DESAPROPRIAÇÃO POR INTERÊSSE SOCIAL — COMPETÊNCIA DOS ESTADOS

— Os Estados têm competência para decretar a desapropriação por interêsse social, observados os preceitos da lei federal.

— Interpretação da Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Leonor do Vale Henning e outros *versus* Govêrno do Estado do Rio Grande do Sul

Recurso de mandado de segurança nº 14.458 — Relator: Sr. Ministro HERMES LIMA

ACÓRDÃO

Vistos e relatados êstes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Terceira Turma, por unanimidade de votos, negar provimento ao recurso, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas.

Brasília, 10 de junho de 1966. — *Luís Gallotti,* Presidente. — *Hermes Lima,* Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Hermes Lima — Em 31-5-54, o Governador do Estado baixou o Decreto nº 4.985, declarando de utilidade pública, para fins de desapropriação, uma gleba de terras nas proximidades da Estação Vieira, Distrito do mesmo nome, no Município do Rio Grande.

O decreto fundou-se no Decreto-Lei nº 3.365, de 21-6-41, que dispõe sôbre desapropriação em todo o território nacional.

Em 20-3-58 foi revogado o decreto expropriatório. Outro governador resolveu novamente desapropriar as mesmas terras, baixando, para êsse efeito, o Decreto nº 13.728, de 19-6-62, que declarou de utilidade pública e de interêsse social a mesma área.

Em 21-8-62 nôvo decreto, nº 13.996, declarou de utilidade pública, para fins de desapropriação, a referida área.

Na base da Lei federal nº 4.132, de 10-9-62, que define os casos de desapropriação por interêsse social e dispõe sôbre sua aplicação o Governador do Estado baixou mais um decreto sob o nº 14.336, desapropriando as mesmas terras, porém com o fundamento no art. 5º, letra *e,* do Decreto-Lei nº 3.365 que trata da criação e melhoramento de centros de população, seu abastecimento regular de meios de subsistência.

Finalmente, veio o Decreto nº 14.602, de 26-12-62, que, como disse a ementa, "ratifica a declaração de utilidade pública para fins de desapropriação, por interêsse social, de uma área de terras situadas no Município de Rio Grande.", reproduzindo textualmente o teor do Decreto nº 14.336, de 10-9-62.

O Estado ajuizou a desapropriação, requereu a imissão liminar na posse, o que foi deferido.

Contra os mencionados atos do Governador do Estado e do Juiz de Direito, os recorrentes impetraram mandado de segurança, dizendo-se atingidos em seus legítimos direitos.

Sustentaram, preliminarmente, a tempestividade do pedido, pois o prazo devia-se contar do último Decreto.

No que respeita à desapropriação pròpriamente dita, os impetrantes afirmam que o dispositivo que rege o caso é o art. 2º, inciso III, da Lei nº 4.132, e não o art. 5º, letra e, do Decreto-lei nº 3.365 que foi também invocado como fundamento do ato governamental, porque êsse último dispositivo trata da "criação e melhoramento de centros de população, seu abastecimento regular de meios de subsistência", ao passo que o núcleo populacional agrícola já existia como comunidade produtiva e não se trataria de melhoramento do mesmo.

Também não seria o item I do art. 2º da Lei nº 4.132, igualmente citada na resolução do Govêrno, porque êste cogita do "aproveitamento de 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", pois o próprio decreto expropriatório reconhece a produtividade obtida na exploração do imóvel expropriando, embora o art. 2º da referida Lei nº 4.132 preveja a desapropriação para "o estabelecimento e a manutenção de colônias ou cooperativas de povoamento e trabalho agrícola". Está, todavia, vinculado ao item I e § 1º do mesmo artigo, que só admitem a desapropriação do imóvel que está "retirado da produção" ou ineficientemente explorado. Portanto, a desapropriação em causa teria em vista a redistribuição da propriedade, mas esta é uma finalidade estranha ao objetivo da Lei nº 4.132. Esta lei, nos diversos incisos do art. 2º não permite a desapropriação para revenda de imóvel convenientemente explorado. O imóvel estava sendo explorado em forma de arrendamento e isto não é motivo de desapropriação no sistema da Lei nº 4.132.

