DESAPROPRIAÇÃO — INTERESSE SOCIAL — DISTRITO INDUSTRIAL

— É inconstitucional a desapropriação, pelo município, de área destinada à constituição de distrito industrial, feita a título de interesse social.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Domingos Ferreira de Medeiros e outros *versus* Frigorífico União S.A., Prefeitura Municipal de Presidente Epitácio e outros
Recurso Extraordinário n.° 86 046 — Relator: Sr. Ministro DECIO MIRANDA

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, na conformidade da ata de julgamentos e das notas taquigráficas, à uniformidade de votos, rejeitar a preliminar que se refere

a renúncia tácita do recurso, e, no mérito, dele não se conhecer, com as ressalvas dos votos dos Ministros Rafael Mayer, Soares Muñoz e Xavier de Albuquerque.

Brasília, 25 de outubro de 1979. *Antonio Neder*, Presidente. *Decio Miranda*, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Decio Miranda: O Município de Presidente Epitácio, no Estado de São Paulo, pelo Decreto nº 185/82/71, de 20.11.71, declarou "de utilidade pública e interesse social", uma área de 230 alqueires paulistas aproximadamente, a ser destacada da propriedade rural denominada Fazenda Porto Velho, com a área total de 1 mil alqueires (2 420 hectares), de propriedade de Domingos Ferreira de Medeiros e outros.

Mencionou o citado Decreto, nos seus considerandos, a "privilegiada situação geográfica do Município", importante entroncamento rodo-hidro-ferroviário, a reunir "excelentes condições para ser um futuro centro de grandes atividades econômicas"; "a conveniência e a necessidade de, aproveitando essas condições, fomentar a implantação de indústrias no município"; e, ainda, "a conveniência e a necessidade de reservar área prioritária, que reúna condições adequadas à implantação do Parque Industrial deste Município".

No preâmbulo do Decreto, invocou o Prefeito Municipal as "atribuições que lhe são conferidas pelo art. 3º, inciso VI, e art. 39, inciso IV, da Lei Orgânica dos Municípios (Decreto-lei Complementar nº 9, de 31.12.69), tendo em vista o disposto nos arts. 2º (queria dizer art. 5º), letra *i*, e 6º, do Decreto-lei nº 3 365, de 21 de junho de 1941, e art. 1º e 2º, inciso I, da Lei nº 4 132, de 10.9.62" (fls. 23).

Inconformados com a desapropriação, ajuizaram os proprietários ação ordinária para anular "a declaração de utilidade pública contida no decreto (...) e demais atos legislativos, administrativos e contratuais subseqüentes" (fls. 2 e segs.).

Alegaram que a desapropriação assim autorizada atentava contra a Constituição federal e a legislação ordinária aplicável, e, além disso, destinava-se a atender ao interesse exclusivo de sociedade Frigorífico União S.A. — Indústria e Comércio.

Com efeito, ajuizada ação expropriatória de 50 dos 230 alqueires atingidos pela declaração de utilidade pública, foram dados 45 alqueires à referida sociedade industrial, cuja citação foi requerida.

Mais tarde acrescentou a autora o pedido de citação de outra empresa, Curtume Vacchi S.A. — Indústria e Comércio, à qual foram doados os remanescentes 5 alqueires, dos 50 desapropriados (fls. 217 e segs.).

Contestada a ação pelo Município e pelas duas empresas mencionadas, a sentença findou por julgar improcedente o pedido (fls. 499).

Apelando os autores, foi a sentença mantida, no principal, por acórdão da Primeira Câmara do Segundo Tribunal de Alçada Civil, que reza:

"Trata-se de ação direta de anulação do ato expropriatório, declaração de inconstitucionalidade das leis municipais apontadas e invalidade do contrato de transferência de posse e de promessa de doação que a Prefeitura Municipal de Presidente Epitácio celebrou com Frigorífico União S.A. Indústria e Comércio.

A respeitável sentença de primeira instância (fls. 475/499), julgou improcedente a ação e condenou os autores ao pagamento das custas e verba advocatícia de Cr$ 69 mil.

Irresignados, apelaram os vencidos, pleiteando a total procedência da ação, já que manifesto o desvio de poder praticado, injurídica a figura contratual denominada promessa de doação e, errôneo o critério

constante da respeitável decisão recorrida para a fixação da verba advocatícia.

Recurso regularmente recebido e contra-arrazoado, com preparo regular.

É o relatório.

Discute-se, nos presentes autos, a possibilidade, ou não, da efetivação de desapropriação de bens imóveis pelo Município, para a localização e instalação dos denominados "Distritos Industriais".

A matéria não é pioneira e já foi apreciada por esta mesma Câmara, por ocasião do julgamento do agravo de petição nº 2 907, da Comarca de Campinas.

Foi Relator desse venerando acórdão o eminente Juiz Nóbrega de Salles, tendo participado do julgamento, como vogais, os ilustres Juízes Lair Loureiro e Ennio de Barros.

Nesse precedente e que coincidentemente diz respeito, também, a uma gleba rural, foi admitida a possibilidade do Município declarar de utilidade pública um imóvel tal, para a execução do plano de urbanização e loteamento para revenda a industriais interessados.

No caso dos autos, observa-se, desde logo, que a Municipalidade de Presidente Epitácio invocou dupla justificativa no ato expropriatório, ou seja, a utilidade pública e o interesse social.

Embora na contestação viesse a afirmação no sentido de que apenas a primeira invocação é que seria relevante, tem entendido o Colendo Supremo Tribunal Federal, em casos semelhantes, que apenas o interesse social enseja a desapropriação para a instalação de distrito industrial, com a alienação posterior de lotes industriais (Recurso Extraordinário nº 76 296, do Rio de Janeiro, Rel. Min. Bilac Pinto, julgado em 19.11.1974).

Mostrou-se oportuna, portanto, a menção ao interesse social no ato expropriatório.

E o mesmo Colendo Supremo Tribunal Federal, por outro lado, já considerou legítima a desapropriação de bens por interesse social, pelos Estados ou Municípios, desde que atendidas as prescrições legais e não vise a fins de reforma agrária.

No caso dos autos, trata-se de uma gleba de 50 alqueires, às margens do Rio Paraná, objetivando a instalação de Frigoríficos, sem qualquer ligação ou relacionamento com problemas de reforma agrária.

Ora, o MM. Juiz não teve por demonstrada qualquer hipótese de desvio de poder e, por isso, decretou a improcedência da ação.

Merece subsistir, substancialmente, aquela respeitável sentença.

As leis municipais invocadas foram regularmente editadas, com a observância da competência municipal e visando a instalação do denominado núcleo ou distrito industrial.

Sem embargo das contudentes críticas formuladas pelos apelantes, inexistiu o alegado ato de favoritismo e caracterizador do desvio de poder.

Mostrou o MM. Juiz que a Municipalidade apelada apenas visou atrair as indústrias interessadas para o seu território, objetivando o crescimento industrial e econômico, tendo em vista as facilidades locais propícias para a instalação de frigoríficos.

Nem se pode dizer que a gleba objeto da promessa de doação seja excessiva, à falta de dados técnicos precisos.

