

Unknown

O PÚBLICO E O PRIVADO NA IMPLANTAÇÃO DE PLANOS DE RENOVAÇÃO URBANA – THE PUBLIC AND PRIVATE IN THE IMPLEMENTATION OF PLANS FOR URBAN RENEWAL

Revista de Direito Administrativo Contemporâneo | vol. 4/2014 | p. 167 | Jan / 2014
DTR\2014\198

José Fernando Ferreira Brega

Doutor em Direito. Procurador do Município de São Paulo.

Área do Direito: Administrativo

Resumo: Os planos especiais de renovação urbana exigem a transformação do espaço privado. A realização de empreendimentos imobiliários nesses espaços constitui atividade econômica explorada pelo setor privado. A implantação dos planos de renovação urbana deve contar com desapropriações urbanísticas, mas somente em caráter subsidiário. Portanto, em regra, a desapropriação deve ocorrer apenas em relação aos imóveis daqueles que não aderirem ao plano. A fim de realizar os empreendimentos previstos, deve o Poder Público estabelecer parcerias com os demais proprietários. Essas parcerias podem ser instrumentalizadas por estruturas jurídicas usadas no mercado imobiliário para a execução de empreendimentos, como as sociedades de propósito específico e os fundos de investimento imobiliário. Em especial, essas estruturas podem ser o destino dos bens desapropriados e se mostram aptas a serem usadas também para captar recursos para a construção das edificações. Tais operações devem ser feitas com critérios que assegurem a impessoalidade e a justa distribuição dos ônus e vantagens decorrentes do processo de urbanização.

Palavras-chave: Direito urbanístico - Parcerias - Reurbanização - Desapropriação urbanística - Sociedade de propósito específico - Fundo de investimento imobiliário.

Abstract: Special plans for urban renewal require the transformation of private land. Real estate development in these areas is an economic activity operated by the private sector. The implementation of urban renewal plans must rely on urban expropriations but only in a subsidiary manner. Therefore, as a general rule, expropriation may occur only with respect to the properties of those who would not adhere to the plan. In order to realize the planned projects, Government should establish partnerships with other real estate owners. Such partnerships can be implemented by legal structures commonly used in real estate industry for the execution of projects, such as special purpose companies and real estate investment trusts. In particular, those structures may serve as a destination for expropriated properties and are also able to raise funds for the construction of buildings. Such operations must be done with criteria that ensure impersonality and fair distribution of charges and benefits of urbanization.

Keywords: Urban law - Partnerships - Urban renewal - Urban expropriation - Special purpose company - Real estate investment trust.

Sumário:

1.Introdução - 2.O plano de renovação urbana - 3.A intervenção no espaço privado - 4.A desapropriação urbanística como meio de implantação de planos urbanos - 5.A desapropriação-sanção na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade - 6.Limites à atuação pública nos processos de renovação urbana - 7.A necessidade de colaboração público-privada no espaço urbano - 8.A instrumentalização da colaboração público-privada - 9.A possibilidade de financiamento privado das expropriações - 10.A geração de valor e os critérios para justa distribuição - 11.Conclusão - 12.Bibliografia

1. Introdução

Uma cidade não se cria para sempre. Na verdade, a dinâmica urbana corresponde a uma sucessão de fatos que continuamente transformam a realidade. Os aspectos fundiários se alteram, as edificações são construídas e reconstruídas, a infraestrutura urbana é aperfeiçoada. Alguns bairros se desenvolvem, outros mudam suas funções, outros entram em processo de esvaziamento ou perda de população.

O Poder Público tem um papel fundamental nesse processo. Com efeito, a urbanização pode ser entendida como um processo espontâneo, realizado por um grupo de pessoas, cabendo à Administração promover sua correção e direcionamento. Quando a cidade está surgindo ou em forte ritmo de expansão, as questões jurídicas mais frequentes estão relacionadas a esses fatos: regula-se o processo de urbanização e parcelamento do solo, delimita-se a zona urbana, instala-se a infraestrutura necessária para o atendimento à área urbanizada. Era este o contexto brasileiro em meados do século passado.

Nos dias atuais, outros temas surgem com mais força. As cidades brasileiras, já não tão jovens, começam a experimentar o esvaziamento de suas regiões centrais, bem como mudanças na ocupação de áreas industriais que, sobretudo em nosso atual contexto econômico, não são mais utilizadas para tais fins. Regiões bem localizadas, com boa infraestrutura instalada, começam a ser entendidas como alvos para iniciativas de transformação. Busca-se então a *urbanificação*, processo deliberado de correção da urbanização, sobretudo por meio da renovação urbana, também chamada de reurbanização.¹ A renovação urbana pode ser considerada um processo de transformação de uma região da cidade, para sua adaptação a novas funções ou demandas contemporâneas, envolvendo a demolição de construções, a realocação de moradores, a transferência de estabelecimentos comerciais e industriais, a adequação da infraestrutura urbana existente e a construção de novos edifícios, residenciais, comerciais, institucionais e mistos.

A complexidade dessas mudanças, sujeitas ao impulso do Poder Público, mas realizadas em grande parte sobre áreas privadas, faz surgir questões jurídicas a serem devidamente solucionadas com base na Constituição Federal (LGL\1988\3), nas normas gerais federais de direito urbanístico e, sobretudo, em leis locais, a serem editadas de acordo com o contexto de cada município para o fim de regular como será o papel ativo da Administração para garantir as mudanças definidas como necessárias.

O objetivo deste artigo é analisar as possibilidades regulatórias que os municípios brasileiros possuem em relação ao tema, observados os limites constitucionais e as normas gerais estabelecidas pela legislação federal, tentando avaliar espaços de integração – necessária ou facultativa – entre o Poder Público e o setor privado. Não se busca, aqui, analisar a juridicidade de modelos existentes; o propósito deste estudo é prospectivo: revelar aspectos jurídicos relevantes do tema, para encontrar alternativas que possam ser validamente utilizadas pelos municípios brasileiros em sua regulação.²

2. O plano de renovação urbana

Por trás de toda iniciativa de urbanificação, entre nós, está a concepção de planejamento urbano e seu reconhecimento, pelo ordenamento jurídico brasileiro, como meio apto para a realização dos fins do urbanismo. Prevalece, em nosso país, a concepção de que cabe ao Poder Público, por meio dos procedimentos adequados – que incluem, em especial, sua disciplina por lei, com a devida participação popular –, promover o planejamento urbano, regulando o uso do solo. Pode-se dizer, até mesmo, que a remissão ao plano é um dos princípios informadores do direito urbanístico, de modo que as faculdades decorrentes da propriedade urbana são aquelas previstas no plano diretor municipal.³ Compete ao Município elaborar os planos diretores e a legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo (art. 183, caput e 30, VIII, da CF/1988 (LGL\1988\3)).

Em geral, esse planejamento é realizado por meio do regime ordinário de ordenação do solo, que fixa os limites de exploração dos bens imóveis, tendo por objetivo evitar abusos e permitir a convivência urbana. Recentemente, como se verá, passou a ser prevista a exigência de um aproveitamento mínimo da propriedade urbana, correspondente à forma mais básica de realização da função social da propriedade. Assim, os objetivos da legislação comum não buscam dirigir precisamente a atuação dos particulares, mas tão somente estabelecer padrões mínimos e máximos de uso e ocupação do solo.

É bastante diversa, em geral, a lógica dos planos especiais destinados à correção da urbanização existente. Tais planos, embora sujeitos às prescrições gerais do plano diretor,⁴ não se restringem à fixação de parâmetros mínimos e máximos, exigindo uma detalhada normatização referente a uma transformação específica. As prescrições incluem a construção ou reconstrução de edifícios com índices urbanísticos e usos determinados, nos espaços públicos e privados. Assim, por exemplo, pode estar previsto que em um lote haverá um edifício residencial com oitenta unidades

habitacionais ou um prédio comercial de vinte andares. É possível prever até mesmo o cronograma da realização das intervenções,⁵ bem como os incentivos urbanísticos tidos como necessários para estimular a adesão dos proprietários.

Trata-se, pois, de algo além do regime ordinário de ordenação urbana, estabelecido pelo plano diretor e pela lei de uso e ocupação do solo. Além disso, a reurbanização tampouco se confunde com as atuações setoriais, destinadas ao atendimento, pelo Poder Público, de determinadas necessidades da população, tais como saúde, educação e transporte público. A renovação urbana não corresponde à simples complementação de infraestrutura e equipamentos por parte do Poder Público, sem uma visão de conjunto e, em especial, sem alcançar a transformação dos espaços privados.

O plano de renovação urbana constitui o fundamento de qualquer atuação do Poder Público na região a ser requalificada, bem como das exigências que venham a ser feitas aos particulares. É o plano, aprovado nos termos da legislação, com todos os debates necessários e a devida transparência, que serve como referência para o interesse público. Somente pode ser entendida como renovação urbana a intervenção pública fundamentada em um plano devidamente aprovado pelo Poder Público.⁶

Em princípio, não há norma legal expressa quanto à necessidade de aprovação do plano pelo Poder Legislativo, mas há alguma tendência em exigir a edição de lei em vista dos efeitos gerados. Assim, parece fora de dúvida que será necessário diploma legislativo, por exemplo, quando forem impostos deveres aos particulares, definidos incentivos ou alteradas as regras ordinárias de ordenamento do uso e ocupação do solo para a região considerada. Todavia, parece também possível que o Legislativo, fixando diretrizes e dispondo sobre os pontos sujeitos a reserva de lei, delegue aos órgãos do Executivo o detalhamento do plano, de acordo com um procedimento transparente e participativo.⁷

3. A intervenção no espaço privado

Como já afirmado, o plano de reurbanização deve necessariamente contemplar a transformação dos espaços privados. Isso não decorre somente de uma perspectiva urbanística, mas de preceitos legais: com efeito, vários dos direitos previstos pelo Estatuto da Cidade não podem realizar-se sem um bom desempenho funcional dos espaços privados. É o caso, por exemplo, dos direitos à moradia, direito ao trabalho e à cidade sustentável.

