



**Procuradoria-Geral do Município**  
**Procuradoria Especializada do Patrimônio Imobiliário**

Processo : 85411594  
Nome : ML e MJ Participações e Empreendimentos Imobiliários  
Assunto : Requerimento

**PARECER Nº 239/2022 – PPI/PGM**

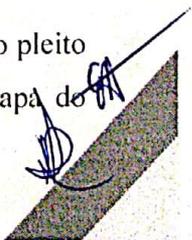
**Ementa:** Direito Administrativo. Desapropriação. Não consumação. Ausência de indenização. Proposta de doação pelo particular de áreas ambientalmente protegidas. Inviabilidade. Ausência de disponibilidade orçamentária/financeira. Finalidade da doação. Tutela ambiental. Existência de meios legais diversos mais efetivos.

**1. RELATÓRIO**

Pelo que se infere do pleito inaugural, o Interessado pretendia rever negócio jurídico celebrado junto ao Município, cujos termos estão dispostos nas Escrituras Públicas às fls. 23/40 destes autos, que, em resumo, condensam desapropriação de áreas em contrapartida a autorização de parâmetros especiais de adensamento. Como justificativa do pleito inaugural afirmou-se que “o projeto que se tinha no passado se tornou nulo e ocioso, não sendo mais de interesse das proprietárias das áreas uma vez que o projeto não será mais executado como proposto inicialmente no ano de 2005 e não sendo aplicado aos dias atuais” (fls. 03).

Conforme se verifica pelas Certidões de Matrículas às fls. 15/20, as escrituras públicas não foram levadas a registro, tendo sido mantida a dominialidade das áreas em prol do particular.

Durante o curso processual, porém, sobreveio pedido do Interessado, retificando o pleito inaugural, para “readequar os desenhos e dimensões para implementação da terceira etapa do





**Procuradoria-Geral do Município**  
**Procuradoria Especializada do Patrimônio Imobiliário**

Parque Nova Esperança”, abrangendo no projeto do Parque a parte ambientalmente protegida das áreas em questão, as quais seriam doadas ao Município (fls. 56/57; 79/79-verso).

À propósito do caso, a Secretária de Planejamento (Seplanh) aduziu que “não houve autorização para a definição de novos parâmetros como contrapartida pela desapropriação das áreas em questão” (fls. 73/75), enquanto que a Agência Municipal do Meio Ambiente (Amma) esclareceu que, em que pese haja uma possível pretensão em utilizar as áreas em questão, o Município até o momento não as efetivamente utilizou em qualquer destinação pública e que não há disponibilidade orçamentária-financeira para a continuidade dos serviços de implantação do Parque Nova Esperança (fls. 59/70).

Portanto, pode-se assim sintetizar o caso: as áreas objeto do feito foram declaradas de utilidade pública, com posterior lavratura de escritura, sem, no entanto, ter-se registrado as áreas em prol do domínio público nem ter sido quitada a indenização pactuada. Agora, o Interessado postula doação ao Município da parte ambientalmente protegida das áreas em questão, justificando esse intento na qualidade ambiental da área, tendo os órgãos municipais atestado que a desapropriação não se consumou, não houve posse da área pelo Município e que a proposta do Interessado é interessante, em que pese não haja disponibilidade orçamentária financeira para tanto.

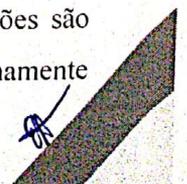
Relatado o essencial, passo à análise jurídica.

## **2. ANÁLISE JURÍDICA**

### **2.1. Desapropriação não consumada**

Da análise dos autos, é possível perceber que as áreas objeto da celeuma foram declaradas de utilidade pública, com posterior lavratura de escritura, sem, no entanto, ter-se registrado as áreas em prol do domínio público nem ter sido quitada a indenização pactuada. As escrituras, certidões de matrícula e manifestações da Secretaria de Planejamento (fls. 73/75) e da Agência Municipal do Meio Ambiente (Amma) [59/61] são bastante claras neste sentido.

