DESAPROPRIAÇÃO — ISENÇÃO FISCAL — CONCESSIONÁRIA DE SERVIÇO PÚBLICO

— Imóvel desapropriado para construção de rodovia estadual, a cargo de sociedade de economia mista, adquire a natureza de bem público, estando isento de imposto predial.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Dersa — Desenvolvimento Rodoviário S.A. *versus* Prefeitura Municipal de São Vicente
Recurso Extraordinário nº 93.078 — Relator: Sr. Ministro
DJACI FALCÃO

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros componentes da Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal, à unanimidade de votos e na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, em conhecer do recurso e lhe dar provimento nos termos do voto do Ministro Relator.

Brasília, 14 de junho de 1983. *Djaci Falcão,* Presidente e Relator.

REIATÓRIO

O Sr. Ministro Djaci Falcão: Dersa — Desenvolvimento Rodoviário S.A., empresa concessionária de serviço público, apresentou embargos em execução fiscal por imposto predial cobrado pela Prefeitura Municipal de São Vicente, dizendo ser empresa paraestatal constituída pelo Governo do Estado de São Paulo (Decreto-lei Estadual nº 5, de 6 de março de 1969) e que tem como uma das atribuições proceder a desapropriação de terrenos necessários à construção da Rodovia dos Imigrantes, após o competente decreto de utilidade pública, que passam a constituir bens públicos (art. 66 do Código Civil). Acrescenta que a desapropriação do terreno objeto do imposto predial cobrado foi feita amigavelmente, por escritura pública devidamente transcrita.

Os embargos foram julgados improcedentes pela sentença de fls. 30 a 32.

Em grau de apelação a sentença foi reformada, por maioria de votos, conforme se vê do acórdão de fls. 64 a 68. Opostos embargos infringentes, foram recebidos pelo acórdão de fls. 90 a 91, *in verbis*:

"A embargada é sociedade de economia mista, concessionária de serviço público, que dispõe de patrimônio próprio, de conformidade com o Decreto-lei nº 5, de 6 de março de 1969, que a criou.

Não goza, na condição de concessionária de serviço público, de imunidade fiscal, e a esse respeito dispõe expressamente o § 1º do art. 19 da Constituição Federal e, por esta razão, o mencionado decreto-lei, em seu art. 8º, isentou-a de imposto e taxas estaduais.

Assim, a única forma de se isentar a Dersa do imposto ora cobrado seria considerar bem público o imóvel adquirido por desapropriação, que se destinou à construção da Rodovia dos Imigrantes. E a razço dessa conceituação adotada pela douta maioria seria a afetação à utilidade pública, de acordo com a doutrina de Hauriou, capaz de, por si só, imprimir o caráter de coisa pública.

No entanto, a afetação ocorrida em razão da declaração de utilidade pública para fim de desapropriação, que realmente se consumou, é insuficiente, porque de conformidade com o art. 65 do Código de Processo Civil — "São públicos os bens do domínio nacional pertencentes à União, aos estados, ou aos municípios. Todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem.'

Logo, ante a disposição da Lei Civil, havia necessidade de o bem em causa ter-se incorporado a pessoa jurídica de direito público, o que não ocorreu.

A escritura de desapropriação amigável demonstra que o domínio se transferiu para a Dersa, e não há nos autos qualquer notícia que esta, por sua vez, a tenha transmitido ao estado, pelo que não há como isentá-la do pagamento do imposto.

Por outro lado, mesmo considerando a Dersa como agente do poder público, não se pode deixar de admitir que se trata de pessoa jurídica de direito privado, com patrimônio próprio que haverá de se incorporar ao estado ao término da concessão.

Assim, *data vênia* da douta maioria, o recebimento dos embargos se impõe, uma vez que bens públicos só podem ser os pertencentes à União, aos estados ou aos municípios e suas entidades autárquicas."

A vencida interpôs recurso extraordinário com base na letra *a* do permissivo constitucional, alegando ofensa ao art. 19, inc. III, letra *a*, da C. Federal, e negativa de vigência aos arts. 65 e 66 do Código Civil (fls. 92-95).

Após a impugnação de fls. 96 e 96v., o recurso foi admitido (fls. 98-103), tramitando regularmente (fls. 108-112 e 114-117).

Perante esta Corte a Procuradoria da República manifestou-se nos seguintes termos:

"Dos fatos

Dersa — Desenvolvimento Rodoviário S.A. opôs embargos à execução fiscal proposta pelo município de São Vicente em cobrança de imposto predial referente aos dois últimos trimestres de 1974.