A efetivação do plano depende, pois, de como se dá a atuação do Poder Público em relação a esses espaços privados. A forma mais comum, por óbvio, é a regulação urbanística da atividade imobiliária, por meio da fixação de regras de ordenamento do solo. Como visto, o plano de renovação urbana vai além das normas comuns de uso e ocupação do solo, devendo estabelecer regras precisas, voltadas a orientar uma transformação específica, que não se restringe à fixação de parâmetros mínimos e máximos.

Há, todavia, alguma limitação no poder estatal de estabelecer prescrições positivas, tais como a construção de um prédio com determinadas características edilícias ou destinado a um uso específico. De fato, não se mostra admissível impor ao proprietário, sob pena de sanção, além do atendimento a índices mínimos ou de um zoneamento, o cumprimento de um determinado plano de urbanização.⁸ A execução do plano urbanístico pelos proprietários depende, assim, de uma *adesão*.

Por essa razão, é aceitável que o plano faça uso de incentivos urbanísticos, oferecendo vantagens, sob a perspectiva regulatória, para os proprietários que aderirem às suas prescrições. Caso sejam apropriadamente definidos, tais benefícios podem influenciar as decisões dos proprietários, atraindo-os para o pleno cumprimento do plano urbanístico, muito embora não estejam obrigados a isso.

Os incentivos dados aos proprietários devem ser adequadamente compreendidos. Com efeito, quando se discute a regulação urbanística, não é possível ignorar a atuação dos privados em busca do lucro. É preciso ter em mente que novos empreendimentos surgirão justamente onde, pela combinação dos vários elementos que definem os custos e possíveis receitas de um empreendimento, será possível auferir maior retorno financeiro. Assim, caso haja interesse em implantar o plano urbanístico, é preciso que a regulação a que ele está submetido ofereça regras que proporcionem boas condições de exploração comercial das unidades. Isso inclui, por certo, a

concessão de benefícios urbanísticos – por exemplo, parâmetros mais favoráveis na área de interesse –, que serão apropriados pelos atores privados. Considerar esses benefícios, de modo técnico e impessoal, faz parte da atividade regulatória realizada pelo Município. Ao contrário, entendê-los inadmissíveis constitui um preconceito primário contra o lucro, que paralisa a regulação da atividade econômica por parte do Poder Público, levando indiretamente a uma omissão em relação às opções feitas pelos atores privados.

Todavia, a utilização de regras de uso e ocupação do solo, ainda que específicas e dotadas de mecanismos de incentivo, pode ser inviável caso se pretenda interferir no tempo em que a transformação ocorrerá. Nesta hipótese, não será o caso de aguardar passivamente, por décadas, a adesão dos atores privados a um determinado plano urbanístico, enquanto o mercado imobiliário procura áreas mais rentáveis naquele momento – nas quais, possivelmente, o Poder Público acabaria com o ônus de complementar a infraestrutura. Havendo necessidade de garantir a transformação do espaço privado, a regulação da atividade imobiliária não é suficiente. É necessário, nestes casos, que o Poder Público lance mão de seu poder de império e utilize outro fundamental instituto jurídico: a desapropriação.⁹

4. A desapropriação urbanística como meio de implantação de planos urbanos

Há décadas, a legislação federal prevê expressamente a possibilidade de que o Poder Público utilize seu poder de império para realizar planos de reurbanização, autorizando a retirada de bens do patrimônio privado para tal finalidade. É o caso, por exemplo, da hipótese de desapropriação por utilidade pública para a realização de planos de urbanização¹⁰ (Dec.-lei 3.365/1941, art. 5.o, i) e da possibilidade de expropriação de áreas urbanas ou de expansão urbana para reloteamento, demolição, reconstrução e incorporação (Lei 6.766/1979, art. 44). Até por força desses dispositivos, tem sido entendido que a reurbanização, precedida de um plano urbanístico, é realizada fundamentalmente por meio de desapropriação.¹¹

A desapropriação constitui o mais operativo e eficaz instrumento de ação na gestão urbanística.¹² Dá-se o nome de *desapropriação urbanística* ou *desapropriação para fins urbanísticos* à expropriação utilizada com instrumento de execução da atividade urbanística do Poder Público.¹³

O princípio nuclear dessa atividade pública instrumentalizada pela desapropriação urbanística é o planejamento.¹⁴ Não é expropriação urbanística aquela que não está baseada em um plano urbanístico.¹⁵ No plano urbanístico estão respaldadas as declarações de utilidade pública,¹⁶ pois o fim da expropriação corresponde ao cumprimento rigoroso das prescrições de tal plano, sendo vedada a alteração do destino dos bens a serem expropriados.¹⁷ A utilidade pública está na ordenação dos espaços habitáveis, na sistematização do solo e nas operações de edificação julgadas desejáveis no interesse geral, conforme determinações de tal plano urbanístico.¹⁸

Tem sido entendido que, diferentemente das expropriações comuns, que atingem bens individualizados, a desapropriação urbanística atinge áreas e setores completos. Abrange, além dos imóveis necessários para obras públicas, áreas destinadas a edificações de uso privado, de acordo com as regras fixadas no plano.¹⁹ Portanto, a desapropriação urbanística inclui imóveis que terão destinação pública – por exemplo, a implantação de uma praça ou a construção de um equipamento social –, bem como bens que serão retirados dos particulares para voltarem, ao fim da execução do plano, urbanificados ou reurbanificados, ao domínio privado.²⁰

Essa tem sido apontada como uma característica peculiar da desapropriação urbanística: a posterior venda dos bens que não tenham destinação pública propriamente dita, como é o caso dos imóveis ocupados por logradouros e equipamentos públicos.²¹ O fundamento para isso seria o próprio art. 44 da Lei 6.766/1979.²² Há quem considere que a revenda seria uma consequência lógica da atividade urbanística, pois o contrário acarretaria a estatização da propriedade, incompatível com o regime constitucional em vigor, não havendo interesse por parte do Poder Público em acumular tais imóveis.²³

Muito se discutiu, ainda na década de 70 do século passado, sobre essa possibilidade de revenda de bens desapropriados, em especial por decorrência de um célebre caso de reurbanização promovida pela Emurb, em São Paulo, em que o questionamento da viabilidade da venda de bens expropriados chegou ao STF.²⁴ A propósito, houve alguma consolidação do entendimento segundo o qual tal revenda não viola a utilidade pública que justifica a desapropriação, pois tal utilidade pública

corresponde precisamente à execução do plano de urbanização ou reurbanização.²⁵ Ao contrário, a recolocação dos imóveis no domínio privado deve ser entendida como uma imposição decorrente do plano urbanístico, havendo, no caso, um *dever de reprivatização*.²⁶

Na ocasião, chegou-se a mencionar que o precedente do caso Emurb poderia servir para reurbanizar bairros envelhecidos.²⁷ Além disso, a exemplo de São Paulo, muitos municípios constituíram empresas públicas ou sociedades de economia mista voltadas para a urbanização, o que representou um avanço, pois tal modelo se mostra mais apropriado para as situações que envolvem, de algum modo, a exploração de atividade econômica pelo Poder Público.²⁸

Todavia, apesar do predomínio do entendimento a favor da revenda de imóveis expropriados e da adequação da máquina administrativa, com a criação de entes administrativos vocacionados para a realização de planos de urbanização, o fato é que não houve grandes avanços práticos. Boa parte da explicação para isso pode estar em uma visão equivocada sobre a necessidade de adoção de um modelo exclusivamente público, em que todos os bens necessários à implantação do plano de urbanização são desapropriados, importando em dispêndios públicos consideráveis, que jamais poderiam ser suportados pelo erário, ainda mais em frequentes períodos de crise fiscal.

5. A desapropriação-sanção na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade

Algum avanço nos instrumentos urbanísticos disponíveis no ordenamento brasileiro ocorreu com o regramento da chamada desapropriação-sanção. A Constituição da República (LGL\1988\3) facultou ao Município exigir, por lei, para área específica definida no plano diretor, o adequado aproveitamento de imóvel não edificado, subutilizado ou não utilizado, sob pena, sucessivamente, de: (a) parcelamento ou edificação compulsórios; (b) imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; (c) desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais (art. 182, S 4.o, da CF/1988 (LGL\1988\3)). O tema foi regulamentado pelo Estatuto da Cidade, o qual previu os critérios e prazos para a aplicação sucessiva de tais sanções (art. 5.o a 8.o da Lei 10.257/2001).

Entretanto, a disciplina da desapropriação-sanção, conquanto relevante, não esgotou o tema da desapropriação urbanística. Conforme tem sido observado pela doutrina, a desapropriação urbanística inclui não somente essa modalidade sancionatória, destinada a punir o descumprimento da função social da propriedade, mas outras formas de desapropriação relacionadas à execução do plano urbanístico, inclusive em hipóteses nas quais o Poder Público atua subsidiariamente quando o proprietário deixa de atender a prescrições positivas do plano urbanístico.²⁹ Há, assim, a desapropriação comum, por utilidade ou necessidade pública, bem como por interesse social, e a desapropriação-sanção prevista pela Constituição e regulamentada no Estatuto da Cidade.³⁰

De fato, considerada a já mencionada impossibilidade de impor aos proprietários prescrições positivas, a desapropriação-sanção só se mostra adequada para punir o descumprimento a parâmetros mínimos fixados em lei. Aliás, o próprio Estatuto da Cidade entendeu como subutilizado apenas o imóvel cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido na legislação (art. 5.o, S 1.o, I, da Lei 10.257/2001).

