## *DESAPROPRIAÇÃO POR INTERESSE SOCIAL — COMPETÊNCIA DA UNIÃO — MANDADO DE SEGURANÇA*

*— É admissível o mandado de segurança para declarar a incompetência constitucional do expropriante.*

*— Interpretação do art. 161, § 2º, da Constituição.*

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Estado de Mato grosso *versus* José de Alencar Musa Teles
Recurso extraordinário nº 81 603 — Relator: Sr. Ministro
CORDEIRO GUERRA

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, na conformidade da ata de julgamento e notas taquigráficas, por maioria de votos, em não conhecer do recurso.

Brasília, 1º de junho de 1977. — *Thompson Flores*, Presidente. — *Cordeiro Guerra*, Relator.

RELATÓRIO

*O Sr. Ministro Cordeiro Guerra*: O v. acórdão recorrido, admitindo o Mandado de Segurança como meio hábil para o controle da legalidade do ato expropriatório, nos casos de ação direta, art. 20 do Decreto-lei nº 3 365, de 21.6.1941, concluiu por conceder a segurança pelos seguintes fundamentos, fls. 198-200:

Iremos, pois, agora examinar a questão pertinente à competência para a desapropriação de áreas rurais, à luz da Constituição Federal e das Leis especiais que regulam a matéria, colimando saber se essa intervenção, na espécie, foi legítima.

O art. 161 e o seu § 2º, da Emenda Constitucional nº 1, de 17.10.1969, estabelecem:

"A União poderá promover a desapropriação da propriedade territorial rural, mediante pagamento de justa indenização fixada segundo os critérios que a lei estabelecer, em títulos especiais da dívida pública, com a cláusula de exata correção monetária, resgatáveis no prazo de vinte anos, em parcelas anuais sucessivas, assegurada a sua aceitação, a qualquer tempo, como meio de pagamento até cinqüenta por cento do imposto territorial rural e como pagamento do preço de terras públicas".

§ 2º — *A desapropriação de que trata este artigo 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 exploração contrarie o acima disposto, conforme for estabelecido em lei (O grifo é nosso).

Ao atribuir à União competência exclusiva desse encargo, o legislador falou em imóvel rural como sendo, na precisa definição do art. 5º do Decreto nº 55 891, de 31 de março de 1965, que regulamentou o capítulo I, do Título I e a Seção III do Capítulo IV, do Título II, da Lei nº 4 504, de 30 de novembro de 1963 — Estatuto da Terra: "o prédio rústico, de área contínua, qualquer que seja a sua localização em perímetros urbanos, suburbanos ou rurais dos municípios, que se destine à exploração extrativa, agrícola, pecuária ou agro-industrial, quer através de planos públicos de valorização, quer através de iniciativa privada".

Do confronto dessa definição com a descrição da área mencionada no decreto expropriatório, resulta inquestionável que pelos seus característicos limites e confrontações, a área objeto do decreto reprochado, se ajusta plenamente ao conceito de imóvel rural, dado pelo art. 5º do decreto citado.

Ora, se a competência para desapropriar áreas rurais pertence, exclusivamente à União, os Estados só terão legitimidade ativa para expropriá-las, se investidos da delegação de poderes mencionada no § 4º, do art. 161 da Emenda Constitucional nº 1, de 17.10.1969, que nada mais fez que consagrar o sistema já esposado pela Constituição de 24 de janeiro de 1967, no seu art. 157, III, e §§ 1º e 3º.

Em face do que dispõem os art. 2º do Decreto-lei nº 3 365, de 21.6.1941, e 161 e seu § 2º, da Emenda Constitucional nº 1, de 17.10.1969, podem os Estados desapropriar área rural, apresentando como fundamento a utilidade pública, configurada na letra *e*, do art. 5º da Lei de desapropriação?

Cremos que não, por entendermos que tal fato constituiria um artifício para, rotulando de utilidade pública um motivo de interesse social, permitir que os Estados interviessem na esfera de competência exclusiva da União, até porque o que prevalece é a essência do ato não e a denominação que, eventualmente, possam os interessados atribuir a este.

