios constitucionais de Direito Administrativo Sancionador**. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 62-63.

²⁹. BEZNOS, Clóvis. Op. cit., p. 132.

imóvel “com pagamento em títulos da dívida pública” nos termos do art. 8º, que repete o inc. II do art. 182 das Constituição. É o que se convencionou chamar de desapropriação-sanção: não há supressão da garantia de prévia e justa indenização, mas o proprietário é penalizado com a forma alongada e desvantajosa de pagamento.³⁰

O escólio de Carlos Alberto Dabus Maluf e Adriana Caldas do Rego Freitas Dabus Maluf é preciso: “O que tem de especial a modalidade de desapropriação prevista nesta lei e que lhe dá um caráter de sanção é a forma de pagamento: em títulos da dívida pública. Trata-se de uma das exceções a que se refere a ressalva contida no art. 5º, XXIV, da Constituição Federal”.³¹

José Afonso da Silva entende que há redução da justa indenização devida, fato que caracteriza a sanção desta modalidade desapropriatória:

Outro é a *desapropriação-sanção*, que é aquela que destinada a punir o não-cumprimento de obrigação ou ônus urbanístico imposto ao proprietário de terrenos urbanos. Seu nome deriva, assim, do fato de que a privação forçada da propriedade, devido ao descumprimento de deveres ou ônus urbanísticos, fundados na função social da propriedade urbana, comporta redução da justa indenização, como se previa na Lei Urbanística Espanhola, ou da substituição da indenização em dinheiro por indenização mediante títulos da dívida pública, como se estatui no art. 182, § 4º, III.³²

Por outro lado, José dos Santos Carvalho Filho entende que a sanção é a perda da propriedade ao afirmar que:

No quadro constitucional não há a menor dúvida de que a desapropriação urbanística do art. 182, § 4º, III, da CF, ostenta caráter punitivo. De fato, trata-se da sanção mais grave que o Município pode impor ao proprietário, que não cumpriu a obrigação de parcelar ou de edificar nem após ser notificado para tanto, nem após ter sofrido imposição do *IPU* progressivo no tempo. Inócua a ordem administrativa e a sanção de efeitos pecuniários, não restaria mesmo outra alternativa senão a de retirar o imóvel do proprietário e transferi-lo para o Poder Público.³³

Concorda-se com o posicionamento de José dos Santos Carvalho Filho supracitado. A perda da propriedade é a sanção, e não o pagamento do valor real da indenização por meio de títulos da dívida pública. Para tanto, nos esteamos no escólio de Clóvis Beznos:

³⁰. OLIVEIRA, Régis Fernandes de. **Comentários ao estatuto da cidade**. São Paulo: RT, 2005, p. 57.

³¹. MALUF, Carlos Alberto Dabus; MALUF, Adriana Caldas do Rego Freitas Dabus. **Comentários ao estatuto da cidade**. p. 73.

³². SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à constituição**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 739.

³³. CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao estatuto da cidade**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2013. p. 137.

Observe-se, ademais, que, enquanto o art. 182 da Constituição Federal se refere ao *valor real da indenização* que deve ser assegurado, o art. 184, quando se refere ao *real valor*, o faz em referência aos títulos da dívida agrária, aos quais estabelece o pressuposto da existência de “cláusula de preservação do valor real”, a indicar que nesse passo simplesmente se prevê a atualização monetária desses títulos, preservando-se seu valor real.

Assim, nada tem que ver essa preservação do real valor dos títulos na desapropriação para a reforma agrária com o asseguramento do *valor real da indenização* na desapropriação do imóvel urbano que descumpra sua função social, eis que nessa hipótese o termo “real” tem o mesmo sentido de “justa”, sendo pleonásticas ambas as expressões – “justa indenização” como “real indenização”.

Destarte, parece-nos inconstitucional o inciso I do § 2º do art. 8º da Lei 10.527/2001, na medida em que o atendimento de sua previsão, ao possibilitar a retirada da propriedade com base em valor prefixado com a possibilidade de não ficar indene o proprietário, vulnera o preceito da real indenização previsto pelo art. 182, § 4º, III, da Constituição.³⁴

A interpretação da Constituição, ainda que com relação aos seus próprios dispositivos, deve ser realizada interpretação sistemática, inteligente. O preceito da desapropriação é a justa indenização, envolvendo, ainda, o pagamento de juros moratórios para garantir a tomada prévia do bem, antes mesmo do pagamento da indenização. Celso Antônio Bandeira de Mello ensina que “Juros moratórios na desapropriação são os devidos pelo Poder Público ao expropriado pela demora no pagamento do valor da indenização”.³⁵ Dessa forma, não se pode reconhecer que uma inconstitucionalidade – o pagamento a menor da indenização – possa ser a sanção; esta reside na perda da propriedade, por ser o ato sancionador correlato ao não atendimento da função social da propriedade urbana.

Por isso, a desapropriação-sanção será consubstanciada por meio da edição de um ato administrativo – sancionador, este caso –: o decreto expropriatório. Este será editado em conformidade com o art. 2º do Decreto-lei nº 3.365/41, o qual dispõe que: “Mediante declaração de utilidade pública, todos os bens poderão ser desapropriados pela União, pelos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios”.³⁶

Por se tratar de prática de ato administrativo sancionatório, significa afirmar que a Administração Pública municipal, ao constatar a incidência do tipo infracional estatuído na Constituição Federal (art. 182), e repetido no art. 8º do Estatuto da Cidade, deverá instaurar processo administrativo legitimador do mesmo. Ou seja, o decreto expropriatório não poderá ser editado antes da conclusão do processo administrativo sancionador correspondente,

³⁴. BEZNOS, Clóvis. Op. cit., p. 133.

