

— *Decreto que declara de utilidade pública ou interesse social, para fins de desapropriação, imóvel rural. Não é a representação de inconstitucionalidade via adequada para impugnar ato administrativo, individual e concreto. A inconstitucionalidade do decreto em referência não há de arguir-se em representação (Constituição, art. 119, I, letra l), cabendo, em princípio, contra o ato referido, ao fundamento de incompetência da autoridade estadual, mandado de segurança, ou alegar-se a inconstitucionalidade, na “ação direta”, prevista no art. 20, do Decreto-lei n.º 3.365/1941. Representação não conhecida.*

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Procurador-Geral da República *versus* Governador do
Estado de São Paulo
Representação nº 1.198 — Relator: Sr. Ministro

NÉRI DA SILVEIRA

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, na conformi-

dade da ata de julgamentos e notas taquigráficas, à unanimidade, não conhecer liminarmente da Representação.

Brasília, 14 de junho de 1984. — *Moreira Alves*, Presidente. *Néri da Silveira*, Relator.

O Sr. *Ministro Néri da Silveira* (Relator): O Dr. Procurador-Geral da República apresentou, ao Supremo Tribunal Federal, argüindo a inconstitucionalidade do Decreto nº 22.034, de março de 1984, pelo qual o Exmo. Sr. Governador do Estado de São Paulo declarou de utilidade pública, para fins de desapropriação, terras situadas na região conhecida como "Pontal de Paranapanema", município de Teodoro Sampaio, SP, baseando-se a petição inicial em solicitação que lhe foi feita por Paulo Fernando Jacintho Lemos e constante de fls. 4-122.

O decreto estadual paulista impugnado tem este teor (fls. 26-9):

"André Franco Montoro, Governador do estado de São Paulo, no uso das atribuições que lhe conferem o art. 153, § 22, da Constituição Federal, e o Decreto-lei Federal nº 3.365, de 21 de junho de 1941, e demais disposições legais aplicáveis à espécie, decreta:

'Art. 1º Fica declarada a utilidade pública para fins de desapropriação pela Fazenda do estado, destinada à Secretaria de Agricultura e Abastecimento, para melhoramento de centros de população, seu abastecimento regular de meios de subsistência, e para promoção de assistência pública e execução de seus serviços regulares, a área de aproximadamente 11.110 ha., localizada no município de Teodoro Sampaio, objeto de ação discriminatória em curso perante a comarca de Mirante do Paranapanema, com a seguinte descrição:

I — 'gleba D' — Limites: começa no ponto 1, situado no encontro da cerca lateral da faixa de domínio da Rodovia SP-613 com uma cerca de divisa; segue pela cerca lateral da faixa de domínio da Rodovia SP-613, com o rumo de 75°01'45" NE, por uma distância de 1.514,27m, confrontando com Sebastião Armelin e Filhos, até o ponto

2; segue por uma linha ideal, com o rumo de 90°00'00" N, por uma distância de 6.106,91m, confrontando com Sebastião Armelin e filhos, até o ponto 3; segue por uma linha ideal, com o rumo de 86°22'09" SE, por uma distância de 6.553,15m, confrontando com Benedito Carlos Mano e Plínio Junqueira, até o ponto 4; segue por uma cerca de divisa, com o rumo de 10°52'07" NW, por uma distância de 1.909,25m, confrontando com Plínio Junqueira, até o ponto 5; segue por uma linha ideal, com o rumo de 88°06'32" SE, por uma distância de 6.735,00m, confrontando com Renato da Costa Lima e Ione Gargione Junqueira, até o ponto 6; segue por uma linha ideal, com o rumo de 90°00'00" N, por uma distância de 2.129,34m, confrontando com Ione Gargione Junqueira, até o ponto 7; segue por uma linha ideal, com o rumo de 90°00'00" E, por uma distância de 9.645,94m, confrontando com Agábito Lemos e outros, até o ponto 8; segue pelo Ribeirão da Anta ou Sedoma, à jusante, por uma distância aproximada de 9.000m, confrontando de outro lado do Ribeirão com Agábito Lemos, até o ponto 9; segue por uma cerca de divisa e uma linha ideal, com o rumo de 83°27'10" SW, por uma distância de 6.853,04m, confrontando com Agábito Lemos e outros e José Joaquim Mano, até o ponto 10; segue por uma linha ideal, com o rumo de 87°16'10" NW, por uma distância de 6.297,15m, até o ponto 11; segue por uma cerca de divisa, com o rumo de 52°20'24" SW, por uma distância de 2.103,20m, até o ponto 12, tendo confrontado do ponto 10 ao ponto 12, com Justino de Andrade; segue por uma cerca de divisa, com o rumo de 41°09'51" SW, por uma distância de 1.719,35m, confrontando com Luiz Pantalena, até o ponto 13; segue pela cerca lateral da faixa de domínio da Rodovia SP-613, com o rumo de 75°01'45" SN, por uma distância de 3.000m, confrontando com Luiz Pantalena, até o ponto 14; segue por uma cerca de divisa, com o

