

PRÊMIO JURÍDICO DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO

Parecer nº 04/99 – Luís Alberto Miranda Garcia de Sousa¹

I – Desapropriação de ativos ou de ações de empresas do ramo da indústria naval. Possibilidade em tese. Caso de desapropriação por interesse social (art. 2º, I, da Lei nº 4.132/62).

II – Considerações quanto à conveniência e oportunidade de tais desapropriações.

Sr. Procurador-Geral:

O Exmo. Sr. Secretário de Estado de Energia, da Indústria Naval e do Petróleo formula consulta à PGE acerca da possibilidade de desapropriação dos *ativos* ou das *ações representantes do capital social* dos grupos VEROLME e ISHIBRÁS, solicitando, ainda, o exame, em tese, de diversos desdobramentos que eventualmente se seguiriam a tais desapropriações.

O questionamento é subdividido em seis tópicos, que serão, a seguir, objeto de análise discriminada.

“I – Tais ativos (terrenos e instalações) podem ser objeto de desapropriação pelos Poderes Públicos? E o que ocorreria se a desapropriação incidisse sobre as ações ou quotas representativas do capital das empresas acima?”

1.1. Cumpre iniciar o exame desta questão pela leitura do art. 2º do Decreto-lei nº 3.365/41, o qual prescreve o seguinte:

“Art. 2º – Mediante declaração de utilidade pública, todos os bens poderão ser desapropriados, pela União, pelos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios” (grifou-se).

Logo, ocorrendo causa de *utilidade* ou *necessidade pública* (art. 5º do Decreto-lei 3.365/41), ou de *interesse social* (art. 2º da Lei nº 4.132/62), qualquer bem pode, com fundamento em tal causa, ser objeto de desapropriação pelos entes públicos.

1.2. Assim, pode-se dizer que é possível, em tese, que se decrete a desapropriação dos *ativos (terrenos e instalações)* das empresas citadas.

1.3. Quanto às *ações* dessas companhias, também elas podem ser objeto de desapropriação, conforme ensinamento pacífico da doutrina. A propósito, veja-se a precisa lição de Francisco Campos:

¹ Parecer agraciado com o Prêmio Jurídico Diogo de Figueiredo Moreira Neto, instituído pela Resolução PGE nº 1.408, de 17 de março de 1999, e regulamentado pela Resolução PGE nº 1.445, de 5 de agosto de 1999, ambas da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro.

“Ora, não há dúvida de que ações de uma sociedade anônima são bens ou coisas que constituem objeto de um direito. Estão, portanto, como os demais bens ou como as demais utilidades suscetíveis de apropriação privada, sujeitas ao direito de expropriação” (in Direito Constitucional, v. I, pp. 197/198, 1956, Freitas Bastos).

1.4. Merece ser analisada, ainda neste tópico, a questão concernente ao fundamento da desapropriação em foco.

Como se sabe, o Decreto nº 3.365/41, em seu art. 5º, reuniu, sob a epígrafe de “utilidade pública”, todos os casos em que a desapropriação se funda na *necessidade pública* e na *utilidade pública stricto sensu*.

Ensina SEABRA FAGUNDES que a *necessidade pública* “aparece quando a Administração se encontra diante de um problema inadiável e premente, isto é, que não pode ser removido nem procrastinado e para cuja solução é indispensável incorporar no domínio do Estado o bem particular” (in Da desapropriação no direito brasileiro, Livraria Freitas Bastos, 1949, pág. 23; grifou-se).

No caso concreto, a incorporação ao patrimônio do Estado, quer dos ativos, quer das ações, não se afigura, de modo algum, *indispensável* para a solução do problema relatado no ofício inicial (se é que, diga-se de passagem, constituiria *solução* de tal problema...).

Dai se vê que a desapropriação em tela não seria fundamentada em qualquer razão de *necessidade pública*.

