

DESAPROPRIAÇÃO — NÚCLEOS INDUSTRIAIS — MANDADO DE SEGURANÇA

— É legítimo ao Município declarar a utilidade pública de uma área e expropriá-la para, posteriormente, doá-la a determinadas empresas, para a formação de núcleos industriais, preenchidos certos requisitos e formalidades legais.

TRIBUNAL DE ALÇADA DE SÃO PAULO

Nº 22 858 (Recurso “ex officio”) — Mairiporã — Recorrente: Juízo de Direito
— Apelantes: Indústrias Sansão S/A e outras e Prefeito Municipal de Mairiporã — Apelado: Hakuji Yokomizo.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de apelação nº 22 658, da comarca de Mairiporã, em que é recorrente Juízo de Offício, sendo apelantes Indústrias Sansão S/A, Eirich — Indústria, Comércio e Representações Ltda., Equipamentos “Donar” Ltda. e Prefeito Municipal de Mairiporã e apelado Hakuji Yokomizo: Acordam, em 1ª Câmara do 2º Tribunal de Alçada Cível, por votação unânime, rejeitar as prelimi-

nares e dar provimento a todos os recursos Custas na forma da lei.

1. Hakuji Yokomizo impetrou o presente mandado de segurança contra o Sr. Prefeito Municipal de Mairiporã, objetivando, em última análise, o reconhecimento de ilegalidade do Decreto nº 366, de 1974, que declarou de utilidade pública sua propriedade rural, descrita na inicial, para fins de desapropriação, para instalação de indústrias de interesse do mencionado município. E, conseqüentemente, a

anulação dos atos subseqüentes, inclusive o trancamento da ação de desapropriação, já então iniciada, com a concessão da antecipada imissão na posse, retornando-se ao estado anterior.

Sustentou, em síntese, o seguinte: a) impossibilidade de desapropriação de imóvel rural, sem prévia autorização do plano de loteamento, para instalação de distrito industrial, por parte do INCRA e aprovação do Ministério da Agricultura; b) falta de previsão legal da hipótese, como de utilidade ou necessidade pública; c) impossibilidade de desapropriação de imóvel para efeito de doação ou cessão em comodato a terceiros, no caso determinadas empresas industriais.

Denegada a liminar (fls.), a autoridade impetrada prestou informações (fls.).

Citadas, as empresas beneficiadas com a desapropriação, intervieram no processo, como litisconsortes (cf. fls.).

Através do despacho de fls., o MM. Juiz determinou o apensamento da ação de desapropriação, em andamento, em virtude da conexão existente.

Afinal, sobreveio a sentença de fls., concedendo a segurança e, conseqüentemente, decretando a extinção do processo de desapropriação, com a revogação da prévia imissão na posse, e condenando o impetrado no pagamento das custas dos processos. Foi ela submetida ao duplo grau de jurisdição, diante do disposto no art. 12, parágrafo único, da Lei nº 1.533, de 1951, com a redação dada pela Lei nº 6.071, de 3.7.1974.

Inconformadas, apelaram, tempestivamente, a autoridade impetrada e as empresas litisconsortes (cf. fls.), objetivando a integral reforma da sentença.

Resumidamente, suscitaram as preliminares de nulidade da sentença, por decidir ações não conexas, sustando, ilegalmente, a ação de desapropriação; e de utilização do mandado de segurança como

sucedâneo da ação direta, prevista no art. 20 do Decreto-lei nº 3.365, de 1941; no mérito, sustentaram que é perfeitamente possível a doação de bens desapropriados, para melhor utilização econômica por empresas industriais, estando a questão resolvida expressamente pela vigente Lei Orgânica dos Municípios (Decreto-lei complementar estadual nº 9, de 1969), não tendo havido qualquer favorecimento às empresas beneficiadas, pois atenderam aos requisitos exigidos pela lei municipal que regula a espécie.

A fls., foi anexado parecer do Prof. Luiz Francisco Giglio sobre a matéria discutida, vindo o mesmo acompanhado de cópia de estudos efetivados pela Secretaria de Economia e Planejamento do Governo do Estado de São Paulo.

Os recursos foram recebidos pelo despacho de fls. e, como já tivessem sido apresentadas as contra-razões de fls. e o parecer desfavorável do Ministério Público local, determinou o MM. Juiz a subida dos autos a este Tribunal.

