DESAPROPRIAÇÃO — UTILIDADE PÚBLICA — INTERESSE SOCIAL — IMPLANTAÇÃO DE DISTRITO INDUSTRIAL — VENDA DE LOTES INDUSTRIAIS

— Não podem ser objeto de desapropriação por utilidade pública terrenos que se destinam a ser cedidos pelo expropriante a pessoa jurídica de direito privado, que se proponha a realizar a implantação de distrito industrial e a posterior venda dos lotes industriais.

— A desapropriação por interesse social é que permite a venda ou a locação do bem expropriado (Lei nº 4.132/62, art. 4º).

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Estado do Rio de Janeiro *versus* Cia. Usina de Açúcar São João
Recurso extraordinário nº 76.296 — Relator: Sr. Ministro
BILAC PINTO

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros da Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, não conhecer do recurso.

Brasília, DF, 19 de novembro de 1974. *Oswaldo Trigueiro,* Presidente. ***Bilac Pinto,*** Relator.

N. da R. — Sobre o caso, objeto deste julgado ver o parecer de *Carlos Medeiros Silva,* publicado neste volume.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Bilac Pinto: O Governador do Estado do Rio de Janeiro, pelo Decreto nº 14.070, de 9.6.1969, com apoio nos arts. 2º e 6º, combinados com a letra *i* do art. 5º, todos do Decreto-lei nº 3.365, de 21.6.1941, (Lei de Desapropriação), declarou de ***utilidade pública,*** para fins de desapropriação, uma área de terras e benfeitorias nela existentes, com três milhões e cinqüenta mil metros quadrados, situada no Município de Campos, em parte pertencente à Companhia Usina de Açúcar São João (B. Lysandro) S.A., para fins de implantação do Distrito Industrial de Campos, visando ao seu desenvolvimento econômico. A expropriada referida, em face da iniciativa governamental, entrou com mandado de segurança, no qual alegou a nulidade do decreto expropriatório por incompetência do poder expropriante e por usurpação de competência atribuída expressamente à União Federal.

O Egrégio Tribunal de Justiça, em sessão plenária e por maioria de votos, concedeu a segurança, por considerar a expropriada "empresa rural" e suas terras como não desapropriáveis, por interesse social, pelo Estado.

O Estado do Rio de Janeiro, inconformado com o julgado, interpôs o recurso extraordinário de fls. 124/128, com amparo no art. 119, III, letras *a* e *d da* Constituição Federal.

A Procuradoria-Geral da República, em seu parecer de fls. 178/179, opinou pelo conhecimento e provimento do recurso.

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Bilac Pinto (Relator): Para a criação de um distrito industriarl, em Campos, o Governo do Estado do Rio de Janeiro, desapropriou, por utilidade pública, parte dos terrenos pertencentes à Fazenda Bom Sucesso, de propriedade da Cia. Usina de Açúcar São João (B. Lysandro) S.A.

Contra o decreto expropriatório (Decreto nº 14.070, de 9 de junho de 1969), foi impetrada segurança com a alegação de que tal decreto era nulo de pleno direito, fundando essa argüição. dentre outros, nos seguintes motivos:

a) que a desapropriação de imóveis rurais, para os fins previstos no ato expropriatório, deveria ser fundada no "interesse social";

b) que a competência para a desapropriação de terrenos integrados em empresa rural, por "interesse social" é privativa da União Federal;

c) que o bem a ser expropriado se destina à implantação de um distrito industrial e, finalmente, à revenda dos terrenos, depois de loteados, a empresários particulares;

d) e, por último, que o bem desapropriado por "utilidade pública" não pode ter destinação diversa da estabelecida na Lei 3.365, de 2 de junho de 1941 e não pode ser vendido a particulares.

Tendo em vista os diversos temas propostos na segurança, começaremos a discussão da matéria por uma tentativa de distinção da desapropriação "por necessidade" ou "utilidade pública" e a que se funda no "interesse social".

A criação dessa terceira categoria de desapropriação "por interesse social", foi inovação do art. 141, § 16, da Constituição de 1946.

Os intérpretes mais autorizados desse e dos textos constitucionais posteriores que mantiveram a tripartição dos casos de de-

sapropriação opinam no sentido de que a modalidade de expropriação "por interesse social" teve nítido caráter inovador, criando forma diversa e específica de justificação constitucional da perda da propriedade privada.

Essa consideração de que o instituto era novo e tinha peculiaridades que o tornavam inconfundível com as velhas formas de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, levou o Poder Executivo a entregar aos eminentes juristas Seabra Fagundes, Carlos Medeiros Silva e Theodoro Arthur, o encargo de elaborar o respectivo anteprojeto da lei que deveria regular o novo instituto. Dessa iniciativa resultou a Lei nº 4.132, de 1º de setembro de 1962, que definiu os casos de desapropriação por interesse social e dispôs sobre sua aplicação.

Ficou, dessa forma, definida em textos autônomos e baseados em pressupostos diversos os casos de desapropriação "por necessidade ou utilidade pública" e as que se fundam no "interesse social".

Fiel à orientação fixada no art. 147, da Constituição de 1946, a Lei nº 4.132, de 1.9.62, ao conceituar os casos de expropriação "por interesse social" teve em vista sua destinação como instrumento do condicionamento de seu uso ao bem-estar social. E no seu art. 4º, introduziu a mais relevante nota distintiva dessa modalidade de desapropriação, que era a autorização para a venda ou a locação dos bens desapropriados, a quem estivesse em condições de dar-lhes a destinação social prevista pelo Poder Público, no ato expropriatório.

Segundo Seabra Fagundes "haverá motivo de interesse social quando a expropriação se destine a solucionar os chamados problemas sociais, isto é, aqueles diretamente atinentes às classes pobres, aos trabalhadores e à massa do povo em geral, pela melhoria das condições de vida, pela mais equitativa distribuição da riqueza, enfim, pela atenuação das desigualdades sociais. Com base nele, terão lugar as expropriações que se façam para atender a planos de habitações populares ou de distribuições de terras à monopolização de indústrias ou nacionalização de empresas quando relacionadas com a política econômico-trabalhista do governo" (Seabra Fagundes, da desapropriação no direito constitucional brasileiro. in: *Revista de Direito Administrativo,* XIV. p. 3/4). No mesmo sentido: Carlos Medeiro Silva, A desapropriação por interesse social. In: *Revista de Direito Administrativo.* XXIX, p. 1/15).

Com o advento da Revolução de 31 de março de 1964, quando se cuidou de empreender a reforma agrária, recorreu-se à "desapropriação por interesse social" para viabilizá-la, mediante a votação da Emenda Constitucional nº 10, de 9.11.1964, que alterou a redação do art. 147, da Constituição de 1946, acrescentando-lhe dois parágrafos para possibilitar a inserção do instituto no Estatuto da Terra (lei nº 4.504, de 30.11.64).