1.5. A *utilidade pública*, a seu turno, “*existe quando a utilização da propriedade privada é conveniente e vantajosa ao interesse coletivo, mas não constitui um imperativo irremovível*” (Seabra Fagundes, in ob. e loc. citados). Como se vê, o conceito de *utilidade pública* é muito amplo, e dentro dele se poderia enquadrar, em tese, a situação fática versada nestes autos.

Analisando-se, porém, o elenco de causas de *utilidade pública* arroladas no art. 5º do Decreto-lei nº 3.365/41, constata-se que a hipótese versada no ofício de fls. 2/3 guarda *alguma pertinência*, apenas, com a previsão da alínea “l” do citado art. 5º, segundo a qual é causa de utilidade pública, para fim de desapropriação, “(...) a *construção ou ampliação de distritos industriais*”.

Todavia, força é reconhecer que não há, na hipótese, uma perfeita subsunção do fato concreto à previsão normativa, por isso que não se cogita, aqui, de criar ou ampliar um *distrito industrial*, mas, tão-somente, de desapropriar *ativos* ou *ações* de determinadas empresas do ramo da indústria naval, com o propósito de, posteriormente, transferir a outra empresa aquelas atividades industriais.

Conclui-se, pois, que o caso dos autos não foi contemplado em nenhuma das alíneas do art. 5º do Decreto-lei nº 3.365/41.

1.6. De outro lado, não se afigura necessário penetrar-se aqui no cipoal de opiniões que os administrativistas teceram quanto ao caráter *taxativo* ou *exemplificativo* do elenco de causas de *utilidade pública* do art. 5º do Decreto-lei nº 3.365/41², por isso

2 Entendem ser *taxativa* a enumeração legal dos casos de desapropriação por *utilidade* ou *necessidade*

que a hipótese nestes autos ventilada configura, a toda evidência, um caso de *desapropriação por interesse social*, cujo fundamento se encontra na *Lei nº 4.132/62*.

Assim é, de fato, pois, como ensina JOSÉ CARLOS DE MORAES SALLES, citando lição de PEDRO CALMON, a desapropriação por *interesse social* é aquela

“promovida para atender ao melhor uso da propriedade, ao seu rendimento em consonância com aquele interesse, à sua devida estimativa, em articulação com ele, ao bem comum que não pode ficar na dependência do egoísmo, que o despreza, ou da estupidez, que o contraria. É o caso da fábrica imobilizada ou desservida; é o caso do latifúndio inculto ou resguardado; é o caso da vasta área apartada da utilização popular nas zonas super-habitadas, pela ganância do dono que a valoriza; é o caso das fontes de riqueza excluídas do mecanismo econômico pelos cálculos individualistas do proprietário; é o caso de todo imóvel, benfeitoria, instalação ou negócio, que, interessando ao trabalho, esteja amesquinhado pelo exclusivismo da propriedade ou mereça do Estado especial atenção. A desapropriação, nesta hipótese, significa a incorporação para a distribuição, que se pressupõe equânime, e então melhor se denominará de justiça distributiva do Estado – tendo por escopo o interesse social, assim no seu primado sobre a esfera individualista da ação econômica” (in A desapropriação à luz da doutrina e da jurisprudência, pág. 803, RT, 3ª ed.).

Examinando-se o rol de causas de desapropriação por *interesse social*, percebe-se que a hipótese dos autos se amolda à previsão contida no inciso I do art. 2º da Lei nº 4.132/62, cuja redação é a seguinte:

“Art. 2º – Considera-se de interesse social:

I – o aproveitamento de todo bem improdutivo ou explorado sem correspondência com as necessidades de habitação, trabalho e consumo dos centros de população a que deve ou possa suprir por seu destino econômico”.

Comentando este dispositivo legal, ensina o já citado JOSÉ CARLOS DE MORAES SALLES, com precisão, que:

pública, ou por *interesse social*: J. Oliveira e Cruz, Hely Lopes Meirelles, Caio Tácito, Carlos Medeiros da Silva e Firmino Whitaker; defendem o caráter *exemplificativo*: J. M. de Carvalho Santos, J. Guimarães Menegale, Pontes de Miranda, R. Limongi França, Rubens Pestana de Andrade e José Carlos de Moraes Salles. Mencione-se ainda a posição de Eurico Sodré, que, embora entenda que a enumeração é *exemplificativa*, sustenta que só por lei poderiam ser discriminados novos casos.