Sendo a competência expropriante um atributo que decorre da soberania estatal, como quer Manoel de Oliveira Franco Sobrinho, em sua obra *Desapropriação*, p. 18, só no caso do Estado outorgar competência ou delegar poder expresso, é permissível o uso do poder expropriante tudo num regime próprio de competência jurisdicionalizada.

Assim, em não tendo o Estado recebido delegação de poderes da União para

proceder à desapropriação da Gleba *Ariranha*, área rural, nos precisos termos da definição legal, o ato que a desapropriou, por invadir a competência da União é ilegítimo e justifica a intervenção do Poder Judiciário para, com fulcro no princípio do "controle da legalidade do ato" suspendê-lo.

Quanto à infringência dos art. 60 e 62 da Emenda Constitucional nº 1, de 17.10.1969, pelo Decreto Estadual nº 1 747, de 21 de novembro de 1973, temos que ela se configura no exato momento em que o ato expropriatório se materializa, sem que haja por parte do poder expropriante dotação orçamentária para cobrir os encargos da desapropriação.

Como o decreto expropriativo não cuidou de revelar o suporte legal das despesas a serem feitas em face da desapropriação, e as informações prestadas fazem referência à Lei Estadual nº 3 225, de 19 de setembro de 1972 — Lei Orçamentária — que não prevê dotação para as despesas com desapropriação, o decreto expropriatório, mais uma vez, relegou ao olvido.

Concedemos a ordem para declararmos inconstitucional o Decreto Estadual nº 1 747, de 21.11.1973, que desapropriou a Gleba Ariranha.

O Estado de Mato Grosso, inconformado, interpôs, por intermédio do ilustre Procurador-Geral da Justiça do Estado, recurso extraordinário, inadmitido nos seguintes termos (fls. 226-227):

"O Estado de Mato Grosso, representado pelo Doutor Procurador-Geral da Justiça, interpõe recurso extraordinário nos autos do Mandado de Segurança nº 632-Capital, impetrado por José de Alencar Musa Teles e outro, com fulco nas alíneas *a* e *d* do permissivo constitucional, alegando que o acórdão do eg. Tribunal Pleno afrontou os art. 9º e 20 do Decreto-lei nº 3 365, de 21 de junho de 1941, negando vigência, ainda, ao art. 1º do Decreto-lei nº 554, de 25 de abril de 1963, combinado com o art. 161, § 2º da Carta Política Federal. Argüi, ademais, dissídio jurisprudencial com dois arestos simplesmente indicados.

Impugnação dos recorridos às fls. 219 *usque* 225, procurando demonstrar a inadmissibilidade do apelo raro.

O recorrente, Estado de Mato Grosso, se faz representar neste momento processual pelo Chefe do Ministério Público Estadual, que funcionara, eis que se trata de mandado de segurança, como *custos legis* até a decisão, subscrevendo inclusive o acórdão, como se constata à fls. 205.

Será legítima a representação, compatibilizando-se as funções de fiscal da lei com as de procurador judicial de parte?

Ao tratar da legitimação recursal dispõe o vigente Código de Processo Civil:

Art. 499 — O recurso pode ser interposto pela parte vencida, pelo terceiro prejudicado e pelo Ministério Público.

§ 1º — omissis —

§ 2º — O Ministério Público tem legitimidade para recorrer assim no processo em que é parte, como naqueles em que oficiou como fiscal da lei.

Diz José Carlos Barbosa Moreira:

"Assim como a legitimação para agir é condição do exercício regular do direito de ação, e portanto da possibilidade de julgar-se o mérito da causa, analogamente a legitimação para recorrer é requisito de admissibilidade do recurso, que precisa estar satisfeito para que o órgão *ad quem* dele conheça, isto é, o julgue no mérito" (*Comentários* — vol. V. — p. 228, Forense).

Ora, trata-se de mandado de segurança onde obrigatória é a intervenção do Ministério Público como parte pública autônoma — segundo Hely Lopes Meirelles, que aduz: "O dever indeclinável do Mi-

nistério Público é o de manifestar-se sobre o direito pleiteado, podendo opinar pela concessão ou pela denegação da segurança, bem como sobre a regularidade ou irregularidade do processo, segundo a sua convicção pessoal, sem ficar adstrito aos interesses da Administração Pública na manutenção do seu ato" (Mandado de Segurança — fls. 32).