Pelo art. 5º, § 3º da Emenda Constitucional nº 10, de 1964, a competência para a desapropriação da propriedade territorial rural, por interesse social, ficou reservada, com exclusividade, à União Federal.

No mesmo sentido dispôs o § 3º do art. 147, da Carta de 1967, acrescentando que tal expropriação somente poderia recair sobre propriedades rurais, cuja forma de exploração contrariasse os princípios estabelecidos pelo art. 157, conforme fosse definido em lei.

Por igual, a Emenda Constitucional nº 1, de 1969, depois de estabelecer no art. 160, que a ordem econômica e social tem por fim realizar o desenvolvimento nacional e a justiça social, com base nos seis princípios que enumera, estatui no § 2º,

do art. 161, que a desapropriação por interesse social da propriedade territorial rural é da exclusiva competência da União. Permite, porém, no § 4º desse mesmo art. 161, que o Presidente da República delegue as atribuições para a desapropriação de imóveis rurais, por interesse social, ficando-lhe, entretanto, reservada competência privativa para a declaração das zonas prioritárias.

Fixada a posição da desapropriação por interesse social no direito brasileiro, passaremos ao exame da hipótese discutida nos autos.

Trata-se de desapropriação de terras pertencentes a empresa rural, para fins de implantação de Distrito Industrial, visando ao desenvolvimento econômico do município.

Efetivada a desapropriação, os terrenos seriam transferidos à sociedade de economia mista, companhia de distritos industriais — CODIN — pessoa jurídica de direito privado, que promoveria a implantação e administração do distrito industrial de Campos e a venda dos lotes industriais.

A perda da propriedade privada, nas condições e para os fins visados peelo governo fluminense, não poderia ser eficazmente alcançada mediante desapropriação por utilidade pública, tendo em vista duas circunstâncias relevantes:

a) a desapropriação tem em vista o desenvolvimento econômico do município (art. 157, V, da Constituição de 1967 e 160 da Emenda Constitucional nº 1), mediante a implantação de um distrito industrial;

b) as terras expropriadas se destinam a serem cedidas a pessoa jurídica de direito privado e, finalmente, vendidas como lotes industriais, depois da implantação do distrito industrial de Campos.

Estou em que ambas as características da desapropriação em causa conduzem à conclusão de que, nos termos da Constituição e das leis federais que regem a espécie, a declaração de utilidade pública não legitima o ato expropriatório do governo fluminense.

Com efeito, a expropriação de terras pertencentes a uma empresa rural para fins de desenvolvimento econômico, caracteriza-se especificamente uma das hipóteses previstas no art. 157, da Carta de 67, onde dispunha que "a ordem econômica tem por fim realizar a justiça social, com base, entre outros princípios, no (V) desenvolvimento econômico.

E nos parágrafos 1º e 3º desse mesmo art. 157, ficou expresso que (§ 1º) para os fins previstos no *caput*, a União poderia promover com exclusividade (§ 3º) a desapropriação da propriedade territorial rural que, entretanto, somente poderia recair sobre aquelas cujas forma de exploração contrariasse as regras da ordem econômica e social estabelecidas no art. 157, conforme sua definição legal.

Complementando e alterando as disposições do art. 157 e seus parágrafos o Ato Institucional nº 10, de 25 de abril de 1969, tornou expresso que a desapropriação na espécie, seria "por interesse social" e ainda que o Presidente da República poderia delegar as atribuições para a desapropriação de imóveis rurais, por interesse social, ficando-lhe apenas reservada a competência para estabelecer as zonas prioritárias.

Fica, desse modo, demonstrado que a desapropriação que aqui se discute, não poderia fundar-se em declaração de "utilidade pública".

Nos termos da Constituição e das leis, tal expropriação somente poderia ser viabilizada "por interesse social" e, para esse efeito, a competência da União era exclusiva (Rep. nº 713, in *RTJ* 50/3 e RMS nº 14.656 — RS in *RTJ* 46/287).

Por igual, a segunda circunstância apontada, ou seja, a de que o bem expropriado se destina a ser cedido a pessoa jurídica de direito privado para, finalmente, ser vendido, em lotes, a terceiros, exclui a possibilidade de recorrer-se ao fundamento constitucional da declaração de "utilidade pública" para legitimar a expropriação.

A respeito da possibilidade de ser o imóvel desapropriado por "utilidade pública" doado, vendido ou transferido a pessoa jurídica de direito privado, no recente julgamento do RE nº 78.229 (União Federal e Sociedade Pestalozzi do Brasil *versus* Sociedade Incorporadora de Valores Imobiliários), foram propostas ao Tribunal Pleno, as seguintes suestões:

1) se cabe ao Poder Judiciário examinar lei que declara de utilidade pública certo bem;

2) e se, admitida a afirmativa, a expropriação de imóvel para ser doado a uma entidade particular declara de utilidade pública, não desborda dos limites da autorização constitucional.

A resposta afirmativa dada pelo eminente Ministro Rodrigues Alckmim, relator do acórdão, a ambas as perguntas, vale ser transcrita, pela sua brilhante e cerrada argumentação:

"Quanto à primeira questão, considero que, no direito brasileiro, a resposta afirmativa não pode encontrar oposição legítima.

Ao assegurar os direitos individuais, declara a Constituição Federal que o direito de propriedade o é, "salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública ou por interesse social". Estes conceitos podem ser explicitados — e o são — em lei, com amplitude que variará de acordo com a extensão das crescentes exigências do interesse público. Não é lícito ao legislador, entretanto, o arbítrio na qualificação do que entenda por necessidade e utilidade públicas, ou interessea social. Se o fosse, a restrição ao poder de expropriar seria inócua, sempre franqueável indiretamente pela simples qualificação que a lei entendesse de atribuir a casos particulares. Indisputável, portanto, que, no regime constitucional brasileiro, em que ao Judiciário se atribui dizer, em última instância, da legitimidade de leis e de atos do Poder Público diante da Constituição, a ele caberá verificar se a desapropriação visa a finalidade legal. É certo que, nesse exame, não se revisam critérios de oportunidade ou conveniência, atribuídos à discrição de outro Poder. Mas os elementos que outorgam legitimidade ao ato, porque indispensáveis à sua legalidade, ao Poder Judiciário cabe examiná-los.

Não é despicienda esta afirmativa quando, no direito norte-americano, se levantam restrições a essa atividade do Poder Judiciário. Do exame Judicial amplo dessa questão se chegou, nele, ao entendimento de que ao Legislativo é que caberia decidir qual finalidade corresponderia à utilidade pública (caso United States ex rel. T. V. A. *vs.* Welch, 327 U. S. 546 (1946), Justice Black, com o dissenso dos Justices Stone, Reed e Frankfurter), assentando-se mais recentemente (caso Berman *vs.* Parker, 1954, Justice Douglas) que "the role of Judiciary in determining wheter that (eminent domain) is being exercised for a public purpose is an extremely narrow one". (v. Constitutional Law, Cases and Materials, Barret Druton e Honnold, P. 955).