A Municipalidade, outrossim, sustenta que haverá a criação e melhoramento de centro populacional, abastecimento regular de meios de subsistência para toda uma região e para outras áreas da União, o aproveitamento industrial das águas, a extensão de áreas urbanizáveis da sede do município, etc., com a utilização do mesmo imóvel por um número maior de pessoas.

Mesmo para fins do zoneamento urbano, a localização de indústrias em pontos previamente estudados e propícios tem sido admitida pela jurisprudência.

Acresce considerar, ainda, que a área declarada de utilidade pública e interesse

social, para a instalação do distrito industrial em causa, é bem maior.

Outras indústrias, portanto, poderão ser instaladas, ainda, no local, além das duas que já ali se encontram.

Finalmente, não há demonstração nos presentes autos sobre a inexistência dos planos urbanísticos e estudos técnicos para a instalação das indústrias naquela área reservada e o ato contratual subseqüente não se mostra inviável, admitido por autorizados doutrinadores.

Os atos administrativos em geral gozam de uma presunção de autenticidade e legitimidade, como é pacífico na doutrina.

Daí a necessidade incontornável de uma prova robusta e evidente, por parte de quem invoca o desvio de poder, da incoincidência entre os fins constantes da lei e os que foram visados pelo ato impugnado.

E tal prova, *data venia,* não foi produzida nos presentes autos que mais revela, em suas dobras, o reflexo das disputas travadas por grupos industriais concorrentes.

Errou o MM. Juiz, todavia, ao fixar a verba advocatícia em função do apontado real valor da propriedade, já que o valor da causa não sofreu impugnação e a presente ação foi ajuizada na vigência do estatuto processual de 1939.

Dá-se, pelo exposto, provimento parcial ao recurso para reduzir a verba advocatícia a 20% sobre o valor da causa, julgando-se, outrossim, prejudicado o agravo no auto do processo de fls. 293" (fls. 609-614).

O ilustre Juiz Nóbrega Salles assim declarou seu voto:

"Além das brilhantes e alongadas razões do recurso, recebemos memorial acompanhado de excelente parecer do ilustre Hely Lopes Meirelles, que conclui pela ilegalidade e nulidade da desapropriação, desde que inexiste qualquer projeto de urbanização, sem reserva de área pública, sem vias públicas, sem espaços livres e sem obras e serviços públicos.

Ressente-se, realmente, a desapropriação em causa, desse defeito, pois não se encontram nos autos, quaisquer planos, quaisquer estudos para planejamento e destaque do futuro núcleo, parque ou distrito industrial de Presidente Epitácio.

Tal falha, no entanto, não será motivo de nulidade do ato expropriatório, cujo principal supedâneo é a utilidade pública, a qual, como se vê dos autos, vem plenamente justificada e se resume na industrialização na própria Presidente Epitácio, do boi que nela é criado em grande escala, pois a região é pecuarista, proporcionando criação de empregos, aumento da renda tributária e desenvolvimento da região e da cidade.

É evidente que frigoríficos e curtumes serão apenas algumas das indústrias a se sentir atraídas para o local, mercê das facilidades e incentivos que a Municipalidade proporcionará.

Até aí, pleno acordo de todos, inclusive do Prof. Hely Lopes Meirelles, conforme fls. 3,1, de seu parecer, acrescentando então:

'2. Diante dessa realidade, a solução indicada é a concentração de indústrias em áreas especiais, tecnicamente escolhidas e preparadas para as atividades que nela irão se desenvolver e que são múltiplas, porque o núcleo industrial não se forma apenas com a instalação de fábricas, mas requer atividades auxiliares e paralelas que complementam o trabalho fabril, tais como postos de abastecimento de veículos, oficinas de reparação, casas de guardas e, conseqüentemente, um pequeno comércio para manutenção da concentrada população flutuante das jornadas de trabalho e dos poucos moradores permanentes dessa área.'

Vejamos ainda mais as exigências trazidas pelo ilustre doutrinador.

'3. Além disso, o núcleo industrial só se define com o equipamento urbanístico indispensável à sua destinação, qual seja,

rede viária interna, rede de água industrial, rede de energia elétrica, etc., etc.'

Pois bem. Imaginou o preopinante uma perfeita cidade ou núcleo industrial, com todas as obras e serviços públicos destinados a ele, sem, diga-se, desde logo, mencionar o *tamanho dos lotes* para cada uma das indústrias e a maneira de executar essa urbanização.

Tem sua razão essa falta de menção ao tamanho dos lotes e o modo de fazer esses trabalhos de preparação, porque dependerão das peculiaridades das indústrias a se instalarem.

No caso em questão, verifica-se uma peculiaridade, à vista da atividade pecuarista da região, que será a de instalação de frigoríficos, curtumes e outras advindas da exploração do boi.

Assim, de difícil determinação aprioristicamente, o plano diretor das obras públicas ou o plano urbanístico a ser traçado.

Ainda dentro da espécie, vemos que a Prefeitura de Presidente Epitácio decretou a desapropriação de muitos alqueires de terras, visando exatamente a natureza das indústrias, que demandam bastante terras, sendo irrelevante discutir a exata quantidade como fazem os AA.

Dentro dessa perspectiva, vemos que o Frigorífico União e o curtume viram atendidas suas exigências e não se sentia falta do plano diretor, exatamente porque, atividades desenvolvidas na área rural, dispuseram de estradas, ficaram próximas ao Rio Paraná, com luz e força, etc.

Sob este aspecto de ruralismo, o que se poderia exigir era exatamente essas vias de acesso e aguadas, desde que a energia elétrica também não constitua problema.

Logo, dispensável o vistoso e imaginário plano diretor de urbanização da área, a ser feita paulatinamente na medida do necessário, do aparecimento de novas indústrias interessadas, etc.

Tanto isso é verdade que, com a delimitação de 256 alqueires, a desapropriação, por enquanto, se limitou a 50 alqueires, quando houve interesse, reservando-se a Prefeitura para extensão das expropriações, à medida do necessário.

Data venia bem compulsados os autos, nem se vê a atribuição benéfica a apenas uma indústria, pois prova há do interesse de outras indústrias, que somente não concretizam suas intenções por causa da presente ação.

Assim, não se vê, desvio de poder, quebra da legalidade no anseio de uma comunidade, à unanimidade de sua Câmara de representantes e seu Prefeito, desejam o desenvolvimento de sua cidade e o bem de seu povo, destacando um mínimo de uma propriedade de 1 000 alqueires, destinados a pecuária, uma das atividades que menos ocupa empregados, para proporcionar novos empregos.

Dessa forma, a não ser na honorária, confirmava a sentença, complementada pelos argumentos trazidos pelo Sr. Relator' (fls. 615-618).

Com fundamento nas alíneas *a* e *d* do permissivo constitucional, recorrem os autores.