Como conciliar a sua liberdade de convicção com a defesa de uma das partes? Como ser fiscal da lei até o julgamento na instância local, e advogado da Administração daí para diante?

O novo Código de Processo Civil deu contornos mais bem definidos à atuação do Ministério Público atribuindo-lhe expressa legitimidade recursal tanto quando é parte no feito, como também — é a espécie dos autos — quando atua na sua função irrenunciável de fiscal da boa aplicação da lei. Esta função é nitidamente incompatível com a representação judicial do Estado, mormente em mandado de segurança.

Nestes mesmos termos, à fls. 217 surge o Procurador-Geral do Estado, destinatário do ofício ali anexado — ele certamente é o advogado do Estado de Mato Grosso.

Assim entendendo, indefiro *in limine* o apelo extremo, reconhecendo a ilegitimidade de representação, por isso que incompatível é a função do *custos legis* com a de representante judicial da Administração.

Examinando, todavia, os fundamentos do recurso inclinamo-nos pela sua inadmissibilidade, ainda.

O acórdão recorrido, ao invés de contrariar os dispositivos legais apontados, fez sobrelevar a Constituição Federal e a legislação pertinente à desapropriação do imóvel rural, que se situa em órbita diferente.

Conceituado o imóvel rural pela legislação agrária (Decreto nº 55 891, de 31 de março de 1965) e dispondo a Constituição da República em seu art. 161, § 2º que tal propriedade territorial será desapropriada exclusivamente pela União, inevitável seria o reconhecimento da inconstitucionalidade do decreto estadual estampado à fls. 23, conflitante com o mandamento da Lei Maior.

Quanto ao dissídio jurisprudencial o recorrente desatendeu integralmente a *Súmula nº* 291.

Ademais, o acórdão local não examinou se havia ou não motivo de interesse público, mas sim se o ato estava em conformidade com a legislação expropriatória

Isto posto, pelas razões apontadas inicialmente, indefiro o recurso extraordinário, reconhecendo de ofício a ilegitimidade de representação, não competindo ao Ministério Publico recorrer como representante do Estado de Mato Grosso, mas sim em seu próprio nome, como dispõe expressamente a nova Lei Processual Civil".

Subiram os autos em virtude de agravo a que dei provimento para melhor exame.

A Procuradoria-Geral da República opina pelo não conhecimento do apelo, e, se conhecido, pelo improvimento (fls. 246-247).

É o relatório.

VOTO

*O Sr. Ministro Cordeiro Guerra* (Relator): Não conheço do recurso, ainda que se reconhecesse a legitimidade da representação do Estado, pelo seu ilustre Procurador-Geral da Justiça, ou se admitisse o recurso interposto pela Procuradoria-Geral da Justiça como *custos legis* interessada na observância das leis e da Constituição.

De fato, tem a jurisprudência do S.T.F. admitido o mandado de segurança, quando verificados os seus pressupostos, nos casos de ação direta previstos no art. 20 do Decreto-lei nº 3 365, de 21.6.1941, como, ainda, recentemente decidiu o Tribunal Pleno, no Mandado de Segurança nº 19 983, impetrado pelo Estado da Bahia, contra o Governador do Estado de Pernambuco e o Juiz de Direito da Vara dos Feitos da Fazenda Estadual do Recife, e de que foi relator o Ministro Thompson Flores.

O v. acórdão recorrido, de modo incensurável, limitou-se a declarar inconstitucional o Decreto Estadual nº 1 747, de 21.11.1973, que desapropriou a gleba Ariranha, porque a competência para desapropriar imóveis rurais pertence, exclusivamente, à União, e, na hipótese, inocorrente a delegação, admitida, em certos casos, não podia realmente subsistir o decreto expropriatório, face ao disposto no art. 161, § 2º e § 4º, da Constituição Federal.

Esclareça-se, a própria União deve, preliminarmente, delimitar as áreas expropriandas, § 2º, art. 161 da Constituição Federal.