rumo de 46°01'59" SE, por uma distância de 2.904,29m, confrontando com Luiz Pantalena, até o ponto 15; segue por uma cerca de divisa, com o rumo de 52°20'24" SW, por uma distância de 3.105,00m, confrontando com Nilza Armelin, até o ponto 16; segue por uma cerca de divisa, com o rumo de 42°29'25" NW, por uma distância de 4.162,06m, confrontando com Mário Soares Lemos, até o ponto 1, onde teve início esta descrição.

Art. 2º A presente declaração de utilidade pública não tem outra finalidade senão a de permitir o imediato acesso da Fazenda estadual à gleba expropriada, para solução de problemas inadiáveis da região, não implicando tal medida qualquer reconhecimento sobre a pretensão de domínio de quem quer que seja.

Parágrafo único. Reserva-se a Fazenda estadual o direito de prosseguir nas ações discriminatórias em curso, sem prejuízo de outras medidas que se façam necessárias à declaração do domínio próprio.

Art. 3º Fica a expropriante autorizada a invocar o caráter de urgência no processo judicial de desapropriação, para os fins do art. 15 e parágrafos do Decreto-lei nº 3.365, de junho de 1941.

Art. 4º Os recursos para a execução da desapropriação serão os consignados no orçamento do estado.

Art. 5º Este decreto entrará em vigor na data de sua publicação."

Na exposição, acolhida pela inicial, afirma-se (fls. 106-7) que o decreto impugnado é inconstitucional, "por contrariar direta e indiretamente, o que estabelece a Constituição Federal", eis que, por via dessa providência, pretende o estado realizar reforma agrária, o que lhe é vedado, acentuando-se (fls. 107-8):

"23. O decreto impugnado, dizendo fundar-se no que dispõe o § 22 do art. 153, da

Constituição Federal, e nos termos do Decreto-lei nº 3.365/41, declara de '*utilidade pública*' para fins de desapropriação uma parte considerável do imóvel rural do requerente, Fazenda Santa Amália, empresa rural, dando como finalidade da desapropriação, '*destinada à Secretaria da Agricultura*', o '*melhoramento de centros de população, seu abastecimento regular de meios de subsistência, e para promoção de assistência pública e execução de seus serviços regulares, (...), tudo, para a solução de problemas inadiáveis na região*'.

Já restou demonstrada, inicialmente, na exposição dos fatos, que o decreto impugnado materializa pretensão de realização de reforma agrária.

Esse fato fica realçado de modo a não poder ser contraditado, de um lado pela expressa referência à '*solução de problemas inadiáveis da região*' e, de outro lado, pelo simples fato de ter sido o aludido decreto assinado em conjunto com o Decreto nº 22.033, da mesma data, em que o Exmo. Sr. Governador do Estado de São Paulo declara de '*interesse social*', com vista à '*reorganização das atividades produtivas*' e também para '*solução de problemas inadiáveis na região*', outros imóveis rurais, todos situados no chamado *Pontal do Paranapanema*, materializando, por essa forma, desvio de finalidade e abuso de poder, que anula o ato praticado e o eiva, assim, indiretamente, da mácula de inconstitucionalidade."

Por petição da mesma data da distribuição, o ilustre Dr. Procurador-Geral da República, em aditamento à inicial, pede medida cautelar, "com o que se visa a suspensão imediata da execução do malsinado Decreto nº 22.034, de 23 de março de 1984, que declarou de '*utilidade pública*' para fins de desapropriação que visa a realização de reforma agrária em área definida na inicial,

considerando que o expediente anexo noticiava o ajuizamento das respectivas expropriações pela Fazenda do Estado de São Paulo, com pedido de deferimento imediato de imissão provisória na posse". E prossegue (fls. 256-7):

"A imissão de posse já concedida, consoante informação da imprensa, em face de cumprimento dos respectivos mandados, ensejará àqueles que se consideram beneficiários invadirem os imóveis objetivados no aludido decreto, certos da validade do ato praticado pelo Exmo. Sr. Governador do Estado de São Paulo, com o que estaria conturbada a paz social, o que é suficiente na demonstração de existência de imediato perigo à ordem e à segurança públicas."