Assim sendo, a desapropriação-sanção tem um legítimo propósito de coibir o mau uso da propriedade, sobretudo em relação à retenção especulativa de imóveis. Entretanto, trata-se mais de um mecanismo destinado a evitar o pior – punindo o descumprimento de um mínimo de função social de uma propriedade – do que a realizar o melhor – o cumprimento das prescrições de um plano urbanístico específico. O proprietário pode, licitamente e sem sujeitar-se a punição, dar um aproveitamento mínimo a seu imóvel, deixando de realizar as prescrições positivas do Município para o local. Caso o proprietário atenda aos mínimos legais, a realização do plano não poderá ser operacionalizada por uma desapropriação-sanção, paga em títulos da dívida pública, mas por uma desapropriação urbanística, paga em dinheiro. Ademais, mesmo que se viabilize a punição ao mau uso da propriedade,³¹ o Poder Público só poderá assumir a propriedade do imóvel após a imposição do parcelamento ou edificação compulsória e o IPTU progressivo no tempo, o que tende a levar vários anos, tempo por vezes incompatível com as necessidades da coletividade, refletidas nos prazos definidos em um plano urbanístico especial.

As mesmas dificuldades atingem o chamado consórcio imobiliário, previsto pelo art. 46 do Estatuto

da Cidade, pelo qual o proprietário aliena ao Município seu imóvel, recebendo em pagamento, após a realização das obras, unidades imobiliárias devidamente urbanizadas ou edificadas (S 1.o). Trata-se, com efeito, de um instrumento expressamente vinculado à desapropriação-sanção (art. 46, *caput* c/c art. 5.o do Estatuto da Cidade), no qual é adotado como referência para a indenização o valor do imóvel antes da realização das obras, vedando-se, assim, que o proprietário participe da mais-valia gerada pelo empreendimento. Não é possível, pois, atrair um proprietário para a realização voluntária de um plano urbanístico por meio de um consórcio imobiliário, sendo este um mecanismo aplicável não para a realização do plano urbanístico, mas para configurar uma simples alternativa para a desapropriação-sanção, quando já consumado o mau uso da propriedade pelo desatendimento aos mínimos previstos no plano diretor.³²

6. Limites à atuação pública nos processos de renovação urbana

Como visto, a execução de um plano de renovação urbana inclui a expropriação de áreas destinadas ao uso privado, as quais retomam, ao final, pelo menos em parte, ao patrimônio particular. Considerando que a Constituição exige a devida indenização ao expropriado, tem-se entendido que a desapropriação constitui um mecanismo adequado para encontrar um ponto de equilíbrio entre os direitos do indivíduo e a atuação governamental, de modo que os primeiros não são eliminados e a última não é impedida.³³

No entanto, não parece aceitável retirar, sem um fundamento sólido, o direito do particular ao exercício da atividade econômica correspondente à construção de edifícios de acordo com as prescrições definidas pelo Poder Público. De fato, nos espaços privados, o plano urbanístico pode ser realizado sem desapropriação alguma: basta, para isso, a adesão dos agentes particulares. Não se trata, contudo, de uma imposição: o particular tem o direito de optar licitamente por não executar o plano, sujeitando-se à desapropriação, com justa indenização, ou executar o plano, de acordo com as regras fixadas pelo Poder Público. Nesta última hipótese, a atividade econômica é mantida sob os cuidados do setor privado.

A realização voluntária de empreendimentos destinados ao uso privado, previstos no plano urbanístico, não constitui apenas uma forma de simplificar sua execução, por evitar investimentos de vulto, por parte da Administração, que poderiam ser assumidos pelo setor empresarial.³⁴ Trata-se, antes de tudo, da forma mais adequada ao nosso sistema jurídico. De fato, a solução mais compatível com o ordenamento brasileiro é procurar meios para que o proprietário participe da implantação do plano, exercendo a atividade econômica necessária à sua realização, até mesmo, quando necessário, em cooperação com o Poder Público.

Sabe-se que a atividade urbanística é função pública.³⁵ Nesse sentido, cabem à Administração as decisões básicas no urbanismo, sendo a ordenação urbana expressão do poder da Administração e não mera expectativa privada.³⁶ No entanto, essa competência está relacionada à regulação e à responsabilidade final pela execução dos planos, o que inclui, por certo, a possibilidade de executá-los, com fundamento no art. 5.o, *i*, do Dec.-lei 3.365/1941 e no art. 44 da Lei 6.766/1979. A titularidade da função urbanística não dá ao Poder Público, contudo, a possibilidade de assumir para si atividades privadas quando o particular deseja desempenhá-las.³⁷

Por força do art. 173 da CF/1988 (LGL\1988\3), a exploração direta de atividade econômica pelo Estado é autorizada excepcionalmente, quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou em caso de relevante interesse público. Isso é aplicável à atividade imobiliária, conferindo-se preferência aos particulares para a implantação do planejamento urbanístico em espaços privados, caso possam fazê-lo de maneira adequada e suficiente.³⁸ Outra forma de ver a questão, que levaria à mesma conclusão, estaria relacionada à proporcionalidade exigida da desapropriação urbanística, sob a perspectiva da necessidade: esta só seria admissível quando efetivamente imprescindível, e não quando o proprietário se dispusesse a cumprir, voluntariamente, as prescrições do plano urbanístico.

Vale observar, outrossim, que tal interpretação parece ser a mais compatível com a diretriz fixada no inc. XVI do art. 2.o do Estatuto da Cidade, qual seja, a "isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social". Essa diretriz precisa ter alguma eficácia, conquanto a isonomia possa corresponder a uma situação ideal, de difícil realização na prática,³⁹ sobretudo tendo em vista que um dos atores envolvidos detém o próprio poder de editar normas urbanísticas.

Todavia, parece fora de dúvida que tal isonomia seria comprometida se o Poder Público pudesse usar indiscriminadamente seu poder expropriatório, retirando dos particulares a faculdade de realizar atividades econômicas relacionadas à urbanização. As diretrizes oferecidas pelo Estatuto da Cidade, expressando uma feição renovada da relação entre sociedade e Estado,⁴⁰ exigem um relacionamento equilibrado entre setor público e privado, a fim de combinar o exercício da atividade econômica pelos particulares, em seu papel originário, e a implantação dos planos de renovação urbana, a ser garantida pelo Poder Público.

Para que público e privado tenham condições de colaborar, tanto quanto possível, em igualdade de condições, é preciso que o setor empresarial tenha a oportunidade de realizar as atividades econômicas que estão incluídas na reurbanização, sem prejuízo de que, quando necessário, a Administração o faça.⁴¹ A expropriação pode servir como um estímulo para o particular, mas o Poder Público não pode simplesmente substituí-lo, assumindo a propriedade de imóveis mesmo quando o titular do domínio está de acordo em dar ao imóvel a destinação prevista no plano urbanístico.⁴² Assim compreendida, a desapropriação não constitui uma violência ao direito do proprietário, pois este somente é despojado de seu bem pelo fato de não se integrar ao plano de reurbanização.⁴³ Abrindo-se a oportunidade para a execução do plano pelo particular, efetua-se outro equilíbrio – não menos necessário que o patrimonial –, entre a função pública urbanística e a livre iniciativa.

7. A necessidade de colaboração público-privada no espaço urbano

A oportunidade conferida ao particular para a execução do plano urbanístico não constitui uma efetiva solução para muitas situações práticas. De fato, não é sempre que o proprietário tem condições de aderir às prescrições feitas pelo Poder Público. Em especial no caso da renovação urbana, é frequente que o plano contenha rearranjos fundiários que exigem uma atuação concertada de vários proprietários. Por exemplo, pode ser necessário o reparcelamento de uma gleba ou o remembramento de vários lotes para a realização de um só empreendimento.

Nesses casos, a necessidade de uma atuação coordenadora da Administração Pública é ainda mais presente. Quando há um só proprietário, é maior a influência de mecanismos de fomento, porque uma só decisão precisa ser estimulada. Assim, a utilização de incentivos urbanísticos pode ser suficiente para levar o proprietário a realizar, em seu lote, as prescrições do plano urbanístico. Quando são vários os proprietários, a situação é um tanto diversa, pois muitas decisões estão envolvidas, podendo a negativa de um dos titulares de domínio impedir a adesão dos demais.

Supondo que somente alguns dos proprietários tenham interesse em aderir ao plano urbanístico, restariam ao Poder Público duas alternativas: desapropriar todos os lotes necessários ao empreendimento ou somente aqueles cujos titulares não manifestaram sua adesão. Considerada a subsidiariedade do Estado na atuação urbanística, não resta dúvida de que a segunda opção é mais adequada, pois não implica retirar dos proprietários aderentes a opção de realizar a atividade econômica correspondente a seus bens.

Essa possibilidade de contar com a expropriação dos terrenos faltantes, por certo, seria um forte instrumento de pressão em favor dos proprietários interessados, pois a resistência dos demais não impediria a realização do empreendimento. No entanto, isso não constituiria uma violência contra os demais proprietários, pois a desapropriação, feita mediante justa indenização, não lhes traria prejuízos econômicos.