Daí não decorre a conseqüência de que não delimitada a área prioritária por decreto do Poder Executivo, pode o Estado praticar ato estranho à sua competência constitucional.

A Constituição Federal condiciona a expropriação da União à prévia delimitação da área, e, com isto, não abre mão da competência exclusiva da União, antes a restringe, pelo que não permite aos Estados o que nega à União.

Por outro lado, não basta que se invoque, de modo genérico, o art. 5º do Decreto-lei nº 3 365, de 21.6.1941, para legitimar o procedimento do Estado, em áreas territoriais rurais, onde a expropriação é de competência exclusiva da União.

O decreto impugnado, manifestamente, visou dirimir questões de terras objeto de ações judiciais, e não realizar obras públicas, como se verifica de sua simples leitura, fls. 23.

A evidencia o julgado recorrido não afrontou a Carta Magna, ou discrepou da jurisprudência desta Corte, antes, deu-lhes exata obediência.

VOTO

*O Sr. Ministro Cunha Peixoto*: Sr. Presidente. No tocante à acumulação de funções de procurador e advogado, não vejo incivilidade. Não há, na Constituição brasileira, dispositivo que impeça o membro do Ministério Público de exercer a advocaria. Esta matéria é de lei local e, se o Procurador interpôs o recurso extraordinário, presume-se acumular ele, em Mato Grosso, as duas funções no Estado.

Relativamente à matéria da desapropriação, é hoje disciplinada pelos art. 153, § 22 e 161 da Constituição.

Pelo primeiro, permite-se a desapropriação por interesse público ou interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro, ressalvado o disposto no art. 161, que trata da desapropriação com objetivo de se proceder à reforma agrária.

Daí termos três Leis, principais, sobre desapropriação. A primeira, de nº 3 365, de 21 de junho de 1941, que dispõe sobre a desapropriação para utilidade pública. A segunda, de nº 4 132, de 10 de setembro de 1962, que regula a desapropriação por interesse social; e a terceira, o Decreto-lei nº 554, que disciplina a desapropriação de imóveis rurais para fins de reforma agrária.

Além dessas, ainda temos a Lei nº 3 833, de 8 de dezembro de 1960, que não interessa à argumentação, porque é específica para as desapropriações por in-

teresse público para a execução de obras no polígono das secas.

Das três primeiras, as de nº 3 365 e nº 4 132 não trazem nenhuma restrição, de modo que podem ser utilizadas por qualquer entidade pública e em relação a qualquer bem, móvel ou imóvel, urbano ou rural.

Manoel de Oliveira Franco Sobrinho, em sua obra sobre desapropriação, pergunta se, além da União, outras entidades administrativas podem desapropriar por interesse social; e responde que sim, obedecidas as regras do Decreto nº 3 365 e da Lei nº 4 132, isto é, mediante pagamento prévio e em dinheiro.

A exceção se prende à desapropriação para fins de reforma agrária, quando o pagamento é feito em apólices e a prazo, regalias privativas da União.

Por estes motivos, *data venia* do eminente relator, conheço do recurso e dou-lhe provimento.

EXTRATO DA ATA

RE nº 81 603 — MT — Rel., Ministro Cordeiro Guerra. Recte., Estado de Mato Grosso (Adv., Antônio Hans). Recdo., José de Alencar Musa Telles (Adv., Antonino Moura Borges).

Decisão: Pediu vista o Ministro Moreira Alves, após os votos do Ministro *Cunha Peixoto*, conhecendo e dando provimento ao recurso.

Presidência do Sr. Ministro Djaci Falcão. Presentes à Sessão os Srs. Ministros Eloy da Rocha, Thompson Flores, Bilac Pinto, Antonio Neder, Xavier de Albuquerque, Rodrigues Alckmim, Leitão de Abreu, Cordeiro Guerra, Moreira Alves e Cunha Peixoto. Procurador-Geral da República, o Dr. Henrique Fonseca de Araújo.

VOTO (VISTA)

*O Sr. Ministro Moreira Alves*: Pelo exame dos autos verifico que a Procuradoria-Geral da Justiça, no Estado de Mato Grosso, além de desempenhar as funções de Ministério Público, representa judicialmente o Estado, na segunda instância. Assim sendo, e à semelhança do que ocorre com o Ministério Público Federal (que igualmente acumula as duas funções), pode o órgão exercer, no mesmo processo, as duas atribuições que a lei lhe confere.

