DESAPROPRIAÇÃO — REFORMA AGRÁRIA — COMPETÊNCIA DA UNIÃO

— Mandado de segurança. Desapropriação que o acórdão recorrido caracterizou como para a realização de reforma agrária.

— Fundamento da exclusiva competência da União. Ausência de contrariedade ao art. 161, § 2.º, da Constituição federal. Textos legais não prequestionados e dissídio incomprovado; e, demais disso, insuscetível de elidir o veto do art. 325, III c/c V, c, do RISTF.

— Recurso extraordinário não-conhecido.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Recurso Extraordinário nº 104.974
Recorrente: Estado de Minas Gerais
Recorridos: Rui Soares de Oliveira e outros
Relator: Sr. Ministro OSCAR CORRÊA

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros da 1ª Turma do Supremo Tribunal Federal, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, em não conhecer do recurso.

Brasília, 10 de setembro de 1985. — *Rafael Mayer*, Presidente. *Oscar Corrêa*, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Oscar Corrêa: 1. O parecer do ilustre Procurador Gilmar Ferreira

---

COMENTÁRIO

COMPETÊNCIA PARA DESAPROPRIAR POR INTERESSE SOCIAL

A questão central examinada no acórdão tomado do jugamento do Recurso Extraordinário n.º 104.974, da lavra do eminente Ministro Oscar Corrêa, diz com a competência das diferentes unidades federais para decretar a desapropriação de imóvel rural por interesse social, especialmente quando seu objetivo é a realização de reforma agrária.

A desapropriação por interesse social está prevista no art. 153, § 22, da Constituição Federal, ao lado da fundada em utilidade ou necessidade pública. A modalidade de desapropriação em estudo foi introduzida no ordenamento jurídico pátrio pela Constituição de 1946 (art. 147, § 16), tendo sido regulamentada em 1962, pela Lei n.º 4.132.

Juristas de renome, entre os quais se pode citar Seabra Fagundes, defendem a tese de que o fundamento de "interesse social" bem como o de "necessidade pública" são abrangidos pelo conceito mais amplo de "utilidade pública".

Mendes, aprovado pelo eminente Subprocurador-geral Mauro Leite Soares, bem sumariou a hipótese (fls. 189-93):

"Trata-se de mandado de segurança impetrado pelos ora recorridos contra ato do governador do estado de Minas Gerais que declarou de utilidade pública, para efeito de desapropriação, imóveis rurais de sua propriedade com o fito de promover o assentamento de posseiros. Alegaram os impetrantes que se tratava, no caso, de desapropriação para implementar 'reforma agrária', configurando-se, por isso, a nulidade do ato por vício de incompetência. Nas informações prestadas pela Procuradoria-Geral do Estado e subscritas pela autoridade coatora, observou-se ser grave a tensão social, na área, colocando-se em risco o bem-estar social e a ordem pública de toda a comunidade (fls. 53). Sustentou-se ainda que ao estado-membro seria facultado desapropriar imóveis rurais, desde que se fizesse o pagamento da indenização devida em dinheiro (fls. 56-7).

2. O Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, por maioria, concedeu o *writ* (fls. 74-125), nos termos do voto proferido pelo Desembargador Vaz de Mello, *in verbis*:

'O eminente Relator da ação de segurança, Des. Lincoln Rocha, após examinar as alegações dos impetrantes e confrontá-las com as informações oficiais, entendeu por bem denegar a ordem impetrada. Fê-lo ao fundamento básico de que válido o decreto expropriatório contra o qual os impetrantes se insurgem, porquanto já decidiu o Colendo Supremo Tribunal Federal que 'a lei não exige que do decreto expropriatório constem desde logo os fins a serem dados ao imóvel expropriando'. Interpretação do art. 5º, do Decreto-lei nº 3.365/41 (RE nº 10.330. In: *Revista de Direito Administrativo*, v. 21, p. 144).

Daí concluiu, o eminente Relator, por inacolher a preliminar suscitada pelos impetrantes para o deferimento do *mandamus*.

De outra parte, desconsiderou a alegação dos impetrantes 'de que o bem expropriado por 'utilidade pública' não pode ter destinação diferente daquelas fixadas no Decreto-lei nº 3.365/41, não podendo ser doado, en-

---

Estudiosos do tema há, entretanto, que sustentam ser de manifesta conveniência a tripartição. Hely Lopes Meirelles, por exemplo, aborda a matéria nestes termos (*Direito administrativo brasileiro*. 7. ed. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1977. p. 568):

"Percebe-se, todavia, que o legislador constitucional tripartiu os motivos ensejadores da desapropriação, para indicar discriminadamente a natureza e o grau dos interesses a serem atendidos pela administração em cada ato expropriatório.

A necessidade pública surge quando a administração defronta situações de emergência, que, para serem resolvidas satisfatoriamente, exigem a transferência urgente de bens de terceiro para o seu domínio imediato.

A utilidade pública se apresenta quando a transferência de bens de terceiro para a administração é conveniente, embora não seja imprescindível. A lei geral das desapropriações (Decreto-lei n.º 3.365/41) consubstanciou as duas hipóteses em utilidade pública, pois só emprega essa expressão em seu texto.

tregue, cedido ou alienado a particular', enfatizando ainda o eminente Relator que o Pretório Excelso teria adotado nova posição ao sufragar a tese de que '(...) nada impede que os estados e municípios desapropriem imóveis rurais, mediante pagamento em dinheiro'.

Em que pesem aos judiciosos fundamentos do r. pronunciamento do eminente Relator, a mim me parece, com a devida vênia, que razão assiste aos impetrantes.

Na verdade, como realçou com muita procedência o não menos eminente Des. Humberto Theodoro, no excelente voto que proferiu por ocasião do julgamento do Mandado de Segurança nº 47, de Belo Horizonte, '(...) não se concebe um decreto expropriatório que não se funde numa obra ou projeto de utilidade pública. Sob pena de aprovar-se o arbítrio, na gestão da pública administração, e de anular-se o direito privado à propriedade, jamais se poderá admitir como eficaz um decreto que simplesmente declare um imóvel particular de utilidade pública, sem explicitar a que fim ou empreendimento se destine o mesmo bem'.

Cita e transcreve o magistério de J. Guimarães Menegale no sentido de que 'No ato de declaração, o órgão expropriante tem de mencionar o caso de necessidade ou utilidade pública, em que o ato de expropriação se enquadra, e *individuar a obra* que motivou a desapropriação... o que o princípio exige é que a declaração da necessidade ou utilidade pública, longe de pronunciar o arbítrio da administração, lhe constitua limite, por tornar positivada, exposta ao exame público e contrasteada pela lei a *causa* em que o órgão declarante se inspira para decretar a transferência do domínio' (Verbete Expropriação. In: *Repertório enciclopédico do direito brasileiro.* v. 23, p. 363).