Depois de acentuar que a Municipalidade repudiou, na contestação, o segundo fundamento do decreto de utilidade pública (interesse social), afirmam os recorrentes que o acórdão, à base de generalidades inquestionadas e reclamando uma prova negativa desnecessária, "contornou a questão e sancionou (...) uma desapropriação desvinculada das condições imperativamente postas na Constituição federal: desapropriação de um imóvel (e sua posterior doação a particular), sem a prévia existência de um projeto ou plano específico que relacionasse sua destinação a utilidade, ou necessidade pública, ou interesse social" (fls. 622 *fine*).

Invocando e comentando parecer emitido a seu favor pelo Prof. Hely Lopes Meirelles, sustentam os recorrentes que a desapropriação pelos Municípios, para instala-

ção de distritos industriais, deve vincular-se ao pressuposto da "utilidade pública", e esta, para o que interessa no caso concreto, na conceituação do art. 5º, letra *i*, do Decreto-lei nº 3 365, de 1941, mencionado no decreto expropriatório, é a execução de plano de urbanização.

No caso, não havia plano de urbanização ao tempo do decreto de utilidade pública e mesmo as posteriores leis municipais não satisfazem à exigência, por isso que se limitam a conceder facilidade e incentivos a empresas interessadas, sem se referir a qualquer obra ou serviço a cargo da Prefeitura ou estabelecer condições para a concessão de títulos de posse e domínio às empresas, nomeadamente ao Frigorífico União S.A. O Plano Preliminar de Desenvolvimento Integrado de Presidente Prudente, Lei nº 630/74, é muito posterior à desapropriação, autorizada pelo Decreto de 1971.

O acórdão recorrido viola tanto o art. 5º, letra *i*, do Decreto-lei nº 3 365, de 1941, como também a própria garantia e os termos do art. 153, § 22, da Constituição.

Demais, o acórdão diverge de arestos de outros Tribunais, segundo os quais é nula a desapropriação que não se justifique com a invocada utilidade pública, como o do Tribunal de Justiça de São Paulo, in *Revista dos Tribunais* 384/170, e o do Egrégio Supremo Tribunal Federal, na mesma *Revista* 289/889, o do Tribunal de Justiça do antigo Distrito Federal, in *RDA* 26/223, o do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, in *RDA* 17/115.

Também de modo divergente decidiu o Supremo Tribunal no Recurso Extraordinário nº 78 229, conforme cópia juntada ao recurso (caso Sociedade Pestalozzi do Brasil).

E, retornando ao fundamento do "interesse social", constante do decreto de utilidade pública mas na contestação repudiado pela Municipalidade, ter-se-ia a inaplicabilidade dos invocados arts. 1º e 2º, I, da Lei nº 4 132/62, sendo de notar, ainda, que a desapropriação por interesse social, em se tratando de imóvel rural, não pode ser decretada senão pela União Federal, como ficou visto no acórdão do Supremo Tribunal, Pleno, no Recurso Extraordinário nº 74 635, Relator o Ministro Aliomar Baleeiro, in *DJ* de 5.5.75, p. 2 892.

O despacho presidencial admitiu o recurso, pelo reconhecimento da existência de questão de direito que consiste "na indagação da regularidade do ato expropriatório, para o fim visado de instalação de distrito industrial, sem o planejamento prévio, que lhe emprestaria o caráter de execução de plano de urbanização" (fls. 692 *fine*).

Em contra-razões, sustenta o recorrido Frigorífico União S.A. — Indústria e Comércio que o acórdão não negou vigência ao art. 5º, letra *i*, do Decreto-lei nº 3 365, de 1941, por não haver "demonstração nos presentes autos sobre a inexistência dos planos urbanísticos e estudos técnicos para a instalação das indústrias naquela área reservada" e, de resto, a lei fala em "execução de plano de urbanização" em sentido geral, não se exigindo que fosse vistoso e pormenorizado, em se tratando de Município do interior mais longínquo, como Presidente Epitácio. A destinação de uma área para a futura construção de bairro industrial configura, só por si, a utilidade pública indicada na letra *i* do art. 5º da Lei de Desapropriações.

E não se desapropriou área rural para fins de reforma agrária e, sim, para integrá-la, como distrito industrial, no perímetro urbano.

Por outro lado, a doação de áreas ao Frigorífico União é assunto que refoge ao âmbito deste processo e da desapropriação decretada.

A desapropriação teve como efeito a criação, em lugar da atividade pecuária dos expropriados, que menos empregos suscita, de indústrias que ensejaram atividade-

de para mais de mil trabalhadores (fls. 709-715).

Essas razões foram adotadas pela Prefeitura, pela Câmara de Vereadores e pela empresa Vacchi S.A. — Indústria e Comércio (fls. 721).

A Procuradoria-Geral da República, em parecer do Procurador Dr. Mauro Leite Soares, opina desta forma:

"3. Somos pelo conhecimento do recurso, em face do dissídio jurisprudencial.

4. O Município paulista de Presidente Epitácio, através de decreto datado de novembro de 1971, desapropriou parte do imóvel rural denominado Fazenda Porto Velho, sob os fundamentos de utilidade pública e de interesse social, baseando-se nos Decreto-lei nº 3 365/41 e Lei nº 4 132/62 e com a finalidade de implantação de um distrito industrial. De acordo com o art. 2º do ato expropriatório, fls. 25, o pagamento da indenização será feito através de crédito especial aberto para tal finalidade. Posteriormente, foram baixados outros atos legislativos e administrativos referentes ao imóvel desapropriado, destacando-se dentre eles contratos de transferência de posse e promessa de doação aos recorridos Frigorífico União S.A. e Vacchi S.A. — Indústria e Comércio, para a instalação de indústrias na área desapropriada.

5. A questão primeira e fundamental dos autos, que versam matéria eminentemente constitucional, está em se saber se podem os Estados e Municípios desapropriar imóvel rural para fins de instalação de distrito industrial.

6. Inicialmente, devemos ter presente, dentre outros, os acórdãos do Supremo Tribunal Federal proferidos nos RMS nº 14 656, Relator Ministro Gonçalves de Oliveira, *RTJ* 46/287, RD nº 718, Relator Ministro Thompson Flores, *RTJ* 50/3; RE nº 76 296, Relator Ministro Bilac Pinto, *RTJ* 72/435; RE nº 78 229, Relator Ministro Rodrigues Alckmin, *RTJ* 72/479 e RE nº 74 635, Relator Ministro Xavier de Albuquerque, ementado in *DJ* de 5.5.75.

7. Tendo o ato desapropriatório se baseado no duplo amparo da utilidade pública e do interesse social, é de se esclarecer, como ponto de partida, que o fundamento da utilidade pública não o socorre, como bem anotou o acórdão recorrido, invocando o já referido RE nº 76 296.

8. Portanto, se legitimidade possuir o ato desapropriatório, será no referente ao interesse social.

9. É certo que no RE nº 76 296, que se referia aos RMS nº 14 656 e RP 718, ficou assentado que na desapropriação por interesse social a competência da União Federal é exclusiva.

10. Posteriormente, o Egrégio Plenário, no RE nº 74 635, por maioria, assentiu que era legítimo aos Estados e Municípios desapropriar imóveis sob o fundamento do interesse social, 'desde que, atendida a lei federal pertinente, não tenha por objeto propriedade rural nem vise a fins de reforma agrária'.