Pois bem. Primeiramente, cumpre esclarecer que, regra geral, as desapropriações são pagas em dinheiro. Todavia, por se tratar de um direito patrimonial disponível, é plenamente





**Procuradoria-Geral do Município**  
**Procuradoria Especializada do Patrimônio Imobiliário**

possível que seja acordado o pagamento de indenização por outro meio, como, por exemplo, com alguma obrigação de fazer – como foi no caso. Nesse sentido, Diogenes Gasparini leciona que:

*Claro que inexistente a obrigatoriedade de a indenização ser em dinheiro nos casos de desapropriação amigável. Nessa modalidade, a indenização pode ser satisfeita na forma e nas condições convencionadas: [...]. Assim é por tratar-se de bem ou direito disponível do expropriado. [...]. Qualquer recebimento que não seja em dinheiro é mera liberalidade do desapropriado.”<sup>1</sup>*

Noutro norte, cabe esclarecer que, segundo a doutrina, a consumação da desapropriação, com a transferência da propriedade, é efetivada com a quitação da indenização, sem qualquer subordinação ao registro imobiliário<sup>2</sup>. Assim, o registro imobiliário da desapropriação é imprescindível para a regularização formal da transferência do bem expropriado, lhe conferindo o caráter *erga omnes*, típicos dos direitos reais - característica essa extremamente importante para proteção de terceiros de boa-fé e para satisfação da segurança jurídica, mas não necessária para aquisição da propriedade, que, como se disse, ocorre com a quitação da justa indenização. Nesse sentido, vale transcrever o seguinte excerto doutrinário:

“Efetuado o pagamento da indenização, consuma-se a desapropriação, adquirindo o Poder Público a imissão definitiva na posse do bem expropriado e o direito de providenciar a regularização da transferência do bem perante o Registro de Imóveis”<sup>3</sup>

Com efeito, no caso, pode-se concluir que as áreas em questão **não** foram desapropriadas

<sup>1</sup> *Direito Administrativo*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2004. p. 675.

<sup>2</sup> Nesse sentido: *SALLES*, José Carlos de Moraes. *A desapropriação à luz da doutrina e da jurisprudência*. 5. ed. São Paulo: RT, 2006. p. 505; *GASPARINI*, Diógenes. *Direito administrativo*. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 779; *CARVALHO FILHO*, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 18. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. p. 808; *JUSTEN FILHO*, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 550; *BANDEIRA DE MELLO*, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 844.

<sup>3</sup> *ALEXANDRINO*, Marcelo.; *PAULO*, Vicente. *Direito Administrativo descomplicado*. 18. ed. São Paulo: Método, 2010.



**Procuradoria-Geral do Município**  
**Procuradoria Especializada do Patrimônio Imobiliário**

pelo Poder Público, já que não houve quitação da indenização na forma pactuada. A manifestação da Secretaria de Planejamento (fls. 73/75) é clara ao afirmar que “não houve autorização para a definição de novos parâmetros como contrapartida pela desapropriação das áreas em questão”, enquanto que a Agência Municipal do Meio Ambiente (Amma) [59/61] esclareceu que, em que pese haja uma possível pretensão em utilizar a área, o Município até o momento não as efetivamente utilizou em qualquer uso público.

Não suficiente, a própria manifestação do Interessado é sintomática da conclusão de que **não houve indenização nem uso público** das áreas em questão, na medida em que aduz que “*não ocorreu a liberação dos índices de verticalização, como também não houve pagamento de indenização monetária às proprietárias. Nesse sentido, há mais de quatorze anos os proprietários continuam com a posse e propriedade das referidas chácaras*” (sic) [fls. 56/57]. Ora, se não ocorreu a liberação dos índices de verticalização – forma de indenização pactuada – nem houve pagamento de indenização monetária e muito menos houve perda de posse é porque definitivamente não houve desapropriação.

Não bastasse, cumpre anotar que o artigo 10 do Decreto-Lei n.º 3.365/41 (que dispõe sobre desapropriações por utilidade pública), fixa o prazo de 5 (cinco) anos para que seja promovida a desapropriação de imóvel declarado de utilidade pública, sob pena de caducidade do decreto expropriatório<sup>4</sup>. Por caducidade da declaração de utilidade pública deve-se compreender “a perda de validade dela pelo decurso de tempo sem que o Poder Público promova os atos concretos destinados a efetivá-la”<sup>5</sup>. Ou seja, a caducidade da declaração de utilidade pública consiste em hipótese extintiva da desapropriação, ocasionada pela inércia do Poder Público em promover as medidas conclusivas para a expropriação do bem.

Assim sendo, considerando que a declaração de utilidade pública ocorreu em 23 de agosto de 2007 pelo Decreto Municipal nº 1.755, a presente desapropriação caducou em 23 de agosto de 2012. Assim, não tendo sido, como visto, efetivada a desapropriação mediante a quitação da

<sup>4</sup> Art. 10. A desapropriação deverá efetivar-se mediante acordo ou intentar-se judicialmente, dentro de cinco anos, contados da data da expedição do respectivo decreto e findos os quais este caducará. Neste caso, somente decorrido um ano, poderá ser o mesmo bem objeto de nova declaração.

