DESAPROPRIAÇÃO — ÁREA RURAL — URBANIZAÇÃO — REVENDA — COMPETÊNCIA DA UNIÃO

— A expropriação de terras pertencentes a uma empresa rural para fins de desenvolvimento econômico, caracteriza-se especificadamente uma das hipóteses do art. 157 da Constituição.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Wagih Assad Abdalla *versus* Prefeitura Municipal de Campinas
Recurso Extraordinário nº 78 501 — Relator: Sr. Ministro
BILAC PINTO

RELATÓRIO

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 maioria de votos, conhecer do recurso e dar-lhe provimento.

Brasília, 31 de maio de 1977. *Eloy da Rocha,* Presidente. *Bilac Pinto,* Relator para o Acórdão.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Rodrigues Alckmin: 1. Leio o relatório que se encontra à fls. 203:

"O Espólio de Wagih Assad Abdalla e a meeira do mencionado espólio impetram a presente segurança preventiva contra ato do Prefeito Municipal de Campinas, alegando que são proprietários do imóvel denominado "Fazenda Santa Bárbara", regularmente cadastrado no INCRA como empresa rural, ocorrendo que, no dia 28.9.1971, o impetrado expediu o Decreto nº 3 925, declarando de utilidade pública grande parte desse imóvel para o efeito de permitir sua desapropriação, a pretexto de ser necessária à execução do plano de urbanização e ao loteamento para revenda a indústrias interessadas. Esse ato, porém, é manifestamente inconstitucional, pois que, dada a natureza do imóvel em questão, a possibilidade de declarar de utilidade pública e de desapropriar pertence à União, ou a quem esta delegar seus poderes (art. 161 e seus parágrafos da Constituição Federal). Além disso, qualquer plano visando a loteá-lo deveria ser submetido à prévia aprovação do Ministério da Agricultura (art. 61 da Lei nº 4 504/64 e art. 16 do Decreto-lei nº 57), o que deixou de ser feito assim se tornando impossível a execução do loteamento. E não é só: o Decreto-lei nº 3 365, de 1941, não permite a desapropriação para posterior revenda. Aliás, se efetivada qualquer alienação do bem expropriado, e mesmo a cessão ou uso, por qualquer título, ocorreria desvio da finalidade do ato. De resto, segundo tudo indica, o impetrado parece ter tido em vista entravar negócio comercial que os impetrantes estavam entabulando, pois que unicamente o imóvel de propriedade deles é que foi declarado de utilidade pública e não os pertencentes aos vizinhos, muito embora o preconizado parque industrial reclame uma extensão de terras bem mais ampla para vir a ser instalado.

Por tais razões, os impetrantes pedem que seja declarado nulo e sem qualquer efeito o ato expropriatório, dada a sua evidente inconstitucionalidade e ilegalida-

de, com a decretação da insubsistência de qualquer medida decorrente de ação expropriatória que possa ser ajuizada pela Prefeitura Municipal, deferindo-se liminarmente a medida."

2. A segurança foi denegada em ambas as instâncias locais, o que ensejou o presente recurso extraordinário pelas letras *a* e *d*. Alega-se contrariedade ao art. 161, §§ 1º-5º e 153, § 22, da Constituição Federal; aos art. 2º, 4º, VI, e 61 da Lei nº 4 504/1964; e ao art. 16 do Decreto-lei nº 57/66; ao art. 4º, VI, do Decreto-lei nº 554, de 1969 e ao art. 5º, *i*, do Decreto-lei nº 3 365/41. E alega-se também dissídio de julgamento (*RTJ* 50/33, 46/287, 40/98, 57/46).

3. O recurso fai admitido e regularmente processado opinando a Procuradoria-Geral da República, em parecer da lavra do então Procurador e hoje eminente Ministro José Fernandes Dantas, pelo não conrecimento ou pelo não provimento dele.

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Rodrigues Alckmin (Relator): 4. Leio a fundamentação da sentença, que denegou a segurança impetrada:

"O § 22, do art. 153 da Constituição de 1969 assim se enuncia:

"É assegurado o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública ou interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro, ressalvado o disposto no art. 161 ..."

Esse último dispositivo reserva à competência exclusiva da União a faculdade de promover a desapropriação da propriedade territorial rural, dentro das zonas prioritárias delimitadas por decreto do Poder Executivo e cuja forma de exploração contrarie o que for disposto em lei, observados determinados critérios constitucionais, facultando-se ao Presidente da República a delegação de atribuições para a desapropriação.

Pois bem, muito embora a CF de 1969 não diga de forma expressa, tal como acontecia com a CF de 1967 (§ 5º do art. 157), a desapropriação de que trata o art. 161 tem vista a implantação da reforma agrária.