Nesta instância, a douta Procuradoria-Geral da Justiça opinou, preliminarmente, pela anulação do despacho de fls., que determinou a reunião das ações, a fim de que, por outra sentença, fosse apenas decidido o mandado de segurança. Sustentou, em substância, que não basta a conexão para que as ações sejam decididas simultaneamente, tornando-se necessário, também, que haja adequação dos pedidos ao tipo procedimental. No mérito, opinou pela confirmação da sentença.

2. Em princípio, a reunião das ações (mandado de segurança e desapropriação), determinada pelo despacho de fls., não se justificava, diante da diversidade dos tipos de procedimento.

Contudo, no caso concreto, a novidade e a relevância das questões suscitadas no mandado de segurança aconselhavam a paralisação da ação de desapropriação —

pelo menos não se concretizando a antecipada imissão na posse e a efetiva transmissão da propriedade, com a expedição de carta de adjudicação — enquanto aquelas não fossem solucionadas no âmbito estadual.

Ademais, a solução do mérito — como se verá tornar-se prejudicada a preliminar de nulidade suscitada a respeito.

3. Preenchidos os pressupostos legais, idôneo o mandado de segurança para obstar os efeitos de decreto expropriatório ou evitar a coativa transferência da propriedade particular ao Poder expropriante.

A ação direta, a que se refere o art. 20 do Decreto-lei nº 3365, de 1941, não exclui o remédio excepcional, consoante já assentou o Plenário do STF, no julgamento do mandado de segurança nº 19.961-DF, realizado no dia 12.6.1974, relatado pelo Ministro Xavier de Albuquerque (cf. DJU de 8.8.1974, nº 151, pág. 5385).

No mesmo sentido: Manoel de Oliveira Sobrinho, "Desapropriação", ed. 1973, págs. 198-199.

Muitas vezes será mesmo preferível a impetração do "writ", diante da rapidez na solução da lide entre o particular e o Poder expropriante.

Se "cabe ao Poder Judiciário decidir se a desapropriação corresponde à finalidade constitucionalmente prevista de destinar-se o bem expropriado a fins de necessidade ou utilidade pública, ou de interesse social" (cf. recurso extraordinário nº 78.229-GB, STF, Pleno, relator o Ministro Rodrigues de Alckmim, julgado em 12.6.1974, publicado no DJU de 6.12.1974, nº 235, pág. 918), nada impede que, satisfeitos os requisitos, a solução seja ditrimida pela via rápida do mandado de segurança.

4. Repeliu o digno Magistrado — com inteiro acerto — a objeção relativa à impossibilidade do Município efetivar desapropriações de áreas rurais, ressaltando

que, no caso, antes da declaração de utilidade pública, a propriedade do expropriado impetrante foi considerada como suburbana.

Mas, mesmo a propriedade tipicamente rural pode ser objeto da desapropriação comum ou geral, decretada por qualquer dos Poderes Públicos. A competência exclusiva da União diz respeito, unicamente, à desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária, prevista expressamente no art. 161 da Ementa Constitucional nº 1, de 1969.

Assim já decidiu, sem divergência, esta mesma Câmara, através de acórdão da lavra do eminente Juiz Nóbrega de Sales, publicado na RT 454/185, confirmatório da sentença prolatada pelo ilustre Juiz Manuel Carlos, em desapropriação decretada pelo município de Campinas, referida na petição inicial.

5. Cumpre, então, examinar as premissas em que se assentou a sentença recorrida para conceder a segurança.

Sustentou seu digno prolator que os nossos Tribunais não aceitam que, a título de doação ou comodato a particulares, o Poder Público efetue desapropriações: acentuou que o art. 4º da Lei nº 4.132, de 10.9.1962, alude apenas à revenda, não permitindo, implicitamente, a alienação ou o empréstimo a título gratuito.

Evidente o equívoco.

Anteriormente à promulgação da Constituição Federal de 1946, a desapropriação somente poderia ser decretada por necessidade ou utilidade pública.

Através dela, os casos de desapropriação, até então conhecidos, foram ampliados, principalmente após a edição da Lei nº 4.132, acima citada, que veio explicitar as hipóteses de interesse social.

Antes dessa legislação, a desapropriação, para doação ou comodato a determinado particular, não se tornava possível. E, mesmo após, permanece a im-

possibilidade, se existir destinatário certo, pois seria ilegítimo retirar a propriedade de um particular para entregá-la a outro, sem atendimento aos pressupostos constitucionais.