Cumprindo trazer à consideração da Corte a súplica cautelar, permito-me, desde logo, entretanto, submeter como relator, ao prévio exame do Tribunal, "questão de ordem", acerca da viabilidade da representação para impugnar decreto declaratório de utilidade pública de imóvel, para fins de desapropriação.

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Néri da Silveira (Relator):
Reza o art. 119, I, letra I, da Constituição:

"Art. 119. Compete ao Supremo Tribunal Federal:

I — processar e julgar, originariamente:

(...)

1) a representação do procurador-geral da República, por inconstitucionalidade ou para interpretação de lei ou ato normativo federal ou estadual."

Somente podem ser objeto da ação direta de inconstitucionalidade, prevista na regra

maior em foco, assim, lei ou ato normativo, federal ou estadual. Não é a representação de inconstitucionalidade meio adequado para impugnar ato administrativo, individual e concreto. Os atos de autoridade, de índole individual e concreta, tais como, decreto de nomeação, ato de licitação, decreto que declare de utilidade pública ou de interesse social determinado bem imóvel, por sua natureza, não se revestem do caráter da norma, isto é, não constituem disposição de sentido geral, abstrato e imperativo. Por via do mandado de segurança é possível, em princípio, atacar o decreto declaratório de utilidade pública ou interesse social, para fins de desapropriação, se portador de vício, formal ou material, que o inquene de nulo.

Nesse sentido, a Segunda Turma decidiu no RE nº 99.593-5-Goiás, em autos de mandado de segurança. Em tal precedente, o ilustre Dr. Procurador-Geral da República, em seu parecer, a 22.8.1981, recusou argüir a inconstitucionalidade do decreto estadual goiano sobre expropriação, nestes termos:

"O decreto estadual cuja inconstitucionalidade o peticionário deseja ver argüida ante o Supremo Tribunal Federal não teve caráter *normativo*, escapando, pois, ao alcance do art. 119, I, I, da Carta da República. Com efeito, o decreto que, com vistas à desapropriação, declara de interesse social certo imóvel privado, não é norma jurídica de caráter geral, mas ato administrativo, norma individualizada. Nessa qualidade, é ele atacável até mesmo por via de mandado de segurança. Nunca, porém, através da representação de inconstitucionalidade."

E, prosseguindo, anotou o Dr. Procurador-Geral da República, ao determinar o arquivamento do pedido de representação, no caso, depois apreciado nesta Corte, no RE nº 99.593, *verbis*:

"Ainda que assim não fosse, restaria considerar o que decidiu o plenário da Supre-

ma Corte, em 15 de outubro de 1979, no julgamento do RE nº 86.046-SP, firmando orientação no sentido de que, mesmo rural o imóvel, a desapropriação, nos termos do art. 161 da Constituição, não é da competência exclusiva da União. A reserva diz respeito exclusivamente às desapropriações de imóveis rurais a serem pagas em títulos especiais da dívida pública. Se a desapropriação por interesse social, mesmo de imóvel rural, é paga em dinheiro, pode ser promovida pelos estados e municípios, nos termos da Lei nº 4.132, de 1962.”

Certo está que não é, no presente instante, que se há de discutir essa *quaestio juris*. A transcrição feita, a demonstrar a similitude com a espécie dos autos, ressalta, tão-só, a inviabilidade da representação de inconstitucionalidade para decretar a invalidade de decreto declaratório de utilidade pública ou interesse social de imóvel, perfeitamente individualizado, para fins de expropriação.

Em 1972, no julgamento do Mandado de Segurança nº 70.897-RS, de que fui relator, no Tribunal Federal de Recursos, em torno da desapropriação, por interesse social, da Fazenda Sarandi Annone, tive ensejo de anotar: “A declaração de utilidade pública ou interesse social de imóvel, enquanto ato administrativo, é apenas instrumento preparatório do procedimento de expropriação. Pretensões e ações do titular da propriedade, declarada de utilidade pública ou interesse social, poder-se-ão manifestar, perante o Poder Judiciário, imediatamente, contra esse ato preliminar, em determinadas situações, de vez que a ameaça de execução se há de ter como existente, enquanto não for o decreto revogado, ou não se consumir o prazo de sua caducidade. Se, *ad exemplum*, se evidenciar a ilegalidade ou impossibilidade jurídica da expropriação, é, desde logo, possível atacar o próprio decreto declaratório da utilidade pública ou interesse social. Ajuizada, entretanto, a ação de desapropria-

