

AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL N.º 615.394/RJ
AGRAVANTE: ESTADO DO RIO DE JANEIRO
AGRAVADA: MASSA FALIDA DE INDÚSTRIAS REUNIDAS CANECO S/A
RELATOR: MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO

MEMORIAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

DESAPROPRIAÇÃO POR UTILIDADE PÚBLICA. CRIAÇÃO DE DISTRITO INDUSTRIAL. COMPETÊNCIA ESTADUAL. INTELIGÊNCIA DO ART. 2º C/C ART. 5º, ALÍNEA “I” DO DECRETO-LEI 3.365/41.

- Acórdão que anula decretos estaduais que desapropriaram área para a criação de Distrito Industrial Naval, ao argumento de ser caso de desapropriação urbanística e, conseqüentemente, de competência municipal.

- Autorização legal para que os Estados desapropriem áreas por utilidade pública, não havendo qualquer restrição quanto à criação de distritos industriais (art. 2º c/c art. 5º, alínea “i”, do Decreto-lei 3.365/41).

- Interesses que ultrapassam os estritos limites da municipalidade e que envolvem vultosos investimentos. Dever do Estado de fomentar o desenvolvimento econômico em seu território.

- Agravo que merece ser provido para se dar provimento ao recurso especial.

1 – Sumário.

Trata-se de mandado de segurança impetrado por Massa Falida de Indústrias Reunidas Caneco S/A objetivando a declaração de nulidade dos Decretos Estaduais n. 43.728/2012 e 43.729/2012 que, respectivamente, declara de utilidade pública a área nele descrita e determina a criação de um Distrito Industrial Naval no local.

O Tribunal de Justiça fluminense houve por bem conceder a ordem pretendida, em acórdão que recebeu a seguinte ementa:

“MANDADO DE SEGURANÇA. PRETENSÃO DE NULIDADE DOS DECRETOS NS. 43.728 E 43.729, DE 21 DE AGOSTO DE 2012, RELATIVOS À DECLARAÇÃO DE UTILIDADE PÚBLICA, PARA FINS DE DESAPROPRIAÇÃO, DA ÁREA OCUPADA PELOS IMÓVEIS PERTENCENTES À IMPETRANTE PARA INSTALAÇÃO DO DISTRITO INDUSTRIAL NAVAL. DESAPROPRIAÇÃO CLASSIFICADA COMO URBANÍSTICA. COMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO.

ARTIGOS 30, INCISOS I E VIII E 182, CAPUT E PARÁGRAFO 3º, TODOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. CONCESSÃO DA ORDEM.”

Para tanto, o Tribunal entendeu que a desapropriação por utilidade pública para fins de criação de distrito industrial teria natureza urbanística, de exclusiva competência municipal. Confira-se a interpretação dada pelo Tribunal à norma positivada no art. 5º, alínea “i”, do Decreto-lei 3.365/41:

“Porém, neste ponto, deve-se examinar a própria finalidade da desapropriação em tela, voltada à implementação de Distrito Industrial Naval.

A desapropriação com fundamento no art. 5º, inciso “i”, do DL 3365/41, como implementado na hipótese, apresenta fim urbanístico.

A desapropriação urbanística, na definição de José dos Santos Carvalho Filho, é aquela através da qual o ‘Poder Público pretende criar ou alterar planos de urbanização para as cidades’. (...).

Assim, da lição acima transcrita, verifica-se que a desapropriação em tela é classificada como urbanística, em virtude da natureza de sua destinação que pressupõe a realização de concretas intervenções urbanísticas na área, incluindo a possibilidade de seu loteamento.

Ocorre que a competência para declarar a utilidade pública do imóvel para fins urbanísticos é do Município, em decorrência do comando inserto nos arts. 30, inciso I (interesse local) e VIII (ordenamento do solo) e 182, caput (política de desenvolvimento urbano) e parágrafo 3º, todos da Constituição Federal.” - grifou-se.

