DOUTRINA

DESAPROPRIAÇÃO PARA URBANIZAÇÃO

HELY LOPES MEIRELLES *

1. Considerações gerais sobre o tema. 2. O conceito moderno de urbanismo. 3. A competência em matéria urbanística. 4. O planejamento urbanístico. 5. A desapropriação para urbanização. 6. A legislação e a jurisprudência pátrias.

1. Considerações gerais sobre o tema

O crescimento da cidade através de bairros novos e o natural envelhecimento das zonas mais antigas geram, para a administração municipal, o problema da *urbanização* e *reurbanização,* a fim de manter o conjunto urbano em condições satisfatórias de habitação, trabalho, circulação e recreação de seus habitantes.

Esse problema agrava-se quando a cidade já cresceu desordenadamente, promiscuindo-se o uso do solo em bairros mistos de residência, indústria, comércio e outras utilizações de difícil ou mesmo incompatível coexistência. Surge daí a necessidade do *zoneamento* ou do *rezoneamento,* para dar a cada bairro a sua adequada destinação, ou, ainda, a de criar, fora da cidade, os *distritos industriais.*

Outros fatores podem sobrevir, tumultuando a vida rotineira da cidade ou do bairro, com um acréscimo repentino de população, como é o caso das *estâncias* que, nas épocas de "estações", suportam uma avalanche incomensrável de turistas, muitas vezes superior ao número de seus habitantes.

* Advogado e professor de direito em São Paulo.

Modernamente, a implantação de novos meios de transporte, como os *trens de subúrbio,* os *ônibus intermunicipais* e o *metrô,* impuseram a construção de *estações intermediárias e terminais* em certos bairros, os quais não estavam preparados para essa nova destinação urbana de estuário de uma população flutuante que, em determinadas horas, inunda as suas praças e ruas, como uma preamar humana, desordenando totalmente o cotidiano de seus habitantes.

Cada uma dessas situações exige um tratamento urbanístico específico, que varia desde as *medidas extrafiscais* e *limitações de uso* impostas aos particulares até a *urbanização* de áreas nuas e a *reurbanização* da cidade ou do bairro, a cargo do Poder Público, visando adequá-los à sua nova destinação. Essa *reurbanização* exige demolições, alargamentos e retificações de vias públicas, ampliações de condutos, remanejamentos de espaços livres e áreas verdes, construções de edifícios para os serviços públicos e mesmo para utilizações particulares (habitação, comércio, escritórios, etc.), enfim toda uma *cirurgia urbana,* tendente a dar à cidade sua plena funcionalidade.

Tal cirurgia é precedida de um *plano urbanístico* que se executa, fundamentalmente, através de *desapropriação.*

Já o dissemos e nos permitimos repetir que: "O complexo urbano, tomado nos seus três elementos constitutivos — *território, população* e *equipamento* — exige as mais diversas realizações humanas, para estabelecer-se uma perfeita correlação de equipamentos e serviços entre as necessidades coletivas e os meios adequados a satisfazê-las com regularidade, generalidade, continuidade e presteza. Daí a exigência dessa infinidade de obras públicas e empreendimentos técnicos que compõem a cidade, como equipamentos indispensáveis à sua habitabilidade e funcionalidade" (cf. nosso *Direito municipal brasileiro.* 2.ª ed., 1964. v. 1, p. 128).

2. *O conceito moderno de urbanismo*

O conceito de urbanismo e a sua terminologia ainda não estão definitivamente consolidados na técnica e no direito, a começar pelo próprio vocábulo "urbanismo" que é acusado de impróprio, por conter a idéia limitativa de sua área de atuação, aludindo unicamente à cidade (*urbe*), quando, na realidade, abrange a ordenação físico-social da cidade e do campo, no que concerne à sua adaptação à vida humana (cf. Bardet, Gaston. *Le nouvel urbanisme.* Paris, 1948. p. 5 e segs.; e, também, *Mission de l'urbanisme.* Paris, 1950. p. 39; Lavedan, Pierre. *Histoire de l'urbanisme.* Paris, 1952. IV/7;

Geddes, Patrick. *Cities in evolution. Londres,* 1949, p. 19 e segs.; Anhaia Mello, Luiz de. *O Urbanismo... esse desconhecido.* São Paulo, 1952, passim). Assim, também, os termos *urbanização* e *reurbanização* são identificados e sinonimizados com *renovação urbana,* com *remembramento* e demais atividades de *criação, ordenação ou melhoramento de núcleo urbano* (cf. Serrano Guirado, Henrique. *La administración local y los problemas de la renovación urbana.* Madrid, 1961. p. 31 e segs.).