Efetuada essa desapropriação apenas parcial, seria necessário que o Poder Público se associasse, pelos instrumentos jurídicos cabíveis, aos proprietários que aderissem ao plano. Esse ajuste entre os proprietários aderentes e a Administração permitiria destinar terrenos para a realização conjunta do empreendimento previsto no plano.

Tal parceria constitui uma solução juridicamente adequada. Do ponto de vista do Poder Público, a desapropriação só impõe a destinação do bem expropriado segundo a finalidade que motivou sua retirada do patrimônio particular. Assim sendo, o essencial não é garantir a isolada utilização do imóvel pela Administração, e sim o cumprimento do plano urbanístico.

Além disso, não há regra no ordenamento jurídico brasileiro que exija a adoção de modelos puros, para que empreendimentos de uso privado previstos em planos urbanísticos sejam feitos exclusivamente pelo Estado ou pela iniciativa privada. Ao contrário, um arranjo público-privado para tal finalidade seria inteiramente compatível com a subsidiariedade da ação estatal e com a diretriz

fixada no inc. III do art. 2.º do Estatuto da Cidade, referente à "cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social".

Por fim, é preciso observar que não há necessidade, em tais hipóteses, que o Poder Público tenha alguma espécie de protagonismo. Não há motivos, por exemplo, para que a Administração tenha maioria de terrenos em uma forma de colaboração com o setor privado para a realização de um empreendimento. Mais importante que a maioria sob o ponto de vista patrimonial é a garantia da observância do plano urbanístico. Assim, o que importa é que haja um plano urbanístico e que a desapropriação seja feita para realizá-lo. Qualquer instrumento jurídico que proporcione essa realização das finalidades da expropriação, destinando o bem à finalidade prevista no plano, deve ser considerado aceitável à luz de nosso ordenamento.

8. A instrumentalização da colaboração público-privada

Sendo a colaboração entre os setores público e empresarial adequada para a realização dos planos de urbanização em espaços destinados a uso privado, cabe avaliar os mecanismos jurídicos para tanto. Vale lembrar, antes de tudo, que a legislação brasileira das chamadas parcerias público-privadas está relacionada à exploração de obra ou de serviço público pelo setor privado, sob regras definidas pela Administração. Embora seja possível, por certo, a celebração de tais ajustes para a realização de obras e serviços de reurbanização, esse tema é substancialmente diverso das formas de colaboração aqui tratadas, que se referem à execução de uma atividade econômica de interesse público, sujeita a controles a serem definidos pela Administração, em vista da realização do plano urbanístico.

A definição dos mecanismos adequados para tal finalidade é fundamental para garantir e fazer convergir os interesses de ambos os envolvidos. Do lado do Poder Público, o instrumento a ser utilizado deve garantir a eficácia da renovação urbana, em especial a observância da finalidade para a qual foi efetuada a desapropriação urbanística. Da parte dos particulares, a higidez do meio jurídico empregado é essencial para dar segurança aos investimentos, propiciando a preservação do capital e o retorno financeiro esperado. Podem integrar os investimentos privados tanto a entrega de imóveis para a urbanização quanto o aporte de recursos, em pecúnia, na construção dos empreendimentos.

Em se tratando de uma atividade econômica, é de se esperar que ela utilize os mecanismos normalmente empregados no setor privado, pois estes constituem as formas mais aperfeiçoadas para propiciar o esperado resultado financeiro. No presente estudo, serão tratados dois instrumentos já conhecidos no mercado, que poderiam ser utilizados para formalizar a colaboração público-privada: a Sociedade de Propósito Específico (SPE) e o Fundo de Investimento Imobiliário (FII).

As SPE têm sido usadas de modo amplo pelo mercado de incorporações imobiliárias. Nessa modelagem, cria-se uma pessoa jurídica de caráter empresarial, dentre as modalidades admissíveis no ordenamento, cuja missão é executar um dado empreendimento. Trata-se de uma forma de segregar patrimônios, para garantir que os investimentos feitos pelo adquirente da unidade imobiliária sejam de fato destinados ao empreendimento, evitando a contaminação por outras realizações da mesma incorporadora. Os recursos recebidos no curso da obra são objeto de contabilidade específica, devendo ser utilizados na construção. Tendo propósito específico, a pessoa jurídica é extinta após a realização de seus fins sociais, ou seja, depois da conclusão do empreendimento.

Já o FII, regido pela Lei 8.668/1993, não é uma pessoa jurídica, mas uma comunhão patrimonial, em que um conjunto de bens é dividido entre vários investidores, todos eles titulares de cotas.⁴⁴ Trata-se de um condomínio especial, ou seja, um patrimônio com destino específico, sujeito a um regime jurídico próprio.⁴⁵ O fundo tem capacidade processual, escrituração patrimonial e uma assembleia de investidores, sem funções executivas.⁴⁶ A administração do fundo é atribuída, em caráter fiduciário, a uma instituição financeira, que passa a figurar como titular do imóvel, mas apenas para o fim de administrá-lo em favor dos verdadeiros proprietários.⁴⁷ Cada fundo tem seu regulamento, deve observar regras de transparência e está sujeito à fiscalização da Comissão de Valores Mobiliários. No mercado de capitais o fundo pode realizar captações de recursos de investidores, interessados nos rendimentos dos investimentos imobiliários – por exemplo, o aluguel de edifícios comerciais.

Assim, o FII constitui uma forma de permitir a investidores de pequeno e médio porte, que não teriam recursos para adquirir imóveis, o investimento em empreendimentos imobiliários, delegando sua administração a gestores profissionais oferecidos por instituições financeiras.⁴⁸

SPE e FII podem ser usados para instrumentalizar a colaboração público-privada em empreendimentos previstos em planos urbanísticos, de acordo com uma estrutura em que o capital de cada um deles pode ser integralizado não somente com recursos captados no mercado, mas com imóveis oferecidos pelos proprietários que aderirem ao plano e com bens desapropriados pela Administração para a efetivação da renovação urbana. Da parte do setor privado, não há dúvida sobre essa possibilidade de utilização de tais instrumentos, pois eles já são utilizados com grande eficácia para a exploração da atividade imobiliária. Do lado do setor público, conquanto ainda não sejam uma opção frequente, tais instrumentos são perfeitamente adequados para a realização dos fins almejados em planos urbanísticos, sobretudo nos espaços destinados ao uso privado.

Com efeito, a Administração está vinculada às prescrições do plano de urbanização. Se tal plano exige um determinado empreendimento, é legítimo que a Administração participe de estruturas normalmente empregadas pelo setor privado para o desempenho da atividade imobiliária. Ademais, se a finalidade da desapropriação é justamente realizar o empreendimento, é correto que o Poder Público utilize os mecanismos adequados para tanto. Assim, é possível incorporar no regulamento do fundo ou no estatuto da sociedade regras que permitam ao Município controlar o cumprimento fiel do plano urbanístico pelo empreendimento.⁴⁹

Como já se afirmou, não é necessário que a Administração tenha maioria, sob o ponto de vista patrimonial, em tais colaborações público-privadas. Em outras palavras, não é necessário que a SPE ou FII tenha capital predominantemente público. A Administração pode participar minoritariamente desse tipo de fundo ou sociedade, desde que as respectivas regras do funcionamento de tais estruturas permitam à Administração controlar de modo efetivo a adequação do empreendimento ao planejamento municipal. Para tanto, por exemplo, é possível reservar ao Poder Público certas cotas que garantam poder de veto nas matérias relacionadas à compatibilidade com o plano urbanístico.

A utilização de um FII ou SPE pode atender aos desígnios dos próprios munícipes, que passam a ter abertura para investir no plano de urbanização, o que constitui uma forma de distribuir os benefícios decorrentes da atividade urbanística. Pequenos investidores, por exemplo, podem investir em empreendimentos comerciais destinados à locação, ao mesmo tempo viabilizando-os e auferindo lucros por isso. Interessados em adquirir unidades residenciais podem investir em SPE incorporadoras, convertendo seus aportes financeiros, ao final, em casas ou apartamentos.

Portanto, é juridicamente apropriado que o Poder Público realize um determinado plano urbanístico, no espaço destinado a usos privados, integralizando bens expropriados em SPE ou FII compatíveis com as finalidades do plano, podendo ter ou não maioria patrimonial em tais estruturas jurídicas, desde que lhe sejam conferidos poderes de controle que garantam a observância das prescrições estabelecidas para a área.

9. A possibilidade de financiamento privado das expropriações

Sendo plenamente viável a colaboração público-privada para a realização de empreendimentos previstos em planos de reurbanização, por meio de figuras jurídicas bem estruturadas, parece possível aprofundar ainda mais a utilização destas. As SPE e os FII não apenas têm condições de serem úteis para conjugar as participações patrimoniais dos atores envolvidos em um único empreendimento, mas podem viabilizar o custeio das desapropriações urbanísticas, eliminando um considerável obstáculo para a realização dos planos de urbanização, qual seja, a falta de recursos financeiros. De fato, tais mecanismos podem possibilitar a captação de valores no mercado, a serem utilizados para o pagamento de desapropriações realizadas pelo Poder Público, de modo que os investidores possam arcar com os custos de empreendimentos previstos em planos de renovação urbana.

