

— *Desapropriação por utilidade pública de imóvel situado às margens do Rio Meio Ponte. Emenda Constitucional nº 1/1969, arts. 153, § 22, e 161 e parágrafos. A só qualificação do imóvel como rural não tolhe o poder de desapropriação por utilidade pública, por qualquer das pessoas de direito público. Hipótese em que não se trata de desapropriação por interesse social de imóvel rural, para fins de reforma agrária, mas de desapropriação por utilidade pública de imóvel rural, pelo Estado, necessário à implantação de uma unidade de estação de tratamento de esgoto sanitário. Ofensa ao art. 161 e parágrafos, da Emenda Constitucional nº 1/1969, que não se caracteriza. Recurso extraordinário não conhecido.*

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Recurso Extraordinário nº 104.541

Recorrente: Daisy Mathias Ribeiro

Recorridos: Governador do Estado de Goiás — Saneamento de Goiás  
— Saneago

Relator: Sr. Ministro NÉRI DA SILVEIRA

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros da Primeira Turma do

Supremo Tribunal Federal, na conformidade da ata de julgamentos e das notas taquigráficas, à unanimidade, em não conhecer do recurso.

Brasília, 25 de novembro de 1988. *Néri da Silveira*, Presidente e Relator.

#### RELATÓRIO

*O Sr. Ministro Néri da Silveira* (Relator): Trata-se de recurso extraordinário, com arguição de relevância da questão federal, interposto por Daisy Mathias Ribeiro, com apoio no art. 119, item III, alíneas *a*, *c* e *d*, da Constituição Federal, inadmitido pelo despacho de fls. 111-6, deste teor:

"Daisy Mathias Ribeiro impetrou mandado de segurança contra ato dito ilegal e inconstitucional do ex-governador Ary Ribeiro Valadão, que, mediante o Decreto nº 2.100, de 18.10.82, declarou de utilidade pública, para fins de desapropriação, área situada às margens do Rio Meia Ponte, tendo o egrégio Tribunal Pleno denegado a segurança, conforme acórdão de fls. 88-93, assim ementado:

"Ementa: Mandado de segurança. Desapropriação por utilidade pública. Não há confundir-se a desapropriação específica tratada pelo art. 161 e parágrafos, da Constituição, com aquela genericamente cuidada pelo art. 153, § 22. A só circunstância da qualificação rural do imóvel não tolhe o poder de desapropriação por utilidade pública, por qualquer das pessoas de direito público. O que a jurisprudência considera privativa da União é a desapropriação, por interesse social, de área rural, para fins de reforma agrária, e não a que se destina à utilidade pública. Segurança denegada".

Inconformada com essa decisão, a impetrante recorre extraordinariamente para o egrégio Supremo Tribunal Federal, com fundamento no art. 119, III, *a*, *c* e *d*, da Constituição da República, suscitando também relevância da questão federal.

Não impugnado o cabimento do recurso.

Alega a recorrente que o v. acórdão contrariou, ao denegar a segurança, o art. 161, § 2º, da Constituição, por ser da "competência exclusiva da União a desapropriação territorial rural".

Alega, ainda, que, considerando válido o ato governamental de expropriação de área

rural, contestado em face da Constituição, o v. aresto recorrido "abriu oportunidade para o recurso ao STF."

E, por último, teria a v. decisão impugnada divergido de acórdão da egrégia Suprema Corte, publicado na RTJ 81/503.

O v. acórdão censurado tem, todavia, ponderoso apoio doutrinário e jurisprudencial, como se pode verificar da transcrição abaixo:

"Procura a impetrante embasar-se na decisão constante do acórdão de fls. 16-28, referente ao mandado de segurança nº 719, da comarca de Goiânia, versando sobre a declaração de interesse social, para efeito de desapropriação, as áreas de terras rurais e benfeitorias nelas edificadas, pertencentes ao imóvel "Água Clara", sitas no município de São João d'Aliança, neste estado, que guarda a seguinte ementa:

"É admissível mandado de segurança para declarar a inconstitucionalidade de decreto expropriatório. A jurisprudência considera privativa da União a desapropriação, por interesse social, de propriedade rural, que vise a reforma agrária".

Ali, como se vê, cuida-se de desapropriação por interesse social, e, aqui, desapropriação por utilidade pública, *verbis*:

"Art. 1º Fica declarada de utilidade pública, para fins de desapropriação, uma gleba de terras com superfície de 27,2240 ha, de propriedade de particulares, necessária à implantação de uma unidade de estação de tratamento de esgoto sanitário, nesta capital".

Pontifica José Carlos de Moraes Salles: "2.1. A lei não especifica o que deve constar da declaração de utilidade pública. É óbvio, entretanto, que o decreto respectivo deve individuar com precisão o bem declarado de utilidade pública, a fim de que não haja dúvida sobre o objeto da expropriação. Se se tratar de imóvel, devem ser mencionados, com toda a clareza, sua situação, limites e confrontações, bem como, se possível, o número da transcrição no registro imobiliário. O nome do expropriado deve ser também referido. Todavia, ainda que se desconheça o proprietário do bem, tal fato não impedirá a desapropriação, pois, como

ensina Pontes de Miranda, “a desapropriação apanha o bem; desliga-o de qualquer apropriação desde esse momento, o que põe em evidência o caráter absoluto da eficácia da desapropriação.”

“Essa é, também, a opinião de Garsonnet, resumida “por Eurico Sodré nos seguintes termos”... a administração não conhece e não é obrigada a conhecer senão o proprietário, cujo nome, mesmo falsamente, figura na transcrição e a transferência produz efeitos plenos mesmo contra o proprietário porventura verdadeiro, mas em cujo nome não esteja transcrita a propriedade” (*A desapropriação à luz da doutrina e da jurisprudência*, p. 46).

O Decreto-lei nº 3.365/41 trata apenas dos casos de desapropriação por utilidade pública. Somente com o advento da Lei nº 4.132/62, é que a desapropriação por interesse social, prevista limitadamente na Constituição Federal de 1946, em seu art. 147, foi regulamentada, assim mesmo, dentro das restrições estabelecidas na Lei Maior.

O Min. Rodrigues Alckmin, do excelso Supremo Tribunal Federal, ao proferir o seu voto no Recurso Extraordinário nº 78.501 de São Paulo, assim posicionou-se: “Não há confundir-se a desapropriação específica tratada pelo art. 161 e parágrafos, da Constituição, com aquela genericamente cuidada pelo seu art. 153, § 22. A só circunstância da qualificação rural do imóvel não tolhe o poder de desapropriação por utilidade pública, por qualquer das pessoas de direito público. Isso apenas influi quanto à finalidade da desapropriação, isto é, quando destinada à reforma agrária, em nome do interesse social que reveste a exploração da propriedade rural” (*Rev. Trim. de Jurisp.* vol. 82, p. 452).

Consoante ficou aqui demonstrado, o Decreto nº 2.100/82, ora atacado, declara de utilidade pública, para fins de desapropriação, a gleba em referência, por dela necessitar para a implantação de uma unidade de estação de tratamento de esgoto sanitário, nesta capital.

O que a nossa jurisprudência considera privativa da União, como já se disse linhas

volvidas, é a desapropriação, por interesse social, de área rural, para fins de reforma agrária, e não a que se destina à utilidade pública. Assim, são os julgados da Suprema Corte (*Rev. Trim. de Jurisp.*, vols. 90/265, 95/407, 97/808 e 99/443)”.

Harmonizando-se o v. acórdão com a jurisprudência da egrégia Suprema Corte, razoável não se mostra a alegação da recorrente, com apoio no letra *a*, de ofensa à Lei Fundamental.

Pela letra *d*, afirma a recorrente que o v. aresto impugnado diverge de julgados de outros tribunais, inclusive da egrégia Suprema Corte, trazendo à colação, como paradigma, o v. acórdão proferido no Recurso Extraordinário nº 81.603-MT, publicado na *RTJ* 81/502 (fls. 104-9), cuja ementa é a seguinte:

“É admissível o mandado de segurança, na forma do art. 20, do Decreto-lei nº 3.365, de 21.6.1941, para declarar a incompetência constitucional do expropriante.

Sem a delegação prevista no art. 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. Recurso extraordinário não conhecido”.

Pela simples leitura da ementa supratranscrita, parece haver o dissídio pretoriano apontado.

Entretanto, inexistente o dissídio, tanto que, no julgamento do RE 91.827-MG, o eminente Ministro Cordeiro Guerra, relator do RE 81.603-MT, cujo acórdão ora é dado como padrão, esclarece:

“Sr. Presidente, desejo reiterar o esclarecimento que prestei, em recente julgamento de embargos, no pleno, em que o acórdão, de que fui relator, referente a uma expropriação de área rural em Mato Grosso, se limitava a demonstrar a ilegitimidade da pretensão do estado e do município de realizarem a reforma agrária. Por conseguinte, esse acórdão que vem sendo invocado não tem aplicação aos casos de utilidade pública, tal como o dos autos (*RTJ* 97/810).

A orientação do plenário do sumo Pretório é, pois, no mesmo sentido da decisão recorrida, conforme acórdãos outros, publicados na RTJ 82/452, 90/265, 95/407, 97/808 e 99/443.

Assim, ainda que o acórdão trazido à colação pela recorrente, como paradigma (RTJ 81/502), sustentasse tese diversa do acórdão recorrido, seria de aplicar-se, no caso, a Súmula nº 286.

Ultrapassadas pela jurisprudência, como se vê, as alegações formuladas pela recorrente pelas letras *a* e *d*, é de se concluir que sem razoabilidade a arguição da letra *c* do permissivo constitucional.

Ante o exposto, nego seguimento ao recurso, mas determinando o processamento, na forma regimental, da arguição de relevância”.

Rejeitada a arguição de relevância da questão federal, em sessão de Conselho (fl. 49, do apenso), logrou a recorrente a subida do apelo extremo a este Tribunal, tendo em conta o provimento do Agravo de Instrumento nº 99.359-9-GO, em apenso.

Razões da recorrente às fls. 120-2, apresentadas, segundo a certidão de fl. 123, a destempo. Não manifestaram os recorridos suas contra-razões (fl. 123).

Opinou a Procuradoria Geral da República, no parecer de fls. 127-30, pelo não conhecimento do recurso.

É o relatório.

#### VOTO

*O Sr. Ministro Néri da Silveira (Relator):* Está assim fundamentado o aresto recorrido (fls. 91-2):

“Procura a impetrante embasar-se na decisão constante do acórdão de fls. 16-28, referente ao Mandado de Segurança nº 719, da comarca de Goiânia, versando sobre a declaração de interesse social, para efeito de desapropriação, as áreas de terras rurais e benfeitorias nelas edificadas, pertencentes ao imóvel “Água Clara”, sitas no município de São João d’Aliança, neste estado, que guarda a seguinte ementa:

“É admissível mandado de segurança para declarar a inconstitucionalidade de decreto expropriatório. A jurisprudência considera privativa da União a desapropriação, por interesse social, de propriedade rural, que vise a reforma agrária”.

Ali, como se vê, cuida-se de desapropriação por interesse social, e, aqui, desapropriação por utilidade pública, *verbis*:

“Art. 1º Fica declarada de utilidade pública, para fins de desapropriação, uma gleba de terras com superfície de 27,2240 ha, de propriedade de particulares, necessária à implantação de uma unidade de estação de tratamento de esgoto sanitário, nesta capital”.

Pontifica José Carlos de Moraes Salles: “2.1. A lei não especifica o que deve constar da declaração de utilidade pública. É óbvio, entretanto, que o decreto respectivo deve individualizar com precisão o bem declarado de utilidade pública, a fim de que não haja dúvida sobre o objeto da expropriação. Se se tratar de imóvel, devem ser mencionados, com toda a clareza, sua situação, limites e confrontações, bem como, se possível, o número da transcrição no registro imobiliário. O nome do expropriando deve ser também referido. Todavia, ainda que se desconheça o proprietário do bem, tal fato não impedirá a desapropriação, pois, como ensina Pontes de Miranda, ‘a desapropriação apanha o bem; desliga-o de qualquer apropriação desde esse momento, o que põe em evidência o caráter absoluto da eficácia da desapropriação’”.

“Essa é, também, a opinião de Garsonnet, resumida por Eurico Sodré, nos seguintes termos: “...a administração não conhece e não é obrigada a conhecer senão o proprietário, cujo nome, mesmo falsamente, figura na transcrição e a transferência produz efeitos plenos mesmo contra o proprietário porventura verdadeiro, mas em cujo nome não esteja transcrita a propriedade” (*A desapropriação à luz da doutrina e da jurisprudência*, p. 46).

O Decreto-lei nº 3.365/41 trata apenas dos casos de desapropriação por utilidade pública. Somente com o advento da Lei nº

4.132/62, é que a desapropriação por interesse social, prevista limitadamente na Constituição Federal de 1946, em seu art. 147, foi regulamentada, assim mesmo dentro das restrições estabelecidas na Lei Maior.

O Min. Rodrigues Alckmin, do excelso Supremo Tribunal Federal, ao proferir o seu voto no Recurso Extraordinário nº 78.501 de São Paulo, assim posicionou-se: “Não há confundir-se a desapropriação específica tratada pelo art. 161 e parágrafos, da Constituição, com aquela genericamente cuidada pelo seu art. 153, § 22. A só circunstância da qualificação rural do imóvel não tolhe o poder de desapropriação por utilidade pública, por qualquer das pessoas de direito público. Isso apenas influi quanto à finalidade da desapropriação, isto é, quando destinada à reforma agrária, em nome do interesse social que reveste a exploração da propriedade rural” (*Rev. Trim. de Jurisp.*, vol. 82, p. 452).

Consoante ficou aqui demonstrado, o Decreto nº 2.100/82, ora atacado, declara de utilidade pública, para fins de desapropriação, a gleba em referência, por dela necessitar para a implantação de uma unidade de estação de tratamento de esgoto sanitário, nesta capital.

O que a nossa jurisprudência considera privativa da União, como já se disse linhas volvidas, é a desapropriação, por interesse social, de área rural, para fins de reforma agrária, e não a que se destina à utilidade pública. Assim, são os julgados da Suprema Corte (*Rev. Trim. de Jurisp.*, vols. 90/265, 95/407, 97/808 e 99/443)”.

O julgado recorrido está em conformidade com a orientação do STF.

No julgamento do RE 101.352-4-DF, a primeira Turma, relator o ilustre Ministro Oscar Corrêa, decidiu em aresto assim ementado:

“Mandado de segurança. Desapropriação de imóveis rurais, por utilidade pública.

Alegação de ofensa ao art. 161, §§ 2º e 4º da Constituição Federal.

Têm o município e o estado competência para desapropriar imóvel rural, por utilidade pública.

Jurisprudência da Corte.

Ausente a vulneração constitucional, incide o óbice do art. 325, III, c.c. V, c do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal.

Recurso extraordinário não conhecido”.

Em seu douto voto, o ilustre relator bem demonstrou a jurisprudência do STF, *verbis*:

“1. O recurso funda-se, pela letra *a*, na contrariedade ao art. 161, §§ 2º e 4º da Constituição Federal, bem como aos arts. 2º e 3º da Lei nº 4.132, de 10.10.1962. Pela letra *d*, estaria em divergência com arestos que indica. E embora a alusão inicial à letra *c*, nenhuma fundamentação se fez, que explicitasse essa invocação, assim inviável.

2. Em face do óbice do art. 325, III, c.c. V, *c* — mandado de segurança oriundo de processo de desapropriação — há, portanto, que examinar, desde logo, a procedência da alegação de contrariedade a texto constitucional, que elidiria o veto.

Afirma o recorrente que “compete exclusivamente à União decretar a desapropriação de propriedade rural (art. 161, § 2º da Constituição Federal), ainda que invoquem os estados o fundamento da utilidade pública. A única exceção é a do § 4º, do citado art. 161, que contempla a delegação do Presidente da República, que, aqui, não se verificou” (fl. 193).

E invoca, nessa linha, dois precedentes da Corte RE 81.603 (*RTJ* 81/502 — Relator Exmo. Ministro Cordeiro Guerra) e RE 89.880 (*RTJ* 93/387 — Relator Exmo. Ministro Leitão de Abreu).

3. Na verdade, contudo, esse entendimento foi superado na jurisprudência da Corte.

Com efeito, no RE 86.046 (*RTJ* 92/746 — Relator Exmo. Ministro Décio Miranda), ERE 88.742 (*RTJ* 100/1.116 — Relator Exmo. Ministro Cordeiro Guerra), RE 91.567 (*RTJ* 92/929, Relator Exmo. Ministro Rafael Mayer) e RE 93.719 (*RTJ* 99/443 — Relator

Exmo. Ministro Cordeiro Guerra), decidiu-se, como se vê deste último:

“É competente o município para expropriar imóveis rurais, por utilidade pública, situados em seu território, ainda que registrados em outro município, segundo o estabelecido no art. 153, § 22, a que empresta exequibilidade o Decreto-lei nº 3.365/41.

Acórdão que assim decide não conflita com o que reconheceu a incompetência do município para a desapropriação de imóveis rurais por interesse social — art. 161, §§ 2º e 4º da Constituição Federal (RE 81.603-MT — RTJ 81/502), como ficou esclarecido pelo plenário no julgamento dos ERE 91.562-2-MG, em 18.2.81” (RTJ 99/443).

4. Ora, na hipótese, cuida-se de desapropriação, que o acórdão reconheceu como sendo por utilidade pública, ou também por utilidade pública, o que elimina a controvérsia, em face da pacificação da diretriz jurisprudencial da Corte no sentido enunciado (Súmula nº 286).

Desta forma, improcedente a alegação de contrariedade ao art. 166, §§ 2º e 4º da Constituição Federal, que não se aplicam à espécie, como decidido naqueles precedentes, e ultrapassada a interpretação que, anteriormente, teve voga, lembrada pelo recorrente.

5. Por isso a Procuradoria Geral da República opinou pelo não conhecimento do recurso, depois de analisar este e outros aspectos do recurso. Em face, contudo, do veto regimental que, inexistente a vulneração constitucional — única ressalva apontada — prepondera, não tenho por que examinar, não conheço do recurso”.

A Procuradoria Geral da República, no caso concreto, dessa maneira, bem anotou, às fls. 127-30, *in verbis*:

“Trata-se de mandado de segurança impetrado pela ora recorrente contra ato do Governador do Estado de Goiás que declarou de utilidade pública gleba de terras situadas em zona rural.

2. O Tribunal de Justiça do Estado de Goiás denegou a segurança pelos fundamen-

tos resumidos na ementa do acórdão, *in verbis*:

“Mandado de segurança. Desapropriação por utilidade pública. Não há confundir-se a desapropriação específica tratada pelo art. 161 e parágrafos, da Constituição, com aquela genericamente cuidada pelo seu art. 153, § 22. A só circunstância da qualificação rural do imóvel não tolhe o poder de desapropriação por utilidade pública, por qualquer das pessoas de direito público. O que a jurisprudência considera privativa da União é a desapropriação, por interesse social, de área rural, para fins de reforma agrária, e não a que se destina à utilidade pública. Segurança denegada”.

3. Irresignada, manifestou a recorrente o apelo extremo ao abrigo das alíneas *a*, *c* e *d* do permissivo constitucional, arguindo a relevância da questão federal, alegando, em síntese, que:

a) a despeito da declaração de expropriação e da ação própria não fazerem qualquer referência a seu nome, a desapropriação em causa incide sobre imóvel rural de sua propriedade;

b) ao admitir a legitimidade da desapropriação em apreço, o v. aresto recorrido violou o disposto no art. 161, § 2º, que torna privativa da União a desapropriação do imóvel rural;

c) a v. decisão considerou válido ato do governo local contestado em face da Constituição Federal;

d) o acórdão do Tribunal *a quo* está em divergência com decisão proferida no RE nº 81.603, Rel. Min. Cordeiro Guerra (RTJ 81/502).

4. O apelo foi inadmitido (fls. 111-6), mas o provimento de agravo fê-lo subir ao pretório excelso, para melhor exame. Em sessão do Conselho de 22.8.84 foi rejeitada a arguição de relevância.

5. O recurso não merece prosperar.

Afasta-se, desde logo, de cogitação a ofensa ao art. 161, § 2º, da Constituição, por-

que é evidente não ser bastante ser rural a gleba objeto da desapropriação para fazer incidir a mencionada norma constitucional. O que o aludido dispositivo considera privativa da União é a desapropriação, por interesse social, de propriedade rural que vise a fins de reforma agrária. E está assente na doutrina entendimento segundo o qual somente a desapropriação de imóvel rural para fins de reforma agrária é privativa da União. A desapropriação ordinária, ainda que de imóveis rurais, é deferida à União, aos estados, aos municípios, ao Distrito Federal e aos territórios (Adilson de 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; Hely Lopes Meirelles, *Direito Administrativo Brasileiro*, 1984, p. 506; Manoel Gonçalves Ferreira Filho, *Comentários à Constituição Federal*, 1983, p. 670; Carlos Mário Velloso, *Desapropriação para fins de reforma agrária — Apontamentos*, RDP 34/22).

6. É nesse sentido igualmente a orientação do Supremo Tribunal Federal. Nos RE nº 86.046 (RTJ 92/746, Rel. Min. Décio Miranda), RE nº 91.567 (RTJ 92/929, Rel. Min. Rafael Mayer), ERE nº 88.742 (RTJ ..... 100/1.116, Rel. Min. Cordeiro Guerra), RE nº 93.719 (RTJ 99/443, Rel. Min. Cordeiro Guerra) e RE nº 101.352-4 (DJU 14.12.84, p. 21.613, Rel. Min. Oscar Corrêa) deixou a excelsa Corte assente esse entendimento. No RE nº 93.719 assim se pronunciou o Ministro Cordeiro Guerra, *in verbis*:

“