Bem de ver-se que, na espécie *sub examine*, omisso o Decreto nº 23.080, de 6 de outubro de 1983, quanto ao destino a ser dado ao imóvel expropriando, porquanto do mencionado decreto consta apenas a 'declaração de utilidade pública para desapropriação' (fls. 8). Por outro lado, as informações oficiais são no sentido de que a desapropriação tem por objeto *fins de interesse social*, e não de projeto de obra de utilidade pública, conforme se pode ver às fls. 22 *usque* 36.

É oportuno assinalar, acolhendo o ensinamento de Manoel de Oliveira Franco Sobrinho, que 'Em regra, o que não se permite,

---

O interesse social ocorre quando as circunstâncias impõem a distribuição ou o condicionamento da propriedade para seu melhor aproveitamento, utilização ou produtividade em benefício da coletividade ou de categorias sociais merecedoras de amparo específico do Poder Público."

Observa, ainda, Hely Lopes Meirelles que, quando o fundamento é a utilidade ou a necessidade pública, os bens expropriados destinam-se à entidade expropriante ou a seus delegados, ao passo que, quando a desapropriação dá-se por interesse social, os bens são transferidos para a propriedade de particulares que os irão explorar de acordo com a necessidade social prevista no decreto expropriatório (Lei n.º 4.132/62, art. 4.º).

Essas três modalidades de desapropriação, disciplinadas no art. 153, § 22, da Constituição Federal, a par das peculiaridades apontadas, têm como pressuposto essencial o pagamento de prévia e justa indenização em dinheiro. São, da mesma forma, de competência comum da União, dos estados, dos municípios, do Distrito Federal e dos territórios (Meirelles, Helly Lopes. op. cit. p. 569;

mesmo nas desapropriações, é que elas possam não corresponder à legitimidade pela prática de ato contrário à imposição legal de qualificação dos casos por espécie. Nem que, nas desapropriações, por excesso de poder desapropriante, a ilegalidade se torne flagrante, viciando, na sua origem, o ato administrativo.

Está certo, em princípio, dadas as motivações que o expropriado, como elemento passivo, não possa, pela natureza do instituto, discutir uma atribuição que é exclusiva da autoridade desapropriante.

Mas não está certo que o poder público possa, em condições que não são de anormalidade institucional, dar novas dimensões ao que a lei prescreve com tanta inteligência, clareza e firmeza de propósitos. O pensamento é um só, em razão da lei e da exceção que faz o preceito constitucional: o poder desapropriante não se torna ilimitado, nem de plano extensivo, fora do sistema de garantias.

Quando a lei coordena e numera os casos, implícito está no contexto do regime jurídico, que além deles não pode ir o poder público, a não ser ilegitimando a sua atuação ou viciando o seu ato de ilegalidade' (In: *Desapropriação.* Saraiva, p. 30-1).

Em caso, assim, análogo ao dos autos, decidiu o Colendo Supremo Tribunal Federal, *verbis:* 'Sem a delegação prevista no § 4º do art. 161 da Constituição Federal não podem os estados promover a desapropriação de propriedade territorial rural, que é de competência exclusiva da União — art. 161, § 2º da Constituição Federal, ainda que invoquem fundamento de utilidade pública' (In: *RTJ,* v. 81, p. 502).

No mesmo sentido o v. aresto publicado na *RTJ,* v. 106, p. 937, cuja ementa subsegue transcrita:

'Podem os estados e municípios desapropriar imóveis rurais para fins de utilidade pública, não, porém, para fins de reforma agrária, privativa da União por força da Constituição.'

Por estas razões, e com a vênia devida ao eminente Des. Lincoln Rocha, concedo a segurança impetrada, e, de conseqüência, excluo os imóveis dos impetrantes da desapropriação constante do Decreto nº 23.080, de 26 de outubro de 1983, pagas as custas *ex lege.*'

Bandeira de Mello, Celso Antônio. *Elementos de direito administrativo.* São Paulo, Revista dos Tribunais, 1981. p. 193).

Por outro lado, sob o título Da ordem econômica e social, art. 161, a Carta prevê, também, a possibilidade de a União desapropriar "propriedade territorial 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, resgatáveis no prazo de 20 anos, em parcelas anuais sucessivas, assegurada a sua aceitação, a qualquer tempo, como meio de pagamento de até 50% do imposto territorial rural e como pagamento do preço de terras públicas". Essa espécie de desapropriação é da competência exclusiva da União e limita-se às áreas incluídas nas zonas prioritárias, fixadas em decreto do Poder Executivo, a teor do disposto no § 2.º do mesmo artigo.

A identificação do exato alcance dessa norma constitucional é de grande importância, para que seja fixado o limite da competência exclusiva da União para desapropriar áreas rurais, em contraposição às competências estadual e municipal. Esse tema tem provocado acirrada polêmica na doutrina e nos tri-

3. Irresignado, manifestou o Estado de Minas Gerais apelo extremo ao abrigo das alíneas *a* e *d* do permissivo constitucional, argüindo a relevância da questão federal e sustentando divergência jurisprudencial, ofensa ao art. 161, § 2º, da Constituição, e negativa de vigência dos arts. 2º e 9º, do Decreto-lei nº 3.365/41.

A fundamentar o apelo extremo alinhou o recorrente, em síntese, os seguintes argumentos:

a) como o Decreto nº 23.080/83 declarou de utilidade pública as áreas nele expressamente descritas, o exame da legalidade daquele ato haveria de se ater aos elementos dele constantes, não sendo válido o entendimento prevalecente a final de que se tratava, na hipótese, de desapropriação por interesse social;

b) nos termos do art. 2º do Decreto-lei nº 3.365/41, todos os bens poderão ser desapropriados por utilidade pública, sendo suficiente a simples declaração de utilidade pública, tal como ocorreu na espécie, sem qualquer explicitação das obras, empresas ou trabalhos a serem realizados na área expropriandа;

c) ao examinar a ocorrência ou não de hipótese de utilidade pública no âmbito do mandado de segurança, o v. acórdão do Tribunal *a quo* negou vigência igualmente ao art. 9º do Decreto-lei nº 3.365/41;

d) a causa de utilidade pública abrange, em seu conteúdo, todas as outras causas legais ensejadoras da desapropriação, exigindo apenas a lei que seja aquela constatada e declarada, tal como se verificou na hipótese em apreço;

e) o art. 161, § 2º não retirou do Estado-membro a competência para proceder à desapropriação por interesse social de imóvel rural, reservando à União tão-somente o poder para realizar a expropriação de imóvel rural mediante o pagamento de justa indenização em títulos especiais da dívida pública;

f) a par de ofender o texto constitucional e de negar vigência à Lei federal, o v. aresto recorrido divergiu de decisões proferidas pelo Excelso Pretório nos RE nº 10.330, Rel. Min. Lafayette de Andrada, *RDA* 21/144; RE nº 15.420, Rel. Min. Edgar Costa; RE nº 91.567, Rel. Min. Cordeiro Guerra, *RTJ* 97/1.262; no RE nº 90.457, Rel. Min.