Toda essa atividade criadora de núcleos urbanos novos ou reordenadora de cidades ou bairros envelhecidos ou desajustados de suas novas destinações são objeto dos planos de *urbanização,* de *reurbanização,* de *remembramento,* de *renovação urbana* que, em última análise, traduzem a mesma idéia de *melhoramento urbanístico,* apenas com palavras diferentes, como ocorre com o intraduzível *aménagement de l'espace* dos franceses, ou com o *piano particulareggiati* e o *rinnovamento edilizio* dos italianos.

Vê-se, portanto, que, no moderno urbanismo, os verbos "urbanizar", "reurbanizar", "remembrar" e "renovar" são empregados com o mesmo significado de "promover o desenvolvimento urbano" ou de "melhorar as condições urbanas" e até o de "implantar um núcleo urbano", em execução de um plano urbanístico global ou setorial, legalmente aprovado pela administração competente. Tais expressões têm sido usadas indiferentemente, sem maior rigor técnico, pelos nossos legisladores, urbanistas, arquitetos, engenheiros e administradores, sempre para expressar o ato ou ação, tanto de criar um novo núcleo urbano, como o de reordenar, beneficiar e modernizar os já existentes.

Mas é inegável que o moderno urbanismo tanto abrange a cidade como o campo, no que ambos os ambientes concorrem para o bem-estar da coletividade e o conforto individual do homem. Daí a substituição dos antigos *planos diretores de cidade* pelo *Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado* (PDDI) do Município, considerando em conjunto os aspectos físicos, econômicos, sociais e administrativos de toda a área planificada (urbana e rural). Entretanto, nada impede — e tudo aconselha — que a cidade receba tratamento urbanístico especial, por ser a área de maior concentração populacional e, conseqüentemente, de maiores problemas para seus habitantes, tais como os de transporte, abastecimento, circulação, recreação e habitação. Assim, o plano da cidade será parte do plano geral do Município, como este sê-lo-á do plano regional do Estado e o deste integrará o plano urbanístico nacional. Esta é a integração desejável, como se demonstrará a seguir, para a planificação urbanística do nosso País.

3. *A competência em matéria urbanística*

Em matéria urbanística, compete à União elaborar o *Plano Nacional de Urbanismo* e editar as *normas gerais* de sua atuação; cabe aos Estados organizar o *Plano Estadual de Urbanismo* e estabelecer as *normas regionais* para sua implantação; e, finalmente, compete aos Municípios elaborar a *planificação urbanística local* e impor as *normas edilícias* para a ordenação da cidade, especialmente para a *edificação urbana* (cf. nosso estudo Limitações urbanísticas ao uso da propriedade. *Revista dos Tribunais,* 281/7 e, também, nossos livros *Direito municipal brasileiro.* São Paulo, ed. 1964. v. 1, p. 311 e segs. e *Direito de construir.* São Paulo, 1965. p. 103 e segs.). Lamentavelmente a Constituição da República e as Constituições estaduais são parcas em tema de urbanismo, limitando-se aquela a indicar genericamente a competência da União para "planejar e promover o desenvolvimento" (art. 8.º, V) e estas aludindo mui superficialmente ao dever do Estado de promover o desenvolvimento econômico e social de seu território. Somente as Leis Orgânicas dos Municípios é que costumam tratar mais amplamente do assunto, impondo às Municipalidades a obrigação de elaborar o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) e editar as normas de edificação, de loteamento, de arruamento e de zoneamento urbano, bem como a de impor as limitações urbanísticas convenientes à ordenação de seu território, a exemplo do que estabeleceu, pioneiramente, o Decreto-lei paulista n.º 9, de 31.12.1969 (art. 3.º, VIII e IX e art. 54), de cujo projeto fomos relator.

A propósito, já escrevemos em outra oportunidade que os assuntos urbanísticos são da *competência concorrente* federal, estadual e municipal, porque a planificação físico-social do solo, a ordenação das áreas urbanas e urbanizáveis e o policiamento administrativo das construções interessam a todas as esferas estatais, em maior ou menor intensidade, conforme a matéria a prover. Dessa coexistência de interesses nacionais, regionais e locais resultam competências sucessivas da União, do Estado-membro e do Município, para estabelecer e impor limitações urbanísticas ao uso da propriedade particular e, até mesmo, para retirar certas áreas do domínio individual, através de desapropriação, para urbanização ou reurbanização de interesse da comunidade (cf. nosso *Direito municipal brasileiro.* São Paulo, 1964. p. 311 e segs.).