Vale lembrar novamente, aqui, que a transformação do espaço privado é uma tarefa do setor empresarial, a quem cabe a exploração de atividade econômica, sendo excepcional a atuação da Administração nessa seara. A subsidiariedade não se revela, pois, apenas na oportunidade para que o particular execute os empreendimentos previstos no plano de urbanização, mas na possibilidade de que estes pertençam tanto quanto possível aos atores privados. A menor participação patrimonial do Poder Público nos empreendimentos parece atender de modo mais apropriado à diretriz de

subsidiariedade da atuação pública na atividade imobiliária, evitando a imobilização de recursos do erário e permitindo que a Administração invista em áreas que não possam ser financiadas com recursos próprios.⁵⁰

Cabe avaliar, pois, a possibilidade de que o Poder Público celebre ajustes para que uma SPE ou um FII criado para a execução de um empreendimento ofereça recursos para o custeio das desapropriações necessárias. Assim, por exemplo, poderiam ser captados recursos no mercado para o pagamento da desapropriação de terrenos necessários à implantação do plano de renovação urbana. É claro que, do ponto de vista do investidor privado, isso jamais poderia ser feito gratuitamente, mas com a expectativa de retorno futuro. Para tanto, seria bastante razoável, por exemplo, que um determinado ajuste previsse, em dado momento, a compensação da participação do Poder Público na SPE ou FII com o valor oferecido pelos investidores para custear as desapropriações.

Não cabe aqui discutir quais seriam os detalhes de um negócio como este – que poderia adotar os mecanismos de direito privado adequados –, bastando lançar a questão sobre a possibilidade dessa espécie de ajuste. Ao que parece, não há vedação, no ordenamento brasileiro, a esse tipo de operação, sobretudo caso venha a ser realizada por empresa pública ou sociedade de economia mista com atuação na área de urbanização. Submetidas a regime jurídico privado – por óbvio, sob a influência das regras de direito público –, tais empresas podem realizar com seu patrimônio as operações devidas sob o ponto de vista do cumprimento de seu objeto social. Como a desapropriação, embora custeada por terceiros, seria feita em vista da realização do plano urbanístico, estariam plenamente atendidos, na hipótese considerada, tanto o fundamento da desapropriação quanto os fins sociais da empresa estatal.

Pela legislação brasileira atual, a desapropriação precisaria, sempre, ser ajuizada por entidade da Administração Pública direta ou indireta ou por um de seus concessionários (Dec.-lei 3.365/1941, art. 3.o).⁵¹ Nada impede, contudo, que o imóvel desapropriado seja imediatamente destinado, logo que desapropriado, a outro privado, que esteja em condições de realizar o plano urbanístico. Isso pode ser feito, sem dúvida, pela integralização de tais imóveis em um FII ou SPE que tenha assumido o financiamento das expropriações, mesmo que as cotas ou ações correspondentes não acabem, ao final da operação, em poder do ator público envolvido. Sob o ponto de vista da desapropriação, o que importa é que o proprietário seja indenizado de modo justo e prévio, bem como que ao imóvel seja dado o destino previsto no decreto expropriatório, requisitos que podem ser atendidos mesmo com o financiamento das desapropriações pelos mecanismos mencionados.

Assim sendo, seria possível um modelo em que o Poder Público, por uma de suas empresas, efetuasse as desapropriações urbanísticas com custeio por meio da SPE ou FII, de modo que, quando incorporados os bens ao patrimônio do agente empreendedor, as cotas da empresa estatal, correspondentes a esses imóveis, fossem compensadas com os valores oferecidos pela própria SPE ou FII para o pagamento das desapropriações. Nesta hipótese, a empresa estatal deixaria de ter cotas de valor patrimonial em um FII ou SPE referentes ao empreendimento, o que deixaria todo o patrimônio do empreendimento sob domínio dos privados.

É preciso observar que, nos temas urbanísticos, a titularidade dos bens é menos importante que a forma de sua utilização.⁵² Para direcionar o cumprimento do plano urbanístico, não é preciso que a Administração seja proprietária do empreendimento, bastando que tenha poderes institucionais de controle sobre este. Assim, em qualquer caso, independentemente da participação econômica do governo, será indispensável que este tenha à sua disposição instrumentos que lhe garantam o controle sobre os aspectos da atuação do FII ou SPE que tenham relação com a execução do plano urbanístico. A Administração deve ter previstos, no estatuto ou regulamento, os poderes necessários ao direcionamento da atividade econômica que faz parte da execução do plano urbanístico.

Nesse sentido, a intervenção do Poder Público deve representar o mínimo suficiente para dirigir o processo de renovação urbana. Esse mínimo corresponde somente à afetação do patrimônio à transformação pretendida, de acordo com o plano de reurbanização. O desenvolvimento de ferramentas institucionais como os FII ou SPE permite a realização de empreendimentos com segurança por investidores privados, sem prejuízo da garantia de que o desempenho da atividade econômica ocorrerá de acordo com o previsto no plano urbanístico.

10. A geração de valor e os critérios para justa distribuição

O Estatuto da Cidade estabelece, como diretrizes, a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização (art. 2.º, IX, da Lei 10.257/2001) e a recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos (art. 2.º, XI, da Lei 10.257/2001).⁵³ Embora essa justa distribuição não afaste a possibilidade de fomento estatal, por meio de incentivos urbanísticos, não é possível aceitar a existência de benefícios arbitrários ou desarrazoados que favoreçam somente alguns à custa da coletividade. Essa questão se desdobra em diferentes aspectos.

Em primeiro lugar, deve-se considerar a exploração da infraestrutura urbana pelos empreendimentos privados, em razão da utilização de potencial construtivo adicional. Neste caso, como o empreendimento tomará proveito da infraestrutura pública disponível, é preciso reverter, para a coletividade, parte do valor ali gerado. Assim, devem ser estabelecidos, na lei que estabelecer o plano, valores de contrapartida pela outorga onerosa desse potencial construtivo adicional. Os valores a serem cobrados pela outorga onerosa, nesses casos, constituiriam um importante elemento na modulação dos incentivos urbanísticos previstos para a área, evitando que o empreendedor auferisse proveito econômico excessivo à luz da regulação urbanística definida pelo plano.⁵⁴

No entanto, no caso das desapropriações urbanísticas conduzidas em regime de parceria com o setor privado, outra questão se mostra no âmbito da justa distribuição de benefícios e ônus: a definição de critérios para identificar quem poderiam ser os particulares colaboradores do Poder Público em empreendimentos destinados ao uso privado previstos no plano de urbanização.

No contexto de áreas urbanizadas, nem sempre é possível encontrar terrenos aptos para incorporações. A necessidade de promover a unificação de lotes exige, no mercado privado, o consentimento dos proprietários, seja para alienar seu imóvel ao incorporador ou para participar do empreendimento. Assim, a falta de concordância de um proprietário de lote pode inviabilizar um determinado negócio. Já a possibilidade de desapropriar os imóveis daqueles que não desejarem participar do empreendimento tem função análoga à de uma opção irrevogável de compra. Por essa similaridade de funções, o poder de desapropriar tende a apresentar, assim como as opções de compra, um valor econômico.

A identificação de um valor econômico no poder expropriatório torna relevante a questão da escolha dos possíveis parceiros privados que o Poder Público teria na realização de empreendimentos privados, especialmente – de acordo com as estruturas aqui propostas – no que concerne a definir quem poderiam ser os titulares de cotas ou ações de FII e SPE, bem como a quem seriam os seus respectivos controladores. Como ser parceiro do Poder Público ou controlador de um empreendimento compartilhado pode trazer vantagens de caráter econômico, é preciso garantir, além da justa distribuição de ônus e benefícios, a preservação da impessoalidade na definição dos parceiros da Administração em tais empreendimentos.⁵⁵

Há, sem dúvida, uma tradicional preocupação em evitar que o expropriado seja prejudicado, em razão dos lucros obtidos nas atividades desenvolvidas após a desapropriação urbanística.⁵⁶ Essa preocupação, contudo, parece questionável, pois eventual benefício por parte de um terceiro não se dá à custa do expropriado – que foi justamente indenizado –, mas à custa da coletividade, titular do planejamento urbanístico e responsável pela administração e distribuição dos benefícios decorrentes da urbanização. Consideradas as formas de parceria aqui descritas, essa cogitação de prejuízos ao expropriado parece ainda menos perturbadora, pois ele teria a oportunidade para participar dessa mais-valia. A questão certamente é outra, qual seja, estabelecer critérios para definir quem poderia ser o parceiro do Estado nesses empreendimentos, além dos próprios titulares do domínio das áreas a serem transformadas.

Vale considerar, aqui, quais seriam as possíveis situações de parceria. A primeira hipótese seria aquela em que não se verifica nenhuma adesão dos proprietários dos imóveis a serem utilizados para a construção de um empreendimento destinado a uso privado previsto no plano urbanístico. Neste caso, o Poder Público poderia constituir uma SPE ou FII, pelos meios jurídicos aplicáveis, inclusive no que diz respeito às contratações a serem realizadas, propiciando a captação de recursos no mercado, os quais seriam destinados ao pagamento das desapropriações – o que poderia levar, no limite, à inexistência de participação patrimonial do Poder Público no empreendimento. A captação teria de ser feita mediante procedimentos que garantissem a devida impessoalidade – por exemplo, ofertas públicas, sorteios e leilões. Utilizados esses procedimentos, estaria garantido não

haver apropriação abusiva das vantagens econômicas decorrentes da exploração do poder expropriatório, pois a participação no empreendimento estaria aberta a qualquer do povo, em igualdade de condições.

Uma segunda hipótese seria a de uma adesão minoritária dos proprietários dos terrenos envolvidos. Nesta situação, o Poder Público também poderia constituir a SPE ou FII e captar recursos para a aquisição dos demais terrenos e para a construção do empreendimento. A participação do proprietário deve ser entendida como uma decorrência do princípio da subsidiariedade, conforme acima exposto, sujeitando-se o imóvel por ele oferecido à devida avaliação, de acordo com os procedimentos estatutários ou societários adequados. Já a captação de recursos pode ser efetuada, igualmente, por meio de procedimentos impessoais. Esses investidores, em maioria, seriam os controladores da SPE ou FII, afastando também a possibilidade de exploração indevida dos poderes de desapropriação.