Argüiu-se, finalmente, a incompetência do Estado para desapropriar por interêsse social, porque a disciplina da propriedade, como campo próprio do direito civil, é da competência privativa da União, segundo o art. 5º, inciso XV, letra *a*, da Constituição.

Verdade é que o art. 5º da Lei nº 4.132 manda aplicar subsidiàriamente as normas legais que regulam a desapropriação por utilidade pública e estas conferem à União, aos Estados, aos Municípios, ao Distrito Federal e aos Territórios o poder de desapropriar (Decreto-Lei nº 3.365, arts. 2º e 6º).

Mas, argumentam os recorrentes, essa faculdade quanto aos Estados-membros e aos Municípios, só pode referir-se àqueles bens necessários ao serviço público, não se concebendo delegação de podêres em matéria de tanta relevância que a Constituição reserva à União. Porém, mesmo que com a autorização legislativa federal os bens desapropriados integrassem o patrimônio do Estado-membro, êstes só poderiam passar do patrimônio estadual para o particular por autorização da Assembléia Legislativa e essa autorização não poderia ser obtida *a posteriori*.

O Procurador-Geral do Estado argüiu a intempestividade do pedido. Quanto ao fundamento da desapropriação, afirma que não podem os impetrantes saber os planos do Govêrno para garantir que êle não cuidará da criação ou do melhoramento dos centros de população. O fato de vários decretos terem sido expedidos, revela a reiteração do propósito do Govêrno, e o advento da lei nova, relativa ao interêsse social, permitiu caracterizar ainda melhor êsse propósito.

Contesta a procedência do argumento tirado do art. 5º, nº XV, letra *a*, da Constituição federal, uma vez que o Estado, com os decretos de desapropriação, não está legislando sôbre direito civil. A exigência de prévia autorização legislativa também é descabida, pois essa autorização viria numa segunda fase, quando, incorporado o bem ao patrimônio público, tratasse o Estado da revenda.

Rejeitada a preliminar da intempestividade em que foram vencidos seis desembargadores, a segurança foi denegada por dez votos contra nove.

No recurso argüi-se preliminarmente a nulidade do acórdão por não terem parti-

cipado do julgado do mérito três dos juízes que integravam o Tribunal, ouviram o relatório, decidiram a preliminar e assistiram o julgamento da matéria de fundo, quando a sessão foi adiada.

Quanto ao mérito alegam:

a) que a alegação de urgência para a emissão na posse provisória não podia ser renovada pelo expropriante:

b) que a imissão provisória na posse do bem expropriado não pode ser requerida e concedida após 120 dias da alegação de urgência;

c) que a desapropriação pretendida não se funda em utilidade pública, mas em suposto interêsse social;

d) que as terras expropriandas já estão povoadas e cultivadas e não há que aplicar-lhes o art. 5º, letra *e*, do Decreto-Lei nº 3.365, de 21-6-41, e o art. 2º, incisos I e III, da Lei n 4.132, de 10-9-62;

e) que a Lei nº 4.132, não cuidou de redistribuição pura e simples da propriedade, mesmo quando esta esteja insuficientemente explorada;

f) que o desuso ou o mau uso da propriedade não autorizam por si só a desapropriação por interêsse social, nos têrmos do art. 147 da Constituição;

g) que o Estado-membro não tem competência para desapropriar por interêsse social e promover a justa distribuição da propriedade;

h) que a distribuição para a revenda exige autorização prévia da Assembléia Legislativa.

A Procuradoria-Geral do Estado, em seu parecer, suscitou quatro preliminares.

A primeira relativa ao descabimento do agravo, com fundamento no art. 12 da Lei nº 1.533, de 31-12-51. Argumenta que no caso dos autos o mandado foi originário, conhecido e julgado pelo Tribunal Pleno que funcionou como primeira e última instância local.