Julgados improcedentes pelo juiz *a quo*, foi esta decisão reformada em grau de Embargos Infringentes pelo Tribunal de Justiça.

Inconformada, interpõe a embargada, Dersa — Desenvolvimento Rodoviário S.A. o presente Recurso Extraordinário, fundado no art. 119, inciso III, alínea *a* da Constituição Federal.

II. Do Direito

A recorrente é pessoa jurídica de direito privado, sociedade de economia mista, que possui delegação do poder público, para efetivar a desapropriação de bem particular, que foi destinado à construção da Rodovia dos Imigrantes, já em funcionamento desde 1974.

Importa saber, para deslinde da questão, se o bem desapropriado, que passou à propriedade da recorrente, é ou não bem público.

In casu, a transdestinação ou afetação do bem deu-se em virtude de um ato jurídico: a desapropriação amigável, efetivada por meio de escritura pública, ainda que feita por delegação. Este ato destinou o bem juridicamente a uma utilização coletiva (cf. Diogo de Figueiredo Moreira Neto, in *Curso de direito administrativo*, 3. ed. Rio de Janeiro, Forense, 1976, p. 261).

Concorde conosco está outro eminente administrativista, Hely Lopes Meirelles, que expressa, *verbis*:

'Quanto aos bens das entidades paraestatais (sociedades de economia mista) entendemos que são também *bens* públicos com destinação especial e *administração particular* das instituições a que foram transferidos para consecução dos fins estatutários. A origem e natureza total ou predominante desses bens continuam públicas, sua destinação é de interesse público, apenas sua administração é confiada a uma entidade de personalidade privada. Mas *lato sensu*, é patrimônio público' (in *Direito administrativo brasileiro*, 6. ed. SP, *Revista dos Tribunais*, 1978, p. 470/471). (Grifos no original.)

Se assim pensa o jurista em relação ao bem da empresa privada, com muito maior razão se aplica o raciocínio ao bem desapropriado para fins de utilização pública, como ocorre na espécie *sub judice*.

Com razão, portanto, está o fundamento do acórdão de fls. 64/67, quando assere:

'Pois bem: aqui se conjugam os dois pressupostos, tanto a declaração expressa da administração, quanto o efetivo destino dado ao imóvel, com o funcionamento da rodovia. Manifesto é, destarte, o caráter público que tomou o bem, tornando-o isento do imposto predial, por força do que dispõem a Constituição da República (art. 19, nº III, *a*) e o Código Tributário Nacional (art. 9º, nº IV, *a*).

Se não bastasse, a apelante lembra que apenas promove a ação; quem desapropria, na verdade, é o estado, através de seu *ius imperii*, declarando de utilidade pública o imóvel. Funciona a Dersa como simples agente do poder público, nesse particular. Construída a rodovia, tem a Dersa apenas concessão para explorá-la (art. 1º do Decreto-lei estadual nº 5, de 6 de março de 1969); isso não significa, contudo, por aberrar dos princípios, quer de direito constitucional e administrativo, quer de direito civil, que o domínio da estrada lhe pertença.

Feitas essas considerações, conclui-se, contra o voto do relator sorteado, que a apelada não tem título executivo contra a apelante (...).'

A decisão de fls. 90/92, assim, ofendeu a disposição do art. 19, inciso III, alínea *a* da Constituição Federal, por isso que determinou a tributação de bem público do município de São Vicente.

Pelo conhecimento e provimento do recurso.

Brasília, 1º de julho de 1982.

Edylcéa Tavares Nogueira de Paula, Procuradora da República.

Subscrevo:

Mauro Leite Soares, Subprocurador-Geral da República." (Fls. 123 a 126.)

VOTO

O Sr. Ministro Djaci Falcão (Relator): Como se vê dos autos, pelo Governador do estado foi baixado o Decreto nº 3.385, de 17 de fevereiro de 1974, declarando de utilidade pública para fins de desapropriação vários terrenos necessários à construção da Rodovia dos Imigrantes, cabendo à Dersa — Desenvolvimento Rodoviário S.A., sociedade de economia mista, por delegação do poder público, efetivar a desapropriação da área em questão. Efetuada a desapropriação mediante escritura pública amigável (fls. 36-37), a Prefeitura Municipal de São Vicente ingressou em juízo cobrando-lhe o imposto predial correspondente ao ano de 1974.