Mais recentemente reafirmamos em parecer acolhido pelo Egrégio *Primeiro Tribunal de Alçada Civil* de São Paulo (apelação 163.395) que: "Não se nega ao Município o direito de estabelecer e executar planos de urbanização. A competência municipal nesse setor é ampla e decorre do preceito cons-

titucional que lhe assegura autonomia político-administrativa em tudo que concerne ao seu peculiar interesse (Const. Rep., art. 15). Visando o urbanismo, precipuamente, à ordenação espacial da cidade e à regulamentação das atividades que entendem com as quatro funções sociais do homem — *habitação, trabalho, recreação, circulação* — é óbvio que cabe ao Município editar normas de atuação urbanística para o seu território e prover concretamente os assuntos que se relacionam com a sua administração e com os serviços públicos ou de interesse coletivo, dos quais depende o bem-estar da comunidade local" (*Revista de Direito Administrativo,* 106/441).

As atribuições municipais no campo urbanístico desdobram-se em dois ramos distintos: o da *regulamentação edilícia* que disciplina as atividades e as edificações urbanas dos particulares, comumente através do *Código de Obras* e *normas complementares,* e o da *ordenação física e social da cidade,* através das *leis de zoneamento* e dos *planos de urbanização e reurbanização,* que se implantam mediante *imposições extrafiscais, servidões administrativas, limitações de uso* e *desapropriações,* para dar-se à área planificada o beneficiamento urbanístico requerido pela sua nova destinação e compatível com os objetivos do plano (cf. nosso *Direito municipal brasileiro.* São Paulo, 1964. v. 1, p. 115 e segs.; e, no mesmo sentido Jacquignon, Louis. *Le droit de l'urbanisme.* Paris, 1965 p. 17 e segs.; Rivalland, Jean-Marie. *Les charges d'urbanisme.* Paris, 1969. p. 27 e segs. e 226 e segs.; Jardi, Enrique. *El planeamento urbanístico.* Barcelona, ed. 1966. p. 39 e segs.; Pacelli, Mario. *La pianificazione urbanistica.* Milano, 1966. p. 117 e segs.; Testa, Virgilio. *Legislazione urbanistica.* Milano, 1956. p. 81 e segs.; Spantigati, Federico. *Diritto urbanistico.* Milano, 1969. p. 293 e segs.; Berçaitz, Miguel Angel. *Problemas jurídicos del urbanismo.* Buenos Aires, 1972. p. 17 e segs.).

4. O planejamento urbanístico

O *planejamento urbanístico,* como já acentuamos, conquanto possa e deva estender-se às áreas urbana e rural, incide, normal e preferentemente, sobre a *cidade e os núcleos urbanos em formação,* e compreende-se que assim seja, porque nestes locais é que se concentra a população e surgem os maiores problemas a cargo do Município. Acertadamente, a cidade continua a merecer maior policiamento administrativo e mais rigorosa regulamentação urbanística, dada a concentração populacional, o adensamento de edificações e a intensidade do trânsito que afetam profundamente o bem-estar da comunidade. Essa realidade já foi sentida e proclamada magistralmente por Alcides Greca, nestes termos: "Si las limitaciones a la propiedad se aplican en todo

el territorio del país, en virtud de exigencias sociales, económicas, sanitarias e técnicas, con mayor motivo deben intensificarse en las ciudades, donde los problemas se presentan cada vez más apremiantes, dada la estrecha convivencia de una numerosa población"; e ajunta a seguir: "teniendo el Municipio faculdades policiales podrá exercelas también por medio de regulamentaciones en todas aquellas materias y actividades que le son inherentes por razones de estética, de seguridad, de salud pública, de tránsito, de servicios públicos, de moralidad, de carácter social y económico, cultural e histórico" (cf. *Régimen legal de la construcción*. Buenos Aires, 1956. p. 40).

Em nossos dias, múltiplos fatores vêm prejudicando o conforto e bem-estar das populações urbanas, principalmente nas grandes e velhas cidades surpreendidas pelo seu próprio crescimento, que lhes retira a primitiva tranqüilidade, que faz escassear o abastecimento, que dificulta o transporte, que cria a poluição ambiental, tornando-as desumanas e quase inabitáveis. Tudo isto ocorre por falta de planificação inicial, o que enseja o desenvolvimento desordenado da urbe, sem que os serviços públicos acompanhem as necessidades crescentes da população, disseminada em bairros mistos de residência, indústria e comércio.