Ultrapassada essa preliminar, acompanho o eminente relator, pela consideração de que, no caso, embora o decreto expropriatório aluda à utilidade pública, e declare que a desapropriação se fará para os fins do art. 5º do Decreto-lei nº 3 365/1941, sem especificar qual das suas letras, em realidade ele visa a dirimir conflitos que têm dado margem a ações judiciais em curso, o que vem obstando ao desenvolvimento da região. Trata-se, portanto, inequivocamente de questão vinculada à ordem econômica e social. Em assim sendo, aplica-se o art. 161 da Emenda Constitucional nº 1, de 1969, que, para os fins previstos no artigo anterior (vinculação que vinha expressa no § 1º do art. 157 da Constituição de 1967, o qual corresponde ao *caput* do art. 161 da Constituição atual, com a diferença de que, neste, a vinculação é apenas implícita), tornou privativa da União Federal a competência para promover desapropriações da propriedade territorial rural. É óbvio que não se incluem, nesse âmbito, as desapropriações por necessidade ou utilidade pública, pois, se assim fosse, os Estados e Municípios não mais poderiam desapropriar áreas rurais para, por exemplo, a construção de estradas. A restrição se prende à finalidade da desapropriação, finalidade essa que justifica, também, a

modalidade de pagamento admitida em tais hipóteses.

Saliento, por fim, que foi o próprio acórdão recorrido que, interpretando o decreto expropriatório, reconheceu que, sob o rótulo de utilidade pública, a desapropriação se fazia por motivo de interesse social. Diz o acórdão (fls. 199):

"Cremos que não, por entendermos que tal fato constituiria um artifício para, rotulando de utilidade pública um motivo de interesse social, permitir que os Estados interviessem na esfera de competência exclusiva da União, até porque o que prevalece é a essência do ato e não a denominação que, eventualmente, possam os interessados atribuir a este".

CONFIRMAÇÃO DE VOTO

*O Sr. Ministro Cunha Peixoto*: Sr. Presidente, hoje, no Brasil, todos nós sabemos, a desapropriação se funda em dois dispositivos constitucionais: os art. 153, § 2º, e 161. O art. 153, § 2º, trata da desapropriação por interesse público e interesse social, e o art. 161, para se proceder à reforma agrária.

Estes dispositivos constitucionais foram regulamentados também por três leis. A primeira, a Lei nº 3 365, que é de 1941, trata da desapropriação apenas por interesse público; depois vieram o Decreto-lei nº 4 132, que disciplina a desapropriação por interesse social, e o Decreto-lei nº 554, que se refere à desapropriação para reforma agrária.

Quanto à primeira e à segunda, expressou-se, aliás perguntando e respondendo, Manoel Franco de Oliveira: as entidades menores, Estados ou Municípios, podem fazer a desapropração por interesse público ou por interesse social? E responde afirmativamente, exceto quanto ao art. 161, disciplinado pelo Decreto-lei nº 554, mas isto porque, de acordo com o art. 161, a desapropriação para reforma agrária tem objetivos e condições especiais, inclusive o pagamento, que se faz em vinte anos e em títulos da dívida pública, com correção monetária.

Então, qualquer desapropriação, mesmo de terra, se não tiver dentro do Decreto-lei nº 554, isto é, pagamento em vinte anos, e em títulos da dívida pública, a meu ver, e *data venia* dos eminentes Ministros Cordeiro Guerra e Moreira Alves, pode também ser feita pelo Estado, razão porque, *data venia* de S. Exas., mantenho meu voto.

EXPLICAÇÃO

*O Sr. Ministro Moreira Alves*: Sr. Presidente, peço a palavra para dar uma explicação ao eminente Ministro Cunha Peixoto.

Na Constituição de 1969, o art. 160, que inicia o título *Da Ordem Econômica e Social* declara:

"A ordem econômica e social tem por fim realizar o desenvolvimento nacional e a justiça social, com base nos seguintes princípios:

. . . . . .