Isto porque, em primeiro lugar, o texto em exame se localiza no título que trata da ordem econômica e social, logo em seguida a um dispositivo de feição programática onde há uma declaração de princípios que deverão inspirar aquela ordem.

Por outro lado, a propriedade rural, quando apreciada pelo prisma da ordem econômica e social, só interessa no sentido de ser alterada a sua estrutura, para permitir a valorização do trabalho, a realização de sua função social ou a expansão das oportunidades de emprego produtivo.

A isso se deve acrescentar que a referência a "zonas prioritárias" (§ 2º, do art. 161) indica a mesma intenção, pois que o Plano Nacional de Reforma Agrária sempre consignará a delimitação de tais zonas (art. 34 do Estatuto da Terra).

E a faculdade de desapropriar para a implantação da reforma agrária deve ser conciliado com o mesmo poder que hão de ter os Estados-membros e os Municípios de desapropriar por qualquer dos motivos previstos na Constituição, mesmo quando a desapropriação tenha por objeto imóveis rurais e desde que o seu exercício não implique na invasão daquela competência privativa.

Essa conclusão decorre da própria letra do § 22, do art. 153, uma vez que ali não se faz qualquer ressalva. Demais, o entendimento em sentido contrário importaria na supressão das autonomias locais,

o que é contraditório com o disposto no art. 1º de que o Brasil é uma República Federativa ou com o enunciado no art. 15 de que o Município é autônomo.

Sabe-se, porém, que a desapropriação não constitui um ato instantâneo. Por isso mesmo Hely Lopes Meirelles ensina que "enquanto o expropriante não estiver regularmente imitido na posse da coisa expropriada, o proprietário pode usar dela em toda a uma plenitude de seu domínio, sendo-lhe lícito, inclusive, construir sobre o terreno declarado de utilidade pública, porque o decreto de desapropriação não tem o condão de impedir o exercício do direito de propriedade. No poder de desapropriar não se contém o de congelar a propriedade particular ao talante da Administração, uma vez que a Constituição só legitima a desapropriação mediante prévia e justa indenização em dinheiro" (*Direito Municipal*, vol. I. p. 246). É pela mesma razão que o art. 10, do Decreto-lei nº 3 365/1941, diz que:

"A desapropriação deverá *efetivar-se* mediante acordo ou *intentar-se* judicialmente dentro de cinco anos..."

Destarte, é necessário fazer uma distinção entre o decreto expropriatório e o ato ou atos tendentes à sua efetivação.

Pois bem, o Decreto-lei nº 57, de 1966, estabelece que:

"Os loteamentos das áreas situadas fora da área urbana, referidos no § 2º, art. 32 da Lei nº 5 172, só serão permitidos quando atendido o disposto no art. 61 da Lei nº 4 504, de 30.11.1964" (cf. art. 16), ou seja, exame pelo INCRA e aprovação pelo Ministério da Agricultura, donde se infere que, tratando-se de imóvel rural, ainda que situado na zona urbanizável ou de expansão urbana, a *efetivação* de sua desapropriação ficará na dependência de ser essa cautela observada.

O Município e o Estado-membro, portanto, atendendo a critérios de conveniência ou oportunidade locais, não estão inibidos de expedir o decreto expropriatório, mas não lhes será lícito, quando tenham em vista destinar a loteamentos os imóveis expropriados (para fins estranhos à reforma agrária), efetivar desde logo a desapropriação, sem antes submeter o plano de loteamento à aprovação dos órgãos competentes.

E a exigência da lei federal é razoável, porque em determinadas circunstâncias poderá ocorrer a hipótese de o interesse local dever ceder a interesses de ordem nacional de maior relevância.

Com efeito, admite-se o caso de a desapropriação ter por objeto um imóvel rural destinado à produção de sementes de uma espécie cereal resistente a determinada moléstia.

Entre o interesse local de ver eventualmente instalado o seu distrito industrial e o interesse nacional de ordem econômica e social referente à produção daquela espécie de cereal, cumpre sem dúvida que se dê primazia ao último. E o órgão central competente (INCRA e Ministério da Agricultura) é que estará melhor habilitado a apreciar a matéria pelo seu mais elevado prisma.

Repetindo, é preciso deixar bem claro que a simples declaração de utilidade pública de uma propriedade rural, encarada como empresa destinada à exploração de qualquer atividade que lhe seja própria, não acarreta qualquer prejuízo ao exercício dessa atividade. E ao mesmo tempo, permitindo-se ao Município ou ao Estado-membro que faça essa declaração, independentemente da cautela prevista no art. 61 da Lei nº 4 504, estará sendo garantido o exercício de uma faculdade que atenderá a critérios de oportunidade e conveniência locais, critérios esses que não podem ser desprezados num país de vastidão continental e cuja conciliação com os superiores interesses nacionais será

feita por órgãos centrais encarregados dessa tarefa (o INCRA e o Ministério da Agricultura).