Tal situação só pode ser corrigida ou atenuada mediante planos de urbanização ou de reurbanização que estabeleçam o adequado zoneamento da cidade, disponham sobre a ocupação do solo urbano e urbanizável (loteamentos urbanos ou para fins urbanos em zona rural), instituam adequadamente as áreas industriais, estruturem convenientemente os meios de transporte coletivo e as vias de circulação e adotem as demais medidas urbanísticas recomendadas tecnicamente para cada caso. Essa verdadeira "operação plástica" da cidade deve ser precedida de plano global ou setorial, a ser implantado a curto, médio ou longo prazo, através de *obras públicas* a cargo da própria administração ou da atuação dos particulares em obediência às *servidões e limitações urbanísticas* que forem impostas às suas propriedades, secundadas, ainda, por *incentivos ou agravamentos fiscais,* respectivamente, para os usos conformes e desconformes.

Todos estes são instrumentos de atuação urbanística, utilizáveis conjunta ou separadamente pela Municipalidade para a implantação de seus planos de urbanização ou reurbanização da cidade, mas 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. Essa *desapropriação para fins urbanísticos,* embora já prevista em nossa legislação (art. 5.º, letra *i,* do Decreto-lei n.º 3.365/41), ainda não mereceu a necessá-

ria conceituação doutrinária e só agora vem sendo admitida pelos nossos tribunais, na maioria dos casos confundida indevidamente com a *desapropriação por zona* (art. 4.º, do Decreto-lei n.º 3.365/41), como demonstraremos a seguir.

5. *A desapropriação para urbanização*

Desapropriação para urbanização é toda aquela que se decreta por necessidade ou utilidade pública, mas visando a formação de um novo núcleo urbano ou a reurbanização de uma cidade ou de um bairro envelhecido ou inadequado para sua nova destinação. A formação de um novo núcleo urbano é a mais típica das modalidades de urbanização, através de loteamento, mas não é a única, pois outras existem como, por exemplo, a renovação de uma cidade ou de um bairro envelhecido ou mesmo de uma rua tornada imprópria para atender à sua nova destinação urbana, em face do progresso da comunidade. Esta operação denomina-se *reurbanização, renovação urbana* ou *remembramento* e, normalmente, exige desapropriação de terrenos e de construções particulares para que o Poder Público possa realizar os melhoramentos urbanísticos planejados, devolvendo, após, ao uso comum do povo, as áreas de domínio público, permanecendo com a administração os estabelecimentos de uso especial e vendendo-se aos particulares os terrenos e construções excedentes e sem destinação pública.

Tais desapropriações são hoje de prática corrente nas nações civilizadas, como instrumento de implantação dos planos e programas urbanísticos de reordenação das cidades antigas, ou mesmo de preordenação dos bairros novos e das áreas industriais, ou de adaptação dos núcleos envelhecidos, para atender às novas exigências comunitárias. Com essa finalidade, a *desapropriação para urbanização* consta da legislação da França (*Code de l'Urbanisme et de l'Habitation*, de 1958, art. 150), da Itália (*Legge Urbanistica Nazionale*, de 1942, arts. 18 e 19), da Inglaterra (*Tow and Country Planning Act*, de 1947, cap. II), da Bélgica (*Loi Concernant l'Urbanisation*, de 1954, art. 37), da Espanha (*Ley del Solo y Ordenamiento Urbano*, de 1957, arts. 52 a 56 e 121 a 123), assim como nos demais países que têm normas urbanísticas legisladas.