Uma última situação seria aquela em que a maioria dos proprietários dos terrenos envolvidos decidisse constituir uma SPE ou FII para a efetivação do empreendimento previsto no plano urbanístico, pleiteando que o Poder Público desapropriasse os demais imóveis necessários. Nesta hipótese, os proprietários poderiam estar em maioria, sobretudo se decidissem não captar valores no mercado para realizar as edificações, investindo recursos próprios. Neste caso, surgiria a questão sobre a possibilidade de o Município ou empresa municipal integralizar bens expropriados nessa SPE ou FII controlado por pessoas privadas determinadas e conhecidas, permitindo que elas aproveitassem vantagens econômicas decorrentes dos poderes expropriatórios.

Neste último caso, certamente mais delicado, tampouco parece haver dificuldade jurídica que impeça a parceria. De fato, a possibilidade de que os proprietários liderem o FII ou SPE, tendo o auxílio do Poder Público na obtenção dos terrenos que demandam expropriação, constituiria uma modalidade de incentivo urbanístico, que poderia ser fixada pelo Poder Público na aprovação do respectivo plano. Como se sabe, a regulação urbanística tem caráter discriminatório, podendo alterar até mesmo os valores dos terrenos de uma região em função dos índices e parâmetros adotados. No caso em exame, a possibilidade da realização de desapropriações para viabilizar os empreendimentos constituiria um incentivo que poderia ser legitimamente concedido aos proprietários de uma determinada área, recompensando-os por ter aderido a plano urbanístico.

Cabe ao plano urbanístico avaliar a medida do incentivo, de modo a evitar que os benefícios sejam excessivos, ultrapassando o que seria razoavelmente necessário para a viabilização do empreendimento. Assim, por exemplo, seria também possível, em tese, no arbitramento desses incentivos, que o Poder Público exigisse dos proprietários um percentual de pagamento nas situações em que a Administração tivesse custeadas suas desapropriações pela SPE ou FII, de acordo com a estrutura acima exposta, em que o Poder Público deixasse de ter uma participação patrimonial nos empreendimentos privados.⁵⁷

Por fim, é preciso observar que a própria lei impõe uma atuação diferenciada em relação a determinadas pessoas, quais sejam, os proprietários desapropriados, que têm a preferência na aquisição das unidades resultantes da implantação do plano de urbanização (Lei 6.766/1979, art. 44).⁵⁸ Não parece possível impor aos proprietários dos imóveis aderentes ou aos demais investidores que a SPE ou FII aliene unidades por valores inferiores aos de mercado, mas é possível que os expropriados se inscrevam para o recebimento da primeira oferta, quando as unidades forem colocadas à venda, o que constitui uma forma de dar cumprimento ao referido preceito.⁵⁹ Todavia, é importante observar que a adoção das parcerias aqui propugnadas reduz substancialmente a utilidade de tal direito de preferência, uma vez que o proprietário poderá pactuar, desde logo, na sua adesão à SPE ou FII, a posterior conversão de seus direitos patrimoniais em unidades imobiliárias. Isso afastaria, ainda, a necessidade de custear a desapropriação, entregando ao proprietário um dinheiro que seria usado, no futuro, para o exercício do direito de preferência e aquisição de unidades imobiliárias. Além disso, a conversão dos direitos sobre o imóvel em participação na SPE ou FII permite ao proprietário participar dos resultados financeiros do empreendimento, em especial caso este se valorize no curso de sua execução.

11. Conclusão

Foi possível identificar, ao longo deste estudo, que há um espaço constitucional e legal para parcerias entre o Poder Público e o setor privado na realização de empreendimentos

previstos em planos de renovação urbana. As parcerias podem ser uma forma de viabilizar a implantação de tais planos urbanísticos, a serem definidos conforme as necessidades de cada município.

As parcerias, nessa seara, envolvem uma interessante distribuição de papéis. Os proprietários, como atores privados, devem ter a possibilidade de explorar a atividade econômica correspondente à construção de empreendimentos e a venda e locação de unidades imobiliárias. Já o Poder Público pode prover uma regulação adequada, cabendo-lhe ainda garantir a realização dos planos, em último caso, por meio de desapropriações urbanísticas. A parceria entre atores públicos e privados pode ser instrumentalizada pela constituição de sociedades de propósito específico e fundos de investimento imobiliários voltados para a realização de empreendimentos imobiliários e dotados de formas de controle público que garantam a observância do respectivo plano urbanístico.

A possibilidade de financiamento das desapropriações urbanísticas e edificações por meio de mecanismos privados pode afastar um significativo impedimento à realização dos planos, correspondente à falta de recursos financeiros para promovê-los. Tais mecanismos, bem estruturados juridicamente e usados com a devida impessoalidade, são capazes de proporcionar resultados urbanísticos relevantes sem onerar os cofres públicos. Ao contrário, a renovação urbana coordenada pelo Poder Público pode constituir um instrumento de geração de valor, em benefício da coletividade.

Portanto, os mecanismos aqui apresentados são adequados para realizar os princípios constitucionais e as diretrizes urbanísticas fixadas pela legislação federal. Cabe a cada município, de acordo com suas necessidades, aprovar seus planos de renovação urbana e definir critérios para a parceria com o setor privado para o desenvolvimento dos empreendimentos ali previstos, sendo possível a adoção dos mecanismos aqui propostos para a instrumentalização de parcerias e a viabilização de investimentos.

12. Bibliografia

Costa, Regina Helena. Princípios de direito urbanístico na Constituição de 1988. In: Dallari, Adilson Abreu; Figueiredo, Lucia Valle. *Temas de direito urbanístico – 2*. São Paulo: Ed. RT, 1991.

Dallari, Adilson Abreu. *Desapropriação para fins urbanísticos*. Rio de Janeiro: Forense, 1981.

Fagundes, Miguel Seabra. Desapropriação para urbanização e reurbanização. Validade da revenda. *Revista de Direito Administrativo*. n. 128. p. 27-35. Rio de Janeiro: FGV, abr.-jun. 1977.

Gama, Guilherme Calmon Nogueira da. Desapropriação urbanística – Um instrumento jurídico de desenvolvimento urbano. *Revista de Direito Administrativo*. n. 219. p. 153-177. Rio de Janeiro: FGV, jan.-mar. 2000.

Laubé, Vitor Rolf. Desapropriação urbanística. *Revista de Informação Legislativa*. n. 119. p. 205-228. Brasília, abr.-jul. 1992.

Medauar, Odete. Caracteres do direito urbanístico. *Revista de Direitos Difusos*. vol. 2. p. 133-140. São Paulo: Ibp/Adcoas, ago. 2000.

_____. *Destinação dos bens expropriados*. São Paulo: Max Limonad, 1986.

_____. Diretrizes gerais. In: _____; Almeida, Fernando Dias Menezes de. *Estatuto da Cidade – Lei 10.257, de 10.07.2001 – Comentários*. 2. ed. São Paulo: Ed. RT, 2004.

Meirelles, Hely Lopes. Desapropriação para urbanização. *Revista de Direito Administrativo*. n. 130. p. 1-15. Rio de Janeiro: FGV, abr.-jun. 1974.

Miranda, Martinho Neves, Direitos de vizinhança, limitação administrativa, servidão administrativa e desapropriação urbanística no Direito da Cidade. *Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDUA*. n. 16. ano 3. Belo Horizonte, jul.-ago. 2004.

Palermo, Fernanda Kellner de Oliveira. O fundo de investimento imobiliário. *Jus Navigandi*. n. 53. Teresina, jan. 2002. Disponível em: [<http://jus.com.br/revista/texto/2573>]. Acesso em: 22.01.2013.

Pinheiro, Renata Peixoto. A desapropriação como instrumento de intervenção urbanística. *Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDUJA*. n. 7. ano 2. Belo Horizonte, jan.-fev. 2003.

Rodrigues, Ruben Tedeschi. *Comentários ao Estatuto da Cidade*. Campinas: Millennium, 2002.

Silva, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

Sundfeld, Carlos Ari Vieira. Função social da propriedade. In: Dallari, Adilson Abreu; Figueiredo, Lucia Valle. *Temas de direito urbanístico – 1*. São Paulo: Ed. RT, 1987.

Wald, Arnaldo. Da natureza jurídica do fundo imobiliário. *Revista Forense*. n. 309. p. 9-14. Rio de Janeiro: Forense, mar. 1990.

1 Cf. Silva, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 27. Para o autor, a urbanificação, como processo deliberado de correção da urbanização, pode ocorrer por meio da renovação urbana ou por meio da criação artificial de núcleos urbanos. Além disso, a urbanificação comum corresponderia ao parcelamento do solo, ao passo que a urbanificação especial ocorreria por mecanismos como a renovação urbana, a urbanificação prioritária e a urbanificação compulsória (op. cit., p. 320). O presente estudo não pretende entrar no mérito de tais classificações e tampouco busca manifestar alguma preferência valorativa ou ideológica pela expressão *renovação urbana*. Não cabe também a este texto, na condição de estudo jurídico, formular juízos de mérito sobre questões atinentes à política urbana, que devem ser objeto dos mecanismos democráticos adequados, sendo aqui cabível, tão somente, apresentar e discutir o tema proposto à luz do ordenamento brasileiro.

