

**A NOVA DISCIPLINA DAS DESAPROPRIAÇÕES:  
AS MEDIDAS COMPENSATÓRIAS DESTINADAS  
À GARANTIA DO DIREITO À MORADIA E A NOVA  
DISCIPLINA DOS JUROS COMPENSATÓRIOS  
COMO MEDIDA PARA PRESTIGIAR A FUNÇÃO  
SOCIAL DA PROPRIEDADE**

---

---

## Andre Luiz dos Santos Nakamura\*

---

**Resumo:** O presente artigo pretende abordar a nova disciplina da desapropriação trazida pela Medida Provisória 700/2015, que alterou o Decreto-lei n. 3.365/41. Serão objeto de análise os motivos que levaram à alteração do marco legal das desapropriações e as principais inovações trazidas, em especial a proteção ao direito à moradia trazida pela novel legislação, bem como a nova disciplina dos juros compensatórios. Inicialmente serão analisadas as medidas compensatórias destinadas a assegurar o direito de moradia do ocupante irregular do imóvel, objeto da ação expropriatória. Depois, será examinada a nova disciplina dos juros compensatórios; estes, a partir de agora, têm a natureza de indenização dos lucros cessantes e dependem da prova do efetivo prejuízo. Serão considerados também os acertos e erros da nova disciplina legal das desapropriações.

**Palavras-chave:** desapropriação; direito à moradia; juros compensatórios.

## 1 Introdução

Conforme se verifica a exposição de motivos da Medida Provisória (MP) 700/2015, a razão pela qual esta foi editada foi a necessidade de ampliar a infraestrutura nacional. De fato, o Brasil necessita incrementar a infraestrutura nacional.

Um estudo recente do World Economic Forum (WEF) (2015), que avalia a competitividade dos países, mostrou que o Brasil está apenas em 76º lugar no item *Qualidade da Infraestrutura* em geral, atrás de países como Guatemala (67º), Costa Rica (73º) e México (65º), e muito longe do primeiro colocado (Hong Kong). Deve o Estado

---

\* Doutorando em Direito Político e Econômico na Universidade Presbiteriana Mackenzie (UPM). Mestre em Direito do Estado pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Especialista em Direito Processual Civil pela Escola Superior da Procuradoria Geral do Estado. Bacharel em Direito pela UPM. Procurador do Estado de São Paulo. Professor de Direito do Estado na Universidade Paulista (Unip).

brasileiro, com urgência, criar uma política pública eficiente de implantação de infraestrutura, sob pena de inviabilizar o desenvolvimento nacional e a redução das desigualdades, objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil insculpidos no Art. 3º da Constituição Federal. De acordo com Bercovici (2015, p. 17-26), “quando o Estado se afasta, terceiriza ou abandona a infraestrutura, as vítimas são sempre os economicamente mais vulneráveis, ampliando a marginalização e a exclusão”.

Para incrementar a infraestrutura nacional, foi lançado o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Entretanto, dos 101 projetos de saneamento do PAC, apenas 4% das obras haviam sido concluídas até 2010.

Posteriormente, em 2010, foi lançado o Plano de Investimento em Logística (PIL), o qual tinha por objetivo principal atrair a iniciativa privada para o investimento em infraestrutura. Na primeira fase do PIL, anunciada em agosto de 2012, havia a previsão de investimentos de R\$ 133 bilhões apenas em rodovias e ferrovias. Entretanto, quase nada do projetado foi concluído. Então, no final de 2014, o Governo Federal lançou a segunda fase do PIL (BRASIL, 2015a), com previsão de investimentos de R\$ 198,4 bilhões nos próximos anos. De acordo com o referido plano, o Governo Federal vai conceder à iniciativa privada aeroportos, rodovias, ferrovias e portos. A finalidade do programa é modernizar parte da infraestrutura do país. Para essa nova fase, o governo promete mudanças para atrair os investidores e reduzir as chances de novas frustrações. Entretanto, com a crise econômica que se instalou em 2015, nenhum dos projetos da segunda fase do PIL foram contratados.

Para possibilitar a expansão das obras de infraestrutura foram realizadas alterações no Regime Diferenciado de Contratação para as obras do Programa de Aceleração do Crescimento. Criou-se as figuras dos contratos por desempenho, propostas de manifestação de interesse, contratações integradas, entre outras. Com os aumentos das obras públicas, verificou-se um aumento do ajuizamento do número de desapropriações. E, percebeu-se que os maiores atrasos nas obras decorriam da lentidão do processo de desapropriação, razão pela qual tentou-se atualizar a legislação sobre o tema.

## **2 A garantia do direito à moradia na desapropriação**

A grande novidade da MP 700/2015 é a introdução de uma disciplina legal visando à proteção ao morador de baixa renda não proprietário do imóvel desapropriado.

Segundo consta da exposição de motivos da MP 700/2015 (BRASIL, 2015b), houve a “humanização da desapropriação de expropriados de baixa renda”. Ainda segundo a exposição de motivos, tal necessidade seria uma das “reivindicações históricas dos movimentos sociais”.

Houve a criação de uma disciplina que visa à proteção do possuidor de baixa renda, com o estabelecimento de regras que irão nortear a remoção de morador vulnerável ou de baixa renda de assentamentos sujeitos a regularização fundiária

---

A NOVA DISCIPLINA DAS DESAPROPRIAÇÕES: AS MEDIDAS  
COMPENSATÓRIAS DESTINADAS À GARANTIA DO DIREITO À MORADIA  
E A NOVA DISCIPLINA DOS JUROS COMPENSATÓRIOS COMO MEDIDA  
PARA PRESTIGIAR A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

---

de interesse social, visando reconhecer seus direitos e garantir medidas compensatórias para assegurar o restabelecimento da família em sua nova moradia.

Houve a preocupação do legislador em assegurar, nas obras de infraestrutura, o direito à moradia. A infraestrutura tem por finalidade o desenvolvimento de uma sociedade. Este, porém, não pode ser visto somente no aspecto econômico, mas também no seu aspecto social. O desenvolvimento da infraestrutura não pode ocasionar a perda da moradia, ainda que irregular, de pessoas carentes. O Art. 6º da Constituição Federal consagrou o direito à moradia como um direito fundamental que deve, assim, ser assegurado pelo Estado. Sobre o direito à moradia:

Esse é daqueles direitos que têm duas faces: uma *negativa* e uma *positiva*. A primeira significa que o cidadão não pode ser privado de uma moradia, nem impedido de conseguir uma, no que importa a abstenção do Estado e de terceiros. A segunda que é a nota principal do direito à moradia consiste no direito de obter uma moradia digna e adequada, revelando-se como um direito positivo de caráter prestacional, porque legitima a pretensão do seu titular à realização do direito por via de ação positiva do Estado (SILVA, 2007, p. 186).

O Art. 4º-A do Decreto-lei n. 3.365/41 previu que quando o imóvel a ser desapropriado estiver ocupado por população de baixa renda, de forma mansa e pacífica, há, pelo menos, cinco anos, em imóveis situados em Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis) ou em áreas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios declaradas de interesse para implantação de projetos de regularização fundiária de interesse social, o ente expropriante deverá prever, no planejamento da ação de desapropriação, medidas compensatórias.