Dir-se-á, então, que a industrialização de uma determinada zona não importa na sua desruralização. E isso só é exato em parte, pois que cumpre distinguir entre indústrias.

Assim, por exemplo, não se fará a industrialização de determinada área com a instalação de uma usina de açúcar, que reclama a proximidade de grandes canaviais, tratando-se, portanto, de uma agro-indústria. Há outras, porém, cujo funcionamento se subordina entre outros requisitos à existência de mão-de-obra da população urbana e de uma infra-estrutura de serviços públicos que não costumam existir na zona rural. Serão indústrias urbanas.

De outra parte, se a desapropriação é para revenda, a efetivação dessa finalidade não se assimila a desvio, configurando, muito pelo contrário, preenchimento regular de seu objetivo. É, aliás, da prática diária a desapropriação para loteamento e construção de casas populares a serem vendidas às classes menos favorecidas.

Nem se diga que o caso não se assimila a qualquer das hipóteses de desapropriação previstas pelo Decreto-lei nº 3 365, pois a alínea *i*, de seu art. 5º, considera espécie de utilidade pública a execução de *planos de urbanização* e o loteamento de terrenos edificados ou não para a sua *melhor utilização econômica.*

Ora, o decreto impugnado é expresso no sentido de que a área em questão se destina à execução do "plano de urbanização e ao loteamento para revenda a indústrias interessadas..." (art. 1º).

O pretendido, portanto, é a *urbanização* da área e o seu *subseqüente loteamento* para uma melhor (melhor do ponto de vista do administrador) utilização econômica."

5. Diante desses fundamentos, ponderou a douta Procuradoria-Geral da República:

"Denegou-se o mandado de segurança (fls. 284), via do qual o expropriado perseguiu a declaração de nulidade do decreto municipal que desapropriou, parcialmente, uma fazenda de sua propriedade. Daí o extraordinário (fls. 291), com forro nas letras *a* e *d*, em sustentação da argüida nulidade do ato expropriatório, porque: *a*) seria privativo da União o poder de desapropriar imóvel rural, segundo o interesse social tratado no art. 161, §§ 1º e 2º da CF, e Lei nº 4 504/1964 (Estatuto da Terra), não cabendo, no caso, a invocação do Decreto-lei nº 3 365/1941, aplicável apenas aos imóveis urbanos; e *b*) destinada à urbanização e posterior *revenda* em *lotes*, haveria desvio da finalidade da área desapropriada, com ofensa, pois, ao preceito constitucional, na recomendação do destino de utilidade pública a ser dada ao imóvel.

2. A essas questões o v. acórdão recorrido respondeu com precisão. Não há confundir-se a desapropriação específica tratada pelo art. 161 e §§, da Constituição, com aquela genericamente cuidada pelo seu art. 153, § 22. A só circunstância da qualificação rural do imóvel não tolhe o poder de desapropriação por utilidade pública, por qualquer das pessoas de direito público. Isso apenas influi quanto à finalidade da desapropriação, isto é, quando destinada à reforma agrária, em nome do interesse social que reveste a exploração da propriedade rural. Da utilidade pública que norteia a desapropriação em geral, não refogem, porém, as áreas rurais, tanto se recomendem os motivos do interesse público sobreposto ao direito de propriedade, para tanto se exigindo apenas a prévia e justa indenização em dinheiro.

No caso dos autos, portanto, inatacável se oferece o ato desapropriatório, por esse

ângulo da competência, conforme bem o disse o v. acórdão recorrido.

Por outro lado, realmente não importa à validade do ato malsinado o suscitado desvio de finalidade. Se a municipalidade se propõe à urbanização da dita área rural, destinando-a à departamentação urbana pela localização específica do setor industrial da cidade, parece certo que nessa motivação se sobressai a utilidade pública, conforme o pressuposto constitucional. A indispensável urbanização da área corresponde, sem dúvida, ao fim que interessa ao Município para o seu desenvolvimento econômico. E, quando cumprida essa destinação, por sinal que muito onerosa das rendas públicas, natural e lícito será a revenda da área loteada, em compensação das despesas e cobrança dos benefícios a serem auferidos por particulares que ali se instalem com suas indústrias. A viabilidade dessa hipótese, antes de configurar desvio ilícito da finalidade da desapropriação, constitui ressarcimento dos gastos públicos, tal como expressamente previsto no art. 5º, *i*, do Decreto-lei nº 3 365/1941.