. . . . . .

*III — Função social da propriedade;*

Depois, vem o art. 161, com este teor:

"A União poderá promover desapropriação..."

Hoje não há, expressamente, a ligação do art. 161 com o art. 160, mas, na Constituição de 1967, existe vinculação expressa entre os dois dispositivos correspondentes e esses.

O art. 157, da Constituição de 1967, que foi desdobrado em dois artigos na Constituição de 1969, declarava o seguinte:

"A ordem econômica e social tem por fim realizar a justiça social, com base nos seguintes princípios:

. . . . . .

. . . . . .

III — função social da propriedade;"

Depois rezava:

§ 1º — "Para os fins previstos neste artigo, a União poderá promover a desapropriação..."

E os §§ 1º, 2º, 3º, 4º, e 5º, nada mais são do que hoje o 161, *caput*, §§ 1º, 2º, 3º, 4º e 5º.

Na Constituição de 1969 tentou-se melhorar a redação, porque são duas normas diferentes. Uma enuncia os princípios relativos à Ordem Econômica e Social, e a outra disciplina a desapropriação para alcançar os objetivos traduzidos nesses princípios.

A redação da Constituição de 1967 tinha, porém, uma vantagem: a de vincular expressamente a desapropriação a esses objetivos, declarando que só a União poderia realizá-la.

Partindo desse elemento histórico, cheguei à conclusão de que o sistema continua o mesmo na Constituição de 1969. E que o art. 161 não visa apenas a excepcionar em virtude da forma de pagamento, demonstra o seu § 4º:

"A indenização em título somente será feita quando se tratar de latifúndio, como tal conceituado em lei, excetuadas as benfeitorias necessárias e úteis, que sempre serão pagas em dinheiro."

*O Sr. Ministro Cunha Peixoto*: Exatamente porque é para reforma agrária.

*O Sr. Ministro Cordeiro Guerra* (Relator): V. Exa. dá licença de um adminículo?

Levei em conta o próprio texto constitucional que diz que é privativo da União. Naturalmente, não me lembro mais de todos os argumentos, mas...

*O Sr. Ministro Moreira Alves*: Este art. 161, que reproduz o § 1º do art. 157 da Constituição de 1967, está, a meu ver, intimamente entrosado com o *caput* do anterior, o 160, tanto que seu texto não o restringe à desapropriação para reforma agrária.

Em verdade, a União quis reservar para si, não apenas a desapropriação para reforma agrária — que, sem dúvida, é objetivo principal — mas também a que diz respeito à consecução das finalidades da Ordem Econômica e Social, e isso para impedir que cada um dos Governadores dos Estados faça desapropriações por interesse social, para atender a motivos de ordem política local que sejam contrários ao interesse do País.

*O Sr. Ministro Cordeiro Guerra* (Relator): A competência da União é categórica.

*O Sr. Ministro Moreira Alves*: Sim.

*O Sr. Ministro Cunha Peixoto*: É por causa da forma de pagamento.

*O Sr. Ministro Moreira Alves*: Se esse fosse o motivo, não precisaria haver a previsão constitucional de decreto federal para a determinação de zonas prioritárias.

*O Sr. Ministro Cunha Peixoto*: Precisaria porque o § 22 do art. 153, da Constituição de 1969, diz ser prévio o pagamento e justo o preço. Aqui se paga, não previamente, mas posteriormente, em 20 anos, e não em dinheiro de contrato.

V. Exa. há de convir que precisava de um texto expresso na Constituição.

*O Sr. Ministro Moreira Alves*: Precisaria de texto autônomo, como é o art. 161, para vincular a desapropriação aos objetivos do art. 160. Não fora assim, e para o efeito pretendido por V. Exa., bastaria uma complementação ao § 22 do art. 153.

Sr. Presidente, eram estes os esclarecimentos que queria prestar.

EXTRATO DA ATA

RE nº 81 603 — MT — Rel., Ministro Cordeiro Guerra. Recte., Estado de Mato Grosso (Adv., Antônio Hans). Recdo., José

de Alencar Musa Telles (Adv., Antonino Moura Borges).