A restrição desse poder de exame, no direito brasileiro, como acima disse, deve prender-se aos critérios de oportunidade e conveniência da expropriação, não ao da sua legalidade, porque o ato ilegal ofende ao direito individual, cuja proteção não se exclui do âmbito do Poder Judiciário. E o nosso direito positivo o consagra, ao dispor que ao Judiciário se veda, no processo expropriatório, decidir se se veri-

ficam ou não os casos de utilidade pública (Decreto-lei nº 3.365/41, art. 9º). Daí, a observação exata de Carlos Medeiros Silva (*RDA*, 11/387), em parecer: "Se o ato expropriatório não foi baixado visando uma *utilidade pública* ou não se enquadra na enumeração contida na lei, o proprietário atingido pode pleitear a sua nulidade, por ação direta, em processo autônomo. Como acentuou o Ministro Francisco Campos, na exposição de motivos da lei vigente: "Ao Poder Judiciário foi vedado, no processo de desapropriação, entrar na indagação de ser caso, ou não, de utilidade pública. De acordo aliás com a lei vigente e a jurisprudência dominante, *tal indagação deverá ser ventilada por ação direta, em processo autônomo, tendente a anular o ato do agente do Poder Executivo e apurar a sua responsabilidade por abuso ou excesso de poder.*"

Parece-me, assim, pontualmente exata a seguinte consideração, constante de voto do eminente Min. Xavier de Albuquerque em caso análogo, pendente de julgamento (MS nº 19.961).

"Não tem qualquer pertinência a tese... de que o Poder Judiciário jamais pode apreciar a razão justificadora do ato expropriatório, devendo limitar seu mister à fixação do valor da indenização devida. Não tem, porque a tese só é verdadeira no tocante à intervenção reservada ao Judiciário na própria ação de desapropriação, que não é a de que ora se trata. Fora da ação expropriatória, na qual a lei inseriu, a benefício de sua celeridade, restrição que a jurisprudência brasileira e o próprio Supremo Tribunal Federal admitiram como constitucional, pode o Judiciário e deve, sempre que provocado, examinar quaisquer questões reiacionadas com a legalidade do ato expropriatório."

E observo finalmente, quanto a esta questão, que o fato de a desapropriação ter sido autorizada em lei, sob o aspecto formal, não lhe altera os termos, pois essa lei constitui verdadeiro ato administrativo em sua substância e, se permitiu desapropriação fora dos pressupostos constitucionais, havia de ser declarada inconstitucional, como o foi.

Aliás, ao tê-la como inconstitucional, o voto do eminente Min. Armando Rolemberg frisou este aspecto da questão, ponderando que a lei que regulamentasse a restrição ao direito de propriedade, admitida pela Constituição, devia ter caráter geral. A Lei nº 3.162/57, como ato materialmente administrativo, ofendia ao texto constitucional.

7. Passo a examinar, portanto, se ocorre, no caso, finalidade que legitime a expropriação autorizada.

Diz a segunda questão a ser resolvida com saber se a desapropriação de um bem, para doá-lo a uma entidade particular, cujos fins altruísticos mereceram que à entidade se atribuísse a qualificação de ser de utilidade pública, pode compreense na permissão constitucional.

A resposta afirmativa teria a apoiá-la a consideração de que cabível seria a expropriação de bem a favor de pessoa jurídica privada que exerce "atividade de interesse público", tal como no caso das concessionárias ou como expressamente invocado — no caso da Fundação Getulio Vargas, a cujo benefício julgado dito dissidente, deste Supremo Tribunal, entendeu legítima a desapropriação. (ERE nº 52.113 -GB, rel. Min. A. M. Villas Boas).

Impõe-se, entretanto, distinguir.

Para que se legitime a desapropriação, há de ocorrer caso de necessidade ou utilidade pública, ou de interesse social, para cuja satisfação deva o bem ser retirado do domínio de seu proprietário. Deve apreciar-se a legitimidade da desapropriação, portanto, tendo à vista não somente a pessoa a cujo patrimônio se integrará o bem expropriado, mas também a finalidade a

que destinado o próprio bem ou — embora o termo possa suscitar restrições vernaculares — à "afetação" do bem a um fim de interesse público.

No caso da Fundação "Getulio Vargas", um dos votos, do eminente Min. Gonçalves de Oliveira, traduziu este último aspecto nos termos seguintes: "Do ponto de vista constitucional, poder-se-ia dizer, os sujeitos da desapropriação não seriam as pessoas jurídicas, mas o interesse público, ou melhor a necessidade e a utilidade públicas."

Daí decorre, portanto, que é legítima a desapropriação, não somente a favor de pessoas jurídicas de direito público, mas também a favor de delegados ou concessionários de serviços públicos, quando o bem expropriado deva ser destinado ou "afetado" à realização desses serviços.

Assim, não somente a benefício das pessoas jurídicas de direito público interno, ou dos entes públicos, se dará a expropriação. Se a pessoas jurídicas de direito privado se delega ou *concede* a realização de serviço público, dando-lhe o desempenho de atividade que tocaria ao Poder Público, é induvidoso que, para a realização desse serviço, se lhe propiciem os meios necessários. E se tais meios envolvem a utilização de propriedade particular, a desapropriação desta se dá para a realização de serviços públicos e é, assim, legítima.

E é o que consigna o art. 3º do Decreto-lei nº 3.365/41, *verbis*:

"Os concessionários de serviços públicos e os estabelecimentos de caráter público ou que exerçam funções delegadas de poder público poderão promover desapropriações mediante autorização expressa, constante de lei ou contrato."

O direito positivo brasileiro, pois, já previu a possibilidade de entidades particulares expropriarem a benefício da realização de serviços públicos. Pode o proprietário, portanto, sem desrespeito ao texto constitucional garantidor da propriedade, ser dela expropriado para que o bem se transfira a concessionários de serviços públicos ou a delegados de poder público, no atendimento aos serviços concedidos ou delegados. E a legitimidade desta desapropriação, atendendo-se a finalidade a que visa, tanto se daria com o ser ela diretamente postulada pelo Poder Público, quanto com o ser promovida pelo próprio delegado ou concessionário. Em qualquer caso, o bem seria afetado ao serviço público delegado ou concedido.

Não é o que ocorre, entretanto, no caso dos autos.

