ODETE MEDAUAR

Professora Livre-Docente da Faculdade de Direito
da Universidade de São Paulo
Procuradora do Município de São Paulo

DESTINAÇÃO DOS BENS EXPROPRIADOS

1986

SÉRIE JURÍDICA MAX LIMONAD, N. 3

CAPÍTULO IV

DESAPROPRIAÇÃO PARA FINS URBANÍSTICOS

Sumário: 60. Crescimento urbano, urbanismo e urbanização. 61. Atividade urbanística, planos urbanísticos e desapropriação. 62. Desapropriação urbanística na Espanha. 63. Desapropriação urbanística na França. 64. Desapropriação urbanística na Itália. 65. Desapropriação urbanística no Brasil. 66. Desapropriação urbanística: controvérsias e destinação dos bens.

60. Crescimento urbano, urbanismo, urbanização

Fenômeno típico da segunda metade do século XX é o processo pelo qual a população urbana cresce em proporção superior à população rural. Tal fato possibilita a previsão freqüente de que em 1990 mais da metade da população mundial estará vivendo em cidades com mais de cem mil habitantes.

A superpopulação das cidades, considerada por Konrad Lorenz¹²⁰ como um dos oito erros capitais do homem, acarreta graves problemas, sobretudo nos países de lenta industrialização, nos quais o desenvolvimento está aquém do crescimento da população nos grandes centros: aumento desordenado na demanda de serviços públicos; devastação do meio ambiente (outro dos oito erros capitais da humanidade, segundo Lorenz); deterioração edilícia; aumento da marginalidade social; trânsito caótico; preços elevados dos aluguéis; ausência de áreas verdes, por exemplo.

Em decorrência da configuração atual da vida humana nessas cidades e dos problemas apontados, adveio a busca de soluções, de um

120. *Civilização e Pecado*, editado pelo Círculo do Livro, pág. 23-26 e 133.

lado para evitar que os mesmos problemas atinjam núcleos ainda incipientes ou com tendências a alcançar a condição de metrópoles e, de outro, para tentar corrigir os inconvenientes já consolidados, com a finalidade de tornar a vida social mais humana, agradável e sadia.

O urbanismo, na sua concepção contemporânea, encarrega-se de investigar os modos de projetar, planejar, renovar ou reconstituir os centros de população para proporcionar condições de vida mais adequada e dignas ao ser humano.

“O urbanismo exige o conhecimento do que é a vida urbana, mediante análise de suas necessidades e das causas que as provocam; requer o exame dos meios disponíveis para remediar as necessidades, quando descobertas, e postula a aplicação de métodos idôneos para obter fim considerado desejável.”¹²¹

As soluções técnicas oferecidas pelo urbanismo acarretam, na prática, transformações no solo mediante a construção ou reconstrução de ruas, casas, praças, edifícios públicos, a atribuição de determinados usos ou de novos usos a áreas da cidade e a instalação de certos serviços ao público; essas transformações criam novos núcleos, direcionam novos núcleos ou renovam áreas inadaptadas a usos modernos. Todo o processo recebe a denominação genérica de *urbanização*, que inclui, desse modo, a implantação de novos núcleos e a renovação, melhoria, reestruturação e modernização de antigos, no todo ou em parte.

61. Atividade urbanística, planos urbanísticos e desapropriação

Para que se alcancem os resultados previstos pelos técnicos de urbanismo, no sentido da melhoria das condições dos ambientes em que o homem vive, é preciso o desempenho de ação específica, voltada para a urbanização do solo de uma área. É a atividade urbanística, “um meio de intervenção na ordem econômica privada”, como ensina José Afonso da Silva¹²², sobretudo na propriedade. Semelhante intervenção só po-

121. Carceller Fernandez, *Instituciones de Derecho Urbanístico*, Madri, 1979, pág. 36. Mas o urbanismo não abrange somente os temas do meio “urbano”, no sentido da sua etimologia; preocupa-se, antes, com “as aglomerações humanas, tanto as densas como as disseminadas”; ... “na atualidade, urbanismo não significa” urbano, mas “do solo”. (Spantigati, *Manual de Derecho Urbanístico*, (trad. espanhola), 1973, págs. 28 e 29).