---

bunais, especialmente nestes últimos, a todo momento chamados a dar solução aos mais diversos e singulares conflitos. O estudo da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal revela um mosaico de decisões, algumas vezes divergentes entre si, o que oferece uma idéia da complexidade da matéria debatida no acórdão ora comentado.

No julgamento da Representação n.º 718 (*RTJ*, *50*:3), travou-se memorável debate entre os eminentes Ministros Gonçalves de Oliveira e Victor Nunes Leal. Afirmava o primeiro ser da competência exclusiva da União a expropriação de bem imóvel rural por interesse social, para fins de reforma agrária ou colonização. De forma contrária, sustentava, com firmeza, o segundo que somente o pagamento da indenização em títulos da dívida pública era privativo da União, sendo lícito aos estados e municípios promover desapropriação por interesse social, inclusive para reforma agrária, desde que se submetessem ao prévio pagamento em dinheiro. Idêntica posição perfilhou o eminente Ministro Decio Miranda ao relatar o Recurso Extraordinário n.º 86.046 (*RTJ*, 92:746). A tese que prevaleceu, todavia, no julgamento da mencionada Representação

Cunha Peixoto, *RDP* 66/169, e do julgado proferido pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal na Ap. nº 6.819, *RDA* 13/56.

4. O recurso foi admitido pelo despacho de fls. 153-5. O recorrente não se manifestou sobre o pedido de argüição de relevância (RISTF, art. 329, I)."

2. Deferido o recurso, arrazoaram-no as partes. E vindo à Corte, a Procuradoria-Geral da República opinou pelo seu não-conhecimento (fls. 189-204).

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Oscar Corrêa (Relator): 1. A questão mereceu no colendo tribunal mineiro proficiente discussão, valendo salientar, na linha da tese vitoriosa, os votos dos eminentes Desembargadores Vaz de Mello, Costa Loures, Milton Fernandes, Humberto Theodoro, Gouthier de Vilhena e Fernando Filho, e, contrariamente, o voto vencido do eminente Desembargador Lincoln Rocha, todos com fundamentada conclusão e apoio na doutrina e na jurisprudência.

2. Demonstrou, contudo, o parecer da Procuradoria-Geral da República, de forma escorreita, a inviabilidade da irresignação, analisando os fundamentos do recurso, nestes termos (fls. 193-204):

"(...)

5. O apelo não merece prosperar.

Não se pode negar a existência de dificuldades na fixação de contornos precisos do instituto da desapropriação. A dicotomia *necessidade* e *utilidade pública,* adotada pela Lei nº 422, de 9 de setembro de 1826, foi reiterada na Constituição de 1891 (art. 72, § 17), no Regulamento-consolidação de 1903 e nas Constituições de 1934 (art. 113, nº 17) e de 1937 (art. 122, nº 14). O Código Civil, de 1916, não só manteve a distinção mas também especificou os casos de utilidade e de necessidade pública (art. 590, §§ 1º e 2º). Com o advento do Decreto-lei nº 3.365, de 1941, abandonou-se a referida distinção, passando a expressão utilidade pública a abranger também os casos de necessidade pública. A Constituição de 1946 considerou como espécies de interesse público, para efeito de desapropriação, a *necessidade* ou *utilidade pública* e *interesse social.* Poste-

---

n.º 718 — e que direcionou o rumo da jurisprudência dominante no Supremo Tribunal — foi aquela defendida pelo Ministro Gonçalves de Oliveira, para quem a característica fundamental da desapropriação prevista no art. 161 da Constituição Federal é sua finalidade, relacionada com o interesse social, e não apenas a particular forma de pagamento em títulos especiais da dívida pública, resgatáveis no prazo de 20 anos.

Esse entendimento foi corroborado pelo plenário do Supremo Tribunal, no julgamento do Recurso Extraordinário n.º 81.603, que teve como relator o eminente Ministro Cordeiro Guerra, em acórdão que passou a ser invocado como o *leading case* nas decisões posteriores da corte. Nesta oportunidade, ficou assentado que os estados têm competência para promover a desapropriação de terras rurais por necessidade ou utilidade pública, quando, por exemplo, pretenderem construir uma estrada. Não podem, entretanto, tais unidades da federação, ainda que invocando fundamento de utilidade pública, proceder à desapropriação por interesse social visando a dirimir questão vinculada à ordem econômica e social, hipótese em que a competência é exclusiva da União,

riormente, a Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962, veio regulamentar a desapropriação por interesse social. Não obstante a referência nos textos constitucionais das causas justificadoras e a ampla enumeração dos casos de desapropriação na legislação ordinária, os conceitos de necessidade ou utilidade pública e de interesse social continuaram vagos e imprecisos, dando ensejo, não raras vezes, a incertezas e controvérsias. Para isso, muito contribuiu o próprio legislador ordinário que contemplou, nas diferentes leis, algumas hipóteses, ora como casos do interesse social, ora como casos de utilidade pública (Cretella Júnior. *Comentários às leis de desapropriação*. 1972. p. 434; Dallari, Adilson Abreu. *Desapropriações para fins urbanísticos*. 1981. p. 48-9 e 100).