11. A desapropriação está prevista na Constituição federal de 69 em seus arts. 153, § 22 e 161. O primeiro dispositivo engloba os casos 'de desapropriação por necessidade ou utilidade pública ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro, ressalvado o disposto no art. 161, facultando-se ao expropriado aceitar o pagamento em título da dívida pública, ,com cláusula de exata correção monetária'. O segundo dispositivo se refere a desapropriação por interesse social da propriedade rural 'mediante pagamento de justa indenização, fixada segundo os critérios que a lei estabelecer, em títulos especiais da dívida pública, com cláusula de exata correção monetária', sendo que seu § 3º declara que a indenização em títulos somente será feita quando se tratar de latifúndio, excetuando-se as benfeitorias necessárias e úteis a serem pagas em dinheiro.

12. Cotejando-se os dois artigos constitucionais, sobressai nítida a diferença na forma de pagamento. Enquanto no primeiro, o pagamento, mesmo no caso de desapropriação por interesse social, far-se-á em dinheiro, dispôs-se no segundo que o pagamento da indenização do imóvel rural será através de títulos especiais da dívida pública, excetuadas as benfeitorias necessárias e úteis a serem indenizáveis em dinheiro.

13. Continuando-se no confronto dos dispositivos constitucionais para a perquirição de suas finalidades, temos que a Constituição de 69 não introduziu modificações de substância em relação ao texto anterior de 1967, para o caso em exame, no referente ao seu art. 157, §§ 1º a 6º, que trataram da desapropriação da propriedade rural, senão aquelas indicadas no Ato Institucional nº 9/69 e relativas ao pagamento de justa indenização fixada segundo os critérios que a lei estabelecer, e não o pagamento de prévia e justa indenização fixada pela Constituição de 67, e a substituição do § 5º do art. 157 pelo atual § 4º do art. 161.

14. Na mesma data do AI 9/69 foi baixado o Decreto-lei nº 554, que declarou no seu art. 1º:

'A União poderá promover a desapropriação, por interesse social, de imóveis rurais situados nas áreas declaradas prioritárias para fins de reforma agrária nos termos do art. 157 da Constituição federal, com a redação que lhe foi dada pelo Ato Institucional nº 9, de 25 de abril de 1969.'

15. Trata-se, à evidência, de lei regulamentadora de dispositivo constitucional, dando a este o seu alcance, finalidade, sentido.

16. A desapropriação da propriedade territorial rural prevista no *caput* do art. 161 da Constituição de 69 vem explicitada no § 2º do mesmo artigo:

'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.'

17. A lei, prevista pelo parágrafo retro transcrito, da mesma forma que já estava prevista pelas Constituições de 46 (através da EC nº 10/64) e de 67, e o Decreto-lei nº 554/69 que declara que as zonas prioritárias são aquelas destinadas à reforma agrária, isto é, a União é o único ente público competente para desapropriar propriedade rural para fins de reforma agrária Logo, logicamente, e tendo em vista que o dispositivo constitucional é restritivo, não se pode interpretá-lo de maneira ampliativa, isto é, declarar que a propriedade rural somente pode ser desapropriada pela União, ou por delegação expressa sua, mesmo que a desapropriação não vise a reforma agrária. A delegação das atribuições inscritas no § 4º do art. 161 da Constituição de 69 continua coerentemente ligada aos parágrafos anteriores e ao *caput* do artigo, isto é, se exercerá de acordo com a declaração das zonas prioritárias para a reforma agrária, de competência exclusiva da União Federal. Mesmo porque não nos parece que se pretendesse obstaculizar no texto constitucional a autonomia dos Estados e Municípios em relação aos seus territórios e ao seu desenvolvimento, exceção feita, e de caráter restritivo, apenas com referência à desapropriação do imóvel rural para fins de reforma agrária, exceção essa, de resto, visando a uma política uniforme nacional para uma questão de variados aspectos sócio-econômicos.

18. Assim, temos que a Constituição previu duas formas de desapropriação, quais sejam, por necessidade ou utilidade pública e por interesse social, sendo que nesta última forma foi incluída a desapropria-

ção de propriedade rural para fins de reforma agrária, a qual, excepcionalmente, ficou a cargo da União. Enquanto a desapropriação por necessidade ou utilidade pública se encontra regulamentada pelo Decreto-lei nº 3 365/41, a por interesse social o foi pela Lei nº 4 132/62, ao lado de a do imóvel rural para fins de reforma agrária ter sido regulamentada pelo Decreto-lei nº 554/69. São três atos legislativos diferentes para três princípios constitucionais diferentes, não havendo por que confundi-los.

19. O ato expropriatório do Município de Presidente Epitácio, embora não encontre amparo no invocado Decreto-lei nº 3 365/41, por não ser o caso de utilidade pública, é legítimo porque invocou também o interesse social, com base na Lei nº 4 132/62, que lhe é pertinente.

20. As alegações dos recorrentes relativas à negativa da Lei nº 4 132/62, esbarram no reexame da prova, como declarou o Tribunal *a quo* no sentido de que não foi produzida 'prova robusta e evidente, por parte de quem invoca o desvio de poder, da incoincidência entre os fins constantes da lei e os que foram visados pelo ato impugnado'.

21. Somos, portanto, pelo conhecimento e não provimento do recurso extraordinário" (fls. 732-7).

É o relatório.

VOTO (SOBRE PETIÇÃO)

O Sr. Ministro Decio Miranda (Relator): Sr. Presidente, no minuto que precedeu à abertura da Sessão, o ilustre advogado apresentou-me uma petição, juntando cópia de escritura, nela sustentando, como também sustentou na defesa oral, que os autores teriam aquiescido na subsistência do acórdão recorrido, uma vez que, primeiro, receberam o preço da desapropriação e, segundo, permutaram imóvel seu com uma parte do imóvel expropriado, para melhor cumprimento do decreto de desapropriação, como diz a escritura.

Meu despacho, se assim se pode dizer, sobre esta petição, é pelo indeferimento.

Considero que, se nessa escritura, de janeiro de 1978, houvesse intenção dos recorrentes de desistir do recurso extraordinário, isto não passaria sem referência expressa. Melhor oportunidade não teria havido do que esse momento para manifestarem desinteresse pelo recurso extraordinário, máxime presumindo-se, como é do natural das coisas, que, nesse momento, a outra parte que com eles assinava a escritura, o Município de Presidente Epitácio, naturalmente lhes pediria essa declaração.

Se houve composição parcial, se a escritura porventura exprime uma composição parcial entre as partes, restringe-se ela à execução do acórdão expropriatório, execução que não ficou sobrestada pela existência do recurso extraordinário. Não houve composição, explícita, nem, a meu ver, implícita, sobre desistência do recurso extraordinário ou sobre aquiescência com o acórdão, com a decisão recorrida.

Indefiro, pois, a petição.

ADIAMENTO

O Sr. Ministro Soares Muñoz: Sr. Presidente, o eminente Ministro Relator indefere a petição e, assim, não se torna necessária, segundo o seu voto, a ouvida da parte contrária a respeito da referida aquiescência.