122. *Direito Urbanístico*, em *Revista da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo*, n.º 10, jun. 1977, págs. 203-219.

de ser realizada pelo poder público. Visando a ordenar os espaços habitáveis, “a atividade urbanística é uma função do poder público”¹²³, a ser desenvolvida segundo regulamentação jurídica, que em seu conjunto denomina-se Direito Urbanístico.¹²⁴

A atividade urbanística do poder público “é exercida basicamente por meio de procedimentos e operações fáticas ou materiais”; os primeiros constituem “uma sucessão ordenada de atos destinados a sistematizar os espaços habitáveis, como por exemplo, os planos urbanísticos; as segundas significam operações materiais de execução que vão produzir, assim, concretamente, os efeitos urbanísticos objetivados.”¹²⁵

Momento inicial da atividade urbanística é o planejamento, que se materializa em planos. O plano urbanístico estabelece previsões sobre a localização dos centros de produção e de residência; regula a ordenação e utilização do solo urbano para seu destino público e privado e programa o desenvolvimento da gestão urbana; o plano estabelece o seu próprio fluxo, de modo a coordenar as atuações e inversões públicas e, em geral, constitui o eixo em torno do qual gira toda a atividade urbanística.¹²⁶ A tipologia dos planos urbanísticos apresenta-se variada: há planos gerais, planos especiais, planos particularizados, planos de urbanização (nome genérico que abrange os planos de renovação urbana ou reurbanização), os planos de edificação, etc. Em geral, o plano urbanístico contém a identificação dos problemas de um determinado espaço, a indicação de soluções para alcançar fins estabelecidos, assim como os meios e ações necessários à consecução de tais fins.

No Brasil, todo tipo de plano, inclusive o urbanístico, deve ser aprovado por lei; a Constituição Federal, no seu artigo 43, inciso IV, faz depender de aprovação, pelo Congresso Nacional, os planos nacionais e regionais de desenvolvimento, que abrangem os planos nacionais de urbanismo, aplicando-se a regra aos planos estaduais e municipais. Quan-

123. José Afonso da Silva, *Direito Urbanístico*, em *Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo*, nº 10, jun. 1977, pág. 211.

124. No conceito de José Afonso da Silva o “Direito Urbanístico objetivo consiste no conjunto de normas que tem por objeto organizar os espaços habitáveis, de modo a propiciar melhores condições de vida ao homem na comunidade” *Direito Urbanístico Brasileiro*, (1981, pág. 34).

125. José Afonso da Silva, *Direito Urbanístico*, em *Revista da Procuradoria Geral do Estado*, nº 10, jun. 1977, págs. 215 e 216.

126. Carceller Fernandez, *Instituciones de Derecho Urbanístico*, Madrid, 1979, págs. 98 e 99.

to aos últimos, a Lei Orgânica dos Municípios do Estado de São Paulo (Decreto-Lei Complementar n.º 9, de 31 de dezembro de 1969) atribui à Câmara Municipal competência para aprovar o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município, que é plano urbanístico (artigo 24, inciso XI).

Para aplicar os planos e conseqüentemente para executar as operações materiais e fáticas que vão transformar determinado espaço habitável, o poder público utiliza procedimentos ou edita atos, juridicamente disciplinados, alguns típicos ou próprios da matéria urbanística como o zoneamento, o arruamento, o parcelamento de terrenos, etc; servem também de instrumentos da atividade urbanística institutos do Direito Administrativo, como a servidão, o poder de polícia, a desapropriação e outros¹²⁷.