Aqui, não se concedeu à Sociedade Pestalozzi a realização de qualquer serviço público, pois a assistência a excepcionais, o estudo, o tratamento e a assistência social dos beneficiários de sua atividade não constituem serviço público acaso delegado ou atribuído à instituição. É atividade que não tem a marca de oficial ou exclusiva e pode ser exercida livremente por outras associações. É serviço de benemerência social, como tantos outros que, exatamente por isso, justificam a qualificação de sociedades ou associações de utilidade pública às que os exercem. Mas esta qualificação decorre, exclusivamente, de que tais entidades sirvam "desinteressadamente à coletividade". É o que diz o art. 1º da Lei nº 91/35, regulamentada pelo Decreto nº 50.517/61. Estas entidades (sociedades, associações, fundações) são numerosas e não fazem jus — afirma-o expressamente a lei — a favor do Estado, salvo o uso exclusivo de emblemas, flâmulas, bandeiras ou distintivos e à menção do título.

Não há equipará-las, pelo serviço que prestam desinteressadamente à coletividade, a concessionários de serviço público ou a delegados de funções públicas, para que possam obter a coativa transferência, para o seu patrimônio, de bens alheios.

E o bem expropriado no presente caso, sequer seria afetado a uso de interesse geral: destinar-se-ia à instalação da sede central da Sociedade Pestalozzi, o diz com o imediato interesse desta, não com a realização de serviço público.

Considero acertada, pelo exposto, a decisão que repeliu como inconstitucional a lei que, sem atenção às restrições constitucionais ao direito de propriedade, autorizou desapropriação a benefício do patrimônio de entidade particular, ainda que de larga benemerência.

8. Nem vem ao caso a invocação do julgado nos ERE nº 52.113 (Fundação Getulio Vargas). Tal fundação, dita de direito privado, foi, na verdade, criação do Poder Público. Admitida a existência de fundações de direito público (e longa é, no tema, a investigação de José Cretella Junior — RDA 81/7 e 90/459 — bem como a de Celso Antonio Bandeira de Melo, *RDA* 85/344) ainda que a Fundação "Getulio Vargas" se afirme fundação de direito privado e traga notas que a esta se ajustam, também daquelas se aproxima, pela criação decorrente de lei e pela aprovação dos estatutos por ato do Poder Público que a criou. Esta peculiaridade de ser, a Fundação "Getulio Vargas", "fundação de interesse público", foi tida em conta no julgado que se pretende confrontar.

Disse o eminente Min. Cândido Motta Filho, relator do RE nº 52.113: "A despeito de sua condição de pessoa jurídica de direito privado, a Fundação Getulio Vargas, *criada pelo Governo Federal*, é instituição de relevante interesse público." E adiante: "Ela vive em razão de interesse público e foi em nome desse interesse que ela foi criada pelo Governo Federal."

E nos embargos, ponderou o eminente Min. Hermes Lima: "A Fundação Getulio Vargas não é apenas uma entidade privada. Ela exerce funções públicas. Para isso foi criada, para exercer função pública e sem lucro."

Impossível, como se vê, o pretendido confronto de caso que se refere à doação de imóvel expropriado a uma entidade criada pelo Governo Federal para exercer função de interesse público, com caso de desapropriação para doar o bem a uma sociedade particular que tão somente "serve desinteressadamente à coletividade", em em atividade de benemerência, a par de tantas outras.

A diversidade das hipóteses afasta, a meu ver, o confronto e o precedente.

9. Concluo, assim, que os presentes recursos são cabíveis pela alínea *b*, somente, declarada que foi a inconstitucionalidade da Lei nº 3.162, de 1º de junho de 1957, na parte em que autorizou a desapropriação e a doação impugnadas (arts. 2º e 3º). E conhecendo dos recursos, acolho a inconstitucionalidade argüida (e do conseqüente Decreto nº 42.033, de 13.8.57). Nego-lhes provimento."

Retomando as características da expropriação que o Estado do Rio de Janeiro pretendeu realizar, de terras pertencentes a uma empresa rural, para fim de venda a particulares, depois da inplantação de um distrito industrial, voltamos a afirmar que tal desapropriação somente poderia fundar-se em "interesse social" pelos motivos já aduzidos e ainda porque somente esta espécie expropriatória tem como objetivo implícito a venda dos respectivos imóveis a terceiros, como expressamente dispõe o art. 4º, da Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962, que regula a desapropriação por interesse social, cujos termos devem ser recordados:

"Art. 4º Os bens desapropriados serão objeto de venda ou locação, a quem estiver em condições de dar-lhes a destinação social prevista."

Pelo exposto, não conheço do recurso pela letra *a*, e, considerando o que dispõe a *Súmula* 286, dele também não conheço pela letra *d*.

EXTRATO DA ATA

RE nº 76.296 — RJ — Rel., Min. Bilac Pinto. Recte. Estado do Rio de Janeiro (Adv. Edson Affonso Guimarães). Recda. Cia. Usina de Açúcar São João (B. Lysandro S. A.) (Adv. Jayme Ferreira Landim).

Decisão: Não conhecido, à unanimidade. Ausente, ocasionalmente, o Min. Aliomar Baleeiro. — 1ª T., 19.11.74.

Presidência do Sr. Ministro Oswaldo Trigueiro. Presentes à Sessão os Srs. Ministros Aliomar Baleeiro, Djaci Falcão, Bilac Pinto, Rodrigues Alckmim, e o Dr. Oscar Corrêa Pina, Procurador-Geral da República, substituto.

PARECER DO MINISTRO CARLOS MEDEIROS SILVA SOBRE O CASO OBJETO DO PRESENTE ACÓRDÃO

DESAPROPRIAÇÃO POR UTILIDADE PÚBLICA E INTERESSE SOCIAL — COMPETÊNCIA DA UNIÃO — EMPRESA RURAL — MANDADO DE SEGURANÇA

— A desapropriação por interesse social é de competência exclusiva da União; dela estão excluídos os imóveis classificados como empresa rural.

— Interpretação do art. 5º, letra *b* do Decreto-lei nº 3.365, de 1941.

— Idem, art. 4º, nº VI, da Lei nº 4.504, de 1964.

— Idem, do Decreto-lei nº 554, de 1969.

PARECER

I

A Constituição de 1946 acrescentou às fórmulas tradicionais de desapropriação "por necessidade ou utilidade pública" uma nova por "interesse social" (art. 141, § 16).

Em trabalho publicado em 1952 ("A desapropriação por interesse social", in *Revista Forense*, v. 144, p. 7-15, e *Revista de Direito Administrativo*, v. 29, p. 1-15), recordei os antecedentes históricos e as origens e causas da ordenação constitucional e legal da desapropriação, desde a Declaração dos Direitos do Homem, de 26 de agosto de 1786, e o Cód. Civil francês à época contemporânea, com remissão especial ao Direito brasileiro, a partir da lei de 21 de maio de 1821 e da Constituição do Império de 1824, art. 170, § 22, até o Texto Fundamental promulgado em 18 de setembro de 1946.

Procurei fixar, com apoio na doutrina e na elaboração do novo texto, a distinção entre as fórmulas consagradas de desapropriação "por necessidade e utilidade pública" e a recém-criada "por interesse social".