As medidas compensatórias incluem a realocação de famílias em outra unidade habitacional, a indenização de benfeitorias ou a compensação financeira suficiente para assegurar o restabelecimento da família em outro local. Tal previsão é adequada e compatível com a função social da propriedade, o direito social à moradia, bem como está em consonância com as práticas já adotadas em projetos financiados com recursos internacionais.

A Lei das Desapropriações (Decreto-lei n. 3.365/41) não disciplinava o pagamento de direitos de possuidores; apenas o proprietário era elencado como o titular do direito de levantar o depósito da indenização. Em regra, o âmbito de cognição da ação expropriatória não comportava discussão sobre domínio, posse ou direito a usucapir o imóvel. Os possuidores seriam partes ilegítimas para figurarem no processo expropriatório. Estes teriam direitos que deveriam ser exercidos apenas contra os titulares do domínio sobre o imóvel expropriado, mediante ação de usucapião, não sendo possível a inclusão de direitos de terceiros no âmbito da ação expropriatória, conforme entendimento anteriormente firmado pela Jurisprudência:

DESAPROPRIAÇÃO: Intervenção voluntária de terceiro – Alegação de ser possuidor e titular das benfeitorias – Defesa de direito próprio, conflitante com os interesses do expropriado – Intervenção impugnada pelo expropriante e expropriado – Indicação do

réu que incumbe ao expropriante – Demanda que não comporta discussão sobre o domínio – Exclusão da relação processual – Agravo não provido. (Agravo de Instrumento n. 48.518-5 – São Paulo – 8ª Câmara de Direito Público – Relator: Antônio Villen – 03.09.97 - V.U. \*741/429/05)

Entretanto, o entendimento apresentado foi se alterando aos poucos. Em razão da proteção constitucional ao direito de moradia previsto no Art. 6º da Constituição Federal, começou-se a prestigiar o direito dos possuidores, independentemente da existência de título de propriedade. Assim, apesar do Decreto-lei n. 3.365/41 não prever em sua redação originária o direito à indenização dos possuidores, o Judiciário começou a garantir a estes o direito à indenização:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. INTERVENÇÃO DO ESTADO NA PROPRIEDADE. DESAPROPRIAÇÃO. POSSE. INDENIZAÇÃO AO DETENTOR DA POSSE. POSSIBILIDADE. ART. 463 DO CPC. NÃO VIOLAÇÃO. DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL. NÃO CONFIGURAÇÃO. SÚMULA 83/STJ. 1. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é assente em assegurar ao possuidor o direito à indenização pela perda do direito possessório, sendo que a exigência do Art. 34 do Decreto-lei n. 3.365/41 impõe-se quando há dúvida sobre o domínio decorrente de disputa quanto à titularidade do bem. 2. A oposição de que trata o Art. 34 do Decreto-lei n. 3.365/41 somente pode advir de terceiros possuidores de outro título suficiente para demonstrar a incerteza quanto ao domínio do bem, não podendo ser ajuizada a ação pelo expropriante (REsp 514.803/SP, Rel. Min. Eliana Calmon, Segunda Turma, julgado em 10.6.2003, DJ 30.6.2003, p. 233). 3. In casu, decidiu o Tribunal a quo, com soberania na análise das circunstâncias fáticas, que os agravados são titulares de direitos possessórios firmados sobre a área reclamada na desapropriação. De tal sorte, comprovada a condição de possuidor do imóvel desapropriado, e não havendo oposição fundada (Art. 34 do Decreto-lei n. 3.365/41), séria e justa, por terceiros, não há óbice para o levantamento autorizado pela decisão impugnada. Não havendo razões para intervenção desta Corte. 4. Nos termos do enunciado da Súmula 83/STJ: “Não se conhece do recurso especial pela divergência, quando a orientação do Tribunal se firmou no mesmo sentido da decisão recorrida.” Agravo regimental improvido.

O entendimento que se tem firmado é que, caso existam ocupações irregulares já consolidadas, para a desocupação das áreas, haverá a necessidade de reassentamento dos moradores ou fornecimento de medidas destinadas a compensar os possuidores dos imóveis expropriados. A tendência de indenizar possuidores irregulares em obras de infraestrutura estava consolidada no âmbito internacional. Seguindo diretiva do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), os empreendimentos que recebam financiamentos internacionais submetem-se aos Princípios do Equador. Estes são os critérios mínimos para a concessão de crédito visando garantir que os projetos financiados sejam desenvolvidos de forma social e ambientalmente responsáveis.

A NOVA DISCIPLINA DAS DESAPROPRIAÇÕES: AS MEDIDAS  
COMPENSATÓRIAS DESTINADAS À GARANTIA DO DIREITO À MORADIA  
E A NOVA DISCIPLINA DOS JUROS COMPENSATÓRIOS COMO MEDIDA  
PARA PRESTIGIAR A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

Os Princípios do Equador tiveram a sua gênese em outubro de 2002, quando o International Finance Corporation (IFC), braço financeiro do Banco Mundial, e um banco holandês (ABN Amro) promoveram, em Londres, um encontro de altos executivos para discutir experiências com investimentos em projetos, envolvendo questões sociais e ambientais em mercados emergentes, nos quais nem sempre existe legislação rígida de proteção às pessoas desalojadas por obras e ao meio ambiente. Em 2003, dez dos maiores bancos no financiamento internacional de projetos (ABN Amro, Barclays, Citigroup, Crédit Lyonnais, Crédit Suisse, HypoVereinsbank (HVB), Rabobank, Royal Bank of Scotland, WestLB e Westpac), responsáveis por mais de 30% do total de investimentos em todo o mundo, lançaram as regras dos Princípios do Equador na sua política de concessão de crédito. As regras do IFC<sup>2</sup> referentes a reassentamento involuntário estão detalhadas no Padrão de Desempenho 5 (aquisição de terra e reassentamentos involuntários) do IFC. Assim, para que uma obra consiga financiamento internacional, deve prever os custos dos reassentamentos de ocupantes das áreas.

Assim, seguindo a tendência internacional, a nossa disciplina legal foi estabelecida da seguinte forma:

Art. 4º – A. Quando o imóvel a ser desapropriado estiver ocupado coletivamente por assentamentos sujeitos a regularização fundiária de interesse social, nos termos do inciso VII do caput do Art. 47 da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, o ente expropriante deverá prever, no planejamento da ação de desapropriação, medidas compensatórias.

Inicialmente, é necessária a análise do inciso VII do caput do Art. 47 da Lei n. 11.977, de 7 de julho de 2009, o qual tem a seguinte redação:

Art. 47. Para efeitos da regularização fundiária de assentamentos urbanos, consideram-se:

VII – regularização fundiária de interesse social: regularização fundiária de assentamentos irregulares ocupados, predominantemente, por população de baixa renda, nos casos:

- a) em que a área esteja ocupada, de forma mansa e pacífica, há, pelo menos, 5 (cinco) anos; (Redação dada pela Lei nº 12.424, de 2011)
- b) de imóveis situados em ZEIS; ou
- c) de áreas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios declaradas de interesse para implantação de projetos de regularização fundiária de interesse social; [...].