A desapropriação configura, assim, no momento atual, instrumento de ação na gestão urbanística, sendo considerada mesmo a fórmula mais operativa e eficaz de que dispõe o poder público no exercício dessa atividade.¹²⁸ Para Seabra Fagundes “o instituto da desapropriação aparece como instrumento indispensável para a conversão das soluções programadas em soluções concretizadas”, no contexto de recuperação da qualidade do meio ambiente e de urbanização, sob planos diretores do desenvolvimento cidadão.¹²⁹ Hely Lopes Meirelles, depois de mencionar as servidões, as limitações administrativas e os incentivos e agravamentos fiscais como instrumentos de atuação urbanística, utilizáveis para implantação de planos de urbanização ou reurbanização das cidades, assevera que “nenhum deles impede, dispensa ou substitui a *desapropriação*, quando se torna necessária a retirada da propriedade particular, para a administração realizar nela as obras e serviços públicos, planejados em benefício da comunidade urbana.”¹³⁰

A desapropriação urbanística é aquela que envolve “não um bem ou alguns poucos bens, senão amplos conjuntos de imóveis destinados a demolição para que tenha lugar a implantação de novo quadro de logradouros (ruas, avenidas, jardins, vias expressas, etc.) e de edificações, algumas bens públicos, outras bens privados, mas engastadas nas dimen-

127. José Afonso da Silva, *Direito Urbanístico*, em *Revista da Procuradoria-Geral do Estado*, n.º 10, jun. 1977, pág. 214.

128. Salamanca, *Naturaleza y Alcance de la Expropiación por Razon de Urbanismo*, Madrid, 1973, pág. 193.

129. *Desapropriação para Urbanização e Reurbanização, Validade da Revenda*, em *Revista de Direito Administrativo*, n.º 128, abr. jun. 1977, pág. 28.

130. *Desapropriação para Urbanização*, em *Revista de Direito Administrativo*, n.º 116, abr. jun 1974, pág. 6.

sões (lotes e gabaritos) e nos padrões de estilo do projeto aprovado".¹³¹

Hely Lopes Meirelles acentua que a desapropriação urbanística visa "à formação de um novo núcleo urbano ou a reurbanização de uma cidade ou de um bairro envelhecido ou inadequado para sua nova destinação."¹³²

A respeito, Martin Gamero nota que essa desapropriação é generalizada, afetando zonas ou setores completos, para proporcionar extensões de terrenos necessárias à execução dos planos urbanísticos.¹³³

Além do envolvimento de área ou setor completo, a desapropriação urbanística caracteriza-se também pelo vínculo a um plano, previamente aprovado. Aspecto igualmente peculiar é a destinação dos bens: a tendência está na retirada de áreas do setor privado para devolução ao privado, uma vez urbanizados e utilizadas algumas parcelas para logradouros e vias públicas (bens de uso comum) e para construção de edifícios públicos (bens de uso especial).

A desapropriação urbanística vem sendo empregada em vários países, na atualidade. Para propiciar comparação com seus contornos no ordenamento brasileiro, serão expostas as linhas básicas do tratamento que o direito espanhol, o direito francês e o direito italiano lhe conferem.

62. Desapropriação urbanística na Espanha

A desapropriação urbanística na Espanha vem disciplinada pela chamada "Lei do Solo", de 12 de maio de 1956, alterada por lei de 2 de maio de 1975, aplicandô-se subsidiariamente, a lei geral de desapropriação de 1954.

Referida Lei do Solo prevê como sistemas de atuação ou execução dos planos urbanísticos em cada área a "compensação" e a "cooperação", em que os particulares colaboram, participam e atuam; e a desapropriação — sanção. Confere preferência aos dois primeiros sistemas, salvo quando motivos de urgência ou necessidade exijam a desapropriação.

Na desapropriação como "sistema de atuação" a aprovação do plano urbanístico traz implícita a declaração de utilidade pública dos bens necessários às transformações previstas de todo um território ou

131. Seabra Fagundes, *Desapropriação para Urbanização e Reurbanização. Validade da Revenda*, em *Revista de Direito Administrativo*, nº 128, abr. jun. 1977, pág. 29.

132. *Desapropriação para Urbanização*, em *Revista de Direito Administrativo*, nº 116, abr. jun. 1974, pág. 7.

133. *Expropiaciones Urbanísticas*, Madrid, 1967, pág. 210.

de parte dele. O custo dessas desapropriações poderá repercutir sobre os proprietários especialmente beneficiados, mediante a imposição de construções especiais. Aplica-se o procedimento estabelecido na Lei de Desapropriação de 1954, mas os critérios de avaliação dos bens, na desapropriação urbanística, estão previstos na Lei do Solo.