4. Assim, o que se infere dos brilhantes fundamentos do v. acórdão recorrido é a fidelidade da interpretação dispensada aos preceitos constitucionais cotejados. Esse exato posicionamento da matéria, por sua vez, nada contraria os precedentes invocados, versantes de tema que nada tem a ver com a espécie dos autos."

6. Acolho a fundamentação do parecer. Tenho como exato que não estão Estados e Municípios, obviamente, impedidos de desapropriar áreas rurais (como se farão estradas vicinais?) e que nada tem com a espécie do art. 161 da Constituição Federal, que se refere à expropriação de áreas rurais para a realização dos fins a que visa a ordem econômica e social, com base nos princípios constantes do art. 160 da mesma Constituição. Outro, é, porém, o caso dos autos em que o decreto expropriatório se fundou no art. 5º, letra *i*, do Decreto-lei 3 365, de 1941 (plano de urbanização) e no art. 4º do mesmo diploma, no tocante de revenda de lotes a indústrias. E sob este último aspecto, impossível seria a indispensável disciplina de aglomerados urbanos, através de plano diretor, sem que se pudesse fazer, como previsto em lei, a urbanização de áreas, urbanização que compreende a venda de lotes.

Por essas razões, não conheço, preliminarmente, do presente recurso.

EXTRATO DA ATA

RE 78 501 — SP — Rel., Ministro Rodrigues Alckmin. Recte., Wagih Assad Abdalla (Adv., Geraldo Baraldi). Recda., Prefeitura Municipal de Campinas (Advs., Luiz Carlos Pujol e Carlos Robichez Penna).

Decisão: Adiado o julgamento, por haver pedido vista o Ministro Bilac Pinto, depois do voto do Relator que não conhecia do recurso. Ausentes, justificadamente, os Senhores Ministros Antonio Neder e Cunha Peixoto.

Presidência do Sr. Ministro Eloy da Rocha. Presentes à Sessão os Srs. Ministros Bilac Pinto e Rodrigues Alckmin. Ausentes, justificadamente, os Srs. Ministros Antonio Neder e Cunha Peixoto. Subprocurador-Geral da República, o Dr. Antônio Torreão Braz.

Brasília, 10 de dezembro de 1976. *Antônio Carlos de Azevedo Braga*, Secretário.

VOTO

O Sr. Ministro Bilac Pinto: Trata-se de mandado de segurança impetrado contra o ato do Prefeito Municipal de Campinas, que declarou de utilidade pública, para fins de desapropriação, diversas áreas de

terrenos da Fazenda Santa Bárbara, para a constituição de Distrito Industrial. Pretende a Prefeitura de Campinas urbanir, lotear e revender ditos lotes a indústrias interessadas.

A segurança foi negada pelo Egrégio Segundo Tribunal de Alçada Civil de São Paulo, que confirmou a decisão de primeiro grau. Contra a decisão do colegiado paulista foi manifestado recurso extraordinário em que se alegou que o respectivo acórdão contrariara as normas dos arts. 161, §§ 1º a 5º, e 153, § 22 da Constituição, bem como os arts. 2º, 4º, VI e 61 do Estatuto da Terra (Lei nº 4 504, de 1964), o art. 16 do Decreto-lei nº 57/1966, o art. 4º, VI, do Decreto-lei nº 554/1969 e o Decreto-lei nº 3 365/1941, além de estar em dissídio com julgados, inclusive do STF.

Do recurso extraordinário não conheceu o eminente Relator, Ministro Rodrigues Alckmin, que se pôs de acordo com os argumentos da sentença e os do parecer da Procuradoria Geral da República.

O tema jurídico aqui versado já foi objeto desta Turma ao apreciar o RE 76 296-RJ, do qual fui relator. Nesse julgamento emiti voto no qual cheguei a conclusão diversa da que ora sustenta o eminente Relator.

Dada a identidade entre os dois casos — desapropriação de parte de uma fazenda para a criação de um distrito industrial —, vou justificar o meu voto pelo conhecimento e provimento do recurso, reproduzindo fundamentos do meu voto no RE 76 296-RJ (*RTJ* 72/435 e *RDA* — vol. 120, p. 348 e seguintes).