³⁵. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Op. cit., p. 901.

³⁶. Em sentido contrário, sobre o *procedimento expropriatório*, conferir o entendimento de CARVALHO FILHO, José dos Santos. Op. cit., p. 139-140.

instaurado para oportunizar ao proprietário do terreno urbano, que se configure na hipótese configurada neste estudo, o exercício do direito ao contraditório e a ampla defesa, em respeito aos inc. LIV e LV, do art. 5º, da Constituição Federal.

Segundo José dos Santos Carvalho Filho:

A conclusão, por conseguinte, é a de que, embora não esteja premido a desapropriar logo após o prazo de cinco anos de incidência do *IPTU* progressivo no tempo³⁷, está

³⁷. Sobre o IPTU progressivo no tempo, veja-se a decisão monocrática proferida em sede de juízo de retratação em Agravo Regimental no Agravo nº 1305770 / MG: “Agravo regimental contra decisão que negou provimento ao agravo de instrumento interposto pelo Município de Belo Horizonte, ante a inexistência de violação do artigo 535, inciso II, do Código de Processo Civil, a incidência do enunciado nº 211 da Súmula desta Corte Superior de Justiça e a falta de demonstração da divergência jurisprudencial. Alega o agravante que: "(...) deduziu de forma clara a análise da negativa de prestação jurisdicional por parte do Tribunal de origem que tendo dado parcial provimento à apelação jurisdicional por parte do Tribunal de origem, declarou a inconstitucionalidade do IPTU-1996, mas não se manifestou acerca dos efeitos desta declaração para fins de execução do julgado, com a aplicação da alíquota mínima, na forma deduzida nos embargos declaratórios e decidida pelo STF, em inúmeros julgados. A decisão ora agravada entendeu que teria havido inovação "em sede de declaratórios" e que "a questão da condenação do recorrido ao pagamento do IPTU pela alíquota mínima não se constituiu em objeto do recurso de apelação e somente foi trazida aos autos quando da oposição dos embargos de declaração", não constituindo omissão do julgado a não apreciação desta matéria. Ocorre que a omissão apontada pela Municipalidade surgiu no julgamento da apelação aviada pela parte contrária que, por razões óbvias, jamais defenderia o pagamento do IPTU pela alíquota mínima. Não havia interesse recursal do Município em aviar apelação para argüir o pagamento do IPTU-1996 pela alíquota mínima, uma vez que a sentença lhes foi inteiramente favorável, julgando improcedentes os embargos à execução opostos pelo ora agravado. Daí porque, se revela equivocado, concessa venia, o fundamento para inadmissão do recurso especial, albergado pela decisão agravada, no sentido de que teria havido inovação recursal e preclusão quanto ao momento de argüir a cobrança do IPTU pela alíquota mínima. Observa-se nos embargos declaratórios que a Municipalidade trouxe à colação arestos do Supremo Tribunal Federal que tratam da questão relativo ao alcance da declaração de inconstitucionalidade do IPTU a partir da edição da EC29/2000. Em todos aqueles julgados foi aplicada a alíquota mínima no cálculo do IPTU considerado inconstitucional. No entanto, tais alegações municipais não foram consideradas pelo tribunal mineiro, que simplesmente rejeitou os declaratórios, dando ensejo à interposição do apelo especial por ofensa ao art. 535, II. (...) Portanto, a questão é relevante ao desate da causa e merecia ser apreciada pelo tribunal regional. Logo claríssima a negativa de prestação jurisdicional a macular o acórdão de origem e dar ensejo à declaração de sua nulidade. ...) Desta forma, tratando-se de hipótese idêntica, ou seja, caso em que o tribunal de origem não sanou a omissão nos declaratórios aviados pelo Município, impõe-se o provimento do presente agravo de instrumento e do respectivo recurso especial, com a consequente decretação da nulidade do acórdão regional. Ante o exposto, requer o Município a reconsideração da decisão, ou a submissão do feito à Turma, para julgamento em colegiado. (...) (fls. 74/77). Tudo visto e examinado, decido. Impõe-se o juízo de retratação a que alude o artigo 259 do Regimento Interno do Superior Tribunal de Justiça, eis que houve equívoco na decisão agravada. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é firme no entendimento de que a parte deve vincular a interposição do recurso especial à violação do artigo 535 do Código de Processo Civil, quando, mesmo após a oposição de embargos declaratórios, o Tribunal a quo persiste em não decidir questões que lhe foram submetidas a julgamento, por força do princípio *tantum devolutum quantum appellatum* ou, ainda, quando persista desconhecendo obscuridade ou contradição arguidas como existentes no *decisum*. E, em estando configurada a violação do artigo 535 do Código de Processo Civil, impõe-se a declaração de nulidade do acórdão que apreciou os embargos declaratórios, a fim de que os vícios no *decisum* sejam sanados. Nesse sentido, vale conferir o seguinte precedente jurisprudencial: "PROCESSUAL CIVIL – APELAÇÃO - JULGAMENTO - OMISSÃO ACERCA DE QUESTIONAMENTO SUSCITADO NAS RAZÕES RECURSAIS. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO OPOSTOS COM O OBJETIVO DE PREQUESTIONAMENTO - REJEIÇÃO - FUNDAMENTO INCONSISTENTE - VIOLAÇÃO AO ARTIGO 535 DO CPC. Suscitada, nas razões recursais da apelação, questão relevante para o deslinde da controvérsia, se não for examinada no respectivo julgamento, a omissão enseja a interposição de embargos declaratórios com o fito de prequestionamento. Se o Tribunal a quo persistir na omissão, ao fundamento inconsistente de que não há necessidade de mencionar o dispositivo legal discutido, porque o preceito nele contido é estudado e analisado, configura-se violação ao artigo 535 do CPC, justificando-se a nulidade do *decisum*. Recurso provido." (REsp