Na aplicação desse sistema, o sujeito expropriante poderá liberar, da expropriação, determinados bens, se o particular oferecer colaboração voluntária no cumprimento de disposições do plano e de uma série de requisitos. Gonzales Perez¹³⁴ observa que a Administração opta livremente pela aceitação ou negação do pedido do proprietário e que, até o momento em que escrevia seu trabalho (1965), registrava-se sistemática recusa de todos os pedidos de liberação formulados.

A Lei do Solo dispõe também sobre a chamada “desapropriação-sanção”, no caso em que os proprietários de uma área ou um único proprietário de toda uma zona, descumpram as obrigações inerentes ao sistema de compensação, já referido, na execução dos planos urbanísticos; e na hipótese em que proprietários desatendam imposições ou encargos estabelecidos na Lei do Solo.

A desapropriação, na Lei do Solo espanhola, aparece ainda, na condição de instrumento de coação para obrigar proprietários a edificar em seus terrenos ou a demolir e reconstruir edifícios, para adequá-los a usos ou dimensões previstos em planos de urbanização.

A partir da entrada em vigor do Plano ou Programa de Atuação Urbanística começa a correr o prazo de cinco anos para que se realize a desapropriação; transcorrido esse prazo, ao proprietário dos bens ou seus herdeiros, confere-se o direito de notificar a Administração quanto ao seu intento de iniciar expediente de indenização que, nos termos da Lei do Solo, deverá efetuar-se se transcorrerem outros dois anos, a contar do momento da notificação; o proprietário poderá oferecer, na ocasião, estimativa de preço e passados três meses, sem que a Administração aceite, tem a possibilidade de dirigir-se ao Juri Provincial de Desapropriação, que fixará a indenização justa, segundo os critérios da Lei do Solo e de acordo com o procedimento estabelecido pela Lei de Desapropriação.¹³⁵

Os bens expropriados poderão integrar o patrimônio de particulares, pessoas físicas ou jurídicas, os “beneficiários” da desapropriação,

134. *La Expropiacion Forzosa por Razon de Urbanismo*, Madrid, 1965, págs. 27 e 28.

135. Carceller Fernandez, *Instituciones de Derecho Urbanístico*, 1979, pág. 200.

que adquirirão tais bens para destiná-los aos usos previstos no plano de ordenação.

Se o proprietário concordar, em vez da indenização em dinheiro, receberá, por permuta, outras parcelas do beneficiário da desapropriação ou será indenizado por outro modo convencionado. Observe-se a respeito que os critérios de avaliação na desapropriação urbanística diferenciam-se dos critérios da desapropriação em geral, no sentido de menor valorização dos bens, o que tem propiciado críticas da doutrina.

No tema da destinação dos bens expropriados para fins urbanísticos o ordenamento espanhol apresenta aspecto de muito relevo, pois determina que tais bens, qualquer que seja a espécie, deverão ser destinados ao fim específico previsto no plano correspondente; se houver pretensão de alterar a destinação ou se transcorrer o prazo de vigência do Plano, ocorrerá retrocessão em favor dos ex-proprietários, mesmo que os bens estejam na posse dos beneficiários.

63. Desapropriação urbanística na França

No direito francês o Código da Desapropriação, aprovado pelos Decretos nº 77-392 e 77-393, de 28 de março de 1977, regulamenta o procedimento da desapropriação em geral e da desapropriação urbanística, apresentando-se quase nenhuma diferença de regime. A lei de Ordenação Imobiliária (“la Loi d’Orientation Foncière”) de 30 de dezembro de 1967 trouxe algumas alterações na Lei Expropriatória de 1958 e posteriormente, com a edição do Código de Desapropriação tudo ficou incorporado num único texto.