Afigura-se-me descabida a exigência da municipalidade, conforme bem considerou o acórdão da apelação, *in verbis*:

"É inconteste, porém, que o terreno desapropriado se destinou, como muitos outros, à construção da Rodovia dos Imigrantes. A tese da municipalidade, encampada pelo magistrado, importa em se considerar o imóvel incluído no domínio da apelante, sociedade de economia mista.

Nenhuma relevância oferece, na solução da demanda, o art. 170, § 2º, da Constituição Federal, do seguinte dizer: 'Na exploração, pelo estado, da atividade econô-

mica, as empresas públicas e as sociedades de economia mista reger-se-ão pelas normas aplicáveis às empresas privadas, inclusive quanto ao direito do trabalho e ao das obrigações.' É que não se cuida, na espécie, de imposto sobre a atividade econômica da apelante (esta, sim, sujeita a tributação), mas de imposto sobre a propriedade, cumprindo perquirir unicamente se a apelante é ou não proprietária, dado que o imposto predial tem como fato gerador 'a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, como definido na lei civil, localizado na zona urbana do município' (*Código Tributário Nacional*, art. 32).

É bem verdade que, ao declarar a utilidade pública do imóvel, o decreto (fls. 7) encarrega a apelante de promover a desapropriação, com a finalidade de construção da rodovia. Tal autorização é prevista no art. 3º da Lei de Desapropriações (Decreto-lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941).

Cumpre destacar, entretanto, que a apelante foi apenas autorizada a promover a desapropriação; efetivada esta, passa o imóvel a constituir bem público, por ter sido destinado à rodovia. Impossível será olvidar que o art. 66 do Código Civil considera bens públicos 'os de uso comum do povo, tais como os mares, rios, estradas, ruas e praças'. Assim, a circunstância de ter a Dersa aparentemente adquirido o domínio, mediante escritura pública, não tem a importância que lhe atribui a sentença.

Discorrendo sobre a criação do domínio público, Cretella Júnior define a *afetação* como 'o fato ou o pronunciamento do Estado que incorpora uma coisa à dominialidade da pessoa jurídica pública' (*Bens públicos*, 2. ed. p. 122), estabelecendo como requisitos do instituto, em primeiro lugar, o consentimento da autoridade competente, por alguma das formas reconhecidas pelo direito administrativo; em segundo lugar, que o bem afetado seja entregue ao uso público de maneira efetiva e atual (op. cit. p. 125).

Pois bem: aqui se conjugam os dois pressupostos, tanto a declaração expressa da administração, quanto o efeito destino dado ao imóvel, com o funcionamento da rodovia. Manifesto é, destarte, o caráter público que tomou o bem, tornando-o isento do imposto predial por força do que dispõem a Constituição da República (art. 19, nº III, *a*) e o Código Tributário Nacional (art. 9º, nº IV, *a*).

Se não bastasse, a apelante lembra que apenas promove a ação; quem desapropria, na verdade, é o estado, através de seu *ius imperii*, declarando de utilidade pública o imóvel. Funciona a Dersa como simples agente do poder público, nesse particular. Construída a rodovia, tem a Dersa apenas concessão para explorá-la (art. 1º do Decreto-lei estadual nº 5, de 6 de março de 1969); isso não significa, contudo, por aberrar dos princípios, quer de direito constitucional e administrativo, quer de direito civil, que o domínio da estrada lhe pertença." (Fls. 64 a 66.)

Na verdade, a natureza do bem é pública, sua destinação é de interesse público, tornando-se isento do imposto em face do art. 19, inc. III, letra *a* da Constituição Federal. É oportuno lembrar que a Dersa funciona como agente do poder público.

Ante o exposto e de acordo com o parecer, dou provimento ao recurso, para restabelecer a decisão proferida na apelação.

EXTRATO DA ATA

RE nº 93.078-7-SP — Rel.: Min. Djaci Falcão. Recte.: Dersa — Desenvolvimento Rodoviário S.A. (Advs.: Maurílio Penna Groba e Irene Margarida Ferreira Groba). Recda.: Prefeitura Municipal de São Vicente (Adv.: Rubens Peres Martins).

Decisão: conhecido e provido nos termos do voto do Ministro Relator. Unânime. 2.ª Turma, 14.6.83.

Presidência do Sr. Ministro Djaci Falcão. Presentes à sessão os Srs. Ministros Moreira Alves, Decio Miranda, Aldir Passarinho e Francisco Rezek. Subprocurador-Geral da República, Dr. Mauro Leite Soares.