319127/DF, Rel. Ministro GARCIA VIEIRA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 21/06/2001, DJ 27/08/2001 p. 236). Registre-se, ainda, por oportuno, que a Excelsa Corte Especial do Superior Tribunal de Justiça é firme na imprescindibilidade da oposição de embargos declaratórios para fins de prequestionamento da matéria, mesmo quando a questão federal surja no acórdão recorrido. A propósito, confira-se o seguinte precedente: "Prequestionamento. A necessidade de que o tema haja sido versado no acórdão, para ensejar recurso especial, é da natureza desse recurso, decorrendo dos termos em que constitucionalmente previsto. É de exigir-se, ainda quando se trate de vício do próprio julgamento. Se o aresto nele incidiu sem que haja, entretanto, manifestação a respeito, necessária a apresentação de embargos declaratórios para que o Tribunal enfrente a matéria." (EResp 99796/SP, Rel. Ministro EDUARDO RIBEIRO, CORTE ESPECIAL, julgado em 16/06/1999, DJ 04/10/1999 p. 36). Outro não é o entendimento consagrado na Egrégia Primeira Seção desta Corte, valendo anotar, por todos, o seguinte precedente jurisprudencial: "PROCESSUAL CIVIL. JULGAMENTO EXTRA PETITA. VIOLAÇÃO ORIGINADA NO JULGAMENTO DA APELAÇÃO. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. INDISPENSÁVEL A OPOSIÇÃO DE EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. SÚMULA 168/STJ. 1. Hipótese em que a Primeira Turma não conheceu da suposta decisão extra petita por ausência de prequestionamento, consignando que, mesmo se ocorrer ofensa à legislação federal no julgamento da Apelação, cabe à parte opor Embargos de Declaração. Paradigma que dispõe que nas "situações em que o vício se acha inserido no próprio acórdão recorrido é dispensável o prequestionamento". 2. Jurisprudência do STJ que se pacificou no sentido do acórdão embargado, pois, ainda que a alegada violação à lei federal tenha origem no aresto atacado, é indispensável a oposição de aclaratórios para buscar o pronunciamento do Tribunal de origem sobre a questão suscitada, viabilizando o acesso à instância extraordinária. Aplicação da Súmula 168/STJ. 3. Não procede a afirmação dos embargantes de que, à época da interposição do Recurso Especial (1997), a jurisprudência era pacífica em sentido diverso. Há vários precedentes do STJ, anteriores ao REsp, na linha do acórdão recorrido. 4. Embargos de Divergência de que não se conhece." (EResp 162501/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 10/09/2008, DJe 05/03/2009). É esta a letra do acórdão impugnado, verbis: "Trata-se de apelação interposta por JOÃO CARLOS BRANT contra a r. sentença proferida nos autos dos embargos à execução fiscal por ele opostos contra a FAZENDA PÚBLICA DO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE, que julgou improcedente o pedido, condenando o embargante nas custas e em honorários de R\$500,00 (fl. 58/69). Nas razões de recurso, aduz o apelante, em síntese, que o IPTU cobrado se funda em Lei Municipal inconstitucional, por fixar alíquotas progressivas antes da Emenda Constitucional que o permitiu; que os serviços a que se referem as taxas são indivisíveis; e que a Taxa de Limpeza Pública tem como base de cálculo elemento integrante da base de cálculo do IPTU (fl. 73/83). A apelada ofereceu contrarrazões, em óbvia contrariedade (fl. 86/105). Conheço da apelação, uma vez que estão presentes os pressupostos para sua admissão. Quanto ao argumento de inconstitucionalidade do IPTU, pela progressividade das alíquotas, encontra-se pacificada, por súmula do Supremo Tribunal Federal, a tese de que, anteriormente ao advento da Emenda Constitucional nº 29/2000, era inconstitucional toda lei municipal que prescrevesse alíquotas progressivas para o IPTU, fora da previsão constitucional do art. 182, § 4º, II. Este é o teor da Súmula nº 668 do STF: "É inconstitucional a lei municipal que tenha estabelecido, antes da emenda constitucional 29/2000, alíquotas progressivas para o IPTU, salvo se destinada a assegurar o cumprimento da função social da propriedade urbana." Considero, portanto, indevido o imposto relativo ao ano de 1996, porquanto calculado com base na redação original da Lei Municipal 5.641/1989, que estabelecia uma progressividade inconstitucional para a alíquota de IPTU dos imóveis edificados, com evidente base na capacidade contributiva dos contribuintes. Prende-se a questão em se esclarecer, in casu, se a Lei Municipal 7.633/1998, editada antes da Emenda Constitucional nº 29/2000, estabeleceu alíquotas progressivas ou simplesmente diferenciadas, nos termos em que alega a Fazenda Pública nas contra-razões de apelação. Entendo, na linha adotada pelo Supremo Tribunal Federal, que a tabela III, da Lei Municipal nº 5.641/1989, alterada pela Lei 7.633/1998, não institui uma progressividade de alíquotas para o imposto predial e territorial urbano, dispondo, tão-somente, de modo diferenciado para a tributação dos imóveis situados em Belo Horizonte, tendo, por parâmetro, não a capacidade contributiva dos respectivos proprietários, mas características que se prendem diretamente ao próprio bem. Em outros termos, tenho que não se distanciou, a legislação municipal, da natureza real do imposto em foco. E as características eleitas, de seu lado, prendem-se com a função social de cada propriedade que, nos termos do § 2º do art. 182 da Constituição da República, é dada pelo Plano Diretor Municipal. Considerando o Plano Diretor como Lei Municipal primária, no tocante à ordenação do espaço urbano local, e que tem por objeto, dentre outros, a definição da vocação urbana de cada propriedade, para que cumpra esta sua função social, apresenta-se adequado ao disposto no art. 156, § 1º, da Constituição Federal, a fixação, como parâmetro diferenciador das alíquotas do Imposto Predial e Territorial Urbano, o tipo de uso - se residencial ou não -, bem como, para os imóveis não edificados, o critério da localização espacial da propriedade, tendo em vista a região da cidade onde se encontra, se com menos ou mais de três melhoramentos. O inciso II, do § 1º, do art. 156 da Carta Constitucional da República, com a redação determinada pela Emenda Constitucional nº 29/2000, veio apenas tornar expresso o que já se encontrava implícito na antiga redação do § 1º do citado art. 156 da Constituição, que