Uma das alterações diz respeito ao prazo no qual deverá ser efetuada a desapropriação, obrigatoriamente indicado na declaração de utilidade pública. Para as operações previstas nos projetos de ordenação, nos planos de urbanismo e nos planos de ocupação do solo aprovados esse prazo é de, no máximo dez anos, enquanto para os demais casos é de cinco anos.

Os casos de desapropriação urbanística no direito francês vem previstos, não somente na Lei de Ordenação Imobiliária de 1967, mas em textos anteriormente em vigor.

Assim, lei de 14 de dezembro de 1964, modificada por lei de 12 de julho de 1966, dispõe sobre a desapropriação de “bidonvilles”, isto é, de áreas nas quais são utilizadas, para fins de habitação, instalações insalubres, impróprias a esse fim, por ausência de requisitos de higiene, segurança e salubridade. O fim da desapropriação de toda a área é a construção de casas populares ou a realização de operações urbanísti-

cas. Aos ocupantes das instalações deverá ser assegurado alojamento, ao menos provisório, e concedida indenização de mudança; a recusa do novo alojamento permite a expulsão sem indenização; os proprietários podem liberar-se da desapropriação se oferecerem plano minucioso de ordenação e construção, a ser executado às suas expensas, desde que aprovado pela Administração.¹³⁶

As operações urbanísticas (ordenação de aglomerações ou de zonas, renovação urbana, etc.) apresentam-se, no ordenamento francês como operações de execução dos planos de urbanismo, aos quais se vinculam. A aprovação do plano urbanístico implica declaração de utilidade pública para os bens necessários às operações nele previstas, salvo os casos em que a utilidade pública deva ser declarada por ato do Conselho de Estado; os planos aprovados ficam à disposição do público, para conhecimento.

A operação urbanística, sobretudo a renovação urbana, pode ser conduzida pelos proprietários dos imóveis, reunidos em associação sindical; nesse caso, quem for contrário ao projeto tem a faculdade de abandonar seu imóvel em benefício da associação, mediante indenização fixada por acordo ou pelo mesmo procedimento previsto na lei expropriatória.¹³⁷ Nos casos de demolição de imóveis, antes da desapropriação torna-se obrigatório oferecer aos proprietários participação na operação pelo consentimento na demolição ou reconstrução, sem exigência de indenização pelo valor do bem, mas com a aquisição de crédito que lhe confere direito de receber, ao final da operação, ou a propriedade de um dos novos imóveis construídos na área, ou ações de uma sociedade de construção ou um terreno onde poderá edificar.¹³⁸

Ponto a ser ressaltado no ordenamento francês é a desapropriação de áreas para formação de reservas, com objetivo de extensão de aglomerações, de ordenação de espaços naturais circunvizinhos a essas aglomerações e de criação de novas cidades ou estações de turismo.

Os imóveis expropriados para execução de planos urbanísticos podem ser cedidos de modo definitivo, ou concedidos temporariamente a pessoa de direito privado ou de direito público, desde que tais pessoas os utilizem para os fins previstos no caderno de encargos que acompanha o ato de cessão ou de concessão temporária. O mesmo se aplica aos imóveis desapropriados para formação de reservas, desde que se realizem as operações para as quais a reserva se constitui. (art. L. 21-1 do Código de Desapropriação).

136. Waline, *Précis de Droit Administratif*, tomo II, 1970, pág. 285.

137. Waline, *Précis de Droit Administratif*, tomo II, 1970, pág. 325.

138. Waline, *idem*, *ibidem*, pág. 326.

64. Desapropriação urbanística na Itália.

No direito italiano os casos de desapropriação urbanística vem indicados na Lei urbanística básica de 1942, alterada por leis de 1967, 1968, 1972, 1973, 1974 e 1977.¹³⁹

Aí a aprovação dos planos urbanísticos (particularizados) equivale a declaração de utilidade pública dos bens situados na área a ser beneficiada.