A segurança foi impetrada contra o decreto expropriatório

"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 nº 3 365, de 2.6.1941, 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 desapropriação 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 re-

gular o novo instituto. Dessa iniciativa resultou a Lei nº 4 132, de 1.9.1962, 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 1.9.1962, ao conceituar o caso 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 destina 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 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 dois 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 § 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 de 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 Distrito 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 pelo governo fluminenese, não poderia ser eficazmente alcançada mediante desapropriação por utilidade pública, tendo em vista duas circunstância 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 1967, onde dispunha que "a ordem econômica tem por fim realizar a justiça social, com base, entre outros princípios, no (V) desenvolvimento econômico.

E nos §§ 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 formas de exploração contrariassem 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 25.4.1969, 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)" (fls. 349-351).

Pelos argumentos constantes do voto que acabo de reproduzir, parcialmente, conheço do recurso e lhe dou provimento para o efeito de conceder a segurança.

EXTRATO DA ATA

RE 78 501 — SP — Rel., Ministro Rodrigues Alckmim. Recte., Wagih Assad Abdalla (Adv., Geraldo Baraldi). Recda., Prefeitura Municipal de Campinas (Advs., Luiz Carlos Pujol e Carlos Robichez Penna).

Decisão: Adiado o julgamento, por haver pedido vista o Ministro Cunha Peixoto, após os votos dos Ministros Rodrigues Alckmim (Relator) que não conhecia e Bilac Pinto, que conhecia e provia o recurso.

Presidência do Sr. Ministro Eloy da Rocha. Presentes à Sessão os Srs. Ministros Bilac Pinto, Antonio Neder, Rodrigues Alckmim e Cunha Peixoto. Subprocurador-Geral da República, o Dr. Antonio Torreão Braz.

Brasília, 8 de março de 1977. — *Antônio Carlos de Azevedo Braga,* Secretário.

VOTO (VISTA)

O Sr. Ministro Cunha Peixoto: 1 — Trata-se de mandado de segurança impetrado contra ato do Prefeito Municipal de Campinas, que declarou de utilidade pública, para fins de desapropriação, diversas áreas de terrenos da Fazenda "Santa Bárbara", para a constituição do Distrito Industrial. Pretende a Prefeitura de Campinas urbanizar, lotear e revender ditos lotes a indústrias interessadas.

A segurança foi negada pelo egrégio Tribunal de Alçada de São Paulo, que confirmou a decisão de primeiro grau.

Do recurso extraordinário interposto pelo desapropriado não conheceu o Relator, Ministro Rodrigues Alckmim, e dele conhece e lhe dá provimento o Ministro Bilac Pinto.

2 — O direito de propriedade encontra agasalho amplo na Constituição Federal, assegurada pelo Estado sua inviolabilidade, salvo os casos de desapropriação por utilidade e necessidade pública ou interesse social, conforme modalidades que se desdobram taxativamente em lei (art. 153. § 22).

Conseqüentemente, a desapropriação não fundada em um desses pressupostos é ato que traz o pecado da inconstitucionalidade. Escreveu Pontes de Miranda:

"A desapropriação, para ser acorde com a Constituição, tem de ter fundamento em necessidade pública ou em utilidade pública, ou em interesse social. Se o ato de desapropriação, tal como se apresenta ao juiz (ato de exercício de direito formativo extintivo), não satisfaz a um desses requisitos, é contrário à Constituição. Se a lei admitiu alguma espécie que não cabe em qualquer dos três conceitos, é a lei mesma que é contrária à Constituição, como o próprio ato de desapropriação" (*Comentário à Constituição de* 1967, vol. V, p. 421).

A lição aplica-se com fidelidade à Emenda Constitucional nº 1, de 1969, já que seu art. 153, § 22, é idêntico ao mesmo parágrafo do art. 150 da Constituição de 1967.

3 — No caso *sub judice,* a desapropriação visou terreno rural e teve como fundamento o interesse e a necessidade pública, de sorte que urge examinar a legalidade do ato, com base neste inciso constitucional.

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

Efetivada a desapropriação, os terrenos serão transferidos a particular por meio de venda. Ora, a perda da propriedade privada nas condições e para os fins visados pela Prefeitura de Campinas, 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 169 da Emenda Constitucional nº 1/1969), mediante a implantação de um distrito industrial; *b*) as terras se destinam a serem vendidas como lotes industriais, depois da implantação do distrito industrial.

De fato, o Decreto-lei nº 3 365 foi promulgado na vigência da Carta Constitucional de 1937, que, ao contrário da atual, não tinha dispositivo expresso garantidor do direito de propriedade. Erigindo as Constituições de 1946, 1967 e a Emenda Constitucional nº 1, de 1969, o direito

de propriedade em garantia do indivíduo, injurídico sustentar a possibilidade deste tipo de desapropriação, ou melhor, a desapropriação para fins de revenda.