Entendo, porém, que, em face do alegado, constitui medida de prudência sobrestar no julgamento e mandar ouvir a parte contrária a respeito dos termos da aludida petição, que noticia, se exatos os seus dizeres, a renúncia ao próprio direito em litígio.

É a questão de ordem que suscito, Sr. Presidente.

VOTO (SOBRE ADIAMENTO)

O Sr. Ministro Decio Miranda (Relator): Sr. Presidente, a rigor não consideraria necessária esta manifestação da parte contrária, que me parece óbvia. Todavia, não me oponho a que fique sobrestado o julgamento.

Assim, concordo com o eminente Ministro Soares Muñoz.

VOTO (SOBRE ADIAMENTO)

O Sr. Ministro Moreira Alves: Sr. Presidente, estou de acordo com o eminente Ministro Soares Muñoz, até porque o art. 503, quando alude à aceitação da parte, declara que ela pode ser expressa ou tácita.

Assim, impõe-se que o julgamento seja sobrestado, para o efeito de que a parte contrária se manifeste sobre o pedido da declaração da aquiescência, que implicará, se considerado procedente, o não conhecimento do recurso, por falta de interesse para recorrer.

Acompanho o eminente Ministro Soares Muñoz.

VOTO (SOBRE ADIAMENTO)

O Sr. Ministro Cordeiro Guerra: Sr. Presidente, o art. 503, parágrafo único, do Código de Processo Civil, diz expressamente:

"Parágrafo único. Considera-se aceitação tácita a prática, sem reserva alguma, de um ato incompatível com a vontade de recorrer."

Assistimos à leitura da escritura, feita pelo advogado das recorridas, e, não duvidando do acerto ou da sinceridade dessa leitura, da própria redação pode-se vislumbrar alguma reserva.

Estou de acordo em sobrestar o julgamento.

EXTRATO DA ATA

RE nº 86 046-1 — SP — Rel., Min. Decio Miranda. Rectes.: Domingos Ferreira de Medeiros e outros (Adv. José Roberto Machado). Recdos. Frigorífico União S.A. — Indústria e Comércio (Advs. João Batista Magalhães Paes de Barros e outro); Prefeitura Municipal de Presidente Epitácio, Câmara Municipal de Presidente Epitácio e Vacchi S.A. — Indústria e Comércio (Adv. José Frederico Marques).

Decisão: Sobrestado o julgamento, unanimemente. Falou pelos Recdos. o Prof. José Frederico Marques. T., Pleno, 13.9.78.

Presidência do Sr. Ministro Thompson Flores. Presentes à sessão os Srs. Ministros Djaci Falcão, Antonio Neder, Xavier de Albuquerque, Rodrigues Alckmin, Leitão de Abreu, Cordeiro Guerra, Moreira Alves, Cunha Peixoto, Soares Muñoz e Decio Miranda.

Procurador-Geral da República, o Prof. Henrique Fonseca de Araújo.

RELATÓRIO (ADITAMENTO)

O Sr. Ministro Decio Miranda: Sobrestou o Pleno o julgamento deste recurso, à vista de petição apresentada pelo recorrido Frigorífico União S.A. — Indústria e Comércio, em que se afirma haverem os recorrentes aquiescido tacitamente à sentença, pelo que de seu recurso não será possível tomar conhecimento.

Escreve, a propósito, o recorrido a que me refiro:

"2. Partes das terras expropriadas foram doadas respectivamente ao Frigorífico União e a Vacchi S.A. — Indústria e Comércio, que ali montou um curtume.

Pois bem: em 12 de janeiro do corrente ano, os Recorrentes Domingos Ferreira de Medeiros e outros permutaram com a Expropriante e Recorrida — Prefeitura Municipal de Presidente Epitácio — gleba de terra da área expropriada e gleba com

esta confinante, como se vê da escritura pública de que se junta cópia autenticada em apenso.

Nessa escritura ficou dito que a permuta se efetivava,

'para corrigir lapso no processo desapropriatório' e para

'atender o Decreto Desapropriatório'.

E ainda consta do instrumento público o que segue:

'A presente permuta atende à intenção das partes em proceder à correção da sentença definitiva no processo desapropriatório em que litigaram perante o foro desta Comarca de Presidente Epitácio, em que a medida do perímetro desapropriado e descrito no auto de imissão de posse definitiva se contrapõe à medida em alqueires ficando certo entre os contratantes que a área desapropriada é de 50 alqueires, e não de 47 alqueires e 22 mil metros quadrados, como inadequadamente ficou assentado em sentença transitada em julgado.'

Ao depois, vem ainda este trecho:

'E que assim se encontrando os contratantes entre si justos e convencionados em permutá-los, como permutado tem, transferindo cada qual e reciprocamente ao outro permutante todo o domínio e posse, direito e ação que exerciam sobre os imóveis referidos, obrigando-se os firmatários por si e seus herdeiros ou sucessores a fazer esta escritura sempre boa, firme e valiosa, e respondendo pela evicção na forma da lei.'

Como se vê, os Recorrentes aceitaram expressamente o julgado da desapropriação, chegando até a comporem-se com a Expropriante para retificar erro ou inadequação da sentença. Além disso, declararam firme e valiosa a permuta para esse fim realizada, para si e seus sucessores.

3. Além de externarem tão enfaticamente sua concordância com a decisão expropriatória, na mencionada escritura de permuta, os Recorrentes, na mesma data de 12.1.1978, venderam à Vacchi S.A. uma área de 5 (cinco) alqueires paulistas tirarada da propriedade agrícola dos Recorrentes em que se situa a gleba expropriada pela Prefeitura Municipal de Presidente Epitácio.

Os Recorrentes, portanto, por venda feita a uma das empresas que recebeu em doação as terras expropriadas, aumentou a área que àquela empresa fora doada, tudo a mostrar a concordância plena dos expropriados à doação e conseqüentemente ao processo expropriatório.

Por fim, há a mencionar que em 12 de agosto de 1977, os Recorrentes receberam a indenização devida pela Prefeitura, a fim de pagar a desapropriação.

4. Diz o art. 503 *caput*, do Cód. de Proc. Civil, que a

'parte, que aceitar expressa ou tacitamente a sentença ou a decisão, não poderá recorrer'.

No caso, a aceitação ou aquiescência foi posterior à interposição do recurso, o que não impede, porém, a incidência do preceito legal transcrito.

Aquiescência, escreve José Carlos Barbosa Moreira, 'é a manifestação, pelo vencido, *antes ou depois da interposição do recurso* (grifos nossos), da vontade de conformar-se com o julgado'. E logo adiante, assim se manifesta o festejado doutrinador:

'a renúncia, a aquiescência e a deserção fazem inadmissível o recurso' (*Comentários ao Código de Processo Civil*, 1974, v. V, p. 260, nº 135).

Em outra parte de seu livro, esclarece o citado autor que

'tanto se concebe a aceitação *antes* como *depois* de interposto recurso' (p. 272).

E mais adiante:

'A aquiescência é, como a renúncia, fato extintivo do direito de recorrer a tornar inadmissível o recurso porventura interposto, antes ou depois dela, pelo aquiescente' (nº 145, p. 273).