Os principais casos de desapropriação urbanísticas previstos na Lei Urbanística de 1942 são apontados por Spantigati¹⁴⁰:

a) nas zonas de expansão do núcleo urbano e segundo as indicações do plano regulador geral, podem ser desapropriadas áreas sem edificações e depois de realizada a urbanização são vendidos a particulares os espaços destinados a edificação, cabendo direito de preferência aos antigos proprietários.

b) se os particulares não realizarem, dentro de prazo razoável, construções, reconstruções ou modificações para adequação do imóvel ao plano particularizado, o poder público expropria; é a mesma desapropriação-sanção do ordenamento espanhol;

c) desapropriação utilizada para retificar limites de propriedades, a fim de adaptar os bens a determinações de uso fixadas por normas urbanísticas; por exemplo, áreas que depois da execução de plano particularizado deixaram de integrar o domínio público e devem anexar-se a edifícios ou terrenos de particulares que lhes são limitrofes; se o proprietário nega-se a adquiri-las ou se deixa correr o prazo para manifestar sua vontade, o poder público pode desapropriar os imóveis dos particulares aos quais as áreas remanescentes iriam incorporar-se.

d) desapropriação para formação de conjuntos urbanos, com a possibilidade de formação de consórcio de proprietários para realizar as transformações de acordo com o plano para a área; se o consórcio não se forma ou se o único proprietário não se dispõe efetuar as alterações, os bens são expropriados; depois se promove concurso entre os expropriados para entrega dos bens, desde que utilizados de acordo com as previsões do plano; não havendo interesse dos expropriados, poderá ser realizado concurso aberto ao público ou então efetua-se venda à iniciativa privada.

139. José Afonso da Silva, *Direito Urbanístico Comparado*, em *Enciclopédia Saraiva de Direito*, vol. 28, pág. 382.

140. *Manual de Derecho Urbanístico* (trad. espanhola), 1973, págs. 378-385.

Na matéria de desapropriação urbanística importante decisão foi dada pela Corte Constitucional italiana em 1968 (sentença n.º 55), que declarou inconstitucionais dispositivos da lei urbanística de 1942 que não previam indenização por imposição de limitações de direitos reais, de efeito imediato e prazo indeterminado, quando tais limitações eram estabelecidas para fins de desapropriação; em consequência dessa decisão, lei de 1968 prescreveu que as disposições do plano que acarretam ao imóvel sujeições quanto ao direito de construir, perdem efeito após cinco anos.¹⁴¹

65. Desapropriação urbanística no Brasil

Inexiste, até o presente, no direito brasileiro, lei urbanística geral ou lei geral de desenvolvimento urbano que indique, de modo específico, os casos de desapropriação urbanística ou lhe confira procedimento diferenciado.

Tomados os elementos característicos básicos da desapropriação para urbanização — envolvimento de área ou setor completo, implantação de novo quadro de logradouro e de edificações, vínculo a um plano previamente aprovado, tendência a que parte dos bens retornem ao setor privado — verifica-se que, no ordenamento pátrio, a lei geral expropriatória (Decreto-Lei n.º 3365/41) aponta alguns casos, como a execução de planos de urbanização, o funcionamento dos meios de transporte coletivo (quando vinculados a plano e abrangerem área completa), a construção ou ampliação de distritos industriais, hipótese introduzida recentemente pela Lei n.º 6602/78, com previsão expressa de vínculo a projeto e venda ou locação posterior dos bens expropriados.

A desapropriação por utilidade pública para execução de planos de urbanização, a espécie mais típica de desapropriação urbanística, já é permitida no direito brasileiro desde a vigência do Decreto-Lei 3365/41, mas as controvérsias a respeito somente surgiram quando, em 1973, foi promulgada a lei do Município de São Paulo — Lei n.º 7.859, de 8 de março de 1973 — que aprovou planos de renovação urbana em Santana e Jabaquara, áreas terminais da linha Norte-Sul do metrô paulista; a lei atribuiu à EMURB (Empresa Municipal de Urbanização) a execução dos planos e a promoção das desapropriações; previu a implantação, naquelas áreas, de terminais de ônibus, estacionamentos de veículos, equi-

141. Spantigati, *L'Urbanisme dans la Récente Legislation Italienne*, em *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 1971, n.º 1-2, pág. 75.

pamentos comunitários, serviços públicos, edifícios comerciais, institucionais e residenciais; assegurou prioridade aos expropriados ou antigos locatários, na aquisição de edificações a serem executadas nas áreas abrangidas pelo plano; no caso de locação das novas edificações, assegurou prioridade aos antigos locatários.

