

DESAPROPRIAÇÃO: COMPETÊNCIA ESTADUAL E MUNICIPAL – INTERESSE SOCIAL – PLANO DE URBANIZAÇÃO – ÁREA RURAL – DISTRITO INDUSTRIAL – REVENDA A PARTICULARES

*EXAPPROPRIATION: STATE AND MUNICIPAL COMPETENCE –
SOCIAL INTEREST – URBANIZATION PLAN – RURAL
AREA – INDUSTRIAL DISTRICT – PRIVATE RESALE*

CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO

Professor Emérito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP.

ÁREA DO DIREITO: Administrativo

SUMÁRIO: Consulta. Parecer. I. II. III. IV. V. Conclusões.

CONSULTA

A¹ Cia.² De Distritos Industriais de Minas Gerais – CDMIG, sociedade sob controle acionário do Estado e por ele criada para projetar, implantar e administrar áreas industriais, bem como todos os seus serviços e equipamentos de apoio; divulgar e promover núcleos industriais do Estado; assessorar tecnicamente o

-
1. Como citar esse artigo/*How to cite this article*: BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Desapropriação: Competência Estadual e Municipal – Interesse social – Plano de urbanização – Área rural – Distrito industrial – Revenda a particulares [Parecer]. *Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura – RDAI*, São Paulo, v. 6, n. 21, p. 401-420, abr./jun. 2022.
 2. Parecer originalmente publicado na *Revista de Direito Público*, São Paulo, a.7, n.37-38, p.71-84, jan./jun. 1976. A transcrição deste artigo foi realizada por Adilson Neri Pereira e Bruno Vieira da Rocha Barbirato.

Governo Estadual e os Municipais, na matéria, e controlar a poluição ambiental provocada por indústrias, especialmente nas áreas industriais, de acordo com as normas federais e estaduais, propõe consulta substanciada nos quesitos abaixo:

I – É privativa da União a desapropriação por interesse social ou Estados e municípios podem também decretá-la?

II – Estados e municípios podem decretar desapropriação de propriedade rural com o fito de nela efetuar “plano de urbanização” e loteamentos, em vista de constituir distrito industrial?

III – A ausência de referência específica à constituição de distritos industriais na relação taxativa dos casos que autorizam desapropriação, constante do Decreto-lei nº. 3.365, de 21.06.1941, inibe Estado e municípios de desapropriarem com tal finalidade?

IV – É inconstitucional, ilegítima, ou configura desvio de poder, desapropriação feita para aquisição de bens que deverão, a final, ser trespassados ao domínio privado, inclusive por meio de venda suscetível de proporcional lucro?

V – A Cia. de Distritos Industriais de Minas Gerais pode, com base em decreto autorizador, promover desapropriações, decretadas pelo Estado ou por municípios sobre fundamento de utilidade pública e ou interesse social, a fim de constituir distritos industriais?

Aos quesitos respondo na forma que segue.

PARECER

I

1. O Decreto-lei n. 3.365, de 21.6.1941, que regula a desapropriação por utilidade pública, sobre disciplinar as hipóteses em que esta se configura, representa, demais disso, o diploma básico atinente a desapropriações.

Assim, suas normas, salvo quando discrepantes das posteriores leis sobre desapropriação, aplicam-se subsidiariamente a elas, como sucede, “*verbi gratia*”, em matéria processual.

2. A Lei nº. 4.132, de 10.9.1962, que “define os casos de desapropriação por interesse social e dispõe sobre sua aplicação”, não indica quais as pessoas competentes para decretá-la. Poderia tê-lo feito, como é óbvio. Todavia, omitiu-se neste passo e, expressamente, no art. 5º remeteu-se ao Decreto-lei nº. 3.365, ao estatuir: “No que a esta lei for omissa aplicam-se as normas legais que regulam a desapropriação por utilidade pública, inclusive no tocante ao processo e à justa indenização devida ao proprietário”.

Vale dizer: de modo claro e inconfutável, a Lei nº. 4.132 absorveu as regras pertinentes à desapropriação por utilidade pública, salvo, apenas e tão-somente,

naquilo em que ela mesmo legislou de modo diverso. A amplitude de sua remissão ao regime previsto no Decreto-lei nº. 3.365 é, pois, a mais dilatada possível, tanto que colocou em saliência a matéria de processo e de justa indenização. Ao fazê-lo, isto é, ao mencionar “inclusive” as regras pertinentes às supra-referidas matérias, espancou quaisquer possíveis dúvidas no tocante à extensão da remissão feita. Tem-se, pois, que tudo, absolutamente tudo, que não foi nela disciplinado de forma diversa – até mesmo a matéria processual e justa indenização – submete-se ao previsto na legislação sobre desapropriação por utilidade pública, dado que seu art. 5º assim o proclamou de maneira peremptória e em linguagem de teor solarmente nítido.

3. Ora, o Decreto-lei 3.365, norma reguladora da desapropriação por utilidade pública, a ser aplicada na omissão da Lei nº. 4.132, enuncia com hialina clareza, no art. 2º: “Mediante declaração de utilidade pública, todos os bens poderão ser desapropriados, pela União, *pelos Estados, municípios, Distrito Federal e Territórios*”.

Segue-se, que ao lume da Lei nº. 4.132, em vista de sua explícita remissão ao Decreto-lei nº. 3.365, nenhuma hesitação pode prosperar no que atina à possibilidade de Estados e municípios desapropriarem por interesse social, tanto quanto o podem as demais pessoas relacionadas no artigo pertinente.

Posto que, em nível legal, é inadmissível qualquer dúvida ao respeito, dificuldade só poderia existir em plano de norma superior, ou seja, no âmbito da Lei Magna.