Decisão: Pediu vista o Ministro Bilac Pinto, após os votos dos Ministros Relator e Moreira Alves, não conhecendo, e do Ministro Cunha Peixoto, conhecendo e dando provimento ao recurso. Ausentes, ocasionalmente, os Ministros Xavier de Albuquerque e Djaci Falcão. Presidência do Ministro Thompson Flores.

Presidência do Sr. Ministro Thompson Flores, na ausência ocasional do Sr. Ministro Djaci Falcão. Presentes à Sessão os Senhores Ministros Eloy da Rocha, Bilac Pinto, Antonio Neder, Xavier de Albuquerque, Rodrigues Alckmim, Leitão de Abreu, Cordeiro Guerra, Moreira Alves e Cunha Peixoto. Procurador-Geral da República, o Dr. Henrique Fonseca de Araújo.

VOTO (VISTA)

*O Sr. Ministro Bilac Pinto*: Trata-se de mandado de segurança impetrado para o efeito de anular o Decreto nº 1 747, de 21.11.1973, baixado pelo Senhor Governador de Mato Grosso, no qual foi declarada a utilidade pública, para efeitos de desapropriação, do imóvel rural — Gleba Ariranha ou Fazenda do mesmo nome que nele vem descrito.

Entre as impugnações à legitimidade do decreto citado é argüida a incompetência do Estado para desapropriar área rural, pelos motivos constantes do Decreto, dado que, na espécie, a competência da União é exclusiva.

Deter-me-ei, de início, nessa alegação dos recorridos. Para esse efeito, torna-se necessário distinguir a desapropriação *por necessidade pública* ou *por utilidade pública* da 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 desapropriação *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 firmada no art. 147, da Constituição de 1946, a Lei nº 4 132, de 1.9.1962, ao conceituar os casos de expropriação *por interesse social* teve em vista sua destinação como instrumento da promoção da justa distribuição da propriedade e 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 chama-

dos problemas sociais, isto é, aqueles diretamente atinentes às classes pobres, aos trabalhadores e à massa do povo me geral, pela melhoria das condições de vida, pela mais equitativa distribuição de 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 do Direito Administrativo,* XIV, p. 3-4). No mesmo sentido: Carlos Medeiros 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 seis parágrafos para possibilitar a inserção do Instituto no *Estatuto da Terra* (Lei nº 4 504, de 30.11.1964).

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 parágrafo terceiro do art. 157, 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 parágrafo segundo, do art. 161, que a desapropriação por interesse social da propriedade territorial rural é da exclusiva competência da União. Permite, porém, no parágrafo quarto 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.

Ditas essas palavras, passarei ao exame da espécie.

O decreto expropriatório matogrossense, no seu preâmbulo, aponta como causas determinantes da expropriação:

"... os repetidos conflitos relativos à posse e domínio do imóvel denominado "Gleba Ariranha ou Fazenda Ariranha", no município de Alto Araguaia, têm violado os mais legítimos interesses do Estado, face a ação deletéria de indivíduos inescrupulosos, causadores de constante intranqüilidade naquela área; ... as dúvidas existentes quanto à legitimidade dos inúmeros títulos que têm ensejado uma série de ações judiciais que se processam nas Comarcas de Cuiabá e Alto Araguaia; ... que esses conflitos vêm de há muito obstando o desenvolvimento da região;" (fls. 23).

Quanto ao destino a se dado ao imóvel, o decreto apenas se reporta aos fins previstos no art. 5º, do Decreto-lei nº 3 365, de 21 de junho de 1941 (Lei de Desapropriação), sem especificar, entretanto, a qual das dezesseis hipóteses enumeradas no texto do art. 5º citado se reporta o Poder Executivo.

Essa omissão importa na não indicação do destino a ser dado ao imóvel.

Por igual, não poderemos tomar como razão da utilidade pública, para efeito de desapropriação, os fatos mencionados nos "considerando" do decreto, pois eles não se ajustam à enumeração legal feita no art. 5º, do Decreto-lei nº 3 365, de 21 de junho de 1941.

Esse vício do decreto deve ser considerado para o efeito de se apreciar sua legitimidade.