Ante o exposto, o Suplicante e Recorrido requer que se declare inadmissível o recurso extraordinário interposto pelos Recorrentes e aquiescentes, sustando-se desde logo a sua tramitação procedimental" (fls. 740-4).

Mandei ouvir sobre o incidente a outra parte, que nega enfaticamente a aquiescência tácita.

A propósito, assim discorre:

"Não houve o *animus* da alegada aceitação, e nada mais contrário à renúncia da vontade de recorrer do que a própria interposição do recurso, que os Recorrentes, bem ao contrário, confiam tenha o merecido provimento.

2. Na verdade, aquelas escrituras, como é óbvio, são atos *consensuais* (contrastes) e vêm corroborar, isso sim, a extravagância da desapropriação questionada.

As empresas interessadas (frigoríficos) fizeram investimentos de instalações em porções das áreas e as partes, em comum, anteciparam-se, *apenas nesse plano,* em prevenir os efeitos da previsível anulação, pelo Supremo, da desapropriação em causa.

Aquiesceram os Recorrentes naquela acomodação e resguardo, porque não pretendiam e não pretendem prevalecer-se de nada, em prejuízo de ninguém, mas pretendem ou esperam a correção da manifesta e violenta arbitrariedade que lhes foi infligida pelo anterior prefeito do Município.

Veja-se que — afora as irrelevantes retificações de medida (mesmo no recurso os Recorrentes sempre falaram em 50 alqueires) — as escrituras têm por objeto *pequenas partes* da área desapropriada, ainda menores em relação à área abrangida pelo decreto expropriatório, e cuidam da *permuta* e *venda* dessas partes da *área desapropriada,* e que realmente não teria qualquer sentido noutro contexto, isto é, se os próprios Recorridos tivessem por boa e inatacável a desapropriação, ou inglório o recurso extraordinário pendente.

Por que, realmente, a Municipalidade iria devolver parte da área desapropriada (permuta) para anuir na venda de outra parte da mesma área desapropriada?

Num plano de ilações preterintencionais — como querem agora os Recorridos, só ocasionalmente — então poder-se-ia dizer, contra eles, de verdadeira *confissão* extrajudicial, como bem se vê.

O certo é que as acomodações escrituradas, como dito, foram feitas à margem da questão judicial já posta nestes autos, e *não a tocam.* Daí porque não se cogitou de falar em transação, que as partes não trouxeram — como deveriam, se fosse o caso — à necessária homologação (arts. 269, III, e 584, III).

As escrituras referem-se a área de aproximadamente 5 alqueires, *negociada,* como ali se vê, para tranqüilizar as empresas interessadas quanto à temida anulação da desapropriação, levada ao Supremo Tribunal.

Ora, o decreto expropriatório abrange *230 alqueires,* e a desapropriação efetivavada foi de *50 alqueires.*

Os contratos cuidam de apenas *5 alqueires,* o que realmente corrobora que a desapropriação e doação de 50 alqueires não tinham mesmo qualquer relação com a *finalidade* declarada no decreto, caracterizando manifesto abuso e total desvinculação aos pressupostos constitucionais, tanto mais que os frigoríficos existentes na região, entre os maiores do País, não ocupam áreas de mais de 2 a 10 alqueires, como se disse no recurso, com a prova dos autos (fls. 41, 314, 365 e 369).

Resta dizer, nessa parte, que as escrituras falam em 'atender o Decreto Desapropriatório' e 'decisão transitada em julgado, mas, afora defeitos da redação, entenda-se: 'atender o decreto' na parte *consentida* e objeto de *contrato.*

Quanto à 'sentença definitiva' ou 'transitada', trata-se de uma realidade que não se tinha por que escamotear: esta ação tem curso distinto da desapropriação e, como se sabe, não poderia impedir o curso daquela.

Nesse passo cabe anotar que o fato é em si excludente da pretendida 'aceitação', como os Recorrentes se permitirão lembrar adiante.

Em suma, os contratos trazidos, com hábeis mas insinceras argüições, *data venia*, são atos negociais que produzirão os efeitos próprios, *como tais*, e também assim, obviamente, quando seja a oportunidade de recomposição do estado anterior. Não traduzem, absolutamente, o *animus* agora pretendido.

O mesmo quanto ao levantamento da importância depositada na ação expropriatória. No mesmo quadro, não havia por que, e seria mesmo imprudente deixar a importância em depósito, sujeita à desvalorização com os eventuais prejuízos conseqüentes, para alguma das partes.

Também aqui, é óbvio que, sendo dado provimento ao recurso e anulada a desapropriação, como esperam os Recorrentes, o levantamento será levado em conta quando da composição do estado anterior.

3. Quanto ao direito trazido à baila, no plano recursal, melhor dirão os doutos Ministros, como sempre.

Os Recorrentes respeitosamente observam que a opinião de Barbosa Moreira, invocada na petição pelos Recorridos (fls. 743), não parece muito clara a respeito do tema, pelo que se vê na última edição dos valiosos *Comentários* (Forense, 1978).

De fato, numa passagem do livro, falando da renúncia (art. 502), diz aquele autor:

'O tempo final é a própria interposição (depois da qual só cabe falar de *desistência*, não de renúncia), ou a ocorrência de qualquer fato que já torne inadmissível o recurso: esgotamento *in albis* do prazo para interpô-lo, aquiescência à decisão recorrível etc.' (op. cit., vol. V, p. 390/391).

Depois, comentando precisamente o art. 503, diz o mesmo autor:

'O dispositivo sob exame só cuida expressamente da aceitação *anterior* à impugnação, como ressalta da parte final do *caput*, *verbis* não poderá recorrer' (op. cit., p. 397).

De qualquer modo, o citado autor anota não haver unanimidade no entendimento de que pudesse haver 'aceitação' *depois* do recurso interposto.

E é realmente o caso, *e.g.*, de Pontes de Miranda:

'A aceitação expressa ou tácita, que é causa da renúncia tácita ao recurso, tem os seus pressupostos: ser posterior à sentença ou decisão interlocutória, mesmo que ainda não se haja publicado; não se ter interposto recurso. *Se já se impusera*, o que pode haver é *desistência*, porém *não há desistência tácita*. O que pode ocorrer é que haja deserção' (*Comentários*, 1975, t. VII, p. 113).

Se o Código trata separadamente a desistência, que é inconfundível, e a renúncia ou aceitação, e aí fala em 'direito de recorrer' (art. 502), ou 'não poderá recorrer' (art. 503) ou 'incompatível com a vontade de recorrer' (parágrafo único), parece mesmo inafastável concluir, com Pontes de Miranda, que, para o Código, portanto no nosso direito, a renúncia ou aceitação pressupõem que não tenha sido interposto recurso. Devem ser *antes*, ou seria desistência, e qualquer manifestação *(expressa)* posterior, mesmo que rotulada pela parte de outro modo, haveria de ser tratada como tal (desistência).