“tanto o bem inteiramente improdutivo como o que esteja sendo indevidamente explorado pode ser desapropriado com fundamento no interesse social, a fim de ser vendido ou locado a quem lhe possa dar destino que corresponda à função social que deve ter” (in ob. cit., pág. 806).

Assinala ainda este autor que:

“o edifício erguido para fins industriais, mantido fechado por seu proprietário, não estará contribuindo para o aumento da produção, do que decorrerá um menor número de bens de consumo e de novos empregos” (in ob. cit., pág. 803).

Noutra passagem de sua obra clássica sobre o direito das desapropriações, alude o mencionado publicista a interessante caso concreto, que guarda analogia com a hipótese dos autos, *verbis*:

“Em São Paulo, desapropriaram-se, de certa feita, bens pertencentes à massa falida de uma empresa de produtos cítricos, com fundamento no interesse social.

Com efeito, a paralisação do acervo dessa empresa, em virtude da falência, geraria sérios problemas sociais, como se depreende da leitura dos ‘considerando’ que acompanharam o decreto declaratório de interesse social para fins de desapropriação.

Efetivamente, o Dec. 6.085, de 2.5.75, baixado pelo Governador do mencionado Estado, traz os ‘considerando’ seguintes: ‘Considerando ser o Estado de São Paulo o maior produtor nacional de cítricos, interessando a sua industrialização, de modo altamente significativo, ao comércio exterior de todo o País; considerando ser do domínio público, consoante amplo noticiário veiculado pela imprensa do País, particularmente a da Capital, os seríssimos gravames que atingiram o setor cítrico em virtude da falência da ‘Sanderson do Brasil S/A – Produtos Cítricos’, fato que ressoou na própria área federal; considerando que a cessação das atividades da citada empresa, de sensível capacidade produtora, e a redução de sua integridade industrial trouxeram para o setor cítrico em geral e, em especial, para o de toda região de Bebedouro e Municípios circunvizinhos, prejudiciais reflexos de natureza econômico-social, atingindo toda aquela laboriosa coletividade, de um modo particular os trabalhadores da empresa e os produtores de laranja da região; considerando que a falência da aludida empresa provocou abalo no mercado de cítricos com séria ameaça de queda dos preços da laranja, o que traria incalculáveis prejuízos para todos os setores relacionados com a produção, a comercialização e a exportação do

produto; considerando, ainda, sobre tais gravames, a manifestação dos órgãos técnicos da Pasta da Agricultura; considerando as não menos justificadas e insistentes solicitações da classe dos produtores junto ao Governo, visando à solução urgente da crise; considerando ser indispensável, como único meio hábil para contornar a grave crise que assumiu indifereçável caráter de interesse social, o imediato reaproveitamento da maquinaria e das instalações da aludida empresa; considerando que não é do interesse do Estado operar de forma permanente esta unidade industrial, a qual, após sua recuperação, deverá voltar à direção privada, decreta: ‘Art. 1º Ficam declarados de interesse social, a fim de serem desapropriados pela Fazenda do Estado, por via amigável ou judicial, bens da Massa Falida da ‘Sanderson do Brasil S/A – Produtos Cítricos’, consistentes em terreno, edifícios, veículos, máquinas e equipamentos, componentes do complexo industrial, necessários ao seu normal funcionamento, a serem especificados em decreto posterior.’

Verifica-se, portanto, que o Estado de São Paulo, ao desapropriar por interesse social os bens da massa falida mencionada, objetivou inicialmente recuperar o complexo industrial aludido, a fim de, numa fase posterior, vendê-lo a quem se mostrasse em condições de dar-lhe destinação que correspondesse às necessidades da região e do próprio País, atendendo, assim, ao disposto no art. 4º da Lei nº 4.132/62” (grifou-se).