Nessas desapropriações compreende-se a faculdade de *venda* das áreas e edificações *excedentes* e sem utilidade para a administração, após a realização dos melhoramentos urbanísticos na área expropriada. A *venda dos excedentes* a particulares, em tal hipótese, não descaracteriza a *utilidade pública* que motivou a desapropriação, porque essa *utilidade pública* se con-

substância exatamente na *urbanização ou reurbanização programada e realizada*. Essa venda, ainda que acrescida das despesas de urbanização ou reurbanização, ou mesmo de um percentual de valorização do imóvel, não se erige em exploração imobiliária, nem desvirtua a desapropriação, visto que a *utilidade pública* ensejadora do ato expropriatório persiste nos melhoramentos públicos realizados e destinados à comunidade. O ato de venda dos *excedentes* é secundário e subseqüente às realizações urbanísticas e visa propiciar ao Poder Público a recuperação total ou parcial das despesas de urbanização ou reurbanização, bem como aliviá-lo da manutenção de bens que se tornaram inúteis às finalidades públicas da administração. Ambos esses objetivos são lícitos e de boa técnica administrativa, pois o Poder Público não deve manter bens desnecessários às suas atividades e onerosos ao seu erário, o que justifica a venda de tais bens e, até mesmo, a sua doação a particulares, para que promovam a sua correta utilização econômica.

O mesmo é de se dizer das áreas desapropriadas para a implantação de *distritos industriais,* as quais, após a urbanização necessária à sua finalidade, hão que ser vendidas ou mesmo doadas às indústrias interessadas. Sem essa possibilidade de *desapropriação, urbanização* e subseqüente *alienação a particulares,* não há viabilidade da formação dos parques industriais no perímetro indicado pela Prefeitura porque as indústrias que nele pretendam instalar-se nem sempre conseguirão adquirir dos proprietários particulares as áreas convenientes às suas atividades. Só através de desapropriação, tais áreas poderão passar de um particular a outro para a destinação industrial estabelecida em lei e, para tanto, impõe-se a *urbanização* da gleba expropriada para atendimento de sua nova finalidade, pois é essa *urbanização* que legitima a transferência de lotes da área expropriada aos particulares que irão utilizá-los na sua nova destinação urbanística.

Essa prática expropriatória ou, mais adequadamente, esse *novo emprego da desapropriação, para fins urbanísticos, com possibilidade de venda a particulares dos excedentes,* sobre estar consagrado nas modernas legislações, como já vimos precedentemente, encontrou pleno apoio da doutrina hodierna, que louva os seus propósitos sociais e justifica os seus objetivos. A propósito, são elucidativas estas palavras do Professor Rivalland, *doublé* de jurista e urbanista francês: "Désormais le but de l'expropriation n'est plus de faire entrer l'immeuble dans le domaine de la collectivité agissante, mais plus exactement d'assurer un ordonnancement rationnel de la proprieté; le bien exproprié ou préempté doit être, dans la mesure du possible, réaffecté à l'utilisation privée, aprés action régulatrice donc épisodiques des pouvoirs publics.

. . . . . .

Cela ne veut pas dire, pour autant, qu'il y a dégénérescence de l'expropriation pour cause d'utilité publique en expropriation pour cause d'utilité privée. Le but de l'operation doit toujours être l'intérêt général qui se dégage de l'enquête préable, mais il peut coincider désormais avec un intérêt particulier et se réalizer dans une action purement privée. L'utilité publique demeure, mais ne s'oppose plus à l'utilité individuelle; elle peut donc justifier le transfert d'un bien d'un patrimoine privé à un autre patrimoine privé" (Rivalland, Jean-Marie. *Les charges d'urbanisme*. Paris, 1969. p. 237).

A mesma orientação é seguida na Itália, como nos informa o Professor Spantigati, em recente monografia sobre o direito urbanístico: "L'espropriazione è, nel quadro della disciplina urbanistica, uno strumento applicativo, che serve ad ottenere la utilizzazione prevista del territorio attraverso la sostituzione del titolare del diritto con un nuovo titolare.

L'espropriazione svolge così la sua funzione tipica nell'ordinamento (urbanistico) attuale. L'espropriazione oggi è strumento fondamentalmente rivolto a ottenere determinate utilizzazione positive dei bene, piuttosto che il transferimento dei bene da un soggetto a un altro.

. . . . . .

L'espropriazione è utilizzata strumentalmente nella disciplina urbanistica in una varietà di casi.

Secondo la indicazioni del piano regolatore, il Commune può espropriare le aree inedificate e le costruzioni in contrasto con le prescrizioni di zona o di carattere provvisorio, e successivamente, esequita la urbanizzazione della zona, cedere nuovamente le aree destinate alla edificazione ai private" (Spantigati, Federico. *Diritto urbanistico*. Milano 1969. p. 293-5).

E Gonzales Perez, estudando especificamente a desapropriação para fins urbanísticos na Espanha de hoje, assim se pronuncia: "Sin limitación ni condicionamiento alguno, la Administración puede, cuando mejor le parezca, ejecutar los planos de urbanismo con arreglo al sistema de expropiación.