De qualquer modo, ainda, o mesmo e invocado Barbosa Moreira *ressalva* que *não se deve entender como aceitação* nem mesmo a satisfação do julgado — que aqui não houve com os contratos — se a decisão foi 'impugnada mediante recurso *sem efeito suspensivo*' (op. cit., p. 395).

É esse o caso, não só do presente recurso, mas da própria ação, não-impeditiva da expropriatória, como já visto.

4. Importa decisivamente, porém, é que, agora no entendimento *unânime* dos comentadores (aí Barbosa Moreira, Pontes de Miranda e todos), a aceitação tácita, como manifestação de vontade, deve ser absolutamente *inequívoca,* traduzindo, *sem qualquer dúvida,* aceitação da sentença.

Na dúvida, anota Sérgio Dermudes, *'deve-se entender que aquiescência não houve'.* E cita Chiovenda:

'Na dúvida, deve-se em qualquer hipótese *considerar excluída a aquiescência tácita'* (*Comentários.* Rev. dos Tribunais, 1975. v. VII, p. 84 e 85).

Isso, naturalmente, sabe demais o ilustre patrono dos Recorridos e subscritor da petição, Prof. Frederico Marques, aqui, porém, adstrito a uma atuação profissional.

5. No caso dos autos, o recurso fora interposto *mais de um ano antes,* isto é, em 20 de maio de 1976, não houve renúncia ou aceitação tácita, nem desistência.

Ao contrário, confiam seguramente os Recorrentes em que essa Suprema Corte restabeleça a legalidade quanto aos atos aqui discutidos, ou seja, quanto à desapropriação extravagante e totalmente desvinculada dos pressupostos constitucionais, imposta abusivamente pelo antigo prefeito" (fls. 761-7).

É o relatório, em aditamento, sobre a preliminar ora suscitada.

VOTO (PRELIMINAR)

O Sr. Ministro Decio Miranda (Relator): Declara o art. 503 do Cód. Proc. Civil:

"Art. 503. A parte, que aceitar expressa ou tacitamente a sentença ou a decisão não poderá recorrer.

Parágrafo único. Considera-se aceitação tácita a prática, sem reserva alguma, de um ato incompatível com a vontade de recorrer."

Em primeiro lugar, nota-se que a disposição trata de ato anterior à sentença. "Não poderá recorrer", diz o Código. Ora, no caso, o recurso extraordinário foi manifestado em 21 de maio de 1976 (fls. 620), e os atos, ora qualificados como aquiescência, foram praticados em janeiro de 1978 (fls. 746 e 752 as duas escrituras) e em agosto de 1977 (o recebimento do preço da desapropriação, fls. 745).

Em segundo lugar, não há que enxergar no caso uma desistência tácita do recurso interposto.

Desta não cuida o Código, no invocado art. 503.

Nem, ainda, haveria que falar em renúncia ao direito sobre que se funda a ação, causa de extinção do processo, segundo o art. 269, V, do Código de Processo Civil.

Tal renúncia há de ser expressa, não a prevendo o Código sob forma implícita ou tácita.

Por outro lado, os atos praticados não constituem, nem mesmo de modo implícito ou tácito, manifestação incompatível com a vontade de recorrer.

O recebimento do preço da desapropriação era medida crucial, para evitar o prejuízo da imobilização do preço.

A escritura de permuta visava declaradamente a "corrigir lapso no processo desapropriatório" (fls. 748 *fine*), assim denotando providência útil a ambas as partes se a desapropriação subsistir.

A outra escritura expressa uma venda, de pequena área, a uma das empresas beneficiárias da desapropriação, o que também não significa, nem expressa nem implicitamente, concordância com o ato expropriatório.

Nenhuma significação tem o fato de dizer uma das escrituras, incidentemente, que a sentença de desapropriação passou em julgado, o que é verdade e não im-

plica em reconhecimento de que teria passado em julgado a decisão contrária aos autores nesta ação direta de nulidade.

Rejeito, pois, a preliminar de renúncia tácita do recurso.

VOTO

O Sr. Ministro Decio Miranda (Relator): Como se viu do relatório, fundou-se o decreto municipal, autorizador da desapropriação, no Decreto-lei nº 3 365, de 21 de junho de 1941, que dispõe sobre desapropriações por utilidade pública, e na Lei nº 4 132, de 10 de setembro de 1962, que define os casos de desapropriação por interesse social.

Do primeiro, invocou o art. 5º, letra *i*, que considera casos de utilidade pública:

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

Em nenhum dos casos parece inserir-se a desapropriação em causa.

Não se cuidava de abertura, conservação em melhoramento de vias ou logradouros públicos.

Planos de urbanização não havia para a área em causa. É verdade que, no corpo do acórdão, inverte-se o ônus da prova para salientar que "não há demonstração nos presentes autos sobre a inexistência dos planos urbanísticos", o que, porém, é desmerecido pelo teor incisivo do voto dito vencedor, lançado em separado, a dizer:

"Ressente-se, realmente, a desapropriação em causa, desse defeito, pois não se encontram nos autos quaisquer planos, quaisquer estudos para planejamento e destaque do futuro núcleo, parque ou distrito industrial de Presidente Prudente" (fls. 615 *medio*).

Ora, a inexistência de planos de urbanização não está, no presente caso, inserida no *thema probandum*, pois ressalta, à evidência, dos próprios considerandos do decreto autorizador da desapropriação, que a eles não faz qualquer referência. Se existissem, seriam certamente mencionados, como antecedente, necessário, do decreto.

Tais considerandos são os seguintes:

"a) Considerando que Presidente Epitácio, dada a sua privilegiada situação geográfica, e dado o fato de ser um excepcional entroncamento rodo-hidro-ferroviário, reúne excelentes condições para ser um futuro centro de grandes atividades econômicas;

b) Considerando a conveniência e a necessidade de aproveitamento dessas condições (*sic*), fomentar a implantação de indústrias em nosso município;

c) Considerando, por outro lado, a conveniência e a necessidade de reservar área prioritária, que reúna condições adequadas à implantação do Parque Industrial deste Município;" (fls. 23).

Meses após a edição do Decreto de desapropriação, a Prefeitura ainda não tinha planos, eis que a Lei municipal nº 496, de 6 de março de 1972, no art. 5º, somente se limitou a declarar que "faz parte integrante da presente lei o croquis anexo localizando e delimitando a área reservada para o Núcleo Industrial e declarada de utilidade pública" (fls. 44).

Também não se destinava a desapropriação ao "loteamento de terrenos edificados ou não para sua melhor utilização econômica, higiênica ou estética" (3.ª hipótese do comentado inciso *i* do art. 5º da Lei de Desapropriações por utilidade pública).

Assim, se o acórdão recorrido tivesse sancionado a desapropriação por ter assento na citada letra *i* do art. 5º, invocado no decreto de utilidade pública, teria a esse texto legal negado vigência, pois, no

caso, não se verificava nenhum dos pressupostos de sua aplicação.

Mas, na verdade, entendeu o acórdão que a desapropriação para formação de distrito industrial teria de fundar-se em motivo de "interesse social", isto é, na Lei nº 4 132, de 10 de setembro de 1962.