E, depois de minuciosa exposição, comentei:

Foi certamente visando a esses encargos que a Constituição atual (1946) acrescentou às formas tradicionais de desapropriação "por necessidade e utilidade públicas" uma nova "por interesse social". Apesar de inscrita no mesmo inciso, *ela não se poderá confundir com as causas antigas porque seria inócua.* Também a sua regulamentação, pela lei ordinária, há de se pautar por critérios diversos. A real predominância do interesse social deverá se fazer sentir mais fortemente neste caso.

Admitir que a inovação visa apenas ampliar os casos de desapropriação, é con-

clusão que não se ajusta às finalidades constitucionais. É que os casos de desapropriação, quer por necessidade, quer por utilidade pública, foram sempre enumerados na lei ordinária, havendo acordo quanto à sua ampliação (art. 5º do Decreto-lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941). O objetivo da Constituição foi evidentemente o de configurar uma nova causa de expropriação, cuja efetivação não deverá ficar adstrita aos mesmos critérios que inspiraram as modalidades anteriormente conhecidas (*Revista Forense*, v. 144, p. 13; *Revista de Direito Administrativo*, v. 29, p. 12).

II

Em 7 de maio de 1953, quando no exercício do cargo de consultor-geral da República, tive oportunidade de emitir o parecer nº 264-T, publicado no *Diário Oficial* de 15 de maio de 1953, n. 8.926, depois de aprovado pelo Ex.mo Sr. Presidente da República, no qual abordei o mesmo assunto da desapropriação por interesse social. Sustentei, então, a necessidade de alaborar-se um texto de lei federal para dar execução ao quesito constitucional (art. 14), § 16, da Constituição de 1946), na parte em que inovara em relação aos textos constitucionais anteriores. *Revista de Direito Administrativo*, v. 33, p. 443-449).

A sugestão foi acolhida pelo chefe do Poder Executivo que, em despacho publicado no mesmo órgão oficial, designou uma comissão para elaborar o respectivo anteprojeto de lei, composta dos ilustres juristas Seabra Fagundes, Teodoro Arthur e eu (*idem, Pareceres do Consultor-Geral da República*, v. IV, abril de 1933 a janeiro de 1954, p. 31-41).

Sobre a tramitação desse projeto tive oportunidade de manifestar-me em 1953, em trabalho publicado na *Revista Forense*, v. 205, p. 12-21 sob o título "Propriedade e bem estar social". Dele resultou, decorridos nove anos, a Lei nº 4.132, de 1º de setembro de 1962, cuja ementa reza "Define os casos de desapropriação por interesse social e dispõe sobre sua aplicação".

Vingou, portanto, no Congresso Nacional, a tese por mim sustentada da necessidade de definir, em textos distintos e baseados em pressupostos diversos, os casos de desapropriação por necessidade ou utilidade pública" dos de desapropriação por "interesse social".

Por uma honrosa coincidência havia eu participado da redação dos dois anteprojetos que se converteram no Decreto-lei nº 3.365, de 1941, e na Lei nº 4.132, de 1962.

Recordei, então, no trabalho citado (1963):

"Havendo participado da elaboração do anteprojeto que se transformou no Decreto-lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, que regula a desapropriação por utilidade pública, bem como da feitura do texto, que, submetido oficialmente ao Congresso Nacional, se converteu na recente Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962, não me escuso de prestar, sobre a matéria, o meu despretensioso depoimento, cujo mérito os exegetas avaliarão soberanamente.

Como ficou expresso na exposição de motivos e no art. 1º do anteprojeto, reproduzido textualmente na lei vigente (1962), a desapropriação por interesse social visa às duas finalidades previstas no art. 147 da Constituição (1946): promover a justa distribuição da propriedade e condicionar o seu uso ao bem-estar social. A caracterização do instituto se fazia mister por se tratar de uma inovação, sem raízes no direito positivo e concebida em termos programáticos, pelo legislador constituinte" (*Revista Forense*, v. 205, p. 18).

A enumeração dos casos de interesse social, obedece, realmente, à inspiração do

art. 147 da Constituição de 1946 (exploração de bens rurais improdutivos, art. 2º, nº I, c/c § 1º; *idem*, nº II, III, etc.).

Versando o mesmo tema, pronunciei conferência em 26 de abril de 1963, publicada sob o título Aspectos constitucionais e legais da reforma agrária (*Revista Forense*, v. 204, p. 5-12); nesse trabalho recordei que "antigo estudioso do assunto, como membro da Comissão Nacional de Política Agrária (1951), pensava eu, em 1953, que mediante a conceituação em lei ordinária da desapropriação por interesse social como forma diversa das desapropriações por necessidade ou utilidade pública, se poderia realizar uma reforma agrária de razoáveis proporções, sem alterar a letra do texto constitucional". E, mais adiante, afirmei:

"É opinião assentada que a desapropriação por interesse social será o instituto jurídico adequado a tornar efetiva a reforma agrária" (op. cit. p. 6).

O assento da matéria — definição e regulamentação da desapropriação por interesse social — deslocou-se, por disposição expressa da lei ordinária (Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962) do art. 141, § 16, para o art. 147, ambos da Constituição de 1946.

E começou a ganhar curso a idéia de que era necessária a emenda do citado art. 147, conforme tive oportunidade de expor no aludido trabalho (Aspectos constitucionais e legais da reforma agrária — (*Revista Forense*, v. 204, p. 5-12.)

Várias tentativas foram feitas, nesse sentido, e a elas me referi (1963). Mas somente depois do movimento revolucionário de 31 de março de 1964 foi possível, mediante iniciativa do Poder Executivo, votar o Congresso Nacional a emenda constitucional nº 10, de 9 de novembro de 1964, que alterou a redação do art. 141, § 16, da Constituição de 1946, para fazer remissão ao art. 147, § 1º; e o artigo citado, 147, sofreu profundas modificações com o acréscimo de seis parágrafos, mantido o texto do artigo. Ficou expresso, desde logo, no § 1º, que a desapropriação ali prevista *era da competência da União, visando à propriedade rural* no § 3º deu o novo texto mais ênfase a essa competência, *in verbis:*

"A desapropriação de que trata o § 1º *é da competência exclusiva da União e limitar-se-á às áreas incluídas nas zonas prioritárias*, fixadas em decreto do Poder Executivo, *só recaindo sobre propriedades rurais* cuja forma de desapropriação contrarie o disposto neste artigo, conforme definido em lei."

A Constituição promulgada em 27 de janeiro de 1967, assim como o respectivo projeto, incorporou ao seu contexto a emenda constitucional nº 10 (art. 157, §§ 1º a 6º), conforme tive oportunidade de acentuar na exposição de motivos do projeto de Constituição, que, na qualidade de ministro da Justiça e Negócios Interiores, tive a honra de elaborar (*Revista Forense*, v. 217; *Revista de Direito Administrativo*, v. 86; *Arquivos do Ministério da Justiça e Negócios Interiores*, nº 100; *Diário do Congresso Nacional*, de 13 de dezembro de 1966).