Não tendo o acórdão apreciado questões suscitadas pelo impetrado e pelo Estado do Rio de Janeiro em suas manifestação e impugnação, foram opostos embargos de declaração, rejeitados pela Corte fluminense. Assim, o recurso especial veicula violações aos seguintes artigos de lei federal: (i) **art. 535, I e II, do CPC**; (ii) **arts. 2º e 5º, alínea “i”, § 2º, do Decreto-lei 3.365/41**; (iii) **art. 3º da Lei 6.602/78**; (iv) **art. 44 da Lei 6.766/79** e **art. 1º da Lei 12.016/2009 c/c art. 398 do CPC**.

O recurso, porém, não superou o juízo prévio de admissibilidade da Corte estadual, que entendeu (i) não haver violação ao art. 535 do CPC e (ii) ser necessária a revisão de matéria de fato, expediente que encontraria óbice no verbete 7/STJ. Foi,

então, interposto o recurso de agravo em recurso especial, ora submetido ao julgamento de Vossa Excelência.

2 – O papel do Estado do Rio de Janeiro como implementador da política política econômica em seu território.

A presente declaração de utilidade pública, como apurado pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Energia, Indústria e Serviços, resulta da necessidade premente de assegurar o melhor aproveitamento econômico da área, mediante a criação de um Distrito Industrial Naval, apto a gerar renda para toda a população fluminense.

Tendo à frente a Companhia de Desenvolvimento Industrial do Estado do Rio de Janeiro (CODIN), o Estado já implementou nove distritos industriais que, em conjunto, somam 15 mil empregos e mais de 18 bilhões de reais em investimento. Como resultado, houve a atração de centenas de empresas para esses distritos industriais, tais como Rolls-Royce, Quaker, Polimix, Arcelor Mittal, Turbomeca, FMC, Petrobras, Alcoa, Gerdau, Piraquê, Casa da Moeda, Fiocruz, Latasa, Schulz, Procter & Gamble, Neobus e Duratex.

Percebe-se, assim, que a constituição desses distritos industriais ultrapassa e muito aquilo que se pode verificar como interesse exclusivamente municipal. Aliás, não é de difícil constatação o fato de não terem esses municípios estrutura econômica e organizacional para a constituição desses distritos, tendo o acórdão trazido um ambiente de verdadeira insegurança jurídica para todas as empresas que se instalaram em distritos industriais capitaneados pelo Estado. E essas empresas não são poucas, como pequenos não são os investimentos por elas realizados.

3 – Os requisitos de admissibilidade do agravo.

Para fins do enunciado 182/STJ, o Estado do Rio de Janeiro pede vênias para transcrever passagens do agravo que confirmam ter impugnado os fundamentos de inadmissão. Quanto ao verbete 7/STJ, entre outras, a seguinte:

“Não obstante, o Recurso Especial de fls. 402/444 deixou de ser admitido pela decisão ora agravada de fls. 529/533 dos autos judiciais, sob o singelo argumento de que o recorrente pretende, por via transversa, a revisão de matéria de fato (súmula 07 do STJ).

(...).

Conforme se verá a seguir, a hipótese em exame não trata de matéria de fato, mas, sim, de direito, tendo em vista que o processo judicial que deu causa ao recurso especial inadmitido é um mandado de segurança, cujo rito não admite dilação

probatória e o fundamento do acórdão recorrido foi, tão somente, a suposta ausência de competência do Estado, como ente federativo, para exarar um decreto expropriatório declarando de utilidade pública a área nele descrita e determinando a criação de um Distrito Industrial Naval no local.

Como se pode perceber, a matéria é de direito e não de fato.” - grifou-se.

Da mesma forma, em relação ao art. 535, I e II, do CPC:

“Além disso, a decisão agravada considerou que não houve ofensa ao artigo 535 do CPC.

(...).

Com efeito, não obstante invocados, nenhum dos dispositivos legais e constitucionais referidos no tópico anterior foi ABORDADO, quer de forma explícita quer no acórdão alvejado pelo Recurso Especial, quer no acórdão alvejado pelos Embargos de Declaração opostos posteriormente.