A nova proteção aos possuidores decorrente do novel Art. 4º-A da Lei de desapropriações somente se aplica aos imóveis urbanos. Os imóveis rurais

<sup>2</sup> Disponível em português em: <<http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/711ead8049800b2bada1ff336b93d75f/PS5%2Bclean%2BPortuguese.pdf?MOD=AJPERES>>. Acesso em: 23 jan. 2017.

eventualmente ocupados irregularmente podem ser desapropriados tal como antes se fazia. Entretanto, nada impede que o Judiciário, considerando o direito à moradia, obrigue o poder público a indenizar benfeitorias de ocupantes. Na verdade, essa deveria ser a diretiva de toda desapropriação, visto que indenizar o proprietário por benfeitoria que não realizou seria um caso de enriquecimento sem causa, que não deve ser admitido pelo Estado e pelo Judiciário.

Somente tem direito às medidas compensatórias a população caracterizada como de baixa renda. A lei não estabeleceu critérios que pudessem objetivamente guiar o expropriante para caracterizar determinado ocupante como de baixa renda ou não. Entretanto, haverá casos notórios em que os ocupantes são de baixa renda, como favelas e cortiços. Nos casos em que não houver a evidência de existência de baixa renda, é necessária a prova da baixa renda. Este é um conceito indeterminado que deverá ser preenchido no caso concreto. Se em uma área expropriada houver casas onde os moradores não proprietários tenham rendimentos que lhes permitam ir, sem qualquer transtorno considerável, para outro lugar, subentende-se que não cabe qualquer medida compensatória por parte do Estado. Um critério a ser usado seria o seguinte: se, pelas condições dos ocupantes, sem as medidas compensatórias, eles iriam para a rua ou para abrigos públicos, haverá a situação de baixa renda. Caso contrário, não.

Para o uso das medidas compensatórias, faz-se necessária a comprovação de prazo de ocupação de no mínimo cinco anos. A MP 700/2015 (BRASIL, 2015b) teve por finalidade proteger pessoas que já tinham uma situação consolidada no local a ser expropriado. Ocupações temporárias e com a única finalidade de conseguir benesses estatais não estão abrangidas pela nova disciplina da desapropriação. A prova do período de ocupação deve ser feita da forma mais ampla possível: testemunhas, comprovantes documentais, como correspondência, faturas de conta de concessionárias de serviços públicos etc. Percebe-se que a proteção dada pela MP 700/2015 é mais ampla que a prevista no Art. 183 da Constituição Federal<sup>3</sup>, visto que não há limitação às ocupações onde a área seja de até 250m<sup>2</sup>.

Uma questão relevante é que a regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. A finalidade da regularização fundiária é a titulação, visto que, provavelmente, o ocupante já preencheu os requisitos para a aquisição mediante usucapião (razão pela qual se exige a posse por período superior a cinco anos); dessa forma, a regularização fundiária visa à regularização dominial, visto que, conforme lição de Nalini (2013, p. 6), “o possuidor ocupa terra pública ou privada, mas não tem título sobre essa ocupação”.

.....  
<sup>3</sup> Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

A NOVA DISCIPLINA DAS DESAPROPRIAÇÕES: AS MEDIDAS  
COMPENSATÓRIAS DESTINADAS À GARANTIA DO DIREITO À MORADIA  
E A NOVA DISCIPLINA DOS JUROS COMPENSATÓRIOS COMO MEDIDA  
PARA PRESTIGIAR A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

Se o ocupante já preencheu os requisitos para a usucapião, a propriedade já é deste. Ocorre o chamado *usucapião contra tabulas*, onde, segundo Loureiro (2014, p. 389), “o titular registral perde a propriedade e o usucapiente adquire o domínio de forma originária, livre de qualquer ônus ou gravame”. Dessa forma, o proprietário tabular já não é mais o titular do domínio, em razão da prescrição aquisitiva, a indenização não deve ser paga a este, sob pena de enriquecimento sem causa. Sobre o direito de propriedade anterior ao preenchimento dos requisitos da usucapião pelo ocupante, conforme lição de Fabrício (2008, p. 571), “é direito que morreu, suplantado pelo do usucapiente”.

O título de propriedade do antigo proprietário não tem qualquer valor jurídico, razão pela qual não deve servir de fundamento ao pagamento da indenização na desapropriação, visto que ele já não reflete uma propriedade válida, em razão da propriedade já adquirida pelo possuidor que apenas será declarada por sentença. Segundo Viana (2007, p. 103), a propriedade do possuidor, na usucapião, “decorre da posse com os requisitos indicados, ou seja, temos o reconhecimento de uma situação jurídica já constituída pela conjugação de uma série de dados fáticos”. Assim, se o Estado pagar ao possuidor do título de propriedade atingido pela usucapião estará pagando uma indenização por uma propriedade não mais existente.

Dessa forma, as medidas compensatórias podem ter a natureza de compensação pela ocupação, caso os ocupantes não tenham adquirido a propriedade pela usucapião. Entretanto, caso tenham os possuidores adquirido a propriedade pela prescrição aquisitiva, as medidas compensatórias da MP 700/2015 nada mais serão que uma indenização substitutiva de uma propriedade já adquirida.

O parágrafo primeiro do Art. 4º-A tem uma redação confusa que merece uma interpretação cuidadosa. Segundo o referido dispositivo legal,

[...] para fins do disposto no caput, não serão caracterizados como assentamentos sujeitos a regularização fundiária de interesse social aqueles localizados em Zona Especial de Interesse Social de área vazia destinada à produção habitacional, nos termos do Plano Diretor ou de lei municipal específica.

Se a área está vazia, claro que não haveria assentamento sujeito à regularização e muito menos com a observância dos requisitos para a concessão de medidas compensatórias. Depreende-se do texto que a finalidade seria excluir da proteção do Art. 4º-A ocupações que poderiam ser beneficiadas com as medidas compensatórias. A exclusão, assim, salvo melhor juízo, deve ter por critério determinante a destinação do terreno, qual seja, à produção habitacional. Assim, se a área ocupada pelos posseiros estiver em Zeis que forem destinadas à produção habitacional, não haverá a incidência da proteção do Art. 4º-A. Ou seja, mesmo que exista uma ocupação com mais de cinco anos, mas a desapropriação se destinar à produção habitacional, não haverá o direito às medidas compensatórias. A finalidade da norma é não onerar o ente público que já está tomando medidas para realizar o direito de moradia. Assim, a proteção do Art. 4º-A não tem incidência às desapropriações



destinadas à construção de conjuntos habitacionais, razão pela qual as desapropriações ajuizadas pela CDHU, Cohab e mesmo pela Administração Direta ou particulares com a finalidade de produção de unidades habitacionais, como as PPPs de Habitacionais, estariam fora do alcance da proteção do Art. 4º-A.