Parece, assim, à primeira vista, que teria cabimento o recurso de agravo de que trata o art. 12 da Lei nº 1.533, mas a essa lei se sobreporia o art. 101, inciso II, letra *a* da Constituição, que diz competir ao Supremo Tribunal Federal julgar em recurso ordinário os mandados de segurança e os *habeas corpus* decididos em última instância pelos Tribunais locais ou federais, quando denegatória a decisão.

Ora, o mandado foi denegado e o recurso cabível na espécie seria, portanto, o ordinário, havendo, assim, êrro na interposição do recurso e assim se aplica a *Súmula* 272.

Como segunda preliminar, suscita o não conhecimento do recurso porque, conquanto datada de 25 de agôsto a petição de fl. 115 e despachada na mesma data, não consta dos autos têrmo algum de juntada daquela petição (fls. 124).

A terceira preliminar é a da intempestividade do recurso, pois as conclusões do acórdão foram publicadas no *Diário da Justiça*. de 19 de agôsto e o recurso datado e apresentado em despacho, o foi em 25 do referido mês, ou seja, no sexto dia. conseqüentemente fora de prazo, que é de cinco dias.

Finalmente, a quarta preliminar é relativa à decadência do direito de segurança, porque o têrmo inicial do prazo não poderia ser datado da publicação do decreto de 26 de dezembro, por isso que êsse apenas ratificou o de 10 de novembro, fôra editado antes que entrasse em vigor a Lei nº 4.132 a que êle fazia remissão.

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Hermes Lima (Relator) — Quanto à preliminar da nulidade do acórdão, não procede porque o feito não foi julgado na sessão de 16 de março em que se apreciou a preliminar, inicialmente levantada. Nessa sessão, transposta a preliminar, comecado o julgamento depois de votarem o Relator e o Revisor, houve pedido de vista. Adiou-se o julgamento, que

só foi reiniciado noutra a 20 de abril, mais de trinta dias depois. Ora, o art. 878 significa, antes de tudo, que o juiz, ainda vencido na preliminar, deve votar o mérito, como se vencedor fôsse. Isto pressupõe que o feito seja julgado na mesma sessão em que se decidiam as preliminares. No caso, o julgamento terminou noutra sessão, mais de um mês depois. A ausência nela de três juízes, que um mês antes tinham participado da votação da preliminar, não invalida o acórdão. A lei não diz que o juiz que julgou a preliminar tem necessàriamente de votar o mérito, qualquer que seja o adiamento da sessão.

As preliminares levantadas pela Procuradoria-Geral do Estado são também improcedentes.

A primeira porque, mesmo que o recurso fôsse o ordinário, a interposição do agravo de petição não constitui êrro grosseiro.

A segunda porque a falha é irrelevante, pois a petição de fôlha 115 está corretamente despachada.

A terceira porque costumeiramente o *Diário da Justiça* sai à tarde, de modo que o prazo se conta do dia seguinte (fôlha 114).

A quarta porque a tempestividade do recurso é de ser reconhecida, pois cada um dos decretos expedidos pelo Govêrno do Estado e relativos todos à mesma área constitui um ato completo em si mesmo. Assim, cada qual dêles poderia constituir ato de violência ou abuso de poder capaz de justificar mandado de segurança.

No mérito, nego provimento ao recurso pela fundamentação do acórdão recorrido que atacou todos os pontos alegados.

Quanto à imissão de posse impugnada sob o argumento de que fôra decretada depois do prazo de 120 dias, respondeu o acórdão:

"Não houve prorrogação do prazo, nem foi êle excedido. O prazo a que alude o art. 15, § 2º, do Decreto-Lei 3.365, deve contar-se do último decreto governamental, ou seja, o Decreto nº 14.602. Já ficou dito no início dêste acórdão que cada decreto de expropriação constitui ato autônomo, independente dos outros, e consignando até nôvo fundamento legal para o ato expropriatório. Os próprios impetrantes aliás, assim o entenderam, à fôlha 7 da inicial, quando defendem a tempestividade do pedido. Se cada decreto é autônomo e vale por si, a imissão de posse podia ter sido decretada, como foi, dentro dos cento e vinte dias contados do Decreto nº 14.602. A medida processual foi, portanto, perfeitamente tempestiva e regular."