Alguns proprietários de imóveis atingidos impetraram mandado de segurança contra referida Lei e apresentaram, entre outros, argumento fundado na pretensa inconstitucionalidade da revenda dos bens, sem justificação da necessidade ou utilidade pública, e no intuito, da EMURB, de especulação imobiliária.

Na ocasião Hely Lopes Meirelles, em parecer juntado aos autos¹⁴², demonstrou a constitucionalidade da lei, discorrendo sobre as características da desapropriação para fins urbanísticos, já praticada ou regulada em outros países, a constitucionalidade da venda posterior e a diferença entre desapropriação urbanística e desapropriação por zona.

Os três mandados de segurança foram denegados, por unanimidade, pelas 1.^a, 2.^a e 5.^a Câmaras Cíveis do Tribunal de Justiça de São Paulo que, desse modo, admitiram a desapropriação para urbanização, com fundamento no art. 5.^o, alínea “i” (execução de planos de urbanização) do Decreto-Lei 3365/41, com possibilidade de venda dos bens que restassem do tratamento urbanístico, a particulares, pois a venda ou alienação ulterior é inerente a essa modalidade de desapropriação, como é demonstrado pela legislação de vários países, sobretudo a da França, Itália e Espanha.

Carlos Medeiros Silva, posteriormente, admitiu a revenda, nas desapropriações urbanísticas, vinculadas a planos de urbanização que fixem a destinação dos bens, a prévia qualificação dos futuros adquirentes, para que se evite enriquecimento de um particular em detrimento de outro; e com observância das normas sobre licitações na alienação dos bens.¹⁴³

O entendimento recebeu o aval qualificado de Seabra Fagundes não somente quanto ao conceito moderno de “plano de urbanização”, mas também no tocante à legalidade da posterior transferência de bens a terceiros, mediante licitação; ensina o Mestre que “a revenda, no caso, não constitui finalidade das desapropriações. Aparece como solução secundária, como consequência eventual no desdobramento do

142. Cf. *A Reurbanização de Santana e Jabaquara*, publicação da EMURB, São Paulo, 1973, págs. 27-49.

143. *Planificação Administrativa — Urbanismo — Desapropriação — Venda de Bens*, Parecer, em *Revista de Direito Administrativo*, n.^o 119, jan. mar. 1975, págs. 411-452.

plano renovador da área; não como uma finalidade do ato expropriatório. Não se desapropria para revender. Desapropria-se para urbanizar e revende-se quando, ante circunstâncias eventuais, somente revendendo se possa atingir o objetivo primário de urbanização”.¹⁴⁴

O Supremo Tribunal Federal, no recurso extraordinário nº 82.300, em abril de 1978, manteve a denegação de um dos mandados de segurança, afirmando, igualmente, a possibilidade da venda posterior a particulares e a concepção moderna de plano de urbanização.

A decisão obteve grande repercussão no Brasil, não só no âmbito forense; a imprensa abriu amplo espaço para o assunto (por exemplo, página inteira do *Jornal da Tarde* de 13/4/1978) merecendo, mesmo, dois editoriais do jornal “*O Estado de São Paulo*”. Num deles, depois de salientar os benefícios da decisão na busca do desenvolvimento harmonioso das cidades, apontam-se possíveis e eventuais deturpações na prática, como instrumento de coação e de intranquilidade social ou como instrumento disfarçado de tributação e gravame; sugere o editorialista, em vez da venda das áreas recuperadas, a locação a preços correntes para que se poupasse a Administração e o povo do ônus financeiro e da comoção social de nova desapropriação, caso surgisse necessidade de conferir nova destinação à área.