As medidas compensatórias previstas no § 2º não são cumulativas. São alternativas que devem ser escolhidas, de forma discricionária, pelo ente expropriante. Anoto que essa discricionariedade não é absoluta, devendo ser escolhida a solução mais eficaz e de acordo com diretriz legal que é a proteção ao direito à moradia verificada no caso concreto. Se o ente expropriante realocar os ocupantes para outra unidade habitacional, não haveria qualquer obrigatoriedade de pagamento de indenização de benfeitorias. Caso sejam estas indenizadas, não haveria obrigatoriedade de atendimento habitacional. Por fim, a indenização por benfeitorias e o atendimento habitacional podem ser substituídos por uma compensação financeira, que seria uma ajuda de custo temporária destinada a proporcionar tempo para que o ocupante possa ter condições de se restabelecer, por sua própria conta, em outro lugar. Em casos de grande favelização, onde as benfeitorias não têm qualquer valor econômico considerável, subentende-se que o mero pagamento das benfeitorias não atende à finalidade da norma, visto que isso não resultaria na resolução do problema habitacional criado pela desapropriação, razão pela qual deveria ser escolhido o atendimento habitacional definitivo (transferência para outra unidade habitacional). Se as benfeitorias forem de valor considerável, como no caso de moradias de alvenaria, o pagamento de seu valor pode ser uma alternativa viável. Então, a ajuda de custo é a solução mais inadequada, visto que, além de gerar despesas públicas contínuas (como as chamadas bolsas-aluguel), não resolvem o problema de moradia das famílias.

Para que se possa escolher a medida compensatória a ser utilizada na desapropriação é necessário o prévio cadastramento de todas as famílias que ocupam o imóvel expropriado. Nesse cadastramento deve ser verificado o cumprimento de todos os requisitos previstos na MP 700/2015 (BRASIL, 2015b), quais sejam, o período de ocupação de cinco anos, bem como a baixa renda do ocupante. Esse cadastramento deve ser realizado antes da edição do decreto de utilidade pública e deve servir de fundamento para a avaliação dos custos que irão ser acrescidos ao valor do imóvel. Qualquer família que esteja no imóvel na data de cumprimento da imissão provisória na posse que não estava cadastrada não deve receber qualquer medida compensatória. Não deve ser permitido o ingresso de novos ocupantes na área expropriada após o cadastramento. O Estado deve sempre atentar que a notícia de que vai haver uma desapropriação com o fornecimento de medidas compensatórias gera nos movimentos sociais uma tendência a levar pessoas para a área a ser desapropriada.

O § 3º do Art. 4º-A permite que o ente expropriante conceda a medida compensatória a quem não tem condição de baixa renda. Deverá ser verificada alguma condição de vulnerabilidade que justifique tal medida, como imóvel ocupado por

pessoas idosas com a saúde debilitada, deficientes físicos etc. A norma deixa ao critério discricionário ao expropriante reconhecer uma condição de vulnerabilidade não decorrente de baixa renda. Deve tal previsão ser usada com prudência, visto que poderá ensejar favorecimentos incompatíveis com o princípio da impessoalidade administrativa previsto no Art. 37 da Constituição Federal.

A MP 700/2015 gera para o expropriante o dever de realmente verificar os imóveis a serem expropriados para verificar a existência de moradias irregulares. Após a MP 700/2015, não é mais adequado o procedimento verificado na Administração de elaborar laudos de avaliação macros, em que o perito sequer chegou perto do imóvel, sem verificar a existência de ocupações irregulares. Havendo indícios de que existe ocupação irregular, é necessário o prévio cadastramento, sob pena de descumprimento de requisito legal para o ajuizamento. A existência da ocupação irregular e do cadastramento é requisito essencial para o início da desapropriação. O ente expropriante deverá comprovar a existência de orçamento para o pagamento da indenização, assim como a existência de valores para o pagamento das medidas compensatórias. Iniciar uma desapropriação de área irregularmente ocupada, sem cadastro e sem previsão dos custos, seria uma ofensa ao Art. 16 II da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101/2000).

## **2.1 A nova disciplina dos juros compensatórios – A punição ao proprietário que não cumpre a função social**

A MP 700/2015 (BRASIL, 2015b) deu nova redação ao Art. 15-A do Decreto-lei n. 3.365/41:

Art. 15-A. No caso de imissão prévia na posse, na desapropriação por necessidade ou utilidade pública e interesse social prevista na Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962, na hipótese de haver divergência entre o preço ofertado em juízo e o valor do bem fixado na sentença, expressos em termos reais, poderão incidir juros compensatórios de até doze por cento ao ano sobre o valor da diferença eventualmente apurada, contado da data de imissão na posse, vedada a aplicação de juros compostos.

§ 1º Os juros compensatórios destinam-se apenas a compensar danos correspondentes a lucros cessantes comprovadamente sofridos pelo proprietário, não incidindo nas indenizações relativas às desapropriações que tiverem como pressuposto o descumprimento da função social da propriedade, previstas nos Art. 182, § 4º, inciso III, e Art. 184 da Constituição.

§ 2º O disposto no *caput* aplica-se também às ações ordinárias de indenização por apossamento administrativo ou por desapropriação indireta e às ações que visem à indenização por restrições decorrentes de atos do Poder Público.

§ 3º Nas ações referidas no § 2º, o Poder Público não será onerado por juros compensatórios relativos ao período anterior à aquisição da propriedade ou da posse titulada pelo autor da ação.

A imissão antecipada na posse gera a obrigação de indenizar eventuais prejuízos existentes pela perda antecipada da posse. Os juros compensatórios foram uma criação da jurisprudência para indenizar a perda antecipada da posse. Conforme lição de Ferraz (1978, p. 71),

[...] os juros compensatórios integram a própria indenização, como um dos seus componentes, na medida em que visam a compor um dos prejuízos defluentes da iniciativa expropriatória, qual seja, o despojamento do bem expropriado, antes de findo o devido processo.

Não é a primeira vez que se tenta disciplinar legislativamente os juros compensatórios. Houve uma tentativa anterior por meio da MP n. 2.183/01, que fixou os juros compensatórios em 6% ao ano, ao inserir o Art. 15-A no Decreto-lei n. 3.365/41. O STF, na ADIN 2.332-DF, suspendeu liminarmente tal dispositivo:

EMENTA: - Ação direta de inconstitucionalidade. Artigo 1º da Medida Provisória nº 2.027-43, de 27 de setembro de 2000, na parte que altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, introduzindo o artigo 15-A, com seus parágrafos, e alterando a redação do parágrafo primeiro do artigo 27. - Esta Corte já firmou o entendimento de que é excepcional o controle judicial dos requisitos da urgência e da relevância de Medida Provisória, só sendo esse controle admitido quando a falta de um deles se apresente objetivamente, o que, no caso, não ocorre. - Relevância da arguição de inconstitucionalidade da expressão “de até seis por cento ao ano” no “caput” do artigo 15-A em causa em face do enunciado da súmula 618 desta Corte. - Quanto à base de cálculo dos juros compensatórios contida também no “caput” desse artigo 15-A, para que não fira o princípio constitucional do prévio e justo preço, deve-se dar a ela interpretação conforme à Constituição, para se ter como constitucional o entendimento de que essa base de cálculo será a diferença eventualmente apurada entre 80% do preço ofertado em juízo e o valor do bem fixado na sentença. - Relevância da arguição de inconstitucionalidade dos parágrafos 1º e 2º do mesmo artigo 15-A, com fundamento em ofensa ao princípio constitucional da prévia e justa indenização. - A única consequência normativa relevante da remissão, feita pelo § 3º do aludido artigo 15-A está na fixação dos juros no percentual de 6% ao ano, o que já foi decidido a respeito dessa taxa de juros. - É relevante a alegação de que a restrição decorrente do § 4º do mencionado artigo 15-A entra em choque com o princípio constitucional da garantia do justo preço na desapropriação. - Relevância da arguição de inconstitucionalidade do parágrafo 1º do artigo 27 em sua nova redação, no tocante à expressão “não podendo os honorários ultrapassar R\$ 151.000,00 (cento e cinquenta e um mil reais)”. Deferiu-se em parte o pedido de liminar, para suspender, no “caput” do artigo 15-A do Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, introduzido pelo artigo 1º da Medida Provisória nº 2.027-43, de 27 de setembro de 2000, e suas sucessivas reedições, a eficácia da expressão “de até seis por cento ao ano”; para dar ao final desse “caput” interpretação conforme a Constituição no sentido de que a base de cálculo dos juros compensatórios será a diferença eventualmente apurada entre 80% do preço ofertado em

A NOVA DISCIPLINA DAS DESAPROPRIAÇÕES: AS MEDIDAS  
COMPENSATÓRIAS DESTINADAS À GARANTIA DO DIREITO À MORADIA  
E A NOVA DISCIPLINA DOS JUROS COMPENSATÓRIOS COMO MEDIDA  
PARA PRESTIGIAR A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

juízo e o valor do bem fixado na sentença; e para suspender os parágrafos 1º e 2º e 4º do mesmo artigo 15-A e a expressão “não podendo os honorários ultrapassar R\$ 151.000,00 (cento e cinquenta e um mil reais)” do parágrafo 1º do artigo 27 em sua nova redação. (BRASIL, 2004)

Os juros compensatórios foram uma criação jurisprudencial completamente equivocada. Os juros compensatórios eram os previstos no Art. 1.262 do Código Civil de 1916 e eram decorrentes de convenção entre as partes para remunerar o uso de capital emprestado. O uso dos juros compensatórios nas desapropriações decorreu da vedação do Decreto n. 22.785 que, em seu Art. 3º, determinava que a Fazenda somente pagaria juros após o trânsito em julgado da sentença. Para corrigir tal injustiça, a Jurisprudência passou a aplicar o Art. 1.262 do Código Civil de 1916 às desapropriações, desde a data da perda da posse. Adveio a Lei n. 4.414/1964 e foi permitida a cobrança de juros contra a Fazenda, na forma da lei civil, ou seja, com base no ato que causou o dano. Porém, a Jurisprudência continuou a aplicar os juros compensatórios como fazia em face da legislação anterior.

O maior equívoco do STF ao formular a súmula 618 foi generalizar a decisão proferida no RE 85.209-RJ; neste é citado que os juros de 12% incidem conforme precedentes daquela Corte. Entretanto, nos precedentes, havia um caso em que houvera pactuação de juros de 12% ao ano, em vista de um apossamento administrativo em que a Fazenda, amigavelmente, acordou a indenização pela perda da posse em 12% ao ano, qual seja, o dobro da taxa legal de 6% constante do Art. 1.063 do Código Civil de 1916. Sobre o assunto:

Na realidade, o emprego da taxa de 12% a.a. decorreu de equivocada generalização a partir de um caso específico em que se discutia os juros de 12% pactuados em escritura pública. Como muito bem esclarece o Desembargador Álvaro Lazzarini, o STF concluiu pela possibilidade de elevação da taxa de juros compensatórios a 12% a.a. baseada em precedentes indicados no RE nº 85.209\_RJ de que foi Relator o Min. Rodrigues de Alckmin. Um desses precedentes a que alude o RE nº 85.209\_RJ referia-se aos juros pactuados de 12% a.a. Como Assinala o insigne Desembargador paulista, a possibilidade aventada pelo STF só pode ocorrer se houver anuência das partes (HARADA, 2007, p. 145).

Após a criação Jurisprudencial dos juros compensatórios, a Jurisprudência do STJ (Súmula 12) entendeu sobre a possibilidade de cumulação de juros compensatórios e moratórios. Tal cumulação gerava uma taxa de juros de 18% ao ano, 6% dos moratórios e 12% dos compensatórios. Tal taxa é manifestamente superior a qualquer taxa de juros paga pelo mercado financeiro. Isso gerou, inclusive, um mercado de compra de imóveis desapropriados:

Como fruto da equivocada Jurisprudência, os juros pagos nas expropriatórias atingem 18% a.a. superando o teto constitucional de 12% a.a. (Art. 192, § 3º da CF,

propiciando um rendimento inexistente no mercado financeiro, fato que resultou no surgimento, em determinada época, de uma curial profissão, a de comprador de imóveis atingidos pela desapropriação (HARADA, 2007, p. 146).

Na verdade, a Jurisprudência sempre errou ao permitir a cumulação. Como os juros compensatórios integram a indenização, devem incidir somente até o trânsito em julgado, quando a indenização é definitivamente fixada. Depois, somente devem incidir juros moratórios pela demora no pagamento. Caso contrário, haveria o *bis in idem*, visto que não tem sentido que o expropriado que não é proprietário, ao mesmo tempo, da coisa e do dinheiro correspondente à indenização pela desapropriação dela tenha juros compensatórios pela privação do uso da coisa expropriada e, concomitantemente, juros moratórios por ainda não haver recebido o valor da indenização. No patrimônio do expropriado, a indenização substitui a coisa expropriada, e, assim, não se acrescenta a esta. Portanto, o expropriado somente pode ser privado do uso de um desses elementos: ou da coisa expropriada ou do seu substituto, que é o valor da indenização. E, como os juros são sempre compensatórios da privação do uso de parte do patrimônio do credor (antes da mora, eles se denominam compensatórios; depois da mora, eles passam a chamar-se moratórios), não pode o expropriado ter direito a receber compensação pela privação de dois elementos (a coisa expropriada e a indenização), dos quais apenas um integra o seu patrimônio (a coisa ou o seu substituto, que é o valor da indenização)<sup>4</sup>. Nesse sentido:

Com relação aos juros moratórios e compensatórios, a jurisprudência tem entendido que eles são cumuláveis. No entanto, esse entendimento não se justifica, devendo os primeiros incidir a partir da imissão na posse até o momento em que ocorre o trânsito em julgado da sentença que homologa o cálculo da indenização; neste momento, o valor total da indenização já está calculado, com todas as parcelas que o compõem; sobre esse valor incidirão apenas a correção monetária e os juros moratórios devidos pela demora no pagamento (DI PIETRO, 2009, p. 175).