ção respectiva, por órgão que recebeu delegação a tanto do poder expropriante, se o proprietário pretender, em mandado de segurança, se reconheça a nulidade do feito, invocando, dentre outros fundamentos, a ilegalidade do próprio decreto declaratório da utilidade pública ou interesse social, cumpre entender que a acusada violência a direito seu resultaria, então, já, diretamente, dos atos executórios (...). Pretensão a ver decretada a ilegalidade da desapropriação por interesse social, por via de mandado de segurança, sob o fundamento de ser o imóvel ‘empresa rural’ e, dessa maneira, não poder constituir objeto desse tipo expropriatório, a teor do art. 19, § 3º, letra b, do Estatuto da Terra (Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964) e art. 2º, do Decreto-lei nº 554, de 25 de abril de 1969. Em linha de princípio, a ‘ação direta’, de que cogita o art. 20, do Decreto-lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, aplicável, também, às desapropriações por interesse social, não exclui o mandado de segurança. Não será o mandado de segurança, porém, via adequada para dirimir questão acerca da existência, ou não, de caso de interesse social, máxime se pendente o desate da controvérsia da apreciação de prova.” Nesse mesmo julgamento, observei:

“Em linha de princípio, posto o mandado de segurança entre as medidas judiciais opo-níveis aos atos de autoridade, ilegais ou abusivos de poder, *ut* art. 153, § 21, da Constituição, ‘para proteger direito líquido e certo não amparado por *habeas-corpus*’, entendo que, satisfeitos os pressupostos a seu exercício, possa ele constituir via idônea também a impugnar ato expropriatório, desde que entretanto este se apresente como instrumento de violência a direito subjetivo certo e líquido. Nessa esteira de entender, reservado ao poder federal desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, evidente é o cabimento de mandado de segurança para obstar ato da órbita estadual

que isso pretenda. Se o procedimento expropriatório se inicia, sem ato de declaração de interesse social do imóvel, dele objeto, atacável o será, à evidência, por via de mandado de segurança. Se município pretende, *ad exemplum*, expropriar bem de estado-membro, atacável, de logo, será o procedimento por mandado de segurança. Refiro, aliás, nesse sentido, passagem de voto do ilustre Ministro Victor Nunes, nos ERE n.ºs 26.149 (RTJ, v. 35, p. 11), *verbis*:

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

Por outro lado, a ‘ação direta’, a que se refere o art. 20, da Lei das Desapropriações, não exclui o mandado de segurança, pois o que caracteriza este remédio processual é haver direito líquido e certo, violado ou ameaçado por ato de autoridade (CF, art. 141, § 24).’

O egrégio Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, no julgamento dos Mandados de Segurança n.ºs 452 e 446, concedeu, desde logo, o *writ* antes da Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962, que definiu as hipóteses de desapropriação por interesse social, entendendo que não era auto-executável a norma da Constituição de 1946, referente a esse tipo de expropriação (*apud Revista Jurídica*, v. 59, p. 120-3 e 138-62).

Certo está, entretanto, que, em se cogitando de saber se existe, ou não, a razão justificativa da utilidade pública ou do interesse social, em caso determinado de procedimento expropriatório, isso não poderá caber, máxime se pendente da apreciação de prova, na via do mandado de segurança.

No julgamento do RMS nº 15.003, a 11 de fevereiro de 1966 (RTJ, v. 36, p. 642), o eminente Ministro Luiz Gallotti sinalou, com a precisão de sempre:

‘A fundamentação do pedido é relevante. Mas entendo que o caso não pode ter deslinde em mandado de segurança. Assim tenho votado e, o que mais importa, assim tem decidido o Supremo Tribunal. Se a lei de desapropriação (Decreto-lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941) não permite (art. 9º) que o Poder Judiciário, no processo de desapropriação, decida se se verificam ou não os casos de utilidade pública, ainda menos isso se há de permitir no processo de mandado de segurança, mais sumário que aquele. As fls. 23, cita a autoridade o acórdão do Supremo Tribunal no recurso de Mandado de Segurança nº 2.166, sobre caso análogo, de que fui relator e onde se lê (*Arquivo Judiciário*, v. 112, p. 221):

‘Desapropriação por necessidade ou utilidade pública e também por interesse social. Interesse social ligado ao desenvolvimento dos desportos, tanto que a lei federal estabeleceu as bases de sua organização, em todo o país. Cabe ao Judiciário verificar, em cada caso, se existe a razão justificativa do ato expropriatório. Mas se a lei não permite que esse exame se faça no processo de desapropriação (art. 9º do Decreto-lei número 3.365, de 1941), também não poderá ser feito em mandado de segurança, num caso em que não é possível, de plano, negar a existência do interesse social invocado para a desapropriação.’

