

Estádio do Flamengo: o desafio de uma desapropriação improvável

O decreto de desapropriação do prefeito do Rio (Decreto nº 54.691/2024) [1] do terreno do “Gasômetro”, na área portuária do Rio, pertencente à Caixa Econômica Federal, suscita perplexidade jurídica e urbanística e pode contribuir para mais uma intrincada e custosa consequência patrimonial para a cidade do Rio. Vejamos os motivos abaixo.

Um ponto que deve ficar claro desde o início, conforme explicitado diretamente pelo prefeito do Rio [2], é o de que ele está usando o seu maior poder estatal, como chefe do Executivo municipal, para retirar da CEF, um banco público federal, o direito de propriedade de um terreno de 88 mil metros quadrados para destinar este bem especificamente a um(a) ente/empresa privada; ou seja, para que esta pessoa jurídica privada, o clube do Flamengo, realize o seu negócio e atividade privada — um clube/estádio de futebol com outras atrações sociais.

Ressalte-se que, para esta análise jurídico-conceitual, é de somenos importância se o clube é grande, médio, ou pequeno, amado ou não, com muitos ou poucos fãs, ou se merece ou não tal benesse. Existem inúmeros entes privados na cidade e no mundo, empresas, comércios, fábricas, escolas, hospitais, habitações, áreas de shows que, na visão de cada um, podem merecer ou não a oferta de igual benefício.

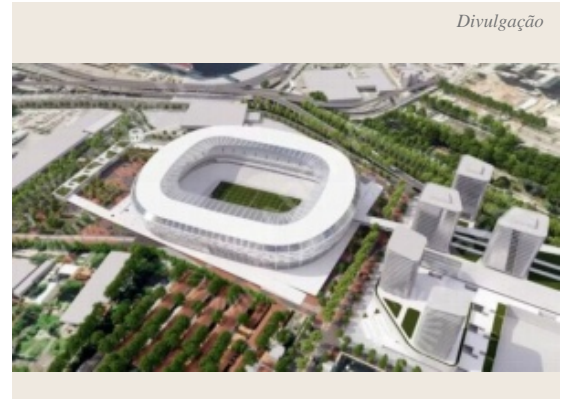
O fato jurídico é que, para proteger qualquer proprietário de ser despojado de seu imóvel pela vontade exclusiva e pessoal de qualquer prefeito, governador ou presidente, a Constituição e leis federais regularam, rigidamente, não só os procedimentos expropriatórios, como também os motivos e as consequências destes atos de império do poder público; e, especialmente, quando e se um bem expropriado pelo poder público pode ir parar no patrimônio de um ente privado, merecedor ou não, em tese, do benefício.

Então, é importante ver as perplexidades que se apresentam neste caso da desapropriação, pela Prefeitura, deste terreno da Caixa, terreno este que foi por ela destinado a um fundo de investimento urbanístico habitacional na área portuária do Rio, e, se é cabível, legalmente, retirá-lo desta finalidade e atribuí-lo, especificamente, a um único beneficiário, para ali fazer o seu empreendimento empresarial esportivo.

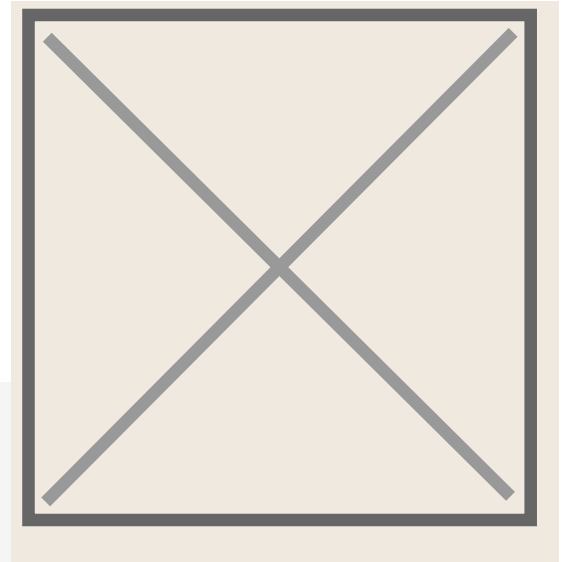
Desapropriação

Vale, então, pontuarmos três questões sobre tal cenário:

Primeiro ponto: A chamada “desapropriação por hasta pública” inexistente como tal na legislação brasileira. O que existe é desapropriação de utilidade pública, prevista no Decreto Lei nº 3.365 de 1941 [3], e a desapropriação por interesse social (Lei Federal nº 4132/62) [4], ambas ancoradas, expressamente, no artigo 5º, inciso XXIV, da Constituição. E como é a União que tem a competência privativa para legislar sobre desapropriações (artigo 22, inciso II da CF), os motivos que permitem o poder público adquirir, compulsoriamente, bens privados, estão taxativamente listados nas duas leis federais referidas.