2 Vale lembrar que a disciplina jurídica das urbanificações é tema de interesse local, situado na esfera de competência dos municípios (cf. Silva, José Afonso da. Op. cit., p. 321).

3 Cf. Medauar, Odete. Caracteres do direito urbanístico. *Revista de Direitos Difusos* 2/138.

4 Ao contrário dos planos gerais, que envolvem a sistematização genérica de todo o território, os planos especiais têm função determinada e alcançam apenas parcelas da área urbana (cf. Silva, José Afonso da. Op. cit., p. 352).

5 Seria possível dizer, nesses casos, que o plano chega a um nível de detalhamento de projeto, normalmente ausente dos planos comuns, mais relacionados à fixação de diretrizes. Não interessa a este estudo entrar no mérito da distinção entre plano e projeto. A este propósito, vale a pena reiterar, tão somente, as peculiares características, acima expostas, de um plano de renovação urbana, sobretudo em relação ao que o diferencia do plano diretor e das regras ordinárias de uso e ocupação do solo.

6 Sobre a importância da prévia aprovação dos planos de urbanização, cf. Medauar, Odete. *Destinação dos bens expropriados*. São Paulo: Max Limonad, 1986. p. 111-112.

7 Para José Afonso da Silva, o plano urbanístico deve ser aprovado por lei, necessária para criar obrigação ou impor constrangimento (cf. op. cit., p. 141), fazendo o autor expressa menção à necessidade de aprovação, por lei, do plano de renovação urbana (idem, p. 355). No mesmo sentido, Odete Medauar menciona planos aprovados por lei como fundamento das desapropriações urbanísticas (cf. *Destinação dos bens...* cit., p. 112). Já Adilson Abreu Dallari fala em planos devidamente elaborados, com obediência às normas técnicas aplicáveis, e aprovados pelas autoridades competentes (cf. *Desapropriação para fins urbanísticos*. Rio de Janeiro: Forense, 1981. p. 61).

8 Assim já se entendeu: "Outra advertência necessária é quanto à amplitude da faculdade estatal de impor a utilização compulsória do imóvel. Não nos parece aceitável, salvo em casos excepcionais, que o Poder Público indique ao possuidor *exatamente* qual a utilização a ser dada, determinando, por hipótese, que se instale um açougue ou que se construa prédio residencial de alto padrão. O meio mais adequado de impor a utilização é o estabelecimento de zonas de uso, onde haja a

previsão de usos (genéricos) possíveis, facultada ao administrado, dentre eles, a escolha daquele que melhor atenda seu interesse pessoal" (Sundfeld, Carlos Ari Vieira. *Função social da propriedade*. In: Dallari, Adilson Abreu; Figueiredo, Lucia Valle. *Temas de direito urbanístico – 1*. São Paulo: Ed. RT, 1987. p. 19).

9 Citando Spantigatti e sem fazer referência aos incentivos, José Afonso da Silva aponta que a função da desapropriação urbanística "é consequência lógica do atual sistema da disciplina jurídica dos bens, que não se constitui apenas por limitações, mas também por normas dirigidas à sua utilização vinculada, pois, não seria possível obrigar o proprietário a realizar, nos seus imóveis, um uso positivo que não seja de sua eleição, como não se pode impor ao empresário o desenvolvimento de uma atividade oposta à sua vontade" (op. cit., p. 410).

10 A expressão é ampla, incluindo várias atividades, inclusive as referentes à renovação urbana. Assim, abrange tanto a urbanização quanto a reurbanização (cf. Pinheiro, Renata Peixoto. A desapropriação como instrumento de intervenção urbanística. *Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDU*, n. 7, ano 2).

11 Meirelles, Hely Lopes. Desapropriação para urbanização. *Revista de Direito Administrativo* 130/2.

12 Medauar, Odete. *Destinação dos bens...* cit., p. 102.

13 Cf. Silva, José Afonso da. Op. cit., p. 408.

14 Cf. idem, p. 410.

15 Cf. idem, p. 412.

16 Cf. Miranda, Martinho Neves. Direitos de vizinhança, limitação administrativa, servidão administrativa eamp; desapropriação urbanística no Direito da Cidade. *Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDU*, n. 16, ano 3.

17 Cf. Medauar, Odete. *Destinação dos bens...* cit., p. 112.

18 Cf. Silva, José Afonso da. Op. cit., p. 412.

19 Cf. Fagundes, Miguel Seabra. Desapropriação para urbanização e reurbanização. Validade da revenda. *Revista de Direito Administrativo* 128/30.

20 Sobre essa característica da desapropriação urbanística, cf., por exemplo: Medauar, Odete. *Destinação dos bens...* cit., p. 103; e Gama, Guilherme Calmon Nogueira da. Desapropriação urbanística – Um instrumento jurídico de desenvolvimento urbano. *Revista de Direito Administrativo* 219/164.

21 Mencionando também a locação dos imóveis, cf. Medauar, Odete. *Destinação dos bens...* cit., p. 111.

22 Cf. Miranda, Martinho Neves. Op. cit.; e Silva, José Afonso da. Op. cit., p. 418.

23 Cf. Laubé, Vitor Rolf. Desapropriação urbanística. *Revista de Informação Legislativa* 119/221.

24 Cf., sobre o tema, os acórdãos proferidos nos Recursos Extraordinários: RE 82.300/SP, Pleno, j. 12.04.1978, rel. Min. Rodrigues Alckmin, *DJ* 09.06.1978 e RE 85.869/SP, Pleno, j. 20.09.1978, rel. Min. Djaci Falcão, *DJ* 18.06.1979.

25 Cf. Meirelles, Hely Lopes. Op. cit., p. 7-8.

26 Cf. Silva, José Afonso da. Op. cit., p. 411.

27 Cf. Meirelles, Hely Lopes. Op. cit., p. 15.

28 Cf. Silva, José Afonso da. Op. cit., p. 324.

29 Cf. Silva, José Afonso da. Op. cit., p. 413.

30 Cf. idem, p. 75-76. Assim, de acordo com o autor, apenas a desapropriação-sanção foi regulamentada pelo Estatuto, perdendo-se a oportunidade para estabelecer o regime jurídico da desapropriação urbanística em geral (idem, p. 409).

31 José Afonso da Silva, por exemplo, considera que esse tipo de desapropriação "é de exequibilidade praticamente inalcançável" e que raramente se chegará a ela (op. cit., p. 75).

32 Assim já se afirmou sobre o consórcio imobiliário: "Trata-se de um paliativo para não se aplicar as penalidades impostas ao proprietário descumpridor da função social de seu imóvel" (Rodrigues, Ruben Tedeschi. *Comentários ao Estatuto da Cidade*. Campinas: Millennium, 2002. p. 227).

33 Cf. Medauar, Odete. *Destinação dos bens...* cit., p. 15.

34 Assim já se apontou: "Seria, sem dúvida, bem melhor atingir o resultado final almejado pelo Poder Público sem ter que desapropriar e graças a um comportamento conveniente voluntário dos particulares, simplesmente estimulados ou induzidos pela Administração" (Dallari, Adilson Abreu. Op. cit., p. 60-61).

35 Cf. Silva, José Afonso da. Op. cit., p. 34.

36 Cf. Medauar, Odete. *Caracteres do direito...* cit., p. 138.

37 Assim já se afirmou: "O Estado tem o dever jurídico de atuar nesse campo, verificada a existência de interesse coletivo a tutelar, quer mediante a edição de normas disciplinadoras da atividade urbanística, quer pela implementação do planejamento urbanístico. Esta segunda modalidade de atuação é que poderá ser exercida pelos particulares, desde que o façam de forma adequada e suficiente. Portanto, o Urbanismo é uma função pública na medida em que se tem um poder exercido em nome do interesse público e que constitui um dever jurídico. Se os particulares não se interessarem ou não puderem desenvolver a atividade urbanística de modo satisfatório, fica o Poder Público obrigado a desenvolvê-la" (Costa, Regina Helena. *Princípios de direito urbanístico na Constituição de 1988*. In: Dallari, Adilson Abreu; Figueiredo, Lucia Valle. *Temas de direito urbanístico – 2*. São Paulo: Ed. RT, 1991. p. 124).

38 Cf. Costa, Regina Helena. Op. cit., p. 122. No mesmo texto, a autora fala até mesmo no princípio da subsidiariedade como princípio de direito urbanístico (p. 127).

39 Cf. Medauar, Odete. Diretrizes gerais. In: _____; Almeida, Fernando Dias Menezes de. *Estatuto da Cidade – Lei 10.257, de 10.07.2001 – Comentários*. 2. ed. São Paulo: Ed. RT, 2004. p. 37.

40 Cf. idem, p. 28.

41 Fundamentando-se no princípio da justa distribuição de benefícios e ônus, José Afonso da Silva afirma que as desapropriações urbanísticas "somente deverão ser aplicadas quando não houver outro meio menos gravoso, para obter o resultado pretendido, ou quando os proprietários de imóveis, sujeitos aos planos urbanísticos, não se dispuserem por si, a adotar as medidas compatíveis com a execução dos planos, cooperando com o poder público" (op. cit., p. 419-420). Com igual entendimento, cf. Gama, Guilherme Calmon Nogueira da. Op. cit., p. 168. Ainda no mesmo sentido: "Tendo em vista o regime constitucional da propriedade, dever-se-á, antes de realizada a desapropriação, conceder a oportunidade para que o dono do imóvel promova a alteração da utilização do bem em conformidade com a nova destinação fixada pela Administração Pública" (Miranda, Martinho Neves. Op. cit.).