Na mesma linha, no julgamento do RE nº 42.071, de 21 de janeiro de 1960 (RTJ, v. 14, p. 195), decidira o Pretório Excelso, em acórdão assim ementado:

‘Não é possível, através de mandado de segurança, diante da legislação existente, conter processo desapropriatório, a pretexto de que não houve motivo para ele.’

Decidindo, outrossim, o RMS nº 11.950-RS, em que eram recorrentes o Dr. Saturnino Jorge dos Reis Velho e outros e recorrido o estado do Rio Grande do Sul, o egrégio Supremo Tribunal Federal, a propósito do mesmo aspecto da matéria, reafirmou sua posição, em acórdão com a seguinte ementa: 'Em mandado de segurança não se pode discutir os critérios de necessidade ou utilidade pública, ou de interesse social, que informaram decretos expropriatórios. Recurso ordinário a que se negou provimento.' O relator, eminente Ministro Adalício Nogueira, destacou, em seu voto:

'Nego provimento ao recurso. O art. 141, § 16, da CF de 1946, sob cuja égide se expediram os decretos impugnados, permite a desapropriação sob qualquer das suas faces, por necessidade ou utilidade pública ou por interesse social. Não importa, pois, se invoque qualquer deles em separado ou conjuntamente. Há um evidente entrelaçamento entre todos, o que levou o recorrido a socorrer-se da lição do douto Seabra Fagundes, segundo a qual 'a utilidade, tendo um sentido mais amplo, quer o interesse social, quer a necessidade e, portanto, desde que é dada como motivo capaz de autorizar o direito de expropriação, dispensável seria a menção dessas outras causas' (*O controle dos atos administrativos*, p. 387). Ademais, não seria em mandado de segurança que se deslindaria essa controvérsia, porque, como frisa o venerando acórdão recorrido, na ação mandamental, 'é inadmissível perquirir a razão de utilidade pública ou de interesse social, mesmo porque, nem no processo de desapropriação, esses pressupostos podem constituir matéria de defesa. Acresce que a dilucidação do assunto enveredaria pela via probatória, inacessível, às vistas do remédio excepcional. O pedido padece de iliquidez e incerteza' " (*apud RTJ*, v. 41, p. 734).

Visualizada, dessa maneira, a *quaestio juris*, penso que a representação não é instru-

mento hábil a impugnar-se a validade de decreto declaratório de utilidade pública ou interesse social de imóvel, para fins de desapropriação. A inconstitucionalidade desse ato individual e concreto há de suscitar-se em mandado de segurança ou na "ação direta", prevista no art. 20, do Decreto-lei nº 3.365/1941, não, porém, em representação, que tem como objeto lei ou ato normativo federal ou estadual. Em hipótese enquadrável na Súmula nº 266, cabe a representação e não o mandado de segurança.

Ora, na espécie, releva notar, que já se ajuizou, perante o colendo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, consoante se vê do memorial distribuído pelo expropriado, mandado de segurança contra o decreto ora impugnado. Não é admissível, assim, juridicamente, a representação aforada.

Do exposto, não conheço da representação.

Em face disso, julgo prejudicado o pedido de medida cautelar formulado pelo Dr. Procurador-Geral da República.

EXTRATO DA ATA

Rp. nº 1.198-4-SP — Rel.: Ministro Néri da Silveira. Repte.: Procurador-Geral da República. Repdo.: Governador do Estado de São Paulo.

Decisão: não se conheceu liminarmente da representação. Decisão unânime. Votou o presidente. Plenário, 14.6.84.

Presidência do Sr. Ministro Moreira Alves. Presentes à sessão os Srs. Ministros Djaci Falcão, Soares Muñoz, Decio Miranda, Rafael Mayer, Néri da Silveira, Oscar Corrêa, Aldir Passarinho e Francisco Rezek. Ausentes, justificadamente, os Srs. Ministros Cordeiro Guerra, Presidente, e Alfredo Buzaíd.

Procurador-Geral da República, Prof. Inocêncio Mártires Coelho.