(...).

Por esta razão, o recurso especial deve ser admitido.

Contudo, a omissão a respeito destes assuntos continuou e maculou de nulidade o acórdão recorrido, seja porque se trata de questões essenciais à defesa do Recorrente, seja porque não houve manifestação explícita, por parte do órgão julgador, acerca da matéria invocada, que seria imprescindível para a defesa da recorrente, motivo pelo qual deveria o Tribunal a quo tê-la apreciado.” – grifou-se.

O caso, também, não é de aplicação do enunciado 126/STJ. Conquanto o acórdão faça menção a artigos de natureza constitucional, o que o Estado impugna é a premissa por ele utilizada para se chegar à conclusão exarada.

Com efeito, antes de afirmar que a competência para fins urbanísticos é do município (arts. 30 e 182 da CR/88), o acórdão, interpretando o art. 5º, alínea “i”, do DL 3.365/41, concluiu que a desapropriação por utilidade pública para a criação de distritos industriais classifica-se como urbanística. E é contra essa classificação que o recurso se volta. Parece claro, portanto, que o afastamento dessa premissa – fins urbanísticos da desapropriação – derruba a conclusão a que chegou o acórdão – de que a competência é municipal.

O fundamento constitucional, portanto, não é suficiente, por si só, para manter a conclusão do acórdão, razão pela qual não é de se aplicar à hipótese a inteligência do verbete 126/STJ.

4 – **O mérito.**

4.1 – **A violação ao art. 535, I e II, do CPC.**

As questões relativas à natureza dessa desapropriação e da competência para efetivá-la foram objeto de consideração por parte da autoridade impetrada em sua manifestação:

“Olvida-se a impetrante de que, segundo o art. 24, I da Constituição Federal, compete concorrentemente aos entes da Federação legislar sobre urbanismo e de que o art. 2º do Decreto-Lei 3.365/41 estabelece que mediante declaração de utilidade pública, todos os bens poderão ser desapropriados pela União, pelos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios.

Neste mesmo sentido, a norma do art. 44 da Lei 6.766/1979, que dispõe sobre o parcelamento de solo urbano e dá outras providências, autoriza que os Estados desapropriem áreas urbanas para reloteamento:

(...).

Verifica-se, ainda, que o Estado está atuando como incentivador da atividade econômica, na forma do art. 174 da Constituição Federal, bem como zelando pela proteção do mercado interno, considerado patrimônio nacional pelo art. 219 da Constituição Federal. (...).” – grifou-se.

O acórdão, contudo, limitou-se em afirmar que a desapropriação por utilidade pública prevista no art. 5º, alínea “i” do Decreto-lei 3.365/41, por classificar-se como urbanística, seria de competência municipal. O fundamento para essa conclusão? O doutrinador José dos Santos Carvalho Filho assim diz.

Como o acórdão não se pronunciou sobre os fundamentos postos na manifestação da autoridade impetrada, bem como na impugnação estatal, o Estado opôs embargos de declaração, com triplo fundamento:

(i) não se trata de desapropriação para fins urbanísticos e, sim, para a construção de um distrito industrial, de competência estadual como previsto nas leis 6.602/78 e 6.766/79;

(ii) o Estado atua aqui como incentivador da atividade econômica (art. 174 da CR/88), sendo concorrente a competência para legislar sobre urbanismo (art. 24, I, da CR/88), e

(iii) o art. 9º veda ao Poder Judiciário a análise do mérito da *utilidade pública*.

A conclusão de que o acórdão não foi omisso quanto a esses pontos levou à indevida rejeição dos aclaratórios, cujo equívoco o Estado pretende agora sanar ao invocar o malferimento ao art. 535, I e II, do CPC.

4.2 - A inteligência do art. 5º, alínea “i”, do Decreto-lei 3.365/41.