6. E, como não poderia deixar de ser, a doutrina e a jurisprudência têm afirmado a relatividade desses conceitos, exigindo, precipuamente, que a desapropriação atenda ao interesse público ou à finalidade pública (Sodré, Eurico. *A desapropriação*. 1945. p. 39-40; Seabra Fagundes. A desapropriação no direito constitucional brasileiro. *RDA*, 14/2; Idem. *Da desapropriação no direito brasileiro*. 1949. p. 111; Meirelles, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 1984. p. 520; Bandeira de Mello, Celso Antônio. *Elementos de direito administrativo*. 1984. p. 189; Ferraz, Sérgio. *Desapropriação — indicações de doutrina e jurisprudência*. 1970. p. 29; Pontes de Miranda. *Comentários à Constituição de 1967, com a Emenda nº 1*. 1971. t. 5, p. 441; Dallari, Adilson Abreu. op. cit. p. 48-9; STF. *RTJ*, 53/43, *RTJ*, 57/46, *RTJ*, 77/334; TASP. *RT*, 407/205). Louvando-se na lição de Garsonnet, ensina Eurico Sodré, que a utilidade pública se manifesta em face de um interesse público, de ordem material ou moral. Daí observar que tal conceito não é rígido ou limitado, comportando certa margem de discrição (*A desapropriação*. 1945. p. 39-40). Do mesmo modo, sustenta Seabra Fagundes que os fundamentos da desapropriação são abrangidos pelo 'conceito unitário de utilidade pública, em si, tão amplo, que a menção apenas dessa causa bastaria a autorizar a incorporação ao patrimônio estatal da propriedade privada, tanto quanto fosse útil fazê-lo, como quando tal se configurasse *necessária* ou de *interesse social*'. E, mais adiante, nota o in-

---

a teor do disposto no art. 161, § 2.º, da Constituição Federal. Na ocasião, o eminente Ministro Moreira Alves teceu elucidativas considerações sobre a interpretação histórica e sistemática a ser dada ao dispositivo constitucional em tela, nos termos seguintes (*RTJ, 81*:502):

"Na Constituição de 1969, o art. 160, que inicia o título Da ordem econômica e social, declara:

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

(...)

III — função social da propriedade;

Depois, vem o art. 161 com este teor:

'A União poderá promover desapropriação (...)'

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

signe mestre que 'a utilidade não implica necessariamente *necessidade* ou *interesse social* (em sentido estrito); mas o procedimento que for de necessidade pública ou de interesse social será, forçosamente, de *utilidade pública*' (A desapropriação no direito constitucional brasileiro. *RDA*, 14/2). E ainda mais afirmativas são as conclusões constantes de sua clássica obra sobre a desapropriação, *in verbis:*

'A lei absteve-se de repetir a dúplice expressão do texto constitucional (*necessidade ou utilidade pública*), que obrigava ao tempo da sua promulgação. Adotou critério mais simples, mais prático, e, conseqüentemente, melhor. Na expressão *utilidade*, como já tivemos oportunidade de dizer em comentário anterior, se podem enquadrar todos os casos. Se necessário é o que é imprescindível, útil é o que é conveniente. De modo que o conceito de *utilidade* sendo mais amplo que o de *necessidade*, este se torna dispensável como justificativa da expropriação. É muito prático o sistema da lei. A menção da *necessidade*, ao lado da de *utilidade*, é redundante, especiosa e inútil. Como o será, ao lado dessas (tendo em vista a Constituição hoje vigente) a do *interesse social*.

Nenhum choque há entre a lei e a Constituição hoje vigente, que lhe sobreveio, pela referência nesta feita a *interesse social, necessidade ou utilidade pública*. A lei, ante a permissão constitucional do expropriamento por vários motivos (sob a Carta de 1937 — *necessidade ou utilidade pública*, sob a de 18 de setembro — esses e mais o *interesse social*), permissão que os equipara em intensidade e efeito, é possível unificar todos os casos como de *utilidade pública*.

Todas as medidas que se enquadram em qualquer das espécies discriminadas se consideram de utilidade pública, e, como tais, justificativas da desapropriação' (*Da desapropriação no direito brasileiro*. 1949. p. 111-2).

7. Vê-se, pois, que, na opinião do ilustre publicista, a adoção do *interesse social* como causa ensejadora da desapropriação não impunha, em princípio, nova regulamentação infraconstitucional, estando o referido conceito abrangido pelo mais amplo de utilidade pública (op. cit. p. 111). Substancialmente idêntica é a posição de Pontes de Miranda, que entende constituírem as causas referidas, em verdade, três espécies de

---

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

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

(...)

III — função social da propriedade.'

Depois rezava:

'§ 1.º Para os fins previstos neste artigo, a União poderá promover a desapropriação (...)'

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

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

interesse público (op. cit. p. 414). Considera Pontes de Miranda que a norma constitucional sobre desapropriação é bastante em si, *self-executing*, sendo possível a sua efetivação até na ausência de lei regulamentadora, desde que presentes os pressupostos de utilidade ou necessidade pública ou de interesse social (op. cit. p. 515).

8. Todavia, se os vários fundamentos de desapropriação enunciados no art. 153, § 22 da Constituição não chegam a ensejar o surgimento de modalidades específicas de expropriação, já pela similitude dos conceitos, já pela ausência de regimes que lhes sejam típicos, ou pelo fato de serem da competência comum da União, do Estado ou do Município, diversa é a situação jurídica no tocante à desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária.

9. A referida modalidade de desapropriação foi introduzida em nosso ordenamento jurídico através da Emenda Constitucional nº 10, de 9 de novembro de 1964, que acrescentou seis parágrafos ao art. 147 do texto então em vigor:

'Art. 147. O uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social. A lei poderá, com observância do disposto no art. 141, § 16, promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos:

§ 1º Para os fins previstos neste artigo, a União poderá promover a desapropriação da propriedade territorial rural, mediante pagamento da prévia e justa indenização em títulos especiais da dívida pública, com cláusula de exata correção monetária, segundo índices fixados pelo Conselho Nacional de Economia, resgatáveis no prazo máximo de 20 anos, em parcelas anuais sucessivas, assegurada a sua aceitação, a qualquer tempo, como meio de pagamento de até 50% do Imposto Territorial Rural e como pagamento do preço de terras públicas.

§ 2º A lei disporá sobre o volume anual ou periódico das emissões, bem como sobre as características dos títulos, a taxa dos juros, o prazo e as condições de resgate.

§ 3º A desapropriação de que trata o § 1º 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

---

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

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

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

Observou, ainda, o Ministro Moreira Alves:

"Em verdade, a União quis reservar para si, não apenas a desapropriação para reforma agrária — que, sem dúvida, é objetivo principal — mas também a que diz respeito à consecução das finalidades da ordem econômica e social, e isso para impedir que cada um dos governadores dos estados faça desapro-

disposto neste artigo, conforme for definido em lei.

§ 4º A indenização em títulos somente se fará quando se tratar de latifúndio, como tal conceituado em lei, excetuadas as benfeitorias necessárias e úteis, que serão sempre pagas em dinheiro.

§ 5º Os planos que envolvem desapropriação para fins de reforma agrária serão aprovados por decreto do Poder Executivo, e sua execução será da competência de órgãos colegiados, constituídos por brasileiros de notável saber e idoneidade, nomeados pelo presidente da República, depois de aprovada a indicação pelo Senado federal.