4. Ainda aqui, entretanto, argumento algum de maior valia poder-se-á opor ao normal exercícios de tais atribuições pelas pessoas públicas mencionadas.

De logo, em nível estadual, seria surpreendente que algum embargo se opusesse ao disposto na lei.

Com efeito: o Brasil – nos termos do art. 1º da Carta Constitucional vigente – “é uma República Federativa”. Os Estados são, pois, unidades federadas constituintes dela.

Que espécie de Estado federado seria aquele que nem ao menos pudesse atuar para atendimento de “interesse social” instalado no âmbito de validade de sua ordem jurídica? Repugnaria à própria noção federativa, amputar do Estado – mormente, quando submisso a uma lei da União como é o caso – a defesa de interesse social incluso em seu território.

É perceptível, a todas as luzes, que descaberia negar mesmo a Províncias ou a unidades locais de menor âmbito jurídico, poderes para realizar interesses sociais – sobretudo no século – por envolver tema pertinente a quaisquer níveis de Poder Público!

“delegação”, dado que seria supérfluo. Com efeito, já nascem com este encargo. Têm insculpidas em suas naturezas esta missão, por força da lei criadora ou autorizativa, inobstante sejam entidades de direito privado e por isso mesmo – ao contrário das autarquias, que são pessoas públicas – desassistidas de qualidade jurídica para exercerem o serviço em nome próprio.

62. Ato formal titulado expressamente como concessão só existe no caso de pessoas estaduais que exercitam serviços da União. Neste caso, por se tratar de serviço público inerente a outra esfera de Poder, faleceria ao Estado investi-las nesta qualidade unicamente através da lei estadual que as criasse.

Quando o serviço é pertinente à pessoa jurídica pública que cria a entidade, delineando a finalidade pública que lhe assista curar, é despiciendo qualquer outro ato para investi-la na titularidade do exercício do serviço público. Nem por isso, como é óbvio, deixam de ser delegadas da entidade criadora, na prestação do serviço. É a lei autorizadora de sua criação e o ato instituidor que lhes conferem este caráter.

63. Não há, pois, que distinguir, em face do Decreto-lei nº. 3.365, entre particular concessionário, que ostente este título em decorrência de “contrato” de concessão ou ato de delegação, e empresa governamental criada na qualidade de prestadora de serviço público.

Os concessionários particulares podem promover desapropriação, assim como os que exercem serviço público na qualidade de delegados, dêis que autorizados por “contratos”, segundo a expressão do art. 3º do Decreto-lei nº. 3.365.

No caso das sociedades em que entidade pública é majoritária ou detentora exclusiva do capital, não há que cogitar deste instrumento – o “contrato”.

Podem ser investidas no poder de desapropriar mediante ato mais próprio, mais público e mais solene: o decreto. Via dele o Poder Público manifesta também – e de maneira mais consentânea com a prerrogativa transferida – sua vontade.

64. A Cia. de Distritos Industriais de Minas Gerais – CDMIG é sociedade de que o Estado detém maioria acionária votante. Foi constituída para prestar serviços da alçada do Poder Público, tendo o caráter de pessoa de direito privado auxiliar da administração. É, portanto, prestadora de serviços públicos e concebida a este propósito. Pode, pois, receber autorização para promover desapropriação e o decreto é, no caso, meio idôneo para tanto.

65. Ante o exposto, ao quesito respondo: A Cia. de Distritos Industriais de Minas Gerais pode, apoiada em decreto autorizador expedido pelo Poder competente, promover desapropriações decretadas pelo Estado ou por municípios sobre fundamento de utilidade pública e ou interesse social, a fim de constituir distritos industriais.

CONCLUSÕES

Sumulando as conclusões oferecidas como resposta aos vários quesitos tem-se que:

I – A desapropriação por interesse social não é privativa da União. Estados e municípios podem desapropriar sobre este fundamento, com ressalva, unicamente, da hipótese específica do art. 161 da Carta Brasileira.

II – Estados e municípios podem desapropriar propriedade rural a fim de nela efetuar, com base no art. 5º, “i”, do Decreto-lei nº. 3.365. de 21.6.1941, “planos de urbanização” e “loteamentos” em ordem à constituição de distrito industrial.

III – é possível a Estados e municípios desapropriar para constituir distrito industrial com apoio no Decreto-lei nº. 3.365, de 21.6.1941, pois dentre as hipóteses ali taxativamente previstas, o caso se encaixa perfeitamente em especial na letra “i” do art. 5º.

IV – Não configura desvio de poder, nem é injurídica, desapropriação que objetiva, a final, integrar em patrimônio privado os bens adquiridos, desde que realizada para satisfazer finalidade pública cuja realização, segundo as leis expropriatórias pertinentes, se concretize mediante esta via. A revenda dos bens expropriados e o lucro que daí resulte *não são, em si mesmos*, causa de vício jurídico.

V – Cia de Distritos Industriais de Minas Gerais pode, apoiada em decreto autorizador expedido pelo Poder competente, promover desapropriações de utilidade pública e ou interesse social, a fim de constituir distritos industriais.

É o meu parecer.

São Paulo, 27 de abril de 1977.



PESQUISAS DO EDITORIAL



ÁREA DO DIREITO: Administrativo

Veja também Doutrinas relacionadas ao tema

- A contribuição de melhoria e a desapropriação por zona como instrumentos para a obtenção de recursos públicos para o investimento na infraestrutura, de Andre Luiz dos Santos Nakamura – *RDAI* 10/23-45;
- Apontamentos sobre a desapropriação no direito brasileiro, de Celso Antonio Bandeira de Mello – *RDAI* 19/439-460; e
- Desapropriação para fins de reforma agrária perante a nova Constituição Federal, de Fábio de Oliveira Luchési – *Doutrinas Essenciais de Direito Constitucional* 6/965-998.