disponha: "O imposto previsto no inciso I poderá ser progressivo, nos termos de lei municipal, de forma a assegurar o cumprimento da função social da propriedade." Cito aresto do Supremo Tribunal Federal, a respeito: "AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. IPTU. DIVERSIDADE DE ALÍQUOTAS. PROGRESSIVIDADE. ALEGAÇÃO IMPROCEDENTE. Diversidade de alíquotas para a cobrança do IPTU, em virtude de tratar-se de imóvel edificado, não-edificado, residencial ou comercial. Progressividade de tributo. Alegação improcedente. Precedente." (STF, Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 432989/MG, 2ª Turma, Relator Ministro Eros Grau, j. 28/03/2006). O fato, por exemplo, de os imóveis situados em zona nobre da cidade serem adquiridos por pessoas de maior poder aquisitivo é secundário para a análise em questão, não sendo determinante na fixação das alíquotas do imposto. Estar situado o imóvel em área dotada de maior número de melhoramentos urbanos determina uma alíquota maior para o imposto, independentemente do fato de, também por essa mesma razão, ser o imóvel mais valorizado e, portanto, adquirido por pessoas de maior poder aquisitivo - são situações paralelas, decorrentes da mesma situação fática: a localização privilegiada do imóvel. E acrescenta-se o fato das alíquotas mais altas incidirem sobre imóveis não edificados, e que, portanto, encontram-se na contramão da direção constitucional e legal da ordenação dos espaços urbanos habitáveis, que repudia a retenção especulativa da propriedade imobiliária urbana, chegando à previsão de penas, para tais comportamentos, que variam do parcelamento e da edificação compulsórios, passando pela fixação da alíquota progressiva de IPTU no tempo e chegando à desapropriação-sanção (art. 182, §4º da Constituição Federal e Lei 10.257/2001). O exposto reflete, de modo ainda mais direto, a vinculação do critério legal adotado pela legislação municipal de Belo Horizonte para as alíquotas do IPTU, ao princípio da função social da propriedade. Os imóveis edificados, pelos mesmos fundamentos retro expostos, sujeitam-se a alíquotas diferenciadas em função do tipo de uso, se residencial ou não residencial. É clara a vinculação do critério à vocação de uso do imóvel, e não à capacidade contributiva do seu proprietário. Assim, os valores relativos aos impostos dos anos de 1999 e 2000, conquanto anteriores à Emenda Constitucional 29/2000, tiveram por base a Lei Municipal 7.366/1998, que alterou a respectiva base de cálculo e retirou a anterior progressividade, instituindo uma diferenciação que, nos termos da fundamentação já expandida, entendo constitucional. De modo que, no tocante ao IPTU, deve-se dar provimento à apelação apenas para excluir da execução fiscal os valores relativos ao ano de 1996. A Taxa de Fiscalização de Aparelho de Transporte, criada pelo art. 15 da Lei Municipal 5.641/1989, tem como fato gerador a fiscalização exercida sobre a instalação, conservação e funcionamento de elevadores de passageiros e cargas, alçapões, monta-cargas, escadas rolantes, planos inclinados móveis e outros aparelhos de movimentação, tendo como contribuinte o proprietário, titular do domínio útil, ou o possuidor de imóvel que instale, ou mantenha instalado, qualquer dos aparelhos de transporte enumerados no art. 15, conforme previsto no art. 16 da Lei Municipal 5.641/1989. Assim, não procede a afirmação de que o serviço a ser remunerado pela TAFT é indivisível. Não procede, também, a alegação de que a base de cálculo da TAFT coincidiria com a do IPTU. A TAFT é cobrada à razão de duas Unidades Fiscais da Prefeitura de Belo Horizonte (UFPBH), por ano, por aparelho instalado (art. 17, da Lei 5.641/1989), não havendo qualquer alusão ao valor venal, ou à área do imóvel. No tocante à Taxa de Limpeza Pública, cumpre ressaltar que não é qualquer serviço público que possibilita a tributação por via de taxa de serviço, mas tão-somente o serviço público específico, singular e divisível, conforme, aliás, preceitua a segunda parte do inciso II do artigo 145 da Constituição Federal. O que caracteriza o tributo taxa é a especificação quanto ao serviço prestado e a individualização quanto à pessoa beneficiada. Não se configuram como serviços específicos nem divisíveis aqueles que são prestados "uti universi" e não "uti singuli". Os serviços públicos gerais, ditos também universais, são os prestados "uti universi", isto é, indistintamente a todos os cidadãos. Eles alcançam a comunidade considerada como um todo, beneficiando número indeterminado (ou pelo menos indeterminável) de pessoas. É o caso dos serviços de iluminação, limpeza e conservação de vias públicas, que não podem ser custeados por meio de taxas, mas, sim, das receitas gerais do Estado, representadas basicamente pelos impostos. Ademais, a Taxa de Limpeza Pública toma como base de cálculo o mesmo fator do IPTU, violando a norma do art. 145, § 2º, da Constituição Federal. A referida taxa é inconstitucional, pelos defeitos de sua estrutura e pela evidência de que a respectiva base de cálculo se confunde com a do próprio IPTU, vale dizer, os serviços de limpeza pública não possuem o caráter de especificidade e divisibilidade imprescindíveis à instituição válida de taxas a eles correspondentes. Prevalece a tese de que a conservação e limpeza das vias públicas, inclusive de bueiros, beneficia a coletividade como um todo, a todos os que transitam no local, e não apenas a quem possui imóvel naquela área. Por isso, deve ser suportada com os recursos dos impostos e não com os recursos de taxa indevidamente cobrada daqueles que possuem imóvel no local. Nesse ponto, portanto, merece provimento o apelo. Com esses fundamentos, DOU PARCIAL PROVIMENTO À APELAÇÃO, reformando parcialmente a sentença, para acolher em parte os embargos e excluir da execução fiscal os valores relativos ao IPTU de 1996 e à Taxa de Limpeza Pública. Custas de primeiro e segundo grau à razão de 50% pelo apelante, mantidos os honorários fixados na sentença, já se considerando a sucumbência recíproca. É como voto." (fls. 17/23). E esta, a dos embargos de declaração: "(...) A recorrente alega haver omissão no acórdão recorrido, consistente na determinação de exclusão dos valores de IPTU relativos ao exercício de 1996,