Desse modo, concluo o presente tópico afirmando que a desapropriação sugerida é juridicamente possível, com base no *interesse social* e nos termos do art. 2º, I, da Lei nº 4.132/62.

“2 – Caso as afirmativas da questão anterior sejam possíveis, quais seriam os poderes públicos com tal poder: Federal, Estadual ou Municipal?”;

“3 – Caso exista mais de um poder público com tal prerrogativa, qual, do ponto de vista desta Procuradoria, seria o que acarretaria menor risco jurídico ao sucesso de tal operação diante do balanço patrimonial anexo?”

2. Em princípio, qualquer um dos poderes públicos (federal, estadual ou municipal), desde que presente uma razão de *utilidade pública* ou *interesse social* (salvo exceções que não vêm ao caso), poderia desapropriar aqueles bens.

3.1. Todavia, é de se considerar que o ofício inaugural faz referência ao fato de que as desapropriações em causa constituiriam uma *“condição necessária à execução de obras no país e à retomada deste segmento industrial”* (o da indústria naval). Daí decorre, em linha de princípio, a incompetência dos Municípios para a

promoção dessas desapropriações, já que a hipótese não configuraria, de modo algum, o *interesse local* apto a ensejar a atuação das Municipalidades envolvidas.

3.2. Restariam, assim, como competentes em tese para essa desapropriação, a União e o Estado do Rio de Janeiro.

“4 – Qual a factibilidade e o risco jurídico desta desapropriação caso esta fosse feita pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro, principalmente no tocante à sucessão de dívidas de outros credores, ações trabalhistas e outras ações contra este Grupo?”

4.1. Quanto à *“factibilidade”* desta desapropriação, melhor dirão as Secretarias de Estado de Controle e de Fazenda, pois estas Pastas é que reúnem condições de verificar a disponibilidade financeira do Estado para levar a cabo um tal projeto.

4.2. O *“risco jurídico”* destas desapropriações seriam a meu ver dois, a saber: *primeiro*, pagar uma indenização vultosíssima, que com toda a certeza chegaria a valores insuportáveis para as combalidas finanças desta unidade federativa; e, *segundo*, serem suscitados questionamentos quanto à efetiva existência, no caso em exame, de uma verdadeira razão de *interesse social*, idônea a ensejar o exercício do poder expropriatório.

4.3. Cabe observar, ainda, que o Estado, caso opte por desapropriar os *“ativos (terrenos e instalações)”* dessas empresas, terá que pagar não só o valor de mercado de tais bens como, também, muito provavelmente, *indenização* abrangente dos *lucros cessantes* decorrentes da inviabilização do prosseguimento da atividade empresarial por seus atuais titulares.

4.4. De outro lado, caso se decida pela desapropriação das *ações* dessas empresas, o Estado passaria, então, a controlá-las e, desse modo, arcaria o tesouro público estadual com todas as dívidas atuais dessas companhias que eventualmente não pudessem ser custeadas apenas pelas receitas operacionais respectivas; o Estado passaria, também, a ser o *garantidor* de todo o passivo que, eventualmente, superasse o ativo dessas sociedades.

“5 – Qual o prazo médio requerido para solucionar todas as consequências de uma desapropriação e como se faria uma escolha de empresa para arrendar tal instalação que porventura se faça desapropriada (no sentido que esta fosse operada)? Quais as eventuais consequências negativas para esta última em decorrência do uso econômico da instalação desapropriada?”

5.1. O prazo *médio* de uma ação de desapropriação, da distribuição da petição inicial ao registro do imóvel em nome da entidade expropriante, é de algo em torno de *dez anos*. Com muita frequência, porém, as desapropriações duram mais de dez anos. Evidentemente, nos casos em que há acordo sobre o preço, o trâmite pode se abreviar significativamente.

5.2. É bom deixar claro, porém, que o Estado, se quiser imitir-se provisoriamente na posse dos bens expropriados, terá que depositar, *initio litis*, o valor da indenização, conforme apurado em laudo administrativo prévio.