. . . . . .

Pero la ejecución de un plan de urbanismo no supone la adquisición indefinidamente de un determinado tipo de bienes por la Administración. Supone, sencillamente, la ejecución de unas obras de urbanización. Y el resul-

tado será la existencia de unas calles, unas plazas, unas zonas verdes y unos solares. Solares que en modo alguno han de permanecer en la propriedad de algún ente público, pues ninguna razón de necesidad ou utilidad pública o interés social lo exige. Por lo que, en definitiva, estos solares, consumada la ejecución del plan, revertirán al tráfico jurídico-privado y serán adquiridos por aquellos que hayan de utilizarlos según las provisiones del plan de ordenación" Gonzales Perez, J. *La expropiación forzosa por razón de urbanismo.* Madrid, 1965. p. 16-9).

Essas transcrições bastam para evidenciar a universalidade da utilização da desapropriação como instrumento para execução de planos urbanísticos, bem como a normal possibilidade de venda dos excedentes expropriados, após a urbanização ou reurbanização planejada. O que se nega ao Poder Público é a legitimidade da venda de áreas expropriadas sem qualquer tratamento urbanístico.

6. *A legislação e a jurisprudência pátrias*

A nossa legislação contempla expressamente a *desapropriação para fins urbanísticos,* na letra *i* do artigo 5.º do Decreto-lei federal n.º 3.365, de 21.6.1941, quando considera *caso de utilidade pública a execução de planos de urbanização.*

E a expressão — "execução de planos de urbanização" — abrange todas as modalidades de implementação urbanística, ou seja, a *urbanização* inicial, a *reurbanização* do que estiver mal-urbanizado ou envelhecido, o *remembramento* de áreas malparceladas, para dar-lhes a conveniente destinação e funcionalidade em face das novas exigências da cidade ou do bairro. Esses "planos de urbanização" tanto podem ser globais como setoriais, integrais como específicos; a curto, a médio ou a longo prazo. O essencial é que estejam regularmente aprovados pela administração competente que, normalmente, é a municipal, mas poderá ser a metropolitana, a estadual e até mesmo a federal.

Em tais casos a *utilidade pública* está na *urbanização* que passa a ser o fundamento legal da desapropriação. Realizada a urbanização planejada, a administração expropriante poderá vender ou doar as áreas e edificações excedentes, ou mesmo os lotes ou glebas a particulares, consoante a sua específica destinação, como ocorre normalmente nas áreas reservadas para a formação dos denominados distritos ou parques industriais. Essa *urbanização*

pode até mesmo ficar a cargo dos próprios particulares, desde que obedeça ao plano oficial que ensejou a desapropriação e se realize como obra ou serviço público, de responsabilidade do poder expropriante.

Nada impede essa venda a particulares. Nenhuma norma constitucional ou legal a proíbe ou condiciona a sua efetivação, mesmo porque seria incivil obrigar o Poder Público e ficar com áreas e edifícios excedentes de suas necessidades administrativas, ou sem destinação pública, geral ou especial. Daí a possibilidade — e até mesmo a conveniência — de venda dessas áreas e edificações a particulares, para que a administração recupere parcial ou totalmente o valor da indenização e da urbanização realizada em benefício da comunidade.

Não obstante o claro texto da lei (letra *i* do art. 5.º, do Decreto-lei n.º 3.365/41), que contempla como *caso de utilidade pública* a desapropriação para "execução de planos de urbanização", e a conseqüência lógica e inafastável da possibilidade de venda dos excedentes, após a execução do plano, os nossos tribunais vinham hesitando, tanto no reconhecimento dessa modalidade expropriatória, como na possibilidade de venda a particulares e, quando a admitiam, o faziam com indevida confusão com a *desapropriação por zona* (art. 4.º).