66. Desapropriação urbanística: controvérsias e destinação dos bens

A preocupação demonstrada pelo editorialista é expressão de reflexões e cuidados despertados pela decisão do Supremo, especialmente no tocante à venda dos bens expropriados e à manutenção da garantia do direito de propriedade consagrada na Constituição Federal. A mesma preocupação transparece nos escritos, já citados, de Carlos Medeiros Silva e de Seabra Fagundes quando preceituam a vinculação da desapropriação a plano urbanístico previamente aprovado que indicaria a destinação dos bens expropriados.

Na doutrina estrangeira, Gonzales Perez afirma que as desapropriações urbanísticas acarretam redução das garantias do direito de propriedade e dos direitos dos proprietários e sugere modificações no ordenamento espanhol para que a aplicação da desapropriação urbanística

144. *Urbanização-Renovação-Desapropriação*, Parecer, em *Revista de Direito Administrativo*, nº 132 abr. jun. 1978, pág. 241; do mesmo autor v. também *Desapropriação para Urbanização e Reurbanização. Validade da Revenda*, em *Revista de Direito Administrativo*, nº 128, jun. 1977, págs. 27-35.

se reconduza aos seus justos limites, pois os princípios de respeito à propriedade privada e subsidiariedade da intervenção pública nas operações urbanísticas ficaram vulnerados, na Espanha, pelo “alegre” emprego do poder expropriatório.¹⁴⁵

Garcia — Trevijano Fos¹⁴⁶, ao prefaciando obra de Salamanca sobre desapropriação urbanística, tece críticas à legislação espanhola pela desigualdade de tratamento entre expropriados por razões urbanísticas e expropriados por outros motivos, mormente pela menor valorização conferida ao bem nas primeiras; e propõe a recondução da desapropriação urbanística aos princípios gerais do instituto expropriatório.

Salamanca igualmente faz reparos à disciplina espanhola da desapropriação urbanística; aponta a hostilidade criada contra tais desapropriações; refere-se também à questão da menor valorização dos bens, resultando, de um lado a situação do proprietário expropriado mediante preço inferior ao mercado e, de outro, a situação de proprietário de área limítrofe beneficiando-se de “plusvalias” da urbanização, sem contraprestação alguma; afirma, ainda, que na maioria dos casos o resultado da expropriação não foi lançar no mercado solo urbanizado barato, mas a cessão da área expropriada e urbanizada a outros órgãos públicos para construção, por estes, de edificações para uso oficial.¹⁴⁷

A exposição de tais críticas demonstra as controvérsias que a desapropriação para fins urbanísticos vem despertando e a necessidade de busca de tratamento equilibrado do assunto, para que não se desvirtue um dos meios de realização das operações urbanísticas, necessárias à vida mais humana nas cidades. Função social da propriedade não significa sua eliminação do quadro das instituições, nem sua transformação em mero interesse. A exigência de indenização em dinheiro, prévia e justa deve ser mantida.

No tocante à destinação dos bens expropriados, parece peculiar à desapropriação urbanística a possibilidade de posterior venda ou locação a particulares, embora muitos dos bens passem a integrar o domínio público (ruas, praças, prédios de repartições, etc.).

Relevante é a vedação de mudança na destinação fixada nos planos de urbanização, daí a importância, sempre ressaltada na doutrina pátria e estrangeira, da prévia aprovação de tais planos, pois neles se

145. *La Expropiación Forzosa por Razon de Urbanismo*, 1965, págs. 13, 18 e 26.

146. Prefácio à obra de Salamanca, *Naturaleza y Alcance de la Expropiacion por Razon de Urbanismo*, Madrid, 1973, págs. 13-20.

147. Salamanca, *Naturaleza y Alcance de la Expropiacion por Razon de Urbanismo*, Madri, 1973, pág. 27.

encontra estabelecida a utilização futura dos bens expropriados. Na desapropriação urbanística o vínculo ao fim, existente na declaração de utilidade pública das desapropriações em geral, passa a ser o cumprimento rigoroso, a total congruência, com as prescrições do plano de urbanização, que, em outros ordenamentos, equivale à declaração de utilidade pública; no ordenamento brasileiro a declaração de utilidade pública nas desapropriações urbanísticas há de vincular-se ao plano aprovado por lei, sem possibilidade de estabelecer novo destino dos bens que serão expropriados.