De outra parte, a invocação, introduzida pelo art. 4º da apontada Lei nº 4 132, objetivou exclusivamente a permissão para o Poder expropriante revender, total ou parcialmente, o imóvel expropriado. Como observou Manoel de Oliveira Franco Sobrinho, na legislação anterior “nada autorizava a desapropriação apenas para revender”.

A inovação se tornava imperiosa, para dirimir a controvérsia reinante, pois grande parte da doutrina vislumbrava, na hipótese, o fito exclusivo de lucro, a simples especulação comercial, incompatível com os objetivos da desapropriação.

Modernamente, domina o entendimento, segundo o qual, assentada a desapropriação numa das hipóteses legais, “a administração poderá vender ou doar as áreas e edificações excedentes, ou mesmo os lotes ou glebas a particulares, consoante sua específica destinação, como ocorre normalmente nas áreas reservadas para a formação dos denominados distritos ou parques industriais” (cf. Hely Lopes Meirelles, “Desapropriação para urbanização”, artigo publicado na RDA 116/1 e segs.).

Aliás, como ressaltou o eminente professor, especialista em Direito Administrativo e assuntos municipais, questões semelhantes já foram submetidas à apreciação do Tribunal de Justiça de São Paulo. Os acórdãos relatados pelos ilustres Des. Kazuo Watanabe, Macedo Bittencourt e Sydney Sanches “aclararam doutrinariamente a interpretação da letra “i” do art. 5º da nossa Lei das Desapropriações, até então esquecida pelas administrações e pelos comentadores desse diploma legal... abrindo novas perspectivas para as Municipalidades brasileiras que se defrontam ...

com as exigências da implantação de distritos industriais”.

6. Em artigo escrito, há 10 anos atrás, inserido no livro “Assuntos Municipais”, editado pelo Instituto de Direito Municipal do Rio Grande do Sul, o ilustre estudioso da mesma matéria, Eurico de Andrade Azevedo, já admitia a possibilidade da desapropriação para a adequada instalação do parque fabril do município, ressaltando que, em princípio, “proporciona melhor aproveitamento do imóvel, de acordo com as necessidades de trabalho da população a que deve suprir”.

E, após enfatizar os problemas sociais e econômico-financeiros acarretados pela centralização da indústria, demonstra que a desapropriação, para o aludido fim, tanto pode ser efetuada por interesse social como por utilidade pública. A idêntica conclusão chegou a 2ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça, cuidando de desapropriação para urbanização, em sentido amplo (cf. acórdão relatado pelo Des. Kazuo Watanabe, publicado na “Revista de Jurisprudência” do TJSP 26/282 e segs.).

Ambos lembram a lição de Eurico Sodré, ministrada no longínquo ano de 1955, segundo a qual “o que repugna ao instituto da desapropriação é aplicá-lo com o fim único de obter lucro pecuniário, isto é, com o fim de simples especulação... Assim, por exemplo, injurídica será a desapropriação de uma área de terreno particular para o revender em lotes, se não houver para isto uma razão de interesse social ou de ordem pública, ainda que urbanística. Mas, se for preciso nela estabelecer um cemitério, uma vila operária, um grupo residencial, justificada estará a desapropriação, ainda que a venda do lote acarrete um lucro para o expropriante” (cf. “A Desapropriação”, 2ª ed., págs. 73-74).

7. Mais recentemente, em fevereiro de 1970, no IV Encontro de Juristas, promo-

vido pelo SENAM (Serviço Nacional dos Municípios) em Caxias do Sul-RS, o problema foi especificamente abordado pelo Prof. Celso Antônio Bandeira de Mello (cf. RDP 13/332 e segs.).

Concluiu-se, na oportunidade, que é possível ao município declarar a utilidade pública de uma certa área e expropriá-la para, posteriormente, então, doá-la a determinadas empresas, formando-se um núcleo ou distrito industrial.

Assim sendo, resta afastado o principal fundamento da sentença, para acoimar de ilegal o Decreto nº 366, de 2.1.1974, baixado pelo Prefeito Municipal de Mairiporã.

8. Mas, entendeu ainda o MM. Juiz que a desapropriação, no caso concreto, não atendeu ao princípio da isonomia ou de igualdade de oportunidade, omitindo a necessária e prévia licitação.