Na vigência da Emenda Constitucional nº 10, foi votada a Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, denominada Estatuto da Terra, que cuida minuciosamente da reforma agrária, atribuindo sua execução a um órgão federal, o Instituto da Reforma Agrária.

No art. 18, o Estatuto da Terra discrimina os casos de *desapropriação por interesse social;* no art. 19 dispõe que a desapropriação far-se-á na forma prevista na Constituição Federal (art. 147 da Constituição de 1946 c/c Emenda nº 10, de 1964), que, como ficou dito, *reservou à União tal poder, com exclusão dos estados e municípios ou órgãos por estes criados.*

III

O Ato Institucional nº 9, de 25 de abril de 1969, porém, deu nova redação ao art. 157 da Constituição, quanto aos §§ 1º e 5º. No § 1º mantém-se a competência da União para:

"... promover a desapropriação da propriedade territorial rural".

e estabelece as normas para a sua execução, pelo legislador ordinário.

O § 5º, com a nova redação, dispõe:

"O presidente da República poderá delegar as atribuições para a desapropriação de imóveis rurais, por interesse social, sendo-lhe privativa a declaração de zonas prioritárias."

E com a mesma data do Ato Institucional nº 9 (25 de abril de 1969), foi baixado o Decreto-lei nº 554, que "dispõe sobre desapropriações por interesse social, de imóveis rurais, para fins de reforma agrária e dá outras providências".

No art. 1º afirma-se a competência da União para promover a desapropriação por interesse social de imóveis rurais situados nas áreas declaradas prioritárias para fins de reforma agrária; no § 1º se esclarece que a desapropriação "far-se-á por ato do Presidente da República, ou de outra autoridade a quem forem delegados poderes bastantes". O art. 2º do recente Decreto-lei nº 554 diz que a desapropriação por interesse social para fins de reforma agraria, não poderá atingir:

"... os imóveis que satisfizerem os requisitos para classificação como empresa rural, fixados na Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, e sua regulamentação".

Caberá à Justiça federal processar a desapropriação (art. 5º) pela simples razão de que se trata de ato da União, expedido pelo Presidente da República (art. 1º, § 1º). No art. 12 faz-se uma remissão única e específica ao Decreto-lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, art. 9º, que exclui a apreciação judicial, no processo de desapropriação, da verificação dos casos de utilidade pública.

IV

A exposição feita sobre a desapropriação por interesse social nos seus aspectos constitucionais e legais mostra que desde longa data tenho versado a matéria e que pelo menos a partir da Emenda Constitucional nº 10, de 9 de novembro de 1964, incorporada na Constituição de 1967 e reafirmada no Ato Institucional nº 9, de 25 de abril de 1969, e no Decreto-lei nº 554, do mesmo dia, como já o era no Estatuto da Terra (Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, arts. 18 e 19), que o instituto, quando aplicado a imóveis rurais, é da competência da União, ou de órgãos delegados, excluída a competência originária dos estados e municípios, como acontece nos casos de desapropriação por utilidade pública (Decreto-lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941 (art. 2º). E o mais novo dos diplomas legais (Decreto-lei nº 554, de 25 de abril de 1969), no art. 2º, como ficou dito, excetua, mesmo quando situados em "áreas declaradas prioritárias" (art. 1º e 2º) os imóveis classificados como "empresa rural", pelo Estatuto da Terra e sua regulamentação.

Segundo o referido Estatuto (Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964), em seu art. 4º, nº V; letra *b*, a definição de "empresa rural", é a seguinte:

"Empresa rural" é o empreendimento de pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que explore economicamente e racionalmente imóvel rural dentro de condições de rendimento econômico... (vetado) da região em que se situe e que explore área

mínima agricultável do imóvel segundo padrões fixados pública e previamente pelo Poder Executivo. Para esse fim equiparam-se às áreas cultivadas as pastagens, as matas naturais e artificiais e as áreas ocupadas com benfeitorias."

A *"empresa rural" assim definida, ficou excluída do poder expropriatório, por interesse social, para fins de reforma agrária, quer da União, quer de seus delegados.*

Cumpre, outrossim, esclarecer que as decisões do Supremo Tribunal Federal, ambas da 3ª Turma, sobre a competência dos estados para decretar desapropriação por interesse social foram proferidas tendo em vista atos do Governo do Rio Grande do Sul, baixados em 1962, antes, portanto, da Emenda Constitucional nº 10, de 1964 (*Revista de Direito Administrativo*, v. 89, p. 148, e v. 95, p. 111).

Esse registro é feito para evitar equívocos, de vez que o caso da presente consulta é de desapropriação por "utilidade pública", *já na vigência do Ato Institucional nº 9 e do Decreto-lei nº 554, ambos de 25 de abril de 1969*, que, reiterando a Emenda nº 10 incorporada à Constituição de 1967, declarava de *exclusiva competência da União* a desapropriação por interesse social.

V

Feita a exposição das normas constitucionais e legais pertinentes à matéria, passamos a opinar sobre o objeto da consulta que nos formulou a Companhia de Usina de Açúcar São João (B. Lysandro) S.A., com sede no Município de Campos, Estado do Rio de Janeiro, cujos estatutos foram arquivados no cartório do 11º Ofício do Registro Comercial, do mesmo município, em 11 de dezembro de 1946.

Segundo os seus estatutos, a sociedade "tem por objeto a fabricação e comércio de açúcar, álcool e produtos conexos; a agricultura (cultura de cana, de cereais, em grande escala e de produtos regionais e a pecuária), podendo comerciar diretamente, ou consignar quaisquer produtos que produzir ou que adquirir de terceiros. Exportá-los para outros estados ou para o exterior (art. 3º)". É proprietária da Fazenda denominada "Bom Sucesso". Pela sua constituição e produtivas atividades, que são notórias (10.000 toneladas de cana, na presente safra), é, sem dúvida, uma "empresa rural", tal como definida no Estatuto da Terra, nos termos da transcrição já feita (art. 4º, nº V, letra *b*, da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964). Está, portanto, excluída da desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária, nos expressos termos do art. 2º do recente Decreto-lei nº 554, de 25 de abril de 1969, mesmo que o poder expropriante seja representante da União ou seu delegado.