§ 6º Nos casos de desapropriação, na forma do § 1º do presente artigo, os proprietários ficarão isentos dos impostos federais, estaduais e municipais que incidam sobre a transferência da propriedade desapropriada.'

A Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, veio disciplinar as disposições mencionadas. A Constituição de 1967 manteve basicamente inalterada a redação do art. 147 da Constituição de 1946, com a Emenda nº 10, de 30 de novembro de 1964 (art. 157). O Ato Institucional nº 9, de 25 de abril de 1969, por seu turno, deu nova redação ao art. 157, §§ 1º e 5º, retirando do texto a palavra "prévia", e passando a admitir a delegação de atribuições para a desapropriação especial. A Emenda Constitucional nº 1/69 não introduziu qualquer modificação no tocante à desapropriação por interesse social para reforma agrária (art. 161, §§ 1º a 5º), que, a partir de 24 de maio de 1969, passou a ser regulada pelo Decreto-lei nº 554.

10. Como se constata, o texto constitucional vigente, em estreita consonância com as disposições constitucionais anteriores, reservou exclusivamente à União a competência para proceder à desapropriação para reforma agrária, contemplando a possibilidade de delegação de poder a outros entes públicos (art. 161, § 4º). Não obstante, este tema foi objeto de ampla discussão na doutrina e nos pretórios, ensejando, ainda hoje, dúvidas e perplexidades. No próprio Supremo Tribunal Federal vozes abalizadas como as dos Ministros Victor Nunes Leal e Adaucto Cardoso sustentaram que os es-

---

priação por interesse social, para atender a motivos de ordem política local que sejam contrários ao interesse do país."

Os mesmos fundamentos do voto transcrito foram utilizados pelo eminente Ministro Leitão de Abreu, ao relatar o Recurso Extraordinário n.º 89.880, chegando o plenário do Supremo Tribunal mais uma vez à conclusão de que, quando a desapropriação tem por objetivo a consecução das finalidades da ordem econômica e social, enumeradas no art. 160 da Constituição, a competência é exclusiva da União.

A posição adotada pela Suprema Corte nos precedentes referidos, embora apoiada na interpretação sistemática do art. 161 da Constituição Federal, e atenta à evolução histórica do dispositivo, suscita, todavia, uma necessária indagação de ordem prática, acerca do preciso alcance do conceito de *desapropriação com vista à consecução de objetivos da ordem econômica e social.*

Partindo-se da premissa de que uma das metas da ordem econômica e social tem por base a "função social da propriedade" (Constituição Federal, art. 160,

tados poderiam desapropriar, mesmo para o fim de reforma agrária, desde que não estabelecessem um modo especial de indenização, mediante títulos sujeitos a correção monetária, mas que pagassem indenização prévia, justa e em dinheiro. No opinião de Victor Nunes Leal, 'somente aquele tipo especial de desapropriação com pagamento em títulos, é que se tornou privativa do Governo federal' (Rp nº 718-RN, Rel. Ministro Thompson Flores, *RTJ*, 50/3). Assentou-se, todavia, o entendimento de que a competência para desapropriar imóvel rural, a teor do disposto do art. 161, da Constituição, era exclusiva da União federal (RE nº 81.603, Rel. Min. Cordeiro Guerra, *RTJ*, 81/502). Posteriormente, passou-se a considerar que somente a desapropriação de imóvel rural para fins de reforma agrária era privativa da União, deferindo-se aos estados e municípios a realização da desapropriação ordinária (RE nº 86.046, Rel. Min. Decio Miranda, *RTJ*, 92/746; RE nº 91.567, Rel. Min. Rafael Mayer, *RTJ*, 92/929; ERE nº 88.742, Rel. Min. Cordeiro Guerra, *RTJ*, 100/1.116).

11. Dessa orientação não diverge fundamentalmente a doutrina pátria. Na lição de Hely Lopes Meirelles, 'a desapropriação por interesse social é aquela que se decreta para promover a justa distribuição da propriedade e condicionar o seu uso ao bem-estar social (Lei nº 4.132/62, art. 1º). *A primeira hipótese é privativa da União e específica da reforma agrária;* a segunda é permitida a todas as entidades constitucionais — União, estados-membros, municípios, Distrito Federal e territórios — que têm a incumbência de adequar o uso da propriedade em geral às exigências de coletividade' (*Direito administrativo brasileiro*. 1984. p. 505). Compartilhando dessa orientação, sustenta Celso Antônio Bandeira de Mello que, atualmente, há dois tipos de desapropriação em nosso direito: um deles, que é o previsto no art. 153, § 22, e outro, relativo à reforma agrária, delineado no art. 161, e parágrafos da Lei Magna (*Elementos de direito administrativo*. 1984. p. 189). E, tecendo considerações sobre a competência para desapropriar por interesse social, assim se pronuncia o ilustre mestre paulista, *in verbis*:

'Finalmente, se é pacífico que União, estados, municípios, Distrito Federal e territórios podem desapropriar por necessidade

---

III), seria lícito deduzir-se — com respaldo nos acórdãos citados — que a desapropriação de área rural por interesse social é privativa da União, e, portanto, está excluída da esfera de competência dos estados e municípios?

A expressiva maioria dos administrativistas considera previstas, em nosso ordenamento jurídico, duas modalidades de desapropriação por interesse social: uma genérica, instituída pelo art. 153, § 22, da Constituição Federal, e disciplinada pela Lei n.º 4.132/62, que é da competência comum de todas as esferas da federação, e outra cuja finalidade específica é a realização da reforma agrária, estabelecida pelo art. 161 da Carta de 1969 e regulada pela Lei n.º 4.504/64 (arts. 16 a 26), e pelo Decreto-lei n.º 554/69, a qual é privativa da União e limitada às áreas incluídas nas zonas prioritárias fixadas por decreto do presidente da República (Moraes Salles, José Carlos. *A desapropriação à luz da doutrina e da jurisprudência.* São Paulo, Revista dos Tribunais, 1980, p. 764; Bandeira de Mello, Celso Antônio. op. cit. p. 193; Velloso, Carlos Mário. *Desapropriação para fins de reforma agrária* — apontamentos. *RDP, 34*:22; Meirelles, Hely Lopes. op. cit. p. 566 — entre outros).

pública (e utilidade), discute-se se a desapropriação por interesse social é privativa da União ou repartida com as demais pessoas citadas. Há divergências na matéria. O correto, todavia, é entender que quaisquer das pessoas referidas podem desapropriar sob os três fundamentos. Com efeito, a Lei nº 4.132, que disciplina a desapropriação por interesse social, é omissa quanto a isto, mas ela mesma estabelece em seu art. 5º, que no que for omissa aplica-se o Decreto-lei nº 3.365, o qual confere tal poder indistintamente à União, estados, municípios, Distrito Federal e territórios. É certo, contudo, que, na desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, com base no art. 161, e parágrafos, unicamente a União e seus delegados são competentes, consoante estabelece o artigo citado da Carta Magna' (Bandeira de Mello, Celso Antônio. *Apontamentos sobre a desapropriação no direito brasileiro*. *RDP*, 23/20-1).