Carlos Maximiliano, em escólio ao § 16, do art. 141, da Constituição de 1946, idêntico ao art. 151 da Emenda Constitucional nº 1/1969, teve oportunidade de sustentar:

"É necessário que o imóvel seja indispensável para o uso determinado e não seja possível obter, por simples contrato, outro adaptável ao mesmo fim (1). Só se tira o que é especificamente preciso; há, portanto, a desapropriação parcial, salvo se não convém ao dono por lhe tornar imprestável o restante para o objetivo a que destinara o todo (2).

. . . . . .

. . . . . .

O Estado apodera-se apenas do indispensável para a obra planejada; nada reclama para obter lucro ou renda. Não pode tirar mais do que o indispensável e vender as obras (6).

Não amparam a prática abusiva oposta os exemplos franceses ou belgas, porque decorrem da legislação ordinária, insuscetível de controle da constitucionalidade pelo Judiciário. O estatuto básico é claro: tira-se a propriedade só em caso excepcional, para atender à necessidade ou utilidade pública; portanto, unicamente na medida do indispensável para o fim social colimado.

Às vezes, excepcionalmente, a própria necessidade ou utilidade pública exige a ocupação de uma vasta área; assim acontece quando a Administração resolve sanear grandes extensões pantanosas, estabelecer colônia agrícola ou fundar uma povoação; enfim, planeja melhoramentos para os quais não basta uma faixa de terreno de quinze a quarenta metros de largura. Desapropria-se, então, uma zona inteira; concluídos os trabalhos, fraciona-se a área primitiva e distribui-se ou revende-se parceladamente. Seria iníquo e, portanto, inconstitucional, generalizar o que é excepcional; apoderar-se de uma zona o Estado, para obras de simples embelezamento ou de luxo, ou com o intuito, embora disfarçado, de revender em frações (7)" (*Comentários à Constituição Brasileira de* 1946, vol. III, p. 110-112, nº 543).

Outro não é o pensamento de Manoel de Oliveira Franco Sobrinho:

"Na revenda aparece o elemento moral que condena o lucro ou a comercialização do bem expropriado. Em qualquer tempo, só o interesse público sobrepuja a atividade, discricionária ou não, do Estado nos vários planos administrativos.

Conflita-se a revenda, não obstante permissiva em algumas situações, com as condições que autorizam a desapropriação. E isto porque as hipóteses legais de desapropriação são taxativas. Admitir a revenda dentro da normalidade institucional, será o mesmo que negar o princípio de que as desapropriações só se fazem em favor das pessoas de direito público, ou de pessoas de direito privado, delegadas ou concessionárias de serviço público. No entanto, impossível negar que algumas situações existem, que autorizam a revenda. São aquelas situações em que, sem intenção especulativa, mas sim de aproveitamento coletivo, beneficiam-se certas áreas econômicas cujo aproveitamento particular se torna indispensável. Prevalece, aqui, o caráter preferencial? O direito de preferência? É de crer que sim, como justa condição moral-obrigacional. A obrigação do expropriante de oferecer o bem em preferência, no caso de revenda, nasce no momento em que se verificou o seu aproveitamento e dele restam valores materiais comerciáveis" (*Desapropriação*, p. 153, nº 9).

João Mendes da Costa Filho é mais positivo:

"É preciso, porém, um esclarecimento: o Governo não pode, nos termos da Constituição, desapropriar terrenos para particulares, sejam favelados ou não. Se tal fizer, estará violando o Estatuto Supremo da Nação, criando um privilégio insuportável, premiando o crime, estimulando o desrespeito à propriedade privada.

Sobretudo quando se trate de favelas novas, oriundas de invasão objeto de exame por parte do Poder Judiciário" (*Propriedade + Desapropriação — Inquilinato* — p. 146).

E, comentando especificamente o art. 4º do Decreto-lei nº 3 365, de 1941, escreveu:

"A desapropriação de "zonas que se valorizarem extraordinariamente, em conseqüência da realização do serviço" e "que se destinam à revenda" é flagrantemente inconstitucional.

De fato, a Constituição Brasileira, ao garantir o direito de propriedade, ressalvou exclusivamente o caso de "desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social". E a "revenda", com fim lucrativo, nas condições indicadas no dispositivo ora sob crítica, não pode ser justificada por qualquer dos motivos que autorizam aquela medida.

Quando as obras ou os serviços públicos beneficiem extraordinariamente a propriedade privada, aumentando-lhe o valor e, conseqüentemente, a renda, é razoável que o proprietário, assim excepcionalmente beneficiado, pague um tributo compensador dessa vantagem.