5.3. A escolha de uma empresa para *“arrendar”* tais instalações se daria, em princípio, através de licitação. Ressalto que o art. 4º da Lei nº 4.132/62 permite expressamente que os bens desapropriados sejam objeto *“de venda ou locação, a quem estiver em condições de dar-lhes a destinação social prevista”*.

5.4. No que concerne à última parte da pergunta, em que se indaga quais seriam *as eventuais consequências negativas para a empresa arrendatária decorrentes do uso econômico da instalação desapropriada*, não me parece possível respondê-la sem um preciso delineamento do contexto fático em que se dará tal uso econômico.

“6 – Solicitamos alertar para outros riscos jurídicos existentes para tal operação.”

6.1. As desapropriações em tela, pelo que dos autos se pode depreender, seriam das mais onerosas para o tesouro público estadual (há notícia de que os débitos dessas empresas ascendem a mais de R\$600.000.000,00).

Por isto mesmo, *antes* de se decidir pela *declaração de interesse social* dos *ativos* ou *ações* das empresas navais, creio ser imprescindível que: (a) se tenha uma exata noção de qual seria, precisamente, o objeto da desapropriação; (b) sejam avaliados os bens a serem expropriados; (c) sejam feitos estudos técnicos específicos quanto à adequação da desapropriação como meio apto a resolver o problema narrado no ofício de fls. 2/3; (d) seja apurada a existência de recursos para levar a bom termo tais desapropriações (ouvidas as Secretarias de Estado de Controle e de Fazenda).

6.2. Seja como for, independentemente de tais análises, pode-se também, desde logo, concluir que as desapropriações em tela **não são oportunas nem convenientes** para o Estado do Rio de Janeiro.

É que os atos estatais, como se sabe, devem embasar-se num princípio de *razoabilidade e proporcionalidade*. Não me parece *razoável*, pois, que o Estado do Rio de Janeiro, na atual quadra de calamidade financeira, aventure-se em seara que não lhe é própria, sem qualquer garantia de resultados positivos (por ser o risco inerente a uma atividade econômica como a de que ora se trata), e comprometendo ingente soma de recursos públicos que, à evidência, seria mais bem empregada em setores tipicamente estatais e que apresentam necessidades urgentes e inadiáveis, como, apenas para ficar nos exemplos óbvios, a saúde, a educação e a segurança pública.

Nem a *desapropriação* é a única solução para o reerguimento da indústria naval, nem tampouco se afigura concebível que um determinado setor da economia só possa prosperar mediante tão drástica intervenção do Poder Público.

Considerações como as presentes poderiam, a meu ver, servir como subsídio ao Excelentíssimo Senhor Governador do Estado, caso S.Exa. decida não levar adiante as desapropriações em causa, por inconveniência e inoportunidade.

É o que submeto à apreciação de V.Exa.

Rio de Janeiro, 26 de julho de 1999

Luís Alberto Miranda Garcia de Sousa
Procurador-Assessor

VISTO

Aprovo o Parecer nº 4/99 – LAMGS, do Procurador-Assessor LUÍS ALBERTO MIRANDA GARCIA DE SOUSA.

Destaco, sobretudo, as considerações constantes do item 6.2, com as quais estou de pleno acordo, no sentido de que a desapropriação, quer dos ativos, quer das ações dos Grupos VEROLME e ISHIBRÁS, não se afigura conveniente nem oportuna, em virtude do pesadíssimo ônus que acarretaria para o tesouro público estadual.

Chamo a atenção, por fim, para a imprescindibilidade de proceder-se aos exames e estudos indicados no item 6.1, caso se pretenda levar adiante o intento de desapropriar aqueles bens.

Ao Exmo. Sr. Secretário de Energia, da Indústria Naval e do Petróleo, em mãos, em razão da urgência solicitada.

Rio de Janeiro, 26 de julho de 1999.

Francesco Conte
Procurador-Geral do Estado

Proc. nº E-28/000.091/99