Idêntico entendimento é perfilhado por Carlos Mário Velloso (Desapropriação para fins de reforma agrária — apontamentos, *RDP*, 34/22), Gilberto Siqueira Lopes (*Desapropriação — doutrina e jurisprudência*. p. 78); Adilson Abreu Dallari (*Desapropriações para fins urbanísticos*. 1981. p. 104); José Carlos de Moraes Salles (*A desapropriação à luz da doutrina e da jurisprudência*. 1980. p. 763-4); Manoel Gonçalves Ferreira Filho (*Comentários à Constituição brasileira*. 1983. p. 670); e Manoel de Oliveira Franco Sobrinho (*Desapropriação*. 1973. p. 309).

12. Como se depreende, não é a simples forma de pagamento que distingue a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária das formas de desapropriação ordinária. Em verdade, é a própria finalidade especial que lhe atribui características diferenciadas e peculiares. Dissertando sobre o assunto, preleciona Manoel de Oliveira Franco Sobrinho, *in verbis*:

'Uma única certeza permanece: a certeza jurídica de que na desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária, tão-somente a União é competente. Não, porém, fora as imposições específicas e processuais, de obediência à orientação da lei básica, ou distante dos princípios gerais reguladores do processo expropriatório. Só o

---

Assinala Moraes Salles a existência, na Lei n.º 4.132/62, de dispositivos que também têm pertinência com a desapropriação para fins de reforma agrária. Nesta hipótese, a competência para proceder à expropriação será exclusiva da União.

Conclui-se, portanto, à luz dos ensinamentos dos juristas mencionados, que, quando o ato expropriatório tiver por finalidade a promoção de reforma agrária, a competência para sua prática será privativa da União e de seus delegados (art. 161, §§ 2.º e 4.º); sendo, todavia, outro seu objetivo, a desapropriação poderá ser decretada pelos estados, municípios, Distrito Federal e territórios.

No entanto, a jurisprudência ainda é vacilante na apreciação da matéria. Em hipótese fronteiriça entre a desapropriação por interesse social e a por utilidade pública, o Supremo Tribunal firmou jurisprudência no sentido de ser legítima a expropriação decretada pelos estados e municípios. Trata-se da desapropriação para instalação de distrito industrial, hoje expressamente prevista como hipótese de utilidade pública no art. 5.º, *i*, do Decreto-lei n.º 3.365/41,

fim justifica a hipótese na desapropriação. Quanto ao procedimento, ao processo, os trâmites não fazem diferença, eis que marcam regras imprescindíveis e peculiares, acordes com os institutos processuais codificados'. (op. cit. p. 309-10)

Daí ter o Supremo Tribunal Federal firmado o entendimento no sentido de que ao estado-membro é vedado proceder à desapropriação de imóvel com a finalidade de reforma agrária, ainda que invocando fundamento de utilidade pública. No RE nº 81.603, Rel. Min. Cordeiro Guerra, ficou estabelecido que embora não seja vedada a desapropriação pelo Estado, de áreas rurais com fundamento na utilidade pública, dessa faculdade não dispõe, quando, a pretexto de desapropriação por utilidade pública, o ato desapropriatório tenha por objetivo a consecução de finalidades de ordem econômica e social (*RTJ*, 81/502). Tal orientação foi reafirmada no julgamento da Ação Rescisória nº 1.131-PA, Rel. Min. Cordeiro Guerra (*RTJ*, 106/937).

13. Esta conclusão não logra superar, de todo, as dificuldades relativas à distinção entre a desapropriação para fins de reforma agrária, propriamente dita, e, *verbi gratia*, a desapropriação por interesse social com vistas 'à instalação ou à intensificação de culturas nas áreas em cuja exploração não se obedeça a plano de zoneamento agrícola' ou com o objetivo de 'estabelecer e manter colônias ou cooperativas de povoamento e trabalho agrícola' (Lei nº 4.132/62, art. 2º, itens II e III). O próprio conceito de reforma agrária é ambíguo e controverso, tendo José Gomes da Silva observado, a propósito, que 'as definições a respeito variam, dependendo se se está a favor ou contra a reforma agrária' (*A reforma agrária no Brasil*. 1971. p. 17). A Lei nº 4.504/64, que regulou inicialmente a matéria, oferece a seguinte definição no seu art. 1º, § 1º, *in verbis*:

'Art. 1º

(...)

§ 1º Considera-se reforma agrária o conjunto de medidas que visem a promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade.'

---

com a redação dada pela Lei n.º 6.602/78, mas que também encontra fundamento no art 2.º, inciso I, da Lei n.º 4.132/62, que enumera os casos de interesse social (Recurso Extraordinário n.º 86.046 — *RTJ*, 92:746; Embargos no Recurso Extraordinário n.º 88.742 — *RTJ* *100*:1.116; Embargos no Recurso Extraordinário n.º 91.147 — *RTJ*, *109*:1.015 — entre outros).

Em outro ensejo julgou a segunda turma da Suprema Corte ser inconstitucional um decreto estadual que declarou de interesse social, para fins de desapropriação, um imóvel rural, visando à criação de sociedades cooperativas de produção agropecuária. O acórdão, da lavra do eminente Ministro Djaci Falcão, foi assim ementado (Recurso Extraordinário n.º 99.593 — *RTJ*, *109*:361):

"Desapropriação de imóvel por interesse social. Vulneração do princípio constitucional que estabelece a competência exclusiva da União para promover a desapropriação de imóveis rurais, por interesse social, condicionada à prévia delimitação da área (art. 161, §§ 2.º e 4.º da Constituição Federal).

E o art 16 do aludido diploma estabelece a seguinte regra:

'Art. 16. A reforma agrária visa a estabelecer um sistema de relações entre o homem, a propriedade rural e o uso da terra, capaz de promover a justiça social, o progresso e o bem-estar do trabalhador rural e o desenvolvimento econômico do País, com a gradual extinção do minifúndio e do latifúndio.'