Disse, a propósito, o acórdão:

"Embora na contestação viesse a afirmação no sentido de que apenas a primeira invocação é que seria relevante, tem entendido o Colendo Supremo Tribunal Federal, em casos semelhantes, que apenas o interesse social enseja a desapropriação para a instalação do distrito industrial, com a alienação posterior de lotes industriais (Recurso Extraordinário nº 76 296, do Rio de Janeiro, Rel. Min. Bilac Pinto, julgado em 19.11.1974).

Mostrou-se oportuna, portanto, a menção ao interesse social no ato expropriatório" (fls. 611).

De fato, acórdãos do Supremo Tribunal têm firmado a tese de escudar-se na cláusula de "interesse social" a desapropriação para formação de distritos industriais (v. g., acórdão no RE nº 76 296, Relator Min. Bilac Pinto, 1.ª Turma, em 19 de novembro de 1974, *RTJ* 72/435; acórdão no RE nº 78 501, 1.ª Turma, em 31 de maio de 1977, Relator para o acórdão Min. Bilac Pinto; acórdão no RE nº 84.638, 1.ª Turma, em 9 de dezembro de 1977, Relator Min. Bilac Pinto).

Já no Recurso Extraordinário nº 82 300, julgado no Pleno de 12 de abril de 1978, Relator Min. Rodrigues Alckmin, caso EMURB, decidiu-se, por 6 votos a 5, a favor da possibilidade de desapropriação "por utilidade pública" para execução de plano de reurbanização com revenda das unidades urbanas resultantes.

No caso dos presentes autos, o decreto expropriatório, visando à criação de distrito industrial, invocava os dois fundamentos: o da "utilidade pública", do Decreto-lei nº 3 365, de 1941, e o do "interesse social", da Lei nº 4 132, de 1962.

Embora repudiado o fundamento do "interesse social" pela contestação da Prefeitura, repúdio ineficaz, porque a contestação não revoga o decreto, prevalece ele em abono da desapropriação em causa, segundo a doutrina dos acórdãos que acima indiquei.

Nem se diga que, rural o imóvel, a desapropriação seria reservada exclusivamente à União, nos termos do art. 161 da Constituição. A reserva diz respeito exclusivamente às desapropriações de imóveis rurais pagas em títulos especiais da dívida pública. Se a desapropriação por interesse social, mesmo de imóvel rural, é paga em dinheiro, pode ser utilizada pelos Estados e Municípios, nos termos da Lei nº 4 132, de 1962.

Vê-se, assim, que o acórdão recorrido, validando a desapropriação em causa pelo fundamento do "interesse social", não negou vigência à lei federal.

De notar que, como os bens desapropriados foram *doados* e não vendidos às empresas industriais, teria sido inobservado o art. 4º da citada Lei nº 4 132, segundo o qual "os bens desapropriados serão objeto de venda ou locação a quem estiver em condições de dar-lhes a destinação social prevista".

Todavia, esse dispositivo não foi invocado pelo recorrente, pelo que não há ensejo para conhecimento e provimento do recurso extraordinário por esse aspecto.

Relativamente ao fundamento da letra *d*, não autorizam o conhecimento do recurso as decisões dadas como divergentes pelos recorrentes, segundo as quais nula é a desapropriação que não se justifique com a invocada utilidade pública.

Aqui, a desapropriação sobrevive, porque adequadamente invocado o "interesse

social", previsto na Lei nº 4 132, várias vezes citada.

Pela mesma razão, não diverge do acórdão o proferido pelo Tribunal Pleno no RE nº 78 229, conhecido caso da Sociedade Pestalozzi do Brasil. Ali, o fundamento invocado no ato era o da "utilidade pública", que o Tribunal considerou inexistente na desapropriação que importaria na subseqüente transferência do imóvel a sociedade civil declarada de utilidade pública e de larga benemerência, mas despida de qualquer delegação ou concessão de serviço público.

Não se pode confrontar o caso com o destes autos, em que o fundamento da desapropriação, a que o acórdão recorrido deu prevalência, e o de outra lei, a Lei nº 4 132, e, nela, o do inciso I do art. 2º, a prever "o aproveitamento de todo bem improdutivo ou explorado sem correspondência com as necessidades de habitação, trabalho e consumo dos centros de população a que deve ou possa suprir por seu destino econômico".

Em conclusão, porque o acórdão recorrido validou corretamente esse fundamento da desapropriação, e porque assim não divergiu das decisões invocadas pelo recorrente, não conheço do recurso extraordinário.

VOTO

O Sr. Ministro Xavier de Albuquerque: Sr. Presidente, estou de acordo, mas quero registrar que não acompanho o eminente Relator na primeira parte do seu douto voto.

Para mim, mesmo o Decreto-lei nº 3 365, de 1941, no seu art. 5º, alínea *i*, dá suporte ao ato expropriatório. Observo que, na sua atual composição, a Primeira Turma vem decidindo nestes termos, e posso referir os Recursos Extraordinários nºs 88 742 e 90 872, julgados no correr deste ano, dos quais fui Relator.

Agora, então, com o advento de nova lei que tornou explícita a permissão, não haverá mais, em relação a novos fatos, o que discutir.

Acompanho o eminente Relator, com a ressalva de que, quanto à incidência da Lei de Desapropriações, não adiro à colocação de S. Exa., *data venia.*

VOTO

O Sr. Ministro Soares Muñoz: Sr. Presidente, acompanho o eminente Ministro Relator, com a ressalva feita pelo eminente Ministro Xavier de Albuquerque.

VOTO

O Sr. Ministro Rafael Mayer: Sr. Presidente, acompanho o eminente Ministro Relator, com a ressalva feita pelo eminente Ministro Xavier de Albuquerque.

EXTRATO DA ATA

RE nº 86 046-1 — SP — Rel., Min. Decio Miranda. Rectes.: Domingos Ferreira de Medeiros e outros (Adv. José Roberto Machado). Recdos.: Frigorífico União S.A. — Indústria e Comércio (Advs. João Batista Magalhães Paes de Barros e outro); Prefeitura Municipal de Presidente Epitácio, Câmara Municipal de Presidente Epitácio e Vacchi S.A. — Indústria e Comércio. (Adv. José Frederico Marques).

Decisão: Sobrestado o julgamento, unanimemente. Falou pelos Recdos. o Prof. Frederico Marques. T. Pleno, 13.9.78.

Decisão: Rejeitou-se a preliminar que se refere à renúncia tácita do recurso, e, no

mérito, dele não se conheceu, com as ressalvas dos votos dos Ministros Rafael Mayer, Soares Muñoz e Xavier de Albuquerque. Decisão uniforme. T. Pleno, 25.10.79.

Presidência do Senhor Ministro Antonio Neder. Presentes à sessão os Srs. Ministros Djaci Falcão, Xavier de Albuquerque, Cordeiro Guerra, Moreira Alves, Soares Muñoz, Decio Miranda e Rafael Mayer.

Ausentes, justificadamente, os Srs. Ministros Cunha Peixoto, Leitão de Abreu e Thompson Flores.

Procurador-Geral da República, o Dr. Firmino Ferreira Paz.