Raros são, assim, os julgados que reconheceram validade na desapropriação para fins urbanísticos e subseqüente venda dos excedentes a particulares e, além disso, não deram os exatos fundamentos de sua legitimidade, como se pode verificar de dois acórdãos do Tribunal de Justiça de São Paulo (*Revista dos Tribunais* 286/458 e 334/118) e de um único aresto do Supremo Tribunal Federal, versante sobre a matéria (*Rev. Trim. de Jur.* 46/550). Tal falha deve-se, naturalmente, à omissão da doutrina pátria que sempre silenciou na apreciação da pouco conhecida *desapropriação para urbanização,* preferindo deter-se e repetir-se na conhecidíssima *desapropriação por zona.*

O debate sobre a matéria abriu-se recentemente, quando a Municipalidade de São Paulo atribuiu à Empresa Municipal de Urbanização ..... (EMURB) o encargo de efetivar desapropriações e reurbanizar os bairros de Santana e Jabaquara, permitindo-lhe a venda das áreas e edificações que se tornassem excedentes após a reurbanização planejada. Tão logo foi promulgada a lei aprovadora do plano de reurbanização, alguns moradores de Santana impetraram três mandados de segurança perante o E. Tribunal de Justiça, argüindo a medida de inconstitucional e lesiva de seus direitos, notadamente a venda de áreas e edificações excedentes. Nessas impetrações a ... EMURB, por seu então presidente, o urbanista Roberto Cerqueira Cesar e

seu competente assistente jurídico, o advogado Octávio de Mesquita Sampaio, sustentaram a legitimidade das providências urbanísticas a serem adotadas, e, em parecer que acompanhou as informações da impetrada, tivemos oportunidade de demonstrar que se tratava de *desapropriação para urbanização,* prevista na letra *i* do art. 5.º do Decreto-lei n.º 4.365/41, asselhada mas diversificada da *desapropriação por zona,* contemplada no art. 4.º do mesmo diploma legal, pois que ambas admitem a venda dos excedentes, mas em condições e com finalidades diferentes (cf. Publicação da EMURB intitulada *A reurbanização de Santana e Jabaquara.* São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1973, onde se encontram as informações e o parecer referidos).

A tese foi encampada pelo culto Procurador da Justiça, Dr. Eurico de Andrade Azevedo e, a final, todos os três mandados de segurança foram denegados pelas 1.ª, 2.ª e 5.ª Câmaras Civis do Tribunal de Justiça de São Paulo que, por unanimidade, reafirmaram e consagraram agora a exata distinção entre *desapropriação para urbanização* e *desapropriação por zona,* com possibilidade de *venda dos excedentes a particulares.* Os magníficos acórdãos não só firmaram uma jurisprudência correta sobre a matéria, como aclararam doutrinariamente a interpretação da letra *i* do artigo 5.º da nossa lei de desapropriações, até então esquecida pelas administrações e pelos comentadores desse diploma legal.

No primeiro acórdão, da lavra do ilustrado Desembargador Kazuo Watanabe (mand. seg. 220.706 — 2.ª Câmara Civil — julgado em 24.7.1973), ficou acentuado que:

"... não se cuida de desapropriação extensiva ou *por zona*... e sim de desapropriação para a *implantação de um plano de renovação urbana* (grifamos).

.....

As desapropriações a serem feitas, portanto, terão assento legal no artigo 5.º, alínea *i,* do Decreto-lei n.º 3.365/41.

.....

Permite isto concluir que, diante do nosso sistema constitucional, a autorização da alienação posterior decorre da própria natureza e do objetivo da desapropriação. A revenda constitui mesmo, por vezes, até um imperativo do postulado da função social da propriedade."

No segundo acórdão (mand. seg. 222.643 – 1.ª Câmara Civil – julgado em 11.9.1973), relatado pelo culto Desembargador Newton Hermano, ficou dito que:

"Por outro lado, é nenhuma a incompatibilidade do Decreto-lei n.º 3.365/41, que dispõe sobre desapropriação por utilidade pública, com as normas constitucionais que lhe são posteriores, embora se cuide de diploma vindo à luz sob a égide do Estado Novo.

.....

As Constituições posteriores também limitaram o direito de propriedade, opondo-lhe a desapropriação por necessidade ou utilidade pública (Constituição de 1946, art. 141, § 16; Constituição de 1967, art. 150, § 22). Elas não se referiram expressamente à definição, em lei ordinária, das hipóteses de utilidade pública, mas, por não haverem disposto casuisticamente, implicitamente deixaram-na a diplomas comuns, como é o Decreto-lei n.º 3.365, de 1941. A circunstância deste ser anterior às citadas Constituições não importa em sua inaplicabilidade, porque não entra em testilhas com o predicamento vigente sobre direito de propriedade ou com qualquer outro que pudesse eliminá-lo do direito positivo, por vício superveniente de inconstitucionalidade.