O eminente Seabra Fagundes, em parecer emitido como Consultor-Geral da República, sustentou que os casos de desapropriação enumerados pelo legislador não podem ser ampliados pela administração, e, ainda, que ...

"*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 6.8.1946)."

Sob o aspecto focalizado, portanto, parece evidente a ilegitimidade do Decreto.

Caso se considere que, na espécie, a desapropriação impropriamente qualificada como motivada pela *utilidade pública* tem seu fundamento no "interesse social", outro obstáculo surge ao reconhecimento de sua legitimidade.

Com efeito, nos acórdãos proferidos no RMS 14 656-RS — Relator Ministro Gonçalves de Oliveira (*R.T.J.* 46/287), e na Representação nº 718-RN — Relator Ministro Thompson Flores (*R.T.J.* 50/3), foi reconhecida a competência privativa da União para promover desapropriação por "interesse social" de imóveis rurais.

Devo, por fim, examinar o principal fundamento do recurso, que é a divergência com os acórdãos desta Corte, nos quais se afirmara que em mandado de segurança não se pode discutir os critérios de necessidade ou utilidade pública ou de interesse social que informam decretos expropriatórios.

Na espécie, entretanto, não se discute a razão da utilidade pública e sim a ilegalidade do ato expropriatório. A esse propósito, o ilustre Ministro Victor Nunes Leal, como relator do RE nº 26 149 (Embargos), sustentou, com apoio unânime de seus pares:

"*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 14 626, em 24.6.1965, 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 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,* vol. 84, p. 165-167; Acórdão do Tribunal Pleno, datado de 18.10.1965, no RE nº 26 149 — Embargos — Votação unânime)."

Convém recordar, finalmente, que em casos recentes, análogos ao que ora se discute, um do Pleno (RE nº 78 229-GB — Relator Ministro Rodrigues Alckmim), outro da Primeira Turma (RE nº 76 296 — por mim relatado), foi examinado o cabimento do mandado de segurança para a apreciação da lei ou decreto que decla-

ra de utilidade pública certo bem, para fins de desapropriação.

Pelo exposto, não conheço do recurso.

VOTO (VISTA)

*O Ministro Eloy da Rocha*: De acordo com o eminente Relator, não conheço do recurso.

EXTRATO DA ATA

RE 81 603 — MT — Rel., Ministro Cordeiro Guerra. Recte., Estado de Mato Grosso (Adv., Antônio Hans). Recdo., José de Alencar Musa Telles (Adv., Antonino Moura Borges).

Decisão: Pediu vista o Ministro Eloy da Rocha, após os votos dos Ministros Relator, Moreira Alves, Bilac Pinto, Leitão de Abreu, Rodrigues Alckmim, Antonio Neder, Xavier de Albuquerque e Thompson Flores, não conhecendo, e o Ministro Cunha Peixoto, conhecendo e dando provimento ao recurso.

Presidência do Sr. Ministro Djaci Falcão. Presentes à Sessão os Srs. Ministros Eloy da Rocha, Thompson Flores, Bilac Pinto, Antonio Neder, Xavier de Albuquerque, Rodrigues Alckmim, Leitão de Abreu, Cordeiro Guerra, Moreira Alves e Cunha Peixoto. Procurador-Geral da República, o Dr. Henrique Fonseca de Araújo.

EXTRATO DA ATA

RE nº 81 603 — MT — Rel., Ministro Cordeiro Guerra. Recte., Estado de Mato Grosso (Adv., Antônio Hans). Recdos., José de Alencar Musa Telles (Adv., Antonino Moura Borges).

Decisão: Não conheceram do Recurso, vencido o Ministro Cunha Peixoto. Não tomou parte no julgamento o Ministro Djaci Falcão. Tribunal Pleno.

Presidência do Sr. Ministro Carlos Thompson Flores. Presentes à Sessão os Srs. Ministros Eloy da Rocha, Djaci Falcão, Bilac Pinto, Antonio Neder, Xavier de Albuquerque, Rodrigues Alckmim, Leitão de Abreu, Cordeiro Guerra, Moreira Alves e Cunha Peixoto. Procurador-Geral da República, o Prof. Henrique Fonseca de Araújo.