É a contribuição de melhoria prevista no art. 30, I, da Constituição Federal, remédio próprio para evitar que um certo número de indivíduos aufira lucros extraordinários à custa dos cofres públicos, sem qualquer contraprestação, em contraste com a grande maioria dos componentes da Sociedade" (op. cit., p. 164-166).

Do dispositivo constitucional infere-se sem temores de contradita, que não se desapropria, por interesse ou necessidade pública, coisa alguma em benefício de um indivíduo ou de uma classe, ainda que direta ou indiretamente útil à coletividade; de fato, a propriedade sairia do poder de um cidadão para entrar no domínio, uso e gozo de outros, e não do Estado.

A utilidade pública refere-se à obra projetada pela administração; a necessidade qualifica a propriedade destinada a ser desapropriada. Tão indispensável é a utilidade pública da obra, como a necessidade, para sua execução, da propriedade que o decreto expropriatório atinge ser transferida do domínio individual para o público."

Inaplica-se, porém, à espécie, a letra *i*, do art. 5º do Decreto-lei nº 3 365/1941. Com efeito, não se trata, a não ser na definição, do decreto municipal, de urbanização. De fato, urbanismo, segundo a opinião dos maiores administrativistas, significa técnica de construção, reforma e melhoramento das cidades (de *urbs, urbis* — cidade). Em verdade, o art. 5º, letra *i*, do Decreto-lei nº 3 365, de 1941, não se aplica a imóveis rurais.

Seabra Fagundes, em escólio à letra *i*, do art. 5º deste diploma legal, lecionou:

"A execução de planos de urbanização se poderia entender como já compreendida na primeira parte do inciso. O legislador preferiu, porém, mencioná-la especificadamente. O plano urbanístico, no sentido da lei, será, então, um plano geral de remodelação citadina, compreendendo, em conjunto, todos ou alguns daqueles aspectos (abertura, conservação e melhoramento de vias ou logradouros públicos) e, enfim, tudo quanto possa interessar ao aperfeiçoamento estético, higiênico, de transportes, etc., duma dada cidade" (*Da Desapropriação no Direito Brasileiro*, p. 99, nº 114).

Outro não é o entendimento de J. Cretella Júnior:

"Em obra especial, dedicada precisamente à desapropriação (*Tratado de Direito Administrativo*, 1972, vol. IX, p. 179), sustentamos a legitimidade, oportunidade e conveniência dos planos de urbanização, levados a efeito, como causa jurídica inequívoca, para sustentáculo do decreto expropriatório: os planos de urbanização envolvem um conjunto de providências técnicas, econômicas, sociais e administrativas, que possibilitam o desenvolvimento estético humano e racional das aglomerações das grandes cidades. Urbanismo é o plano de conjunto para o melhoramento da cidade. Os planos de urbanismo envolvem desapropriações por utilidade pública necessárias para a abertura de novas vias e melhoramentos das existentes, levando-se em conta o útil e o estético, bem como a funcionalidade da execução" (*Comentários às Leis de Desapropriação*, p. 152. nº 49).

Manoel de Oliveira Franco Sobrinho, a seu turno, escreveu:

"Quanto ao loteamento de terrenos edificados ou não para sua melhor utilização econômica, higiênica ou estética, o problema também é de plano. Ao que parece, mesmo não fazendo referência, o legislador o que pretendeu outra coisa não foi que dar aproveitamento às grandes áreas urbanas. Para lotear, necessariamente, há que existir uma área geográfica ou física. Área essa que melhor possa ser repartida no interesse de acomodar núcleos de população e solucionar o problema habitacional, dando assim, à propriedade a sua verdadeira função social" (ob. cit. p. 222, nº 79).

A desapropriação, no direito brasileiro, é exceção, de sorte que seus dispositivos têm de ser interpretados de maneira restrita. Se não se trata de urbanização, evidente que a menção ao art. 5º do Decreto-lei nº 3 365/1941 não serve para legalizar o ato da Prefeitura Municipal de Campinas.

5 — Por outro lado, trata-se de desapropriação de zona rural, hoje controlada pelo Governo Federal. Com efeito, o próprio § 2º, do art. 32 do Código Tritutário Nacional, ao permitir a urbanização de zona rural destinada à indústria, condiciona-a a aprovação do órgão competente. Diz esse inciso:

"A lei municipal pode considerar urbanas as áreas urbanizáveis, ou de expansão urbana, constantes de loteamentos aprovados pelos órgãos competentes, destinados à habitação, à indústria ou ao comércio, mesmo que localizados fora das zonas definidas nos termos do parágrafo anterior."