argumentando no sentido de que cabível é a condenação do embargado na alíquota mínima (fl. 123/127). (...) Inicialmente, registro que o recurso de embargos de declaração somente deve ser acolhido quando, na decisão embargada, verificar-se a existência de obscuridade, contradição ou omissão, mesmo que tenham sido aviados com a finalidade de prequestionamento, conforme remansosa jurisprudência. Afinal, os declaratórios não visam à reforma do julgado, assim como não permitem que se rediscuta a matéria decidida. O acórdão embargado adotou fundamentação bastante não se omitiu sobre nenhuma questão a ser decidida. Sequer foram ventiladas pela embargante as razões que agora oferece para a condenação do embargado em alíquota mínima, de modo que omissão inexistente. Insurge-se a embargante contra o resultado do julgamento, pretendendo uma nova apreciação da matéria, o que extrapola os limites dos declaratórios. (...)" (fls. 31/32). In casu, ao que se tem dos autos, a questão referente à aplicação da alíquota mínima no cálculo do IPTU, que surgiu mesmo em razão do julgamento da apelação que reformou parcialmente a sentença e foi trazida nas razões dos embargos de declaração opostos, não foi objeto de decisão pelo acórdão impugnado. Dessa forma, o Tribunal a quo omitiu-se em ponto sobre o qual deveria ter se pronunciado, sendo cabível, portanto, a oposição de embargos de declaração que deveriam ter sido acolhidos, a fim de se sanar a irregularidade. Nesse sentido: "PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. DIVERGÊNCIA ENTRE TURMAS DA MESMA SEÇÃO. NÃO CONHECIMENTO. QUESTÃO FEDERAL SURGIDA NO JULGAMENTO DA CORTE DE ORIGEM. NECESSIDADE DE OPOSIÇÃO DE EMBARGOS DE DECLARAÇÃO PARA ENSEJAR A VIA DO RECURSO ESPECIAL. Se a questão federal surgir no julgamento da apelação, sem que a Corte de origem se pronuncie sobre ela, incumbe à parte provocar o seu exame mediante embargos declaratórios, sob pena de se fechar a via do recurso especial à falta de prequestionamento. Embargos não conhecidos quanto ao dissenso entre Turmas da mesma Seção, com remessa dos autos ao órgão competente. Rejeitados os segundos embargos." (REsp 103746/CE, Rel. Ministro JOSÉ ARNALDO DA FONSECA, CORTE ESPECIAL, julgado em 15/09/1999, DJ 18/10/1999 p. 197). "ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL – ATIVOS RETIDOS – APLICAÇÃO PRO RATA DO EXPURGO DE ABRIL DE 1990 – OMISSÃO – QUESTÃO SURGIDA APENAS NO ACÓRDÃO QUE DEU PROVIMENTO À APELAÇÃO DO Poupador – VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC – RETORNO DOS AUTOS – NECESSIDADE. 1. A teor da jurisprudência desta Corte, somente a existência de omissão relevante à solução da controvérsia, não sanada pelo acórdão recorrido, caracteriza a violação do art. 535 do CPC. 2. Não se deve confundir correção monetária do mês de março/90 com o expurgo inflacionário do mês de março (IPC) a ser aplicado na correção monetária de abril/1990. 3. A omissão apontada pelo BACEN diz respeito à inexistência do crédito antes do dia 23 de abril de 1990, razão pela qual os expurgos não poderiam ser aplicados pelo período inteiro. 4. Tendo o recorrente interposto o presente recurso por ofensa ao art. 535, II do CPC, e em face da relevância da questão suscitada, torna-se necessário o debate acerca de tais pontos. Recurso especial provido a fim de que os autos retornem ao Tribunal a quo para o julgamento completo dos embargos de declaração opostos." (REsp 1047389/PR, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 09/03/2010, DJe 18/03/2010). "PROCESSO CIVIL - QUESTÕES SURGIDAS NO ACÓRDÃO LOCAL - EMBARGOS DECLARATÓRIOS - OMISSÃO VERIFICADA - VIOLAÇÃO AO ART. 535 DO CPC. "se a questão federal surgir no julgamento da apelação, sem que a Corte de origem se pronuncie sobre ela, incumbe à parte provocar o seu exame mediante embargos declaratórios, sob pena de se fechar a via do recurso especial à falta de prequestionamento." (REsp 103.746/JOSÉ ARNALDO). Com isso, a simples rejeição de embargos declaratórios sem o exame da alegação relativa a questões supostamente surgidas no julgamento do acórdão embargado viola o Art. 535 do CPC." (REsp 989154/RS, Rel. Ministro HUMBERTO GOMES DE BARROS, TERCEIRA TURMA, julgado em 12/02/2008, DJe 13/05/2008). "AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. VIOLAÇÃO AO ART. 535 DO CPC. OMISSÃO VERIFICADA. Não tendo sido apreciada, pelo e. Tribunal de origem, a questão relativa ao princípio da reserva de plenário, surgida no julgamento do recurso de apelação, devem os autos retornar à e. Corte local para que seja suprida a omissão, por meio de novo julgamento. Agravo regimental desprovido." (AgRg no REsp 902893/MS, Rel. Ministro FELIX FISCHER, QUINTA TURMA, julgado em 08/11/2007, DJ 10/12/2007 p. 431). "PROCESSUAL CIVIL - AÇÃO ORDINÁRIA - LINHAS INTERESTADUAIS - APELAÇÃO JULGADA PREJUDICADA - DIVERSIDADE E DIFERENCIAÇÃO DAS LINHAS - TEMA DE APRECIÇÃO OBRIGATÓRIA - FALTA DE REVISOR - AUSÊNCIA DE PUBLICAÇÃO DA PAUTA DE JULGAMENTO - QUESTÕES SURGIDAS QUANDO DO JULGAMENTO DA APELAÇÃO - VIOLAÇÃO AO ART. 535 DO CPC CONFIGURADA - RETORNO DOS AUTOS AO TRIBUNAL "A QUO" - PRECEDENTES. - Não tendo o Tribunal "a quo" se pronunciado sobre a questão relativa à diversidade e diferenciação entre as linhas licitadas e as discutidas nos autos, caracteriza-se a afronta ao art. 535 do CPC, impondo-se a anulação do v. acórdão proferido nos embargos. - A falta de pronunciamento sobre questões federais surgidas quando do julgamento da apelação e suscitadas em sede de aclaratórios, igualmente caracteriza a violação ao art. 535 do CPC. - Recurso especial conhecido e provido para anular o acórdão dos aclaratórios, a fim de que outro seja prolatado com a apreciação e decisão das questões suscitadas." (REsp 757718/RJ, Rel. Ministro FRANCISCO PEÇANHA MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 18/10/2005, DJ 12/12/2005 p. 342). Pelo exposto, com fundamento no artigo 259 do Regimento