<sup>5</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. Malheiros, 20 ed., p. 828





**Procuradoria-Geral do Município  
Procuradoria Especializada do Patrimônio Imobiliário**

indenização na forma pactuada até a data limite de 23 de agosto de 2012, a presente desapropriação foi extinta por caducidade.

Destarte, é de se concluir, indubitavelmente, que as áreas em questão não foram desapropriadas e, portanto, são efetivamente particulares.

Sendo particulares, é lhes aplicável todo o regramento urbanístico pertinente, inclusive no que tange ao regramento do uso do solo, o qual, a propósito, é aquele indicado pelo Parecer 215/2021 GERGTM, da Secretaria de Planejamento (Seplanh) [fls. 73/75].

## **2.2. Novos contornos ao Parque Nova Esperança**

Estabelecido que as áreas em questão são particulares, resta analisar a proposta do Interessado para que a sua parte ambientalmente protegida seja doada ao Município para que, assim, sejam contempladas no projeto do Parque Nova Esperança (fls. 56/57; 79/80).

Por ocasião da lavra do Parecer Técnico nº 109/2021 – GERUCP (fls. 65/70), a Agência Municipal do Meio Ambiente (Amma) se posicionou favorável ao projeto proposto pelo Interessado na implantação da 3ª (terceira) etapa de criação do Parque Nova Esperança.

Não obstante, essa mesma Agência, em manifestação pretérita, por ocasião da lavra do Despacho 042/2021 (fls. 59/61), aduziu que 3ª (terceira) etapa somente ocorrerá “quando for viabilizado recursos financeiros necessários ao serviço e projeto proposto” (*sic*).

Pois bem. Como se viu acima, as áreas em questão são particulares. Sendo particulares, para implantação do projeto em testilha é necessário efetivamente desapropriá-las ou recebe-las em doação, como, aliás, proposto pelo Interessado. Não obstante, é sabido que ambas as medidas envolvem custos financeiros consideráveis o que, muitas das vezes, não é recurso largamente disponível na Administração Pública.

Neste contexto, levando em conta a informação fornecida pela Agência Municipal do Meio Ambiente (Amma) de que a continuidade da implantação do Parque Nova Esperança somente





**Procuradoria-Geral do Município**  
**Procuradoria Especializada do Patrimônio Imobiliário**

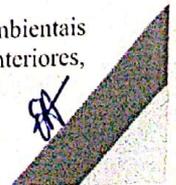
ocorrerá “quando for viabilizado recursos financeiros necessários ao serviço e projeto proposto” e não se tendo notícias nos autos desta viabilidade financeira, *prosseguir com o recebimento em doação das áreas em testilha seria medida efetivamente contrária aos princípios constitucionais da eficiência e economicidade* (Constituição Federal, artigo 37 e 70). Explica-se

A teor do que consta no Parecer Técnico nº 109/2021 – GERUCP (fls. 65/70), infere-se que o interesse em receber as áreas em questão é voltado prioritariamente à tutela ambiental das áreas em testilha. Tanto é que essa mesma manifestação indica ser necessária algumas alterações no projeto para preservar o maciço florestal das áreas em questão, além de indicar a necessidade de um projeto contemplando sua completa recomposição florística.

Nesta senda, cumpre lembrar que, a teor do disposto no Código Florestal (Lei Federal nº 12.651/12), a qualidade ambiental da Área de Preservação Permanente (APP) deve ser mantida pelo proprietário da área, possuidor ou ocupante, seja pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado (artigo 7º), obrigação essa de natureza real e que é transmitida ao sucessor, de qualquer natureza, no caso de transferência de domínio ou posse do imóvel (artigo 2, §2º). Desse modo, a obrigação de recuperar a degradação ambiental ocorrida em APP é atribuída ao titular da propriedade do imóvel, tendo em conta sua natureza *propter rem*<sup>6</sup>. Há, pois, uma responsabilidade ambiental objetiva quanto ao dano ambiental em áreas de preservação permanente. A respeito do assunto, Paulo Affonso Leme Machado nos esclarece que:

“A responsabilidade objetiva ambiental significa que quem danificar o ambiente – seja por ação ou omissão – tem o dever jurídico de repará-lo. Presente, pois, o binômio dano/reparação. Não se pergunta a razão da degradação para que haja o dever de indenizar e/ou reparar. (...). Procura-se quem foi atingido e, se for o meio ambiente e o homem, inicia-se o processo lógico-jurídico da imputação civil objetiva ambiental. Só depois é que se entrará na fase do estabelecimento do nexo de causalidade

<sup>6</sup> Enunciado 623 da jurisprudência dominante do Superior Tribunal de Justiça (STJ): “as obrigações ambientais possuem natureza *propter rem*, sendo admissível cobrá-las do proprietário ou possuidor atual e/ou dos anteriores, à escolha do credor”.