A principal diferença entre as duas leis que regulam as hipóteses legais do poder expropriatório do poder público é que nos casos previstos na lei de desapropriação por utilidade pública, os bens expropriados comporão, necessariamente, o patrimônio público, enquanto, na desapropriação por interesse social, o bem expropriado poderá ter destinação privada, em geral vinculada a algum destino social ou ambiental também previsto, expressamente, na referida lei de interesse social. Há apenas uma exceção, na lei de desapropriação por utilidade pública, que autoriza a revenda do bem expropriado ao particular: é a letra i do artigo 5º do Decreto-lei 3365 que diz:



1. i) a abertura, conservação e melhoramento de vias ou logradouros públicos; a execução de planos de urbanização; o parcelamento do solo, com ou sem edificação, para sua melhor utilização econômica, higiênica ou estética; a construção ou ampliação de distritos industriais.

A rigidez das hipóteses e procedimentos expropriatórios previstos em ambas as leis de desapropriação (por utilidade pública e por interesse social) visa garantir não só que o poder público tenha o poder de implementar projetos, programas e obras públicas, mas também garantir que esta aquisição compulsória do patrimônio privado tenha um destino vinculado, necessariamente, a um plano urbanístico público explícito, transparente e aprovado, seja ele de uso (utilidade) pública, seja de interesse social. Se isto não estiver claro, estabelecido, e comprovado, ou seja, se não houver um projeto público de utilização do imóvel [5], a desapropriação não pode ser considerada legal e legítima, em face do que dispõe as leis que regulam tão importante poder da administração pública, e em face do permissivo constitucional de expropriação, pelo poder público, de bem do patrimônio privado.

É significativo o fato de o decreto municipal 54.691/2024, que anuncia a desapropriação a ser feita pelo município do bem da Caixa não ter explicitado sequer em qual hipótese ou item das leis de utilidade pública ou interesse social este ato estatal estaria enquadrado; ao contrário, o decreto que anuncia a expropriação menciona ambas as leis, indiscriminadamente, demonstrando, ao nosso ver, que nem mesmo a Prefeitura consegue supor e enquadrar o motivo desta pretensa desapropriação, em qualquer das hipóteses legais previstas no ordenamento jurídico. [6]

Serviço público federal

O segundo ponto a ser mencionado, diz respeito à vedação, contida no §3º do artigo 2º do Decreto-lei nº 3.365/41 que diz:

§ 3º É vedada a desapropriação, pelos Estados, Distrito Federal, Territórios e Municípios de ações, cotas e direitos representativos do capital de instituições e empresas cujo funcionamento dependa de autorização do Governo Federal e se subordine à sua fiscalização, salvo mediante prévia autorização, por decreto do Presidente da República.

Ora, a Caixa, como empresa pública federal, embora tecnicamente seja pessoa jurídica de direito privado, integrante da administração indireta federal, depende, como tal, de lei federal autorizativa para a sua criação e funcionamento – o Decreto-lei nº 759/69 [7]. E, embora, a CEF exerça uma atividade econômica bancária em parte de seus serviços, no que diz respeito à administração do patrimônio social dos recursos do FGTS, ela o faz em caráter exclusivo, como um serviço do Estado. No caso do terreno do Gasômetro, ele compõe o fundo de investimentos administrado, sem caráter concorrencial pela Caixa, equivalendo, ao nosso ver, a um serviço público federal.

Por isso, sendo o dito terreno do Gasômetro um direito proprietário desta empresa pública federal, alocado em um fundo administrado exclusivamente por ela e sem personalidade jurídica própria, estaria, ao nosso ver, a depender de decreto autorizativo do presidente da República para ser expropriado pelo município, para qualquer fim legal. Pergunta-se: há autorização presidencial para retirar este expressivo bem patrimonial de um fundo de investimento imobiliário da Caixa,

constituído com dinheiro do FGTS dos trabalhadores, para alocar este bem a um clube privado de futebol?