vinculado e, pois, obrigado a fazê-lo no mais breve período, evitando-se que a resistência do proprietário inadimplente se sobreponha ao interesse público em observar a ordem urbanística da cidade.

Note-se que, para reforçar essa linha de argumentação, o Estatuto não deu qualquer faculdade ao ente municipal quanto a aplicar ou não o *IPTU* progressivo no tempo. (...) Restou clara a *obrigação* , e não a *opção* do ente municipal. Ora, não faria sentido que o legislador, diante do descumprimento da obrigação, compelissem o Município a aplicar o *IPTU* progressivo no tempo e apenas lhe facultasse promover a desapropriação, quando para ambas as medidas há identidade quanto ao pressuposto (a omissão do proprietário em parcelar ou edificar) e ao objetivo (a observância da ordem urbanística e do plano diretor da cidade).³⁸

Percebe-se, portanto, que a aplicação da desapropriação-sanção se trata de *dever-poder* , de exercício da “função administrativa em sentido estrito”³⁹ pelo administrador público, desde que a conduta do proprietário se enquadre no conceito desta infração por nós formulado: *o proprietário que deixar de edificar, de utilizar, ou que subutilizar imóvel urbano viola a função social da propriedade urbana e impede a execução plena da política de desenvolvimento urbano prevista no plano diretor.* ⁴⁰

IV. A DESAPROPRIAÇÃO-SANÇÃO NA JURISPRUDÊNCIA DO STF

Pretende-se, neste ponto, trazer algumas decisões jurisprudências de alguns tribunais brasileiros.

O Supremo Tribunal Federal, ao julgar o Recurso Extraordinário nº 161552/SP, relatado pelo Min. Ilmar Galvão, e julgado em 11 de novembro de 1997, assim ementou o julgado:

MUNICÍPIO DE SALTO. IMÓVEL URBANO. DESAPROPRIAÇÃO POR UTILIDADE PÚBLICA E INTERESSE SOCIAL. ACÓRDÃO QUE DECLAROU A SUA ILEGALIDADE, POR AUSÊNCIA DE PLANO DIRETOR E DE NOTIFICAÇÃO PRÉVIA AO PROPRIETÁRIO PARA QUE PROMOVESSE SEU ADEQUADO APROVEITAMENTO, NA FORMA DO ART. 182 E

Interno do Superior Tribunal de Justiça, reconsidero a decisão de fls. 64/68 e, com base no artigo 544, parágrafo 3º, do Código de Processo Civil, conheço do agravo para dar provimento ao próprio recurso especial para, anulando o acórdão que apreciou os embargos declaratórios, determinar o retorno dos autos ao Tribunal a quo, a fim de que seja devidamente analisada a questão deduzida nas razões dos embargos referente à aplicação da alíquota mínima no cálculo do IPTU. Publique-se. Intimem-se. Brasília, 08 de outubro de 2010. Ministro Hamilton Carvalhido, Relator.

³⁸. CARVALHO FILHO, José dos Santos. Op. cit., p. 139.