O acórdão repeliu a argüição de nulidade do Decreto nº 14.602, pelo fato de ter ratificado o Decreto anterior nº 14.336. O Decreto nº 14.602 configura um ato administrativo autônomo, reproduzindo integralmente o conteúdo do decreto que o precedeu e contendo os fundamentos da desapropriação em causa.

Quanto aos fundamentos invocados no Decreto expropriatório, não foi inadequada a invocação do art. 5º, letra e do Decreto-Lei nº 3.365, que se refere à formação de núcleos coloniais porque, embora o núcleo já exista composto de 37 famílias, ali se encontram por arrendamento, podendo, portanto, serem desalojados. O Decreto procurou fixar nessa gleba o elemento humano ali instalado, permitindo-lhe, assim, segurança capaz de propiciar iniciativas para a maior desenvolvimento e maior produtividade do núcleo de colonização.

Por êsse mesmo motivo não procede a alegação de que a expropriação não se ajusta à hopótese do art. 2º, inciso I, da Lei nº 4.132. As terras não são improdutivas, mas a razão que o Decreto invoca é o "melhor aproveitamento de sua exploração e maior rendimento econômico".

Não se tratava, é verdade, de bem improdutivo. O fato de estar produzindo não basta porém para desautorizar a desapropriação, acentuando textualmente o acórdão: "Era preciso que os impetrantes provassem por documentos — e não o fizeram — que, por deficiência da exploração, a produtividade da área expropriada não é inferior à médida da região, conforme o exige o § 1º do citado art. 2º da Lei nº 4.132. Êsse ponto não pode, portanto, ser

discutido e decidido aqui, mas sim na ação de desapropriação, feita a prova necessária.

A afirmação de que a teor do art. 2°, inc. III da citada Lei n° 4.132, combinado com o seu § 1°, só seriam suscetíveis de colonização bens improdutivos, ou retirados da produção, ou os insuficientemente explorados, o acórdão repeliu, porque, no seu entender, tal maneira de interpretar fere o próprio texto legal que expressamente estabelece que não existe vinculação alguma entre o citado inc. III e o § 1°.

Além disso, "a interpretação pretendida vulnera o próprio objetivo do diploma legal em causa, que visa ao processamento, com as limitações preconizadas, da redistribuição das glebas expropriadas por interêsse social".

Argumenta, ainda, o acórdão que o art. 147 da C. F. encontra resposta adequada na Lei n° 4.132, porque esta lei diz quais os casos em que se admite a desapropriação determinada pelo interêsse social, com o objetivo de promover a justa distribuição da propriedade e condicionar seu uso ao bem-estar social. Sendo lei que está em vigor, não é possível deixar de apreciá-la, a pretexto de faltar-lhe regulamentação, cumprindo ao Judiciário, consoante sua precípua função, o ajustamento da regra geral aos casos concretos.

Ora, a Lei n° 4.132, invocada no ato impugnado empresta a êste completa e perfeita coberta.

O acórdão repeliu a argüição de que o Estado-membro não tem competência para desapropriar por interêsse social, e ainda que se faria mister lei estadual que autorizasse o Govêrno ao alienar as glebas expropriadas, pois, por efeito de desapropriação, ficam integrados no seu patrimônio. Quanto ao primeiro ponto, respondeu o acórdão:

"A Lei n° 4.132 estabeleceu novos casos de desapropriação. Como a de n° 3.365, de 21.6.41, que rege os casos de desapropriação por utilidade pública, ela estipula o cabimento expropriatório por interêsse social em todo o país e, evidentemente, não só no que pertine à esfera de interêsse da União, como ainda a dos Estados e dos Municípios, pois não estabelece restrição alguma a respeito. E o art. 87, inc. XIII, da Constituição estadual, expressamente confere ao Poder Executivo a atribuição de decretar, de acôrdo com a lei, as desapropriações por necessidade, utilidade pública ou *interêsse social*:

Conforme acentuou o acórdão prolatado no já referido mandado n° 497, a Lei n° 4.132 dispõe, no seu art. 4° "que os bens desapropriados serão objeto da venda ou locação, a quem estiver em condições de dar-lhes a destinação social prevista. Não há necessidade de outra lei que autorize a venda, porque a n° 4.132 expressamente a permite. Os bens desapropriados por interêsse social não serão incorporados aos bens públicos de uso comum do povo, nem aos de uso especial, nem aos dominicais, mas constituem uma categoria especial, com destino predeterminado, autorizado legislativamente."