Lembrou a discussão travada no mencionado Encontro de Juristas, na qual o insigne M. Seabra Fagundes, indagado a respeito do tema, manifestou seu ponto-de-vista nos seguintes termos: Não é possível, a meu ver, desapropriar para entregar a determinada empresa. É preciso criar uma série de condições a que vários possam concorrer, aí atendendo ao princípio de isonomia, de que falava o Prof. Geraldo Ataliba há pouco. De modo que, como eu tinha dito inicialmente, criada uma área industrial, então especificar: terão direito à cessão gratuita, a doação de lotes de tais e tais dimensões, as indústrias de tais e tais tipos e que preencham, tais e tais requisitos; terão direito à cessão, mediante o pagamento de metade do valor, as indústrias tais e tais...

"O Poder Público não pode transferir ao particular, com caráter personalista, quer dizer, tirar de um e entregar ao outro, isso ele não pode. Mas ele pode tirar de um e entregar, numa concorrência de

pressupostos, àqueles que possam dar melhor utilização."

A frase final define a exata medida da viabilidade da desapropriação.

Por isso mesmo, no caso não se pode afirmar o protecionismo, vislumbrado pelo digno Magistrado.

Com efeito, a primeira região industrial do município de Mairiporã foi delimitada através de Decreto nº 330, de 24.5.1973 (cf. fls.); o imóvel do impetrante foi declarado de interesse social, para o almejado fim, em janeiro de 1974 (cf. fls.). Proposta a ação expropriatória em 11 de fevereiro do mesmo ano, a antecipada imissão na posse foi deferida em 14 de fevereiro seguinte.

Ora, somente através da Lei nº 568, de 15 de março, a Câmara Municipal autorizou o Poder Executivo de Mairiporã a outorgar escritura de promessa de doação às empresas litisconsortes.

Consoante assinalou o eminente Juiz Revisor, Lair Loureiro, as condições para instalação do distrito industrial no município foram estabelecidas de modo genérico nas leis citadas. Em seguida apresentaram-se as empresas candidatas, que passando pelo crivo da seleção foram aprovadas. Com a doação necessitasse de autorização legislativa, contendo obviamente o nome dos selecionados, essa lei — aí sim — deveria conter tais individualizações, pois o contrário é que importaria em arbítrio, passível de nulidade.

Não se pode, portanto, afirmar o caráter personalista aventado na decisão recorrida, aliás sequer abordado pelo impetrante em oportunidade alguma, nem por qualquer empresa eventualmente prejudicada.

Ademais, atendidas as pretensões das litisconsortes, ainda sobrará área a ser destinada a outras empresas interessadas (cf. fls.).

Quando muito poder-se-ia dizer que houve certa precipitação, motivada, por certo, pelo temor de debandada das empresas realmente dispostas à construção de indústrias no aludido município. Mas, as provas existentes nos autos não permitem a assertiva de que outras empresas não tiveram igual oportunidade. Aliás, a questão desborda dos estritos limites em que se colocou a impetração. Poderá, se for o caso, motivar futuro pedido de retrocessão e ensejar, até, ação popular, com a produção das provas indispensáveis pelos interessados.

Por fim, segundo se verifica pela leitura do parecer exarado pela Secretaria de Economia e Planejamento do Estado de São Paulo (cf. fls.), a doação de áreas às empresas, como estímulo à implantação industrial, requer autorização legislativa, dispensando-se a concorrência quando se tratar de doação com encargo (art. 62 da Lei Orgânica dos Municípios).

A mencionada Lei nº 568 apenas permitiu a outorga de promessa de doação às empresas litisconsortes, uma vez que, ao que tudo indica, preencheram os requisi-

tos da Lei nº 538, de 17.9.1973, parcialmente modificada pela Lei nº 569, de 5.4.1974. Se, por ocasião da escritura definitiva, verificar-se o descumprimento de determinados encargos, impostos pela legislação referida, a mesma poderá não ser outorgada. Se o for, restará a qualquer cidadão pleitear a invalidade por ação popular. E, sempre, restará a possibilidade de revogação (cf. art. 1181, parágrafo único, do CC).

9. Ante todo o exposto, conclui-se que a sentença recorrida não pode prevalecer.

Daí por que ficam providos todos os recursos, denegando-se a segurança; conseqüentemente, a ação de desapropriação deverá prosseguir, na forma da lei, despendendo-se o respectivo processo.

O impetrante pagará as custas relativas ao mandado de segurança; as da expropriatória serão objeto da sentença a ser nela proferida.

Participou do julgamento o Juiz Kazuo Watanabe.

São Paulo, 22 de abril de 1975 — *Lair Loureiro*, Pres. com voto — *Vieira de Moraes*, Relator.