³⁹. Trata-se de exercício da “função administrativa em sentido estrito”, conceituada por Daniel Ferreira da seguinte maneira: “**função administrativa “stricto sensu” é o “dever-poder” operativo, exercitado no uso das prerrogativas públicas e em nome da coletividade, concretizador dos comandos primários, gerais e abstratos contidos na norma legislativa ou, excepcionalmente, na norma constitucional**”. FERREIRA, Daniel. **A função administrativa e seu regime jurídico**. Curitiba: Faculdade de Direito de Curitiba, 1999. p. 21. Negritos e itálico no original.

⁴⁰. Trata-se de proposta conceitual por nós formulada a partir do art.182, parágrafos e incisos, da Constituição Federal.

PARÁGRAFOS DA CONSTITUIÇÃO. Descabimento, entretanto, dessas exigências, se não se está diante da desapropriação-sanção prevista no art. 182, § 4º, III, da Constituição de 1988, mas de ato embasado no art. 5º, XXIV, da mesma Carta, para o qual se acha perfeitamente legitimada a Municipalidade. Recurso conhecido e provido.⁴¹

O Pretório Excelso apreciou o Recurso Extraordinário em tela com base no fato de que o tribunal *a quo*, qual seja, Tribunal de Justiça de São Paulo, o qual tratou desapropriação de propriedade urbana realizada pelo Município de Salto como se fosse a desapropriação-sanção prevista no inc. III, § 4º, do art. 182, da Constituição Federal de 1988, mas que, em verdade, trata-se da modalidade prevista no art. 5º, inc. XXIV, da Carta Magna.

Veja-se o ponto que ensejou a interposição do recurso extraordinário, por meio de citação de trechos do voto-condutor:⁴²

De ver-se, se maior esforço, que o acórdão tratou a desapropriação em tela como concretização da pena prevista no art. 182, § 4º, inc. III, da Constituição Federal, em ace do descumprimento, pela propriedade urbana, de sua função social.

Essa desapropriação-sanção, na verdade é que tem por pressuposto, além da existência de plano diretor, a edição de lei específica contendo exigência, nos termos da lei federal, do adequado aproveitamento do imóvel urbano, caso em que a indenização será em títulos da dívida pública, de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos.

Um exame dos autos revela, todavia, que se está diante de modalidade de desapropriação prevista no art. 5º, XXIV, da Carta de 1988, a qual, como se sabe, é indenizada em dinheiro e está condicionada tão-somente à ocorrência de necessidade ou utilidade pública (desempenho de atividade pública), ou de interesse social (progresso social e desenvolvimento da sociedade).

No caso, aliás, houve cumulação de utilidade pública com interesse social, posto haver o decreto expropriatório (fl. 16) explicitado destinar-se o imóvel não apenas à construção de escola, creche, estádio e centro esportivo, abertura de vias e logradouros, mas também à construção de casas populares.

Para ambas as modalidades de desapropriação, conforme observado pela sentença (fl. 73), achava-se legitimada a Municipalidade, mostrando-se, por isso, inteiramente descabida a exigência, feita pelo acórdão, de plano diretor aprovado pela Câmara Municipal, e de prévia notificação ao proprietário do imóvel para que promovesse seu adequado aproveitamento, sendo, de outra parte, irrelevante que se trate de propriedade produtiva ou improdutiva.

Ante o exposto, é fora de dúvida haver o acórdão aplicado ao caso, de modo equivocado, as normas contidas no art. 182 e parágrafos, da Constituição. (fls. 871 e 872 daqueles autos).

Destaca-se que, além dos fundamentos do Min. Ilmar Galvão, que não foi obedecido o procedimento estatuído no § 4º, do art. 182, da Constituição Federal, pois devem ser

⁴¹. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 161552 / SP, Relator(a): Min. ILMAR GALVÃO, Primeira Turma, julgado em 11/11/1997, DJ 06-02-1998 PP-00032 EMENT VOL-01897-04 PP-00867).

⁴². BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 161552 / SP. Voto do relator Min. Ilmar Galvão. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=213826>. Acesso em 16 de março de 2013. p. 871-872.

aplicados, sucessivamente, os mecanismos coercitivos para propiciar a adequação da propriedade urbana às exigências estipuladas no plano diretor da cidade, nos termos do § 2º, a saber:

§ 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.

Portanto, ainda que assistisse razão ao ilustre Min. Ilmar Galvão, outro fundamento do recurso extraordinário em apreço seria a desobediência da ordem prevista nos inc. I, II e III do § 4º, do art. 182, da Constituição Federal de 1988.

CONCLUSÃO

A Constituição Federal outorgou competência aos Municípios brasileiros para estipular os critérios mínimos e máximos para o aproveitamento da propriedade urbana. Para tanto, deverão elaborar plano diretor.

Ainda que o art. 182, § 1º, da Constituição Federal de 1988 tenha estatuído que apenas os municípios com mais de vinte mil habitantes estão obrigados a editar plano diretor, só poderão utilizar os instrumentos jurídicos e políticos de desenvolvimento da política urbana previstos no art. 182, da Constituição, aqueles Municípios que tiverem aprovado e promulgado o respectivo plano diretor.

Por meio do plano diretor, o Município estipula o “coeficiente mínimo e máximo da ocupação do solo urbano”⁴³ e, com base nestes dados, poderá exigir a edificação e utilização do imóvel urbano para o fim de dar concretude à função social da propriedade urbana.

O desatendimento desses critérios implica na prática de uma postura infracional, nos termos do conceito formulado neste trabalho, qual seja: *o proprietário que deixar de edificar, de utilizar, ou que subutilizar imóvel urbano viola a função social da propriedade urbana e impede a execução plena da política de desenvolvimento urbano prevista no plano diretor.*

⁴³. MALUF, Carlos Alberto Dabus; MALUF, Adriana Caldas do Rego Freitas Dabus. **Comentários ao estatuto da cidade**: lei nº 10.527, de 10 de julho de 2001. São Paulo: Atlas, 2011. p. 72.