No mesmo sentido:

A questão que para logo se coloca é a de se saber se, *stricto jure*, cabe *cumulação* de juros compensatórios e moratórios. A resposta é necessariamente negativa, pelas seguintes razões: Primeira. Porque sendo os juros compensatórios os frutos civis do capital, em virtude do princípio *accessorium sequitur principale*, tais frutos se devem *ao titular* do objeto. Segunda. O *trânsito em julgado* marca o *momento* da transferência do domínio do objeto do expropriado ao expropriante, sem o que este não faria jus, a partir daí, aos juros moratórios. Terceira. Portanto, não se admite cumulação de juros moratórios com os compensatórios, por isso que, quando os primeiros se começam a dever, deixam de incidir estes últimos, pois não é curial que se abonem acessórios a quem do principal não mais é dono (FRANÇA, 1976, p. 87-88).

<sup>4</sup> Cf. voto do Ministro Moreira Alves proferido no RE n. 90.656-SP.

---

A NOVA DISCIPLINA DAS DESAPROPRIAÇÕES: AS MEDIDAS  
COMPENSATÓRIAS DESTINADAS À GARANTIA DO DIREITO À MORADIA  
E A NOVA DISCIPLINA DOS JUROS COMPENSATÓRIOS COMO MEDIDA  
PARA PRESTIGIAR A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

---

Os juros compensatórios representam uma indenização pré-tarifada, o que representa uma inconstitucionalidade em face do princípio da justa e prévia indenização. Como representam o pagamento dos prejuízos ocasionados pela perda antecipada da posse, tem, assim, evidente natureza de indenização por lucros cessantes pré-fixados. Entretanto, é totalmente desarrazoado pagar lucros cessantes pré-fixados. O próprio conceito de lucros cessantes impede tal prática. Segundo Gomes (1999, p. 156), “lucro cessante é frustração da expectativa de ganho”. O Código Civil no Art. 407, ao estipular o dever de pagar lucros cessantes, diz que ele é “o que razoavelmente deixou de lucrar”. Somente é indenizável o dano atual e certo. O requisito certeza do dano afasta a possibilidade de reparação do dano meramente hipotético ou eventual, que poderá não se concretizar. Na apuração dos lucros cessante não basta a simples possibilidade de realização do lucro. Deve existir uma probabilidade objetiva que tal lucro resultaria do curso normal da coisa. Segundo Venosa (2005, p. 43), “o termo *razoavelmente* posto na lei lembra, mais uma vez, que a indenização não pode converter-se em um instrumento de lucro”. E, conforme Tepedino (2007, p. 733), “o lucro cessante não se confunde com o lucro imaginário ou simplesmente hipotético”. Por fim, Diniz declara que:

[...] para se apurar o lucro cessante, a mera possibilidade é insuficiente, embora não se exija uma certeza absoluta, de forma que o critério mais acertado estaria em condicioná-lo a uma probabilidade objetiva, resultante do desenvolvimento normal dos acontecimentos, conjugado às circunstâncias do caso concreto (DINIZ, 1999, p. 63).

Os imóveis que cumprem a sua função social, que se destinam à moradia, ao aluguel, ao desenvolvimento de alguma atividade econômica, industrial, agrícola ou pecuária, produzem renda e sua perda deve ser indenizada. Entretanto, essa perda patrimonial pode ser menor ou maior do que 10% ou 12% ao ano do valor apurado na indenização. No entanto, há imóveis sem qualquer destinação econômica, em áreas desvalorizadas e degradadas de grandes cidades que não são comercializáveis, não há quem queira comprar ou alugar. Há também proprietários que não dão função social alguma às suas propriedades, deixando-as desocupadas; tais imóveis não dão lucro e a perda antecipada da posse não acarreta qualquer prejuízo, razão pela qual não se pode indenizar por juros compensatórios um prejuízo que não existe. Vantagens hipotéticas não podem ser indenizadas.

Todavia, se não há (no presente) essa exploração, não pode o proprietário calcular prejuízos pela impossibilidade de, no futuro, vir a ser explorada. O proprietário fundamenta seu pedido de indenização na eventualidade da exploração futura; pede-se uma indenização concreta tomando-se por base um dano hipotético. Só há sentido em indenizar-se um prejuízo efetivo, consistente na paralisação de uma atividade preexistente. Muitas vezes, até, a não-exploração da terra decorre de sua própria condição – por exemplo declividade acentuada, difícil ou impossível acesso etc. – e não é justo transferir esse problema, atrelado à própria condição física e geográfica do terreno – ao Estado (VELOSO, 2000, p. 174).

E outra parte, contudo, se é verdade que a finalidade dos juros compensatórios é aquela reiteradamente proclamada nesse trabalho, de todo descabe essa cominação quando não tenha havido imissão na posse do bem. Torna-se evidente, às escâncaras, que, nessa hipótese, não há incidência da figura dos lucros cessantes. Igualmente descabem tais juros quando o bem não produzia renda, não tendo havido, pelo desapossamento, prejuízo para o expropriado... nesses casos não há obra e simplesmente que se falar em juros compensatórios, por não haver situação patrimonial a compensar. Quando muito caberá tão apenas a incidência de juros moratórios pelo retardo no pagamento da indenização (FERRAZ, 1978, p. 73).

A doutrina civilista, ao ilustrar como devem ser calculados os lucros cessantes, dá o exemplo do prejuízo a ser pago em um caso de acidente automobilístico. Deve-se calcular o que o proprietário deixou de receber com os dias em que não pode utilizá-lo. Se o automóvel pertencia a um taxista, evidente que o lucro cessante será calculado de forma diversa do que para o proprietário de um veículo utilizado exclusivamente para o lazer. O mesmo raciocínio se aplica ao imóvel expropriado. Indenizar um imóvel que não tem qualquer utilidade econômica para o proprietário da mesma forma que outro que tem um uso econômico é injusto.

Pela atual disciplina dos juros compensatórios, um terreno baldio e cheio de mato que não traz qualquer lucro ao proprietário e outro, onde existam moradias, com pagamento de aluguel, são indenizados com o mesmo percentual de 12% de juros compensatórios para pagar os prejuízos decorrentes da perda da posse do bem. Trata-se de situações extremamente diferentes que, atualmente, tem o mesmo tratamento, em manifesta ofensa ao princípio da igualdade.

Um imóvel que nunca deu qualquer lucro ao proprietário não pode, ao ser desapropriado, ser indenizado com qualquer tipo de acréscimo ao valor do imóvel. Não se pode indenizar um lucro que nunca foi obtido pelo proprietário por meio de juros compensatórios, sob pena de causar um locupletamento ilícito do proprietário às custas dos cofres públicos. Assim, para se cumprir o princípio da justa e prévia indenização, não se deve usar da indenização pré-fixada representada pelos juros compensatórios. Deve-se apurar, em cada caso, o valor dos prejuízos resultantes da perda antecipada da posse para incluí-los no valor da indenização. Dessa forma, é muito bem-vinda a inovação trazida pela MP 700/2015.