A questão a ser dirimida neste recurso especial é a seguinte: a desapropriação por utilidade pública para fins de criação de distrito industrial é uma espécie de desapropriação urbanística e, assim, de competência exclusiva dos municípios? A interpretação do Decreto-lei 3.365/41 e das normas que lhe são adjacentes leva a uma única e inexorável conclusão: **não**.

Com efeito, é o art. 2º do Decreto-lei 3.365/41 que afirma que, “*mediante declaração de utilidade pública, todos os bens poderão ser desapropriados, pela União, pelos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios*”. Não há qualquer ressalva: a norma não exclui a competência do Estado para efetuar qualquer das hipóteses de desapropriação por utilidade pública previstas no art. 5º do Decreto-lei. As atribuições municipais referentes ao planejamento urbano não implicam na exclusividade para desapropriar áreas para fins de instalação de distritos industriais.

O acórdão recorrido se baseia em premissa equivocada ao afirmar que a hipótese de utilidade pública prevista na alínea “i” do art. 5º tem objeto exclusivo a ordenação do solo urbano. Áreas há que podem ter outras finalidades, como interesses turísticos ou de proteção ambiental, por exemplo.

Atente-se, por oportuno, para o que dispõe o art. 3º da Lei 6.602/78, lei essa que, em outros artigos, alterou justamente a redação do art. 5º do Decreto-lei 3.365/41:

Art. 3º: A desapropriação pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, para fins de criação ou ampliação de distritos industriais, ou tenha por objeto imóvel rural, incluída em área declarada prioritária para fins de reforma agrária, nos termos do artigo 161 e parágrafos da Constituição Federal, depende de decreto autorizativo do Presidente da República, não se aplicando nesse caso o disposto no art. 2º do Decreto-lei 554, de 25 de abril de 1969. – grifou-se.

Doutrina por doutrina – afinal, o fundamento do acórdão é a posição de um doutrinador – outros há que afirmam ter os Estados competência para efetivar desapropriação por utilidade pública para a criação de distritos industriais. Para tanto, José Afonso da Silva: “*Ora, como os distritos industriais são formados por*

*iniciativa dos municípios, ou, às vezes, de Estado, a conclusão era inelutável: aquela desapropriação era impossível. (...)*¹.

E também a Lei 6.766/79 – que dispõe sobre o parcelamento urbano – autoriza que os Estados desapropriem áreas urbanas para fins de loteamento. Para tanto, assim dispõe o seu art. 44:

Art. 44. O Município, o Distrito Federal e o Estado poderão expropriar áreas urbanas ou de expansão urbana para loteamento, demolição, reconstrução e incorporação, ressalvada a preferência dos expropriados para a aquisição de novas unidades.

Nada há no Decreto-lei 3.365/41 que limite a desapropriação por utilidade pública para a criação de distritos industriais à competência municipal. Como, também, nada há neste Decreto-lei que afirme que a criação de distritos industriais é, sempre, para fins urbanísticos. O art. 5º, alínea “i”, não faz qualquer ressalva, sendo lícito aos Estados, mormente quando atuam no fomento de atividades econômicas, desapropriar áreas para a construção de distritos industriais dessa magnitude.

O que há de se observado, quanto a isso não há dúvidas, são as normas municipais de uso e ocupação do solo. Isso, contudo, não impede a edição de decretos estaduais que declarem a utilidade pública de determinado imóvel, devendo a **desapropriação propriamente dita**, aí sim, observar aquelas normas.

É flagrante, portanto, a violação aos artigos de lei federal aqui mencionados.

5 – O pedido.

Diante de tudo o quanto se expôs, o Estado do Rio de Janeiro requer que o recurso de agravo seja convertido em recurso especial e que este seja provido, nos termos da fundamentação apresentada.

Brasília, 3 de março de 2015.

Saint-Clair Souto
Procurador do Estado do Rio de Janeiro

¹ SILVA, José Afonso da. Direito Urbanístico Brasileiro. 2008. 5ª edição. Malheiros Editores. São Paulo. pp. 375/376.