Hasta pública

O terceiro ponto, mas não menos importante, é que ainda que houvesse um plano público para a realização de um projeto de utilidade pública ou interesse social para a área, e ainda que houvesse autorização presidencial para a expropriação de um patrimônio social da Caixa (ou o entendimento de que ela não é necessária), há perplexidade jurídica de se usar o procedimento dito de hasta pública, quando esta é explicitamente dirigida a um único beneficiário!

Hasta pública é uma modalidade de licitação para venda de bem pela administração pública. E licitação é a forma constitucional da administração pública “assegurar igualdade de condições a todos os concorrentes” interessados no negócio oferecido pelo Estado (artigo 37, XXI da CF). Portanto, o princípio da concorrência do negócio, e da impessoalidade, é central para que haja uma licitação, e, portanto, para que haja uma hasta pública. Se uma hasta pública já está previamente dirigida a um só beneficiário, como explicitamente anunciado pelo Prefeito, então ela é apenas uma simulação de licitação, feita unicamente para despistar a eventual alegação de dirigismo e privilégio da ação estatal municipal.

Como disse acima, e agora concluo, é que inexistente desapropriação por hasta pública na previsão legislativa brasileira. O que existe é a desapropriação por utilidade pública, ou por interesse social que, quando realizadas dentro dos parâmetros previstos na lei, e nos casos nela previstos, bens expropriados podem ser, eventualmente, vendidos a terceiros a termo, e sob condições suspensivas, para pagamento do preço da mesma. Mas a venda a terceiros de bens expropriados só pode acontecer dentro da previsão do plano urbanístico público; e, quando feito por hasta pública, há de seguir também os princípios e regras da lei de licitação, sobretudo da ampla concorrência, e da impessoalidade.

Se for legalmente possível inovar em desapropriações por utilidade pública, ou interesse social, com captação de recursos do pagamento por venda de bens expropriados por hasta pública, então, este passo procedimental há de estar, milimetricamente, dentro dos rigores das leis que regem as desapropriações e as licitações públicas. Caso contrário, estar-se-ia abrindo um perigoso precedente, pelo qual será possível a qualquer administrador público, seja ele federal, estadual, ou mesmo a qualquer prefeito dos mais de 5 mil municípios brasileiros adquirir, compulsoriamente, a propriedade privada, sem projeto público aprovado e explicitado, para benefício de um destinatário privado, por ele escolhido, com pré-venda dirigida, e com simulação de concorrência.

É legal? É legítimo? É constitucional? Me parece que não, mesmo!

[1] Disponível em <https://leismunicipais.com.br/a1/rj/r/rio-de-janeiro/decreto/2024/5470/54691/decreto-n-54691-2024-declara-de-utilidade-e-interesse-publicos-para-fins-de-desapropriacao-por-hasta-publica-os-imoveis-que-menciona?r=p>

[2] Disponível em <https://oglobo.globo.com/opiniao/artigos/coluna/2024/07/novo-estadio-do-flamengo-nao-prejudica-o-maracana.ghtml>

[3] Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3365.htm

[4] Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4132.htm

[5] Para desapropriação para fins urbanísticos, usando procedimento de pagamento por hasta pública, e da necessidade de plano urbanístico público para tal, ver Fernando Couto Garcia, Desapropriação por Hasta Pública no Ordenamento Jurídico Português, e a Constitucionalidade da Proposta de sua Introdução no Direito Brasileiro, *in* Revista dos Tribunais São Paulo | vol. 5/2014 | p. 305 | Mar / 2014

[6] A hipótese constitucional de se induzir ao proprietário de imóvel urbano a dar função social ao mesmo é a prevista no §4º do art. 182 da CF, e regulada no Estatuto das Cidades, pelo instrumento da Edificação e Parcelamento compulsório, no seu art. 5º (lei federal 10.257). Misturar os institutos é um desserviço à segurança jurídica, tanto da Administração Pública, quanto dos administrados.

[7] Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-759-12-agosto-1969-374148-publicacaooriginal-1-pe.html>



Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2024-jul-06/estadio-do-flamengo-o-desafio-de-uma-desapropriacao-improvavel/>