14. Há de se concluir da leitura dos dispositivos citados que a reforma agrária a que se refere o atual art. 161 da Carta Magna consiste numa série de medidas voltadas à melhoria de distribuição da terra, com a introdução de alterações no regime de propriedade, da posse ou do uso de imóvel rural, tendo em vista atender ao bem-estar do trabalhador rural, ao desenvolvimento econômico e à justiça social. Coerentemente, a desapropriação para fins de reforma agrária, há de ter por escopo a realização das medidas referidas, inerentes ao processo de reforma agrária. Portanto, como desapropriação para fins de reforma agrária há de ser entendida aquela que tem por objetivo maior a realização da justa distribuição da propriedade rural.

15. No caso dos autos, procedeu-se à declaração de utilidade pública, para fins de desapropriação, de várias propriedades rurais. Embora do decreto expropriatório não constasse a finalidade específica da desapropriação, as informações formuladas pela Procuradoria-Geral do Estado e prestadas pelo Exmo. Sr. Governador do estado davam conta de que as terras objeto da desapropriação estavam situadas em área de grande tensão social, colocando-se 'em risco o bem-estar e a ordem pública de toda a comunidade habitante das áreas vicinais do ponto máximo dos conflitos' (fls. 46 e 53). E os documentos constantes dos autos não deixam dúvida de que a desapropriação em apreço tinha por objetivo distribuir terras aos posseiros ali residentes (fls. 14-5 e 23), que, segundo as informações, sobem ao número de duas centenas de famílias (fls. 46). A autoridade impetrada observou que, no caso, se tratava de desapropriação por utilidade pública, cujo conceito é tão amplo que abrange também o fundamento de interesse social. Contudo, 'ainda que decreto questionado se dirigisse à realização de interesse social', não se eivaria do vício da inconsti-

---

Nas circunstâncias não procede a argüição de afronta ao art. 153, § 22, da Lei Magna. Dissídio jurisprudencial não comprovado. Recurso extraordinário não conhecido."

De forma diversa, e em abono à orientação traçada pela doutrina, decidiu o plenário do Supremo Tribunal, ao julgar os Embargos no Recurso Extraordinário n.º 88.742, sendo relator o Ministro Cordeiro Guerra, só não ser lícita aos estados e municípios a desapropriação de imóveis rurais para fins de reforma agrária (*RTJ*, *100*:1.116). Vale observar, entretanto, que nessa oportunidade o tema em debate era a competência do município para a expropriação de imóvel rural, com vistas à criação de distrito industrial, matéria sobre a qual a jurisprudência do Supremo Tribunal é atualmente pacífica. Seguindo a mesma linha de raciocínio, há outros acórdãos da corte que podem autorizar, a *contrario sensu*, a interpretação de que os estados e municípios têm competência para decretar qualquer desapropriação cujo fim não seja a reforma agrária. Neste sentido destacam-se os acórdãos no Recurso Extraordinário n.º 90.602,

tucionalidade argüido, por ser a desapropriação, fulcrada neste caso, de competência de qualquer das entidades políticas da federação (fls. 55-6). A seu ver, excluía-se da competência comum a hipótese do art. 161, § 2º, *dada a forma incomum* do pagamento (fls. 56). Acrescentou-se ainda que a Lei Maior não estatuiu a competência exclusiva da União para decretar a expropriação de bens dessa natureza, reservando-se-lhe tão-somente a prerrogativa do pagamento especial (fls. 56).

16. A despeito da relevância do motivo que determinou a edição do decreto expropriatório, parece evidente que o referido ato não contém qualquer finalidade de utilidade pública, tal como definida no Decreto-lei nº 3.365/41, ou mesmo de interesse social, na forma da Lei nº 4.132/62. Pretendeu-se, aparentemente, resolver questão social grave e sério problema fundiário com a distribuição das terras desapropriadas. Ora, como já se ressaltou, a desapropriação com o objetivo precípuo de promover a justa distribuição da propriedade rural é privativa da União. Da mesma forma, não se há de admitir que o estado-membro promova a desapropriação com essa finalidade, mesmo sob a invocação de fundamento de utilidade pública (RE nº 81.603, Rel. Min. Cordeiro Guerra, *RTJ*, 81/502; AR nº 1.131-PA, Rel. Min. Cordeiro Guerra, *RTJ*, 106/937).

17. No tocante à alegada negativa de vigência dos arts. 2º e 9º do Decreto-lei nº 3.365/41, o apelo encontra óbice no art. 325, III c/c, V, *c*, do RISTF. A par disso, cumpre notar que, embora não se possa negar o poder do Estado de desapropriar bens por utilidade pública, não se lhe há de reconhecer, nos termos do texto constitucional vigente, o direito de desapropriar para fins de reforma agrária, ainda que invocando genericamente fundamento de utilidade pública. Por outro lado, o art. 9º da Lei Geral de Desapropriações veda ao Judiciário apenas o exame do pressuposto de utilidade pública no âmbito do processo expropriatório. Nada obsta a que o expropriado, em *ação direta*, logre obter o controle pleno do ato de expropriação (Decreto-lei nº 3.365/41, art. 20).

18. Da mesma forma, não merece acolhida o recurso extraordinário ao abrigo da alínea *d* do permissivo constitucional. Não

---

relator o Ministro Moreira Alves (*DJ* 3.6.83), e AR n.º 1.131, relator o Ministro Cordeiro Guerra (*RTJ*, *106*:937). É digno de nota, todavia, o fato de que nos precedentes mencionados não foi diretamente enfrentada questão relativa à expropriação de imóvel rural, por interesse social, para fins diversos de reforma agrária.

Recentemente, a primeira turma do Supremo Tribunal reiterou a orientação adotada no acórdão comentado, julgando ser da competência da União a desapropriação de imóveis rurais para fins de reforma agrária, mas sem fazer referência às demais hipóteses de interesse social (Recurso Extraordinário n.º 105.016, relator o Ministro Octavio Gallotti, *DJ* 25.10.85).