Disso decorre a plena invocabilidade do art. 4.º da Lei de Desapropriações e a legalidade da afetação de utilidade pública das áreas em destaque, inclusive para revenda das *adjacências* de obras públicas, a serem feitas em execução do plano de urbanização e para funcionamento dos meios de transporte coletivo, como incontestavelmente previsto no art. 5.º, especialmente no item *i*.'

E linhas adiante remata:

"Quanto à revenda, tão criticada pelos impetrantes, nada tem ela de especulativa, assim como não padece de vício de inconstitucionalidade."

Nesse mesmo acórdão, o douto Desembargador Macedo Bittencourt, acompanhando o Relator fez declaração de voto aditando mais que:

"A verdade, porém, é que, no caso dos autos, não se trata de desapropriação extensiva prevista no art. 4.º do Decreto-lei n.º 3.365, de 1941, mas de desapropriação para execução de plano de urbanização, conforme prevê o art. 5.º, letra *i*, do citado diploma.

.....

Perguntar-se-ia, então, se, fora da hipótese da desapropriação extensiva prevista no art. 4.º do Decreto-lei n.º 3.365/41, seria possível ao Poder Público desapropriar imóveis para revendê-los, após a execução do plano urbanístico.

A Constituição Federal, além de não conter tal proibição, prevê a possibilidade de desapropriação de imóvel rural por interesse social, em que a autorização para revenda está implícita e decorre da própria razão de ser do ato expropriatório.

Do mesmo modo, a possibilidade de revenda está contida na própria finalidade da desapropriação para loteamento com melhor utilização econômica, higiênica ou estética, prevista na letra *i* do art. 5.º do Decreto-lei n.º 3.365/41."

Finalmente, no terceiro acórdão (mand. seg. 220.707 – 5.ª Câmara Civil – julgado em 21.9.1973), o ilustrado Desembargador Sydney Sanches, sufragando a mesma tese dos anteriores, reafirmou:

"Não se trata, na hipótese, de desapropriação de zonas que se valorizaram extraordinariamente em conseqüência da implantação do metrô. Nesse caso, diga-se de passagem, a lei ordinária expressamente permite a revenda pelo expropriante (art. 4.º do Decreto-lei n.º 3.365, de 21.6.1941).

. . . . . .

Todavia, o que interessa aqui é que não se cogita de expropriação por valorização extraordinária de zonas contíguas a obras públicas, mas de expropriação para fins de reurbanização por interesse público, nos termos do art. 5.º, letra *e*, *i* e *j* da Lei de Desapropriações.

Interesse público que reside, precipuamente, no mais amplo e racional aproveitamento do terminal do metrô, em Santana pelo maior número de pessoas.

Interesse público, ademais, que só pode ser aferido por critério político do Poder Executivo. Não, assim, pelo Judiciário, nos expressos termos do art. 9.º da Lei de Desapropriações.

Ora, a revenda aí faz parte do próprio plano, que tornará possível o atendimento do interesse público. E sem ela não será possível cobrir os gastos da execução da obra."

Com esses três julgados do Tribunal de Justiça de São Paulo, em que três Câmaras diferentes entenderam, sem discrepância de votos, que é legítima a *desapropriação para fins urbanísticos, com venda a particulares das áreas ou edificações excedentes após a reurbanização,* ficou definitivamente assentada a constitucionalidade do art. 5.º do Decreto-lei n.º 3.365/41 e feita a nítida separação da *expropriação por zona,* que configura hipótese diversa, prevista no art. 4.º do mesmo diploma legal.

Essa jurisprudência abre novas perspectivas para as Municipalidades brasileiras que se defrontam com o problema da urbanização e reurbanização da cidade e de seus bairros envelhecidos e com as exigências da implantação de distritos industriais, cuja solução seria impossível sem a viabilidade de desapropriações e venda dos excedentes, ou mesmo de lotes ou construções com destinação específica aos particulares que se enquadrem nos requisitos do plano urbanístico em execução.

REEMBOLSO POSTAL

OBSERVAÇÃO IMPORTANTE

A fim de simplificar e tornar mais rápido o envio de pedidos de publicações da Fundação Getulio Vargas, sugerimos o uso do reembolso postal, que beneficiará principalmente às pessoas residentes em locais afastados dos grandes centros. Assim, na ausência, em sua cidade, de representantes credenciados ou livrarias especializadas, dirija-se diretamente pelo reembolso ao

SERVIÇO DE PUBLICAÇÕES

PRAIA DE BOTAFOGO, 188 — CAIXA POSTAL 21 120, ZC-05,

RIO DE JANEIRO — GB.