VI

Acontece, porém, que pelo Decreto nº 14.070, de 9 de junho de 1969 (em plena vigência dos textos federais citados), o Ex.mo governador do Estado do Rio de Janeiro houve por bem declarar de "utilidade pública" de acordo com os arts. 2º e 6º combinados com a alíne *i* do art. 5º do Decreto-lei federal nº 3.365, de 21 de junho de 1941, "para fins de desapropriação", por conta do Governo do Estado do Rio de Janeiro, mediante composição amigável ou procedimento judicial:

"... a área de terras e benfeitorias nela existentes, medindo o total de 3.050.000 m² (três milhões e cinqüenta mil metros quadrados) desmembrados dos terrenos pertencentes à Fazenda Bom Sucesso e do Alto, de propriedade atribuída, respectivamente, à Companhia Usina de Açúcar São João (B. Lysandro) S.A. (transcrição nº 12.532, livro 3-1, fls. 114 do 5º Ofício da Comarca de Campos e à SACI — Socie-

dade Anônima Agrícola Comercial Imobiliária — situada no Município de Campos (seguem-se as medidas e confrontações).

Diz, afinal, o art. 1º do citado Decreto estadual (nº 14.070, de 9 de junho de 1969) que a desapropriação em causa:

"... é necessária à implantação do distrito industrial de Campos visando ao seu desenvolvimento econômico".

Refere-se, ainda, o mesmo diploma estadual às plantas das áreas declaradas de utilidade pública (art. 2º) e ao caráter urgente da desapropriação, com remissão ao art. 15 do Decreto-lei federal nº 3.365, de 6 de junho de 1941, modificado pela Lei federal nº 3.736, de 21 de maio de 1956.

A Lei estadual nº 5.969, de 28 de novembro de 1967, autorizou o Poder Executivo fluminense a organizar "uma sociedade por ações", sob a denominação de Companhia de Distritos Industriais para estudos de localização, implantação de distritos industriais no Estado do Rio de Janeiro (art. 3º, II, *a*).

Pelo Decreto estadual nº 13.688, de 19 de novembro de 1968, o Governo do Estado do Rio de Janeiro ficou incumbido de promover "a constituição e incorporação de uma sociedade de economia mista, por ações, denominada Companhia de Serviços Industriais — CODIN — com sede e foro em Niterói e duração por prazo indeterminado:

"... destinada a promover a elaboração de estudos de localização implantação, exploração e venda de lotes industriais — e administração de distritos industriais no Estado do Rio de Janeiro".

Segundo o mesmo texto a CODIN reger-se-á por estatutos, observadas normas nele estabelecidas; entre estas convém destacar a relativa ao capital, que, será subscrito pelo estado, na proporção mínima de 51% (art. 3º); esse capital, subscrito pelo estado será integralizado em moeda corrente, dividendos a auferir e

"II — pela incorporação de bens móveis e imóveis, instalações e direitos do estados e dos *imóveis que o estado vier a desapropriar para constituição das áreas dos distritos industriais*".

A CODIN foi constituída por escritura pública, cujos estatutos e respectivo registro constam do *Diário Oficial* estadual de 30 de abril de 1969, p. 30 e seguintes. Desse ato constitutivo constam amplas atribuições relativas aos distritos industriais (art. 4º) alude-se à venda das terras "que vierem a ser desapropriadas" (art. 4º letra *i*).

VII

Excluída pela Constituição e pela legislação federal mais recentes a possibilidade do Estado expropriar, por "interesse social", invocou o Ex.mo Sr. Governador a lei-geral sobre desapropriação por utilidade pública e o fez, ao que parece, exorbitando de seus poderes.

Em verdade, o art. 5º, letra *i*, do Decreto-lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, *não se aplica a imóveis rurais*, nem permite a desapropriação por utilidade pública para a incorporação dos bens expropriados ao capital de uma sociedade por ações, ainda que de economia mista, porque de cunho privado; não autoriza, outrossim, a revenda a terceiros dos mesmos bens, através da sociedade em causa.

De fato, diz o dispositivo em causa:

"Art. 5º Consideram-se casos de utilidade pública:

.....

i) a abertura, conservação e melhoramento de vias e logradouros públicos; a execução de planos de urbanização; o loteamento de terrenos edificados ou não para sua melhor utilização econômica, higiênica ou estética;

É à propriedade *urbana* que o dispositivo transcrito se refere, inscrito na lei

para atender aos reclamos dos planos urbanísticos das grandes metrópoles.

Seabra Fagundes, cujo comentário à Lei de Desapropriação por utilidade pública (Decreto-lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941) se tornou clássico (*Da desapropriação no Direito Brasileiro.* 1942, *idem,* 2 ed. 1940), comentando todas as hipóteses referidas na letra *i* do art. 5º do preceito legal, invocado pelo Ex.mo Sr. Governador, *resringe-os a prédios urbanos* (p. 98-99, n.os 112-117).

No caso mais genérico de "melhor utilização econômica", diz o ilustre jurista:

"115. A melhor utilização econômica terá lugar quando se faça preciso, sobretudo *nos grandes núcleos de população, solucionar o problema das habitações.* O loteamento de grandes terrenos, permitindo a edificação de grupos de casas residenciais, exprimirá, então, na mais exata medida das palavras o sentido social da propriedade."

Assim também opina Sílvio Pereira em *O poder de desapropriar* (1948), esclarecendo que "o loteamento de terrenos edificados ou não para sua melhor utilização econômica, higiênica ou estética poderia ser incluído como parte do plano de urbanização, *não precisaria ser especificado na alínea i*" (p. 81).

Ildefonso Mascarenhas da Silva, em alentado e erudito volume sobre *Desapropriações por necessidade e utilidade pública* (1947), reportando-se a parecer do Consultor-Geral da República, aprovado pelo presidente da República (PR nº 23.622-46), conclui (p. 220):

"a) que os casos de expropriação são os enumerados pelo legislador, não cumprindo à Administração ampliá-los;

b) que o expropriamento não incluído na enumeração legal será, portanto, ilegítimo;

c) que no poder legislativo estadual não cabe ampliar a enumeração da lei federal ou instituir casos especiais de desapropriação (*Diário Oficial,* de 17 de setembro de 1946, p. 13.010).

Podemos, ainda, acrescentar ao comentário do saudoso professor e jurista que o Consultor-Geral da República, autor do aludido parecer, era então o eminente especialista na matéria — Seabra Fagundes, que esclareceu:

"Nem ao Poder Legislativo estadual é dado ampliar a enumeração federal ou instituir casos especiais de desapropriação. Se o fosse, desvirtuar-se-ia, inteiramente, o sentido federal da legislação sobre a matéria, pondo-a à mercê, e em ponto relevante, *de quantas leis locais se fizessem".*

. . . . . .

Visto sob esse prisma o ato do Governo estadual (Decreto nº 959, de 1944, do Estado de Pernambuco) *é nulo,* pois não se enquadra, tal como foi praticado, em nenhum dos incisos do art. 5º da Lei de Desapropriações" (*Pareceres do Consultor-Geral da República,* fevereiro a setembro de 1946, p. 106; parecer nº 17-P, de 6 de agosto de 1946).