Como se verifica, o dispositivo fala em aprovação pela autoridade competente, e o art. 16 do Decreto-lei nº 57/1966 estatui:

"Os loteamentos das áreas situadas fora da zona urbana, referida no § 2º do art. 32 da Lei nº 5 172, de 25.10.1966, só serão permitidos quando atendido o disposto no art. 61 da Lei nº 4 504, de 30.11.1964."

Por sua vez, dispõe o § 2º, do art. 61 da Lei nº 4 504/1964:

"O proprietário de terras próprias para a lavoura ou pecuária, interessado em loteá-las para fins de urbanização ou formação de sítios de recreio, deverá submeter o respectivo projeto à prévia aprovação e fiscalização do órgão competente do Ministério da Agricultura ou do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária..."

Ora, se para o proprietário do imóvel poder transformá-lo em lotes, é preciso autorização do órgão competente do Ministério da Agricultura ou do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária, evidente que o princípio prevalece no caso de desapropriação para o mesmo efeito.

O destino das terras hoje está em mãos do Governo Federal e só ele pode permitir que terreno rural seja transformado em urbano, ou melhor, saber se ao País inte-

ressa que determinada região seja destinada à pecuária, agricultura ou indústria.

Ora, esta precaução não tomou a Prefeitura de Campinas, quando promulgou o decreto de desapropriação das terras rurais, objeto deste mandado de segurança.

6 — A necessidade de obtenção da aprovação dos órgãos federais para a transformação de uma zona agrária em urbana foi reforçada com o Decreto-lei nº 554, de 25.4.1969, cujo art. 1º permite à União considerar zona prioritária, para efeito de reforma agrária, qualquer área, e promover sua desapropriação por interesse social.

Desta maneira, antes de se transformar a área rural em urbana, urge saber se a União quer ou não considerá-la zona prioritária para efeito de reforma agrária.

Além disso, como dispõe o art. 2º desse diploma legal, posto dentro da área considerada prioritária para efeito de reforma agrária, o imóvel não pode ser desapropriado, mesmo pela União, se satisfizer os requisitos para ser classificado como empresa rural.

Ora, admitida a possibilidade da desapropriação pelo Município de uma área considerada como empresa rural, seria conceder ao município mais do que o permitido à União, o que, evidentemente, é um absurdo.

7 — Por estes motivos, *data venia* do eminente Ministro Rodrigues Alckmim, acompanho o não menos eminente Ministro Bilac Pinto, conhecendo do recurso e lhe dando provimento.

EXTRATO DA ATA

RE 78 501 — SP — Rel., Ministro Rodrigues Alckmim. Recte., Wagih Assad Abdalla (Adv., Geraldo Baraldi). Recda., Prefeitura Municipal de Campinas (Advs., Luiz Carlos Pujol e Carlos Robichez Penna).

Decisão: Adiado o julgamento, por haver vista o Ministro Presidente, após o voto do Ministro Rodrigues Alckmim (Relator) que não conhecia e Ministros Bilac Pinto e Cunha Peixoto, que conheciam e davam provimento ao recurso. Ausente, justificadamente, o Ministro Antonio Neder.

Presidência do Sr. Ministro Eloy da Rocha. Presentes à Sessão os Srs. Ministros Bilac Pinto, Rodrigues Alckmim e Cunha Peixoto. Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Antonio Neder. Subprocurador-Geral da República, o Dr. Antônio Torreão Braz.

Brasília. 13 de maio de 1977. — *Antônio Carlos de Azevedo Braga.* Secretário.

VOTO (VISTA)

O Sr. Ministro Aloy da Rocha: Data venia do eminente Ministro Rodrigues Alckmim, conheço do recurso e lhe dou provimento, de acordo com os eminentes Ministros Bilac Pinto e Cunha Peixoto.

EXTRATO DA ATA

RE 78 501 — SP — Rel., Ministro Rodrigues Alckmim. Recte., Wagih Assad Abdalla (Adv., Geraldo Baraldi). Recda., Prefeitura Municipal de Campinas (Advs., Luiz Carlos Pujol e Carlos Robichez Penna).

Decisão: Adiado o julgamento, por haver pedido vista o Ministro Presidente, após o voto do Ministro Rodrigues Alckmim (Relator) que não conhecia e Ministros Bilac Pinto e Cunha Peixoto, que conheciam e davam provimento ao recurso. Ausente, justificadamente, o Ministro Antonio Neder.

Presidência do Sr. Ministro Eloy da Rocha. Presentes à Sessão os Srs. Ministros Bilac Pinto, Rodrigues Alckmim e Cunha Peixoto. Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Antonio Neder. Subprocurador-Geral da República, o Dr. Antônio Torreão Braz.

Brasília, 31 de maio de 1971. — *Antônio Carlos de Azevedo Braga,* Secretário.