Quanto ao segundo ponto, disse o acórdão:

"Tampouco há mister de manifestação da Assembléia Legislativa, autorizando a alimentação dos bens desapropriados. A legislação estadual não estabeleceu essa condição para desapropriar. Como se lê ainda do acórdão aludido: "Trata a Constituição estadual da ordem econômica e social, no TituloV. Em vários dispositivos exige, explicitamente, lei ordinária (*v.g.*, art. 169, 1°, 171, 172, 173). E no art. 174, § 1°, dá a Lei Maior do Estado preceito que se dirige ao Legislativo e ao Executivo, pois ordena: o Estado combaterá a propriedade improdutiva, por meio de tributação especial ou mediante desapropriação. A tributação depende da atividade legislativa; a desapropriação, da discrição do Executivo. Mas, quer nesse, como em qualquer outro titulo da Constituição estadual, não há exigência de lei autorizadora da desapropriação por interêsse social, ou por qualquer outro motivo, nem para que o Executivo possa cumprir o preceito constitucional da justa distribuição da propriedade de acôrdo com a lei disciplinadora, federal, dessa distribuição."

Quando, porém, assim não se entendesse, caberia acentuar que a lei autorizadora da alienação só seria necessária ao tempo em que se operasse a transferência da propriedade do Estado para os novos adquirentes, e não ao tempo da desapropriação, não sendo requisito ou pressuposto desta.

PEDIDO DE VISTA

O Sr. Ministro Carlos Medeiros — A despeito do brilhante voto do eminente Ministro Relator, com o qual estou, em princípio, de acôrdo, peço vista dos autos.

DECISÃO

Como consta a ata, a decisão foi a seguinte: Pediu vista o Ministro Carlos Medeiros após o voto do Relator rejeitando as preliminares e negando provimento ao recurso.

Presidência do Exmo. Sr. Ministro Luís Gallotti. Relator, o Exmo. Senhor Ministro Hermes Lima.

VOTO

O Sr. Ministro Carlos Medeiros — Pedi vista dos autos, após o brilhante voto do eminente Ministro Hermes Lima, Relator do feito, e venho declarar que estou de acôrdo com S. Exa., negando provimento ao recurso.

A Lei federal nº 4.132, de 10.9.62, que regula a desapropriação por interêsse social teve aplicação adequada. Ao Estado cabe decretá-la, dentro dos casos previstos no texto federal; é esta a questão capital suscitada pelos recorrentes; as demais argüições são de ordem secundária e meramente processual, e a tôdas deu a decisão recorrida (fôlha 102) solução acertada, como concluiu o eminente Relator. Sôbre a matéria já tive oportunidade de publicar alguns modestos trabalhos doutrinais ("*A* Desapropriação por Interêsse Social", *in Revista de Direito Administrativo*, 29(/1; *idem* "Propriedade e Bem-Estar Social," *Revista de Direito Administrativo*, 75/1-22; reporto-me, ainda, ao excelente, erudito e recente trabalho de Ildefonso Mascarenhas da Silva, "Desapropriação por Utilidade Social" *in Revista de Direito Administrativo*, 82/1-38).

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Não provido. Unânime.

Presidência do Exmo. Sr. Ministro Luis Gallotti. Relator, o Exmo. Senhor Ministro Hermes Lima. Tomaram parte no julgamento os Exmos. Senhores Ministros Carlos Medeiros, Hermes Lima, Gonçalves de Oliveira e Luís Gallotti. Ausente, justificadamente, o Exmo. Sr. Ministro Prado Kelly.