No caso em exame invocou-se a letra *i* do art. 5º do Decreto-lei nº 3.365, de 1941, para possibilitar em *área rural,* intensamente cultivada "a implantação do distrito industrial de Campos; organizou-se sociedade por ações, pessoa jurídica de direito privado, para lhe outorgar a atribuição da implantação e exploração e administração de tais distritos industriais (CODIN); previu-se a incorporação de seu capital com bens expropriados, bem assim *a venda* e o arrendamento a terceiros de tais bens (Decreto estadual nº 13.688, de 19 de novembro de 1968).

A porção da Fazenda Bom Sucesso, declarada de utilidade pública, pertencente a uma pessoa jurídica de direito privado — a Companhia Usina de Açúcar São João (B. Lysandro) S.A., "empresa rural", como tal definida no Estatuto da Terra (Lei federal nº 4.504, de 30 de novembro de

1964) expressamente excluída da desapropriação por interesse social (art. 2º do Decreto-lei federal nº 554, de 25 de abril de 1969) está ameaçada de passar às mãos de outra pessoa de direito privado — CODIN e desta para terceiros, componentes do projetado distrito industrial.

Aquilo que a lei federal não permitiu à União, o estado pretende fazer, com fundamento em dispositivo legal inaplicável à espécie (empresa rural).

Em matéria de desapropriação somente à União cabe legislar (Constituição, art. 8º, XVII, letra *f*); a competência supletiva dos estados não se pode exercer neste particular (§ 2º do citado art. 8º da Constituição).

Como admitir-se a constitucionalidade ou a validade de decreto estadual, com manifesta usurpação da competência federal?

Uma "empresa rural", conforme a definição do Estatuto da Terra (art. 4º, nº VI, da Lei federal nº 4.504, de 30 de novembro de 1964) excluída até da desapropriação por interesse social por disposição expressa de outra lei federal (art. 2º do Decreto-lei nº 544, de 25 de abril de 1969) foi objeto de desapropriação por utilidade pública por ato executivo de Governo *estadual que visa aos imóveis urbanos.* Evidentemente tal ato não deve subsistir por lhe faltar suporte jurídico.

VIII

A "implantação de distritos industriais" em zona rural não está contemplada na enumeração do art. 5º letra *i* do Decreto-lei federal nº 3.365, de 21 de junho de 1941, invocado no ato expropriatório (Decreto nº 14.070, de 9 de junho de 1969); o propósito de incorporar terras cultivadas à propriedade de uma sociedade por ações, ainda que organizada pelo estado, mas de cunho privado, para o fim de revendê-las ou arrendá-las a terceiros, não se coaduna com os preceitos legais invocados pelo Governo estadual. Nem a União poderia fazê-lo, face ao Estatuto da Terra e ao recente Decreto-lei nº 554, de 25 de abril de 1969, art. 2º.

O Ato Institucional nº 9, de 25 de abril de 1969, dando nova redação ao § 5º do art. 157 da Constituição Federal, autoriza ao Presidente da República a delegação para a desapropriação de imóveis rurais por interesse social, sendo-lhe privativa a declaração de zonas prioritárias.

No caso não houve, nem se aludiu a tal delegação; invocou-se o Decreto-lei federal de 1941, aplicável aos prédios urbanos, a desapropriação também não foi baseada no "interesse social", hoje de declaração privativa da União (Decreto-lei nº 554, de 1969).

IX

O vício do ato estadual em exame é o da *incompetência do poder expropriante.* E, como tal, *insanável.*

Contra essa ilegalidade ou abuso de poder cabe o mandado de segurança (Constituição, art. 150, § 21).

Aliás, a matéria suscitada — incompetêncai do poder expropriante — *é exclusivamente de direito,* não envolve questão de fato, e se enquadra segundo a doutrina e a jurisprudência pacífica, no âmbito do mandado de segurança, como garantia constitucional dos direitos individuais (voto do ministro Orozimbo Nonato, *in Revista Forense,* v. 141, p. 122 e seguintes; *idem, Revista Forense,* v. 118, p. 113-115 (*sic*), Seabra Fagundes, *O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário.* 4. ed. p. 26 e seguintes; Celso Agrícola Barbi, *Do mandado de Segurança.* 2. ed. p. 56.

Cumpre, nesse particular, esclarecer que os julgados do egrégio Supremo Tribunal Federal referentes ao descabimento do mandado de segurança são concernentes a

verificação ou não, dos casos de utilidade pública — art. 9º do Decreto-lei nº 3.365, de 1941. (*Revista de Direito Administrativo*, v. 85, p. 181; 3ª Turma v. 91, p. 149).

Em outro julgado do Tribunal Pleno, em grau de embargos estes foram recebidos em parte por unanimidade, para que o Tribunal local julgasse de novo a controvérsia.

O Ministro Victor Nunes, relator do caso, no que foi acompanhado por todos os seus pares, sustentou, então, tese que se ajusta perfeitamente ao caso da presente consulta:

"Se a desapropriação for ilegal cabe mandado de segurança, ou com efeito restaurador, depois de iniciada a execução, ou com efeito preventivo, antes dela. Já assim me pronunciei no recurso de mandado de segurança nº 14.726, em 24 de junho de 1965, embora a conclusão daquele julgado pudesse também ser sustentada com outra fundamentação.

Por outro lado, a "ação direta" a que se refere o art. 20 da Lei de Desapropriação não exclui o mandado de segurança, pois o que caracteriza este remédio processual é haver direito líquido e certo violado ou ameaçado por ato de autoridade" (*Revista de Direito Administrativo*, v. 84, p. 165-167; acórdão do Tribunal Pleno, datado de 18 de outubro de 1965, no recurso extraordinário nº 26.149 — Embargos — Votação unânime).

Em conclusão. O Decreto nº 14.070, de 9 de junho de 1969, do Ex.mo Sr. Governador do Estado do Rio de Janeiro, que declarou de utilidade pública para fins de desapropriação terras da Fazenda Bom Sucesso, "para implantação do distrito industrial) de Campos, não se enquadra no disposto no art. 5º, letra *i*, do Decreto-lei nº 3.365, de 1941, aplicável somente aos terrenos urbanos, infringe outrossim o art. 4º, nº VI, da Lei federal nº 4.504, de 30 de novembro de 1964 (Estatuto da Terra) c/c art. 2º do Decreto-lei federal nº 554, de 25 de abril de 1969).

O ato, por vício de incompetência, configura a ilegalidade e o abuso de poder, cujo remédio está no mandado de segurança (Constituição, art. 150, § 21; *idem*, art. 114, II e III, letras *a*, *e* e *d*, sem prejuízo do disposto no art. 20 do Decreto-lei nº 3.365, de 1941), caso não entenda, o eminente Sr. Governador do Estado de reconsiderá-lo, ante as razões expostas.

É o meu parecer, S.M.J.

Rio de Janeiro, 4 de agosto de 1969.

Carlos Medeiros Silva, Ministro aposentado do Supremo Tribunal Federal.