Esta conduta, segundo ensinamento de Hans Kelsen e Daniel Ferreira, acarretará em violação de dever jurídico – destinar o uso da propriedade ao atendimento da função social da propriedade – e, por isso, a constituição criou três sanções correlatas à desobediência do comando previsto no § 2º, do art. 182, da Constituição Federal: 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; incisos do § 4º, do art. 182, da Constituição.

Deste modo, sustentou-se, neste estudo, a constitucionalização da desapropriação-sanção, cuja aplicação é um dever da Administração Pública municipal, desde que verificada a desobediência aos coeficientes mínimos e máximos de utilização e ocupação do solo.

Para que se torne dever a aplicação da desapropriação sanção por parte da Administração Pública, faz-se necessário que, antes, tenha sido o proprietário notificado a compulsoriamente, edificar ou parcelar o solo; em seguida, e somente se não surtir efeito a primeira medida, instaurar o processo administrativo sancionador e, após, aplicar o IPTU progressivo no tempo. Por fim, caso tenha se passado os cinco anos de aplicação do IPTU progressivo sem que a propriedade tenha sido destinada ao atingimento pleno da função social da propriedade, deverá o Município instaurar processo administrativo para aplicação desta sanção, garantindo-se o devido processo legal nos termos do art. 5º, inc. LIV e LV, da Constituição da República.

Dessa forma, exsurge que o aspecto sancionatório da desapropriação-sanção reside no fato de que o objeto desta é a transferência da propriedade urbana do particular ao Poder Público municipal como correlação à prática da conduta típica infracional determinada pela Constituição, e conforme o conceito definido neste trabalho.

Portanto, a realização da desapropriação-sanção é um dever da Administração municipal, a qual visa punir o cidadão proprietário de terrenos urbanos que desatendam a função social da propriedade urbana, nos termos do plano diretor, e impeçam o desenvolvimento pleno das políticas urbanas, previstas no art. 182 da Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Cidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BEZNOS, Clóvis. Desapropriação em nome da política urbana. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coord.). **Estatuto da Cidade (comentários à lei nº 10.257/2001)**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

BRASIL. Constituição. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 21 de março de 2013.

_____. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em: 20 de março de 2013.

_____. Supremo Tribunal Federal. RE – Recurso Extraordinário nº 161552/SP – Relator Min. Ilmar Galvão. **Diário da Justiça da União**, Brasília, 06 de fevereiro de 1998. Disponível em: <www.stf.jus.br>. Acesso em: 20 de março de 2013.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Ag. Reg. em Ag. – Agravo Regimental em Agravo de Instrumento nº 1.305.770/MG. Relator Min. Hamilton Carvalhido. **Diário da Justiça da União**, Brasília, 13 de outubro de 2010. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/websecstj/decisoemonocraticas/frame.asp?url=/websecstj/cgi/revista/R.EJ.cgi/MON?seq=12405040&formato=PDF>. Acesso em: 21 de março de 2013.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao estatuto da cidade**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

COSTALDELLO, Angela Cassia. A propriedade privada, o urbanismo e as parcerias público-privadas: transformações e perspectivas. In: **Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDU**, Belo Horizonte, ano 4, nº 21, maio/jun. 2005. Disponível em: <http://bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=29861>. Acesso em: 18 de setembro de 2012.

DALLARI, Adilson Abreu. Instrumentos da política urbana. In: _____; FERRAZ, Sérgio (Coord.). **Estatuto da Cidade (comentários à lei nº 10.257/2001)**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coord.). **Estatuto da Cidade (comentários à lei nº 10.257/2001)**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Direito municipal**. 3. ed. São Paulo: RT, 2012.

FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu (Coord.). **Estatuto da Cidade (comentários à lei nº 10.257/2001)**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

FERREIRA, Daniel. Sanções administrativas: entre direitos fundamentais e democratização da ação estatal. In: **Revista de Direitos Fundamentais & Democracia**, Curitiba, vol. 12 nº 12, jul./dez. 2012. Disponível em: <<http://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/167>>. Acesso em: 15 de março de 2013.

_____. **Teoria geral da infração administrativa a partir da Constituição Federal de 1988**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

_____. Alternativas legais à sanção administrativo-ambiental: uma eventual questão de dignidade da pessoa humana e de sustentabilidade da atividade empresarial. In: **Revista Jurídica**, Curitiba, v. 22, n. 6, 2009. Disponível em: <http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/99>. Acesso em: 06 de março de 2013.

_____. **Sanções administrativas**. São Paulo: Malheiros, 2001.

_____. **A função administrativa e seu regime jurídico**. Curitiba: Faculdade de Direito de Curitiba, 1999

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. 7. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2006

MALUF, Carlos Alberto Dabus; MALUF, Adriana Caldas do Rego Freitas Dabus. **Comentários ao estatuto da cidade: lei nº 10.527, de 10 de julho de 2001**. São Paulo: Atlas, 2011

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2008

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2012.

MELLO, Rafael Munhoz de. **Princípios constitucionais de Direito Administrativo Sancionador**. São Paulo: Malheiros, 2007.

OLIVEIRA, Régis Fernandes de. **Comentários ao estatuto da cidade**. São Paulo: RT, 2005.

SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à constituição**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

TÁCITO, Caio. Problemas atuais da desapropriação. In: **Temas de Direito Público (estudos e pareceres)**. Rio de Janeiro: Renovar, 1997, 1º vol.