Em suma, entende-se ser característica essencial da desapropriação prevista no art. 161 da Constituição a finalidade que a anima: a realização dos objetivos da ordem econômica e social, especialmente tendo em vista a função social da propriedade (art. 160, III). O dispositivo em exame há que ser interpretado em consonância com os elementos históricos que nortearam sua elaboração e de acordo com o espírito do capítulo da Constituição em que está

tendo sido processada a argüição de relevância da questão federal, incide o óbice do art. 325, III c/c V, *c* do RISTF. Não se observou, outrossim, o disposto no art. 322 do aludido Regimento Interno. A par disso, não se caracteriza a divergência alegada. No RE nº 10.330, Rel. Min. Lafayette de Andrada (*RDA*, 21/144) afirmou-se ser dispensável que do decreto expropriatório constassem os fins a serem dados ao imóvel expropriado, de vez que no processo estava explícita a causa da desapropriação (*RDA*, 21/146-7). Há de se acentuar igualmente que tanto no RE nº 15.420, Rel. Min. Edgar Costa quanto na Apelação Cível nº 6.819, do Tribunal de Justiça do Distrito Federal teve-se como defesa ao Judiciário a apreciação, no respectivo processo, das razões de utilidade pública, a teor do art. 9º da Lei Geral das Desapropriações. E desse entendimento não parece dissentir o v. aresto recorrido. Todavia, tal vedação não impede o pleno exame dos pressupostos da desapropriação mediante *ação direta* (Decreto-lei nº 3.365/41, art. 20), como afirmado na v. decisão do Tribunal *a quo* (fls. 98-9).

Da mesma forma, não se acha configurado o dissídio com as decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal nos RE nº 90.457, Rel. Min. Cunha Peixoto, *RDP*, 66/169 e RE nº 91.567, Rel. Min. Cordeiro Guerra, *RTJ*, 97/1.262. Os referidos julgados limitaram-se a reiterar orientação no sentido da legitimidade da desapropriação de imóvel rural pelo município. Tal entendimento não sofreu qualquer restrição por parte do acórdão recorrido. Este considerou, porém, que a desapropriação em causa tinha por escopo a realização de reforma agrária, matéria vedada ao estado-membro por força do art. 161, da Constituição federal."

3. Como se viu do acórdão e dos vetos que compuseram a maioria, estabeleceu-se que — como dito no voto do ilustre Desembargador Costa Loures:

"(...)

Desde logo se impõe o reconhecimento de *fato*, transposto em prova indiscutível para a *realidade* dos autos: a desapropriação, de que trata o Decreto nº 23.080/83, tem por escopo concretizar(...) mais uma etapa da reforma agrária mineira(...) (*Minas Gerais*, 7 de out. 1983, em original às fls. 14 e 15). Destinação igualmente não desmentida, ou mesmo admitida nas entrelinhas das infor-

---

inserido. A forma peculiar de indenização em títulos especiais da dívida pública, com cláusula exata de correção monetária, e resgatáveis no prazo de 20 anos em parcelas anuais sucessivas, justifica-se por essa finalidade específica, de que está imbuída a desapropriação do art. 161. De qualquer forma, a indenização referente aos minifúndios e às benfeitorias necessárias e úteis será sempre paga em dinheiro, conforme assegura o § 4.º, daquele artigo, não ficando elidida, entretanto, mesmo nesses casos, a competência exclusiva da União.

A jurisprudência do Supremo Tribunal parece orientar-se no sentido de que somente é privativa da União, nos termos do § 2.º, do art. 161, a desapropriação de imóvel rural para fins de reforma agrária, ou seja, quando vise a "promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e aumento de produtividade" (Estatuto da Terra, Lei n.º 4.504/64, art. 1.º, § 1.º).

Não deve ser esquecido, contudo, que no citado acórdão no Recurso Extraordinário nº 99.593 foi declarado ser da competência exclusiva da União a desa-

mações com que a ilustre autoridade coatora respondeu à requisição que lhe foi feita" (fls. 101).

Foi este o dado inexaminável que serviu à conclusão do acórdão e vem expresso nos votos vencedores (fls. 96, 104, 110, 117, 121, 122 etc.).

4. Ora, admitido que a finalidade da desapropriação foi a efetivação da reforma agrária — que, na linha da jurisprudência deste STF, é privativa da União (AR 1.131 — *RTJ*, 106/937, RE 81.603 — *RTJ*, 81/502; RE 88.742 — *RTJ*, 100/1.116; e outros citados no acórdão) — não há recusar a exatidão do aresto recorrido e a improcedência da inconformidade do Estado.

5. Diga-se, aliás, que, incidindo os óbices do art. 325, III c/c V, *c*, do RISTF e incomprovada a contrariedade do art. 161, § 2º da CF, as alegações de negativa de vigência aos arts. 2º e 9º do Decreto-lei nº 3.365/41 e o dissídio jurisprudencial, ainda demonstrados, seriam insuficientes para propiciar o conhecimento do recurso.

Aliás, se prequestionado o art. 161, § 2º, não prequestionados os arts. 2º e 9º do Decreto-lei nº 3.365/41. Como não demonstrado o dissídio jurisprudencial, com acórdãos apenas citados, sem o cumprimento das exigências do art. 322 do RISTF e Súmula nº 291, como, aliás, salientado no despacho deferitório do recurso.

Nestes termos, e acolhendo o parecer da Procuradoria-Geral da República, não conheço do recurso.

É o voto.

EXTRATO DA ATA

RE nº 104.974-0-MG — Rel.: Ministro Oscar Corrêa. Recte.: Estado de Minas Gerais (Advs.: Carmen Lúcia Antunes Rocha e Francisco Deiró Couto Borges). Recdos.: Rui Soares de Oliveira e outros (Advs.: João Fabiano Maia e outros).

Decisão: não se conheceu do recurso. Unânime. Primeira Turma, 10.9.85.

Presidência do Sr. Ministro Rafael Mayer. Presentes à sessão os Srs. Ministros Néri da Silveira, Oscar Corrêa, Sydney Sanches e Octavio Gallotti.

Subprocurador-geral da República, Dr. Francisco de Assis Toledo.

---

propriação de imóvel rural para a consecução de finalidade diversa da reforma agrária propriamente dita, a saber, "a criação de sociedades cooperativas de produção agropecuária". Ademais, essa decisão foi tomada pela segunda turma em data posterior à dos acórdãos nos quais ter-se-á assentado que, apenas quando destinada à realização de reforma agrária, a competência para desapropriação é exclusiva da União (Embargos no Recurso Extraordinário n.º 88.742, Recurso Extraordinário n.º 90.602 e AR n.º 1.131). Dessa forma será válido concluir-se que é atualmente pacífica a jurisprudência do Supremo Tribunal quanto à competência privativa da União para expropriar áreas rurais com o objetivo de promover reforma agrária. Esta é vedada às outras unidades federadas, que não podem efetuá-la, a não ser por delegação do presidente da República (Constituição Federal, art. 161, § 4.º), mesmo que invoquem o fundamento de utilidade pública (Recurso Extraordinário n.º 81.603). As demais hipóteses, não obstante já afloradas em decisões isoladas, estão a merecer, ainda, *data venia*, definitiva consolidação na jurisprudência do Supremo Tribunal.

Maria Isabel Gallotti, advogada em Brasília.