42 De fato, "interessa basicamente a utilização do bem no interesse do planejamento urbanístico e da política do solo urbano; se os proprietários concordam em dar aos seus imóveis a destinação e a configuração urbanística preordenada no plano, não cabe a desapropriação; mas, se não concordam, torna-se legítima a expropriação, a fim de que os imóveis vão para quem se comprometa

a empregá-los no fim previsto nos planos de ordenação e de edificação" (Silva, José Afonso da. Op. cit., p. 411).

43 Nesse sentido, sem mencionar a subsidiariedade, cf. Fagundes, Miguel Seabra. Op. cit., p. 30.

44 Cf. Wald, Arnaldo. Da natureza jurídica do fundo imobiliário. *Revista Forense* 309/11.

45 Cf. idem, p. 9.

46 Cf. idem, p. 10. Segundo o autor, "(...) trata-se de uma situação intermediária entre a personalidade jurídica própria e o condomínio do Código Civil (LGL\2002\400), tendo até alguma analogia, embora remota, com os chamados condomínios especiais, como o que existe no edifício de apartamentos ou nos conjuntos habitacionais, em virtude na natureza específica do mandato dado ao administrador e da inaplicabilidade das normas referentes à divisão da coisa comum" (op. e loc. cit.).

47 O administrador do fundo assume a propriedade fiduciária sobre o patrimônio, de modo que atua como proprietário, mas sem que seus bens se confundam com o patrimônio do fundo. Assim já se apontou: "Não se trata, pois, de um negócio fiduciário típico de sistema de base romano-germânico, mas de uma forma atípica desse instituto. Ao mesmo tempo em que se proíbe que os bens pertencentes ao fundo se confundam com aqueles pertencentes à instituição administradora, é óbvio que se o fundo não tem personalidade jurídica (art. 10 da Lei 8.668/1993) não pode ser titular de patrimônio. Mas, a instituição administradora tem poderes para, em nome próprio, por conta dos proprietários em comum, adquirir, onerar e alienar a coisa, e aplicar os recursos decorrentes da subscrição das quotas do fundo. Esta instituição, como fiduciário, administra o fundo em benefício dos quotistas pagando-lhes os rendimentos decorrentes da exploração dos imóveis ou mesmo das aplicações financeiras, quando for o caso. Responsável pelos resultados de sua administração, a instituição exerce poder funcional, igual ao dos administradores das sociedades mercantis e deve responder tal como aqueles, por quaisquer desvios de atribuição ou abuso de poder" (Palermo, Fernanda Kellner de Oliveira. O fundo de investimento imobiliário. *Jus Navigandi*. n. 53. Teresina, jan. 2002. Disponível em: [<http://jus.com.br/revista/texto/2573>]. Acesso em: 22.01.2013).

48 Idem.

49 É possível considerar, também, a utilização de FII ou SPE no âmbito de uma concessão urbanística, instituto ainda inexistente, na prática, entre nós. Neste caso, o concessionário, pessoa privada, poderia estar autorizado a utilizar tais figuras jurídicas para a exploração de empreendimentos privados incluídos no plano urbanístico a ser realizado mediante concessão. Em tese, seria possível que o poder concedente adquirisse, em parceria com o concessionário, os bens a serem explorados, mas seria também aceitável que o próprio concessionário efetivasse as desapropriações e integralizasse os bens expropriados no patrimônio do FII ou SPE responsável por cada empreendimento. A fixação dos detalhes do regime jurídico pertinente também caberia ao contrato de concessão, mas já é possível, desde logo, identificar tais figuras jurídicas como meios adequados para a realização dos objetivos da concessão urbanística.

50 Mesmo na desapropriação-sanção, que admite o pagamento em títulos, o Poder Público precisa investir recursos para adquirir o imóvel, podendo depois aliená-lo. O financiamento por meio das figuras aqui apontadas seria uma forma de evitar, de modo pleno, qualquer investimento por parte da Administração em projetos economicamente viáveis.

51 Eventualmente, a legislação federal poderia ser alterada, permitindo não somente a concessionárias de serviço público, mas a agentes constituídos para a realização de edificações previstas no plano urbanístico, nos quais o Poder Público tenha algum poder de controle, que efetuem desapropriações e assumam diretamente a propriedade do imóvel. Vale lembrar que a desapropriação urbanística tem o traço peculiar de permitir que o imóvel acabe por ser entregue a outro privado, não permanecendo com a Administração. É claro que isso poderia ser feito, de modo mais eficiente, caso não houvesse necessidade de que o bem fosse integrado domínio público, podendo passar diretamente de um privado a outro. Assim sendo, à luz da legislação atual, a integralização de imóveis desapropriados no patrimônio de SPE ou FII deverá ser antecedida do registro do imóvel em nome da entidade expropriante, ainda que tais operações ocorram quase

simultaneamente.

52 Dallari, Adilson Abreu. Op. cit., p. 111.

53 Sobre o princípio da justa distribuição dos benefícios e encargos decorrentes da atividade urbanística e o princípio da afetação das *plusvalias* ao custo da urbanificação, cf. Medauar, Odete. *Caracteres do direito...* cit., p. 138.

54 A mesma função pode ser desempenhada por eventual exigência, contida no projeto urbanístico, de que os empreendimentos incluam a destinação de áreas ao uso comum ou especial, além de edifícios de uso privado. Neste caso, contudo, o mecanismo de controle opera de modo diverso: ao invés de exigir do empreendimento uma parte de seu valor, por meio de outorga onerosa, faz-se diminuir o valor do empreendimento, por meio de entrega de áreas ao Poder Público, deixando estas de ter aproveitamento econômico.

55 No modelo em que o Poder Público atua isoladamente nos espaços privados, é necessário apenas usar mecanismos impessoais na alienação das unidades – por exemplo, licitação de espaços comerciais ou atendimento habitacional em ordem cronológica. Essa sempre foi uma preocupação: "Uma vez superada essa etapa, a escolha recairá sobre aqueles que disponham de condições de dar o uso devido às áreas expropriadas. Exsurge daí a necessidade de que sejam previamente fixados critérios objetivos, seguindo-se a realização de um procedimento seletivo para escolha dos novos particulares adquirentes. Essas etapas, previstas expressamente pelo legislador para a implantação de distritos industriais (art. 5.o, parágrafo único, do Dec. 3.365/1941), devem ser aplicadas também para os demais casos de desapropriação urbanística que destinem os bens para a iniciativa privada, haja vista o princípio constitucional da impessoalidade" (Miranda, Martinho Neves. Op. cit.).

56 Assim já se afirmou: "Por outro lado, há que se tomar providências para que os terceiros que vierem a adquirir os imóveis resultantes da execução do plano não tenham um benefício adicional à custa dos expropriados, nem que aqueles que tenham seus imóveis junto da área beneficiada com os melhoramentos urbanísticos obtenham uma vantagem decorrente desses melhoramentos sem compensar a mais-valia que daí provém" (Silva, José Afonso da. Op. cit., p. 420). No mesmo sentido, cf. Gama, Guilherme Calmon Nogueira da. Op. cit., p.169.

57 Em qualquer das hipóteses consideradas, a atuação do Poder Público pode ocorrer por meio de concessão. Em tal estrutura, caberia a um concessionário – e não à Administração – constituir uma SPE ou FII de investimento imobiliário para desenvolver empreendimentos imobiliários, neles integralizando imóveis desapropriados, ou integralizar bens desapropriados em SPE ou FII constituído pela maioria dos proprietários privados. A impessoalidade, aqui, seria garantia pela exigência de que o concessionário fosse escolhido por meio de licitação. Deve-se ressaltar, neste caso, que o decreto expropriatório deve ser publicado pelo Município, cabendo ao contratado apenas ajuizar as ações de desapropriação e custear as indenizações. Além disso, cabe ao concessionário, por força do contrato de concessão e sob as penas nele previstas, exercer os devidos poderes sobre os empreendimentos. Evidentemente, os possíveis arranjos societários e estatutários são muitos, não cabendo descartar o desenvolvimento de uma estrutura em que o Poder Público possa intervir diretamente nos empreendimentos em que venha a atuar o concessionário.

58 No modelo tradicionalmente proposto pela doutrina, algum caráter discriminatório está presente, pois os proprietários teriam preferência na aquisição dos bens reurbanizados: "Quanto à alienação dos bens resultantes da expropriação, após a urbanização prevista, um meio de satisfazer o princípio da justa distribuição dos benefícios e ônus dela decorrentes, consiste em possibilitar aos expropriados prioridade para aquisição de terrenos, edificados ou não, remanescentes da urbanização, por preço inferior ao da alienação a terceiros. Esse tratamento apoia-se na consideração de que a posição dos expropriados é qualitativamente distinta das pessoas que não tiveram propriedades anteriores na área e, por essa razão, para sua aquisição, se lhes exime do regime de licitações, desde que se comprometam a edificar os terrenos na forma pré-ordenada no plano e a dar aos imóveis o uso estabelecido" (Silva, José Afonso da. Op. cit., p. 420).

59 Vale observar que o art. 44 da Lei 6.766/1979, embora estabeleça esse direito de preferência, não determina como ele deverá ser exercido. Para tanto, a melhor solução, condizente com o procedimento aqui proposto, corresponde à aplicação analógica dos arts. 27 e ss. da Lei 8.245/1991,

**O público e o privado na implantação de planos de
renovação urbana – The public and private in the
implementation of plans for urban renewal**

que trata da preferência do locatário para a aquisição do bem locado. Assim, os expropriados devem ser notificados sobre a venda das unidades, com a informação sobre as condições do negócio, antes da conclusão do negócio com terceiros.