**Procuradoria-Geral do Município**  
**Procuradoria Especializada do Patrimônio Imobiliário**

entre a ação ou omissão e o dano.”<sup>7</sup>

Com efeito, o recebimento de áreas particulares pelo Município com vistas à sua tutela ambiental são, à princípio, despropositadas, já que a legislação pátria coloca à disposição desta tutela diversos mecanismos mais eficientes que a sua assunção pelo Município. Mais eficientes, pois é sabido que a recuperação e tutela de área ambientalmente protegida demanda elevados custos e destinação de grande força de trabalho, o que, como já dito, não são recursos largamente disponíveis na Administração Pública.

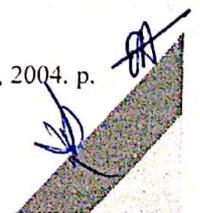
Neste contexto, é possível concluir que a doação em voga, pode, ao contrário de beneficiar o interesse público, ser-lhe prejudicial, na medida em que acarretará pesado ônus ao Município – recuperação e consequente tutela por meios próprios da área ambientalmente protegida – sem uma necessidade premente. Isto porque não havendo previsão orçamentária para continuidade da execução do Parque Nova Esperança, é descabido receber em doação áreas para implantação de projeto que não se sabe se será concretizado ou não; e, mais ainda, receber áreas para uma situação hipotética que implicaria desde o recebimento em pesado ônus ao Município, que é o de recuperação e tutela ambiental da área, implantado ou não o Parque, dada a imposição legal de sua proteção.

Desta forma, a instrução processual indica pelo descabimento do recebimento em doação das áreas em testilha, seja por ausência de recursos orçamentários/financeiros, seja por não se tratar da medida mais eficiente para os fins pretendidos.

### 3. CONCLUSÃO

Ante todo o exposto, *opina-se* que não houve desapropriação das áreas em questão, sendo elas, pois, efetivamente particulares, sendo-lhes aplicável todo o regramento urbanístico pertinente, inclusive no que tange ao regramento do uso do solo, o qual é aquele indicado pelo Parecer 215/2021 GERGTM, da Secretaria de Planejamento (Seplanh) [fls. 73/75]. *Opina-se*, ainda, pelo indeferimento da proposta de doação da parte ambientalmente protegida das áreas em questão, dada a ausência de disponibilidade orçamentária financeira para a medida, além de não ser o meio mais

<sup>7</sup> MACHADO. Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 12ª edição. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 326/327.





**PREFEITURA  
DE GOIÂNIA**

<b>PGM – PPI</b>
Folha nº <b>84v</b>
Assinatura: 

**Procuradoria-Geral do Município**  
**Procuradoria Especializada do Patrimônio Imobiliário**

eficiente para a finalidade subjacente ao intento – tutela ambiental das áreas.

É o parecer.

Dê-se ciência ao Interessado, facultando-lhe adoção das providências processuais que reputar pertinentes (Lei Municipal nº 9.861/16, artigos 27 e 57).

**Procuradoria Especializada do Patrimônio Imobiliário – PPI**

Goiânia, 03 de fevereiro de 2021.

**JORGE HENRIQUE M. D. de CASTRO**  
Procurador do Município

JORGE  
HENRIQUE  
MARQUES  
DOMINGUITO  
O DE CASTRO

Assinado de forma digital por JORGE HENRIQUE MARQUES DOMINGUITO DE CASTRO  
Dados: 2022.02.03 15:43:37 -03'00'

De acordo:

**VINÍCIUS GOMES DE RESENDE**  
Subprocurador Chefe do Patrimônio Imobiliário

Acato:

**TATIANA ACCIOLY FAYAD**  
Procuradora Geral do Município

**Elisa Maria Alesst de Melo**  
Chefe de Gabinete  
OAB/GO 34.461  
Procuradoria Geral do Município

*Ciente 16/02/2022*  
*Assinado por AS Silva.*