Casos diferentes não podem ser tratados da mesma forma, sob pena de ofensa ao princípio da igualdade. Não se pode comparar a garantia que deve ser dada ao expropriado que reside no imóvel com a garantia que deve ser dada ao proprietário que somente usa do imóvel para especulação, não cumprindo a função social exigida pela Constituição Federal:

Sendo assim, afastando-se do enfoque abstrato e formal dado pela doutrina tradicional ao instituto da desapropriação... faz sentido dizer que os seus elementos conceituais devem, a rigor, ser interpretados à luz das normas constitucionais e infraconstitucionais que tutelam interesses coletivos, como o atendimento à função social da propriedade e da cidade, a recuperação dos investimentos públicos de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos e a justa distribuição dos ônus e benefícios do processo de urbanização, sendo legítima, portanto, a consideração de estabelecerem-se

---

A NOVA DISCIPLINA DAS DESAPROPRIAÇÕES: AS MEDIDAS  
COMPENSATÓRIAS DESTINADAS À GARANTIA DO DIREITO À MORADIA  
E A NOVA DISCIPLINA DOS JUROS COMPENSATÓRIOS COMO MEDIDA  
PARA PRESTIGIAR A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

---

tratamentos distintos a situações que envolvem diferentes categorias de proprietários, para aferição do montante a ser pago a título de uma justa indenização pela perda do bem (LIMA; MACEDO FILHO, 2009).

Não é a primeira vez que o legislador retira proteção jurídica à propriedade que não cumpre sua função social. A Lei n. 10.257, de 10 de junho de 2001 (Estatuto da Cidade), estabelece que no valor da indenização, na desapropriação, sanção de imóveis que não cumpre sua função social não se computarão expectativas de ganho, lucros cessantes e juros compensatórios, conforme Art. 8º, § 2º, inciso II. Assim, a lei previu que o imóvel que não cumpre sua função social não pode ser contemplado com o pagamento de juros compensatórios. Conforme Santos (2010, p. 42), “se o imóvel não estava sendo utilizado ou o uso que lhe era atribuído contrariava o plano diretor, não há como suscitar a existência de renda a ser compensada”. Essa previsão pode e deve ser estendida a todos os imóveis que não cumprem sua função social e não produzem renda. Não se pode legitimar a prática atual de ganhos ilícitos à custa dos cofres públicos de imóveis que não produziam nada, não davam lucro, não cumpriam sua função social e, com a desapropriação, são premiados com uma taxa de juros extremamente alta, para indenizar um prejuízo pela perda antecipada da posse que na realidade nunca existiu.

Parte da doutrina entende que o direito de propriedade somente é garantido se atender à função social. Esta seria o fundamento do regime jurídico da propriedade e tornar-se-ia a própria razão pela qual o direito de propriedade seria atribuído a determinado sujeito. Nesse sentido:

O regime jurídico da propriedade tem seu fundamento na Constituição. Esta garante o direito de propriedade, desde que este atenda sua função social. Se diz: *é garantido o direito de propriedade* (Art. 5, XXII), e *a propriedade atenderá a sua função social* (Art. 5, XIII), não há como escapar ao sentido de que só garante o direito de propriedade que atenda sua função social (SILVA, 2001, p. 273).

A propriedade deixou de ser o direito subjetivo do indivíduo e tende a se tornar a *função social* do detentor da riqueza mobiliária e imobiliária; a propriedade implica para todo detentor de uma riqueza a obrigação de empregá-la para o crescimento da riqueza social e para a interdependência social. Só o proprietário pode executar uma certa tarefa social. Só ele pode aumentar a riqueza geral utilizando a sua própria; a propriedade não é, de modo algum, um direito intangível e sagrado, mas um direito em contínua mudança que se deve modelar sobre as necessidades sociais às quais deve responder (DUGUIT, 1975, p. 236, tradução nossa).

Entretanto, a melhor exegese da função social da propriedade é no sentido de que a propriedade passa a ser uma função social e, ao mesmo tempo, um direito subjetivo. A função social da propriedade representaria um compromisso entre a ordem liberal e a ordem socializante, incorporando certos ingredientes da segunda na primeira. Seria um instituto do capitalismo e perfeitamente compatível com ele. O proprietário não seria obrigado a declarar seu bem em interesse exclusivo da sociedade; teria o dever de utilizar o bem para a satisfação das necessidades



coletivas, mas não poderia ser privado de utilizá-lo para as suas necessidades individuais. O princípio da isonomia não permitiria que o Estado onerasse exclusivamente um indivíduo em benefício de toda a coletividade; ademais, a função social não seria título para que o Poder Público se desonerasse de seus deveres, lançando-os sobre os particulares. Não representaria o princípio da função social da propriedade uma socialização dos bens imóveis, transformando a propriedade em mera função. Continuará a existir o direito de propriedade como um direito individual, mas que deveria cumprir a sua função social. Não haveria, assim, uma prevalência da função social sobre o próprio direito de propriedade. A existência da função social não teria feito desaparecer o direito de propriedade. Este não se resumiria à mera função:

Estamos a crer que, ao lume do direito positivo constitucional, a propriedade ainda está claramente configurada como um direito que deve cumprir uma função social e não como sendo pura e simplesmente uma função social, isto é, bem protegido tão só na medida em que a realiza (MELLO, 1987).

Pode-se concluir que a propriedade não se transformou em mera função; porém, a propriedade que não cumpre a função social não tem a proteção integral do ordenamento jurídico. A própria Constituição Federal prevê que a propriedade descumpridora da função social pode ser expropriada, com o pagamento em títulos no prazo de 10 e 20 anos, respectivamente, conforme Arts. 182 e 184. Ora, para a propriedade em geral, é assegurada a prévia e justa indenização em dinheiro; para a propriedade que não cumpre a sua função social, se permite pagar por meio de títulos, com prazo de mais de dez anos para resgate. Torna-se claro que a proteção que o ordenamento confere à propriedade não cumpridora da função social é mitigada. Assim, o Constituinte armou o Administrador de prerrogativas que podem levar à extinção do direito de propriedade, sem o pagamento da justa e prévia indenização em dinheiro<sup>5</sup>, o que nos leva a concluir que a propriedade que não cumpre a função social não tem proteção integral do ordenamento jurídico.

Dessa forma, é legítima a nova disciplina dos juros compensatórios na desapropriação, visto que privilegia a função social, deixando de proporcionar enriquecimentos em causa dos proprietários inertes que não cumpriam a função social da propriedade e eram indenizados por meio de juros compensatórios pela perda de um uso que nunca de fato exerceram.

### 3 Conclusão

A MP 700/2015 teve por finalidade modernizar o marco legal das desapropriações, visando ao aumento da infraestrutura nacional.

As principais alterações propostas foram a proteção ao possuidor não proprietário do imóvel expropriado, garantindo-lhe direito a medidas compensatórias, e a nova disciplina dos juros compensatórios.

<sup>5</sup> Em títulos, conforme previsão dos arts. 182 §4º e 184 da Constituição Federal.

O Estado deve se cercar de cuidados para verificar se os possuidores já adquiriram a propriedade pela usucapião, quando então nada deverá pagar aos proprietários tabulares.

A garantia dada ao possuidor não proprietário de não ser desalojado do imóvel expropriado sem a contrapartida de medida compensatórias tem por escopo dar concretude ao direito social de moradia, previsto no Art. 6º da Constituição Federal. Antes da MP 700/2015, não era prevista na legislação nacional, em total dissonância das práticas internacionais, proteção aos possuidores que fossem desalojados em desapropriações decorrentes de obras de infraestrutura.

A mudança na disciplina dos juros compensatórios foi no sentido de excluir a disciplina então vigente, que considerava os juros compensatórios uma indenização pré-fixada. A partir de agora, somente são devidos juros compensatórios em caso de comprovados lucros cessantes. Trata-se de medida que tem por fim prestigiar a função social da propriedade, evitando que proprietários que não davam qualquer uso ao seu imóvel fossem indenizados pela cessação de um uso que nunca de fato existiu.

## NEW DISCIPLINE OF CONDEMNATIONS: COUNTERVAILING MEASURES FOR GUARANTEED THE DWELLING RIGHT AND THE NEW DISCIPLINE OF LOSS OF PROFITS FOR GUARANTEED THE SOCIAL FUNCTION OF PROPERTY

**Abstract:** This article aims to address the new discipline of condemnation brought by Provisional Measure 700/2015, which amended Executive order 3,365/41. Will be analyzed the reasons that led to the amendment of the legal framework of the condemnations and the main innovations, in particular the protection of the dwelling right brought the novel legislation and the new discipline of loss of profits. First, it will be analyzed compensatory measures to ensure the dwelling right of irregular occupying of the expropriated property. Then, it will analyze the new discipline of loss of profits; these, from now on, in the nature of compensation for injury effective. We will review the successes and failures of the new legal discipline of condemnations.

**Keywords:** condemnation; dwelling right; loss of profits.

### Referências

- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 2332 MC. Relator Ministro Moreira Alves. Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Requerido: Presidente da República. Brasília, DF. Julgado em 05.09.2001. Publicado em 02.04.2004. Disponível em <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347548>> Acesso em: fev. 2017.
- BRASIL. Ministério do Planejamento e Gestão. *Programa de investimento em logística 2015-2018*. 2015a. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/apresentacoes/ministro/2015/junho/150608\\_PIL-2015.pdf](http://www.planejamento.gov.br/apresentacoes/ministro/2015/junho/150608_PIL-2015.pdf)>. Acesso em: 23 jan. 2017.
- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AgRg no AgRg no REsp 1226040/SP. Relator Ministro Humberto Martins. Agravante: Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo – SABESP. Agravado: Adir Chaves Filho e outro. Brasília, DF. Julgado em 07.04.2011. Publicado em 14.04.2011. Disponível em <[https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1050371&num\\_registro=201002114289&data=20110414&formato=PDF](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1050371&num_registro=201002114289&data=20110414&formato=PDF)> Acesso em: fev. 2017.

- BRASIL. Portal Multimídia. *Medida Provisória 700, 2015*. 2015b. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/124368>>. Acesso em: 23 jan. 2017.
- BASTOS, C. R. *Curso de Direito Constitucional*. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.
- BERCOVICI, G. Infraestrutura e desenvolvimento. In: BERCOVICI, G.; VALIM, R. *Elementos de direito da infraestrutura*. São Paulo: Contracorrente, 2015. p. 17-26.
- DI PIETRO, M. S. Z. *Direito administrativo*. São Paulo: Atlas, 2009.
- DUGUIT, L. *Las transformaciones del derecho publico y privado*. Buenos Aires: Heliasta, 1975.
- FABRÍCIO, A. F. *Comentários ao Código de Processo Civil, vol. VIII, tomo III*. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008.
- FERRAZ, S. *A justa indenização na desapropriação*. São Paulo: RT, 1978.
- FRANÇA, R. L. *Manual prático das desapropriações*. São Paulo: Saraiva, 1976.
- GARCIA, M. *Inconstitucionalidades da lei das desapropriações: a questão da revenda*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2007.
- GOMES, O. *Obrigações*. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999.
- GONÇALVES, C. R. *Responsabilidade civil*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.
- DINIZ, M. H. *Curso de direito civil, 7º volume: responsabilidade civil*. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.
- HARADA, K. *Desapropriação: doutrina e prática*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2007.
- JUSTEN FILHO, M. *Curso de direito administrativo*. 6. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010.
- LIMA, A. N. V.; MACEDO FILHO, E. Desapropriação em áreas urbanas de assentamentos informais: limites e alternativas a sua aplicação. In: FERNANDES, E.; ALFONSIN, B. (Coord.). *Revisitando o instituto da desapropriação*. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 220, 238.
- LOUREIRO, L. G. *Registros públicos: teoria e prática*. 5. ed. São Paulo: Método, 2014.
- MEIRELLES, H. L. *Direito administrativo brasileiro*. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.
- MELLO, C. A. B. Novos aspectos da função social da propriedade. *Revista de Direito Público*, n. 84, out./dez. 1987.
- NALINI, J. R. Perspectivas da regularização fundiária. In: NALINI, J. R.; LEVY, W. *Regularização fundiária*. Rio de Janeiro: Forense, 2013. p. 3-10.
- NEGRÃO, T. *Código de Processo Civil e legislação processual em vigor*. 41. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.
- PEREIRA, H. V. *Manual da fazenda pública em juízo*. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.
- PERLINGIERI, P. *Perfis do direito civil*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.
- PINHEIRO, A. C. Momento de definição na infraestrutura brasileira. In: OLIVEIRA, G.; OLIVEIRA FILHO, L. C. *Parcerias público-privadas: experiências, desafios e propostas*. Rio de Janeiro: LTC, 2013.
- SALLES, J. C. M. *A desapropriação à luz da doutrina e da jurisprudência*. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.
- SANTOS, C. L. *Desapropriação e política urbana*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.
- SILVA, J. A. *Curso de direito constitucional positivo*. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.
- SILVA, J. A. *Comentário contextual à Constituição*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.
- SUNDFELD, C. A. *A função social da propriedade*. In: DALLARI, A. A.; FIGUEIREDO, L. V. *Temas de direito urbanístico-1*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1987.
- TEPEDINO, G.; BARBOZA, H. H.; MORAES, M. C. B. *Código Civil interpretado conforme a Constituição da República-volume I*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.
- VELOSO, M. R. N. *Desapropriação: aspectos civis*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2000.
- VENOSA, S. S. *Direito civil: responsabilidade civil*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2005.
- VIANA, M. A. S. *Comentários ao novo Código Civil, vol. XVI*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2007.
- WHITAKER, F. *Desapropriação*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1946.
- WORLD ECONOMIC FORUM. *Competitiveness Rankings 2014-2015*. 2015. Disponível em: <<http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2014-2015/rankings/#indicatorId=GCI.A.02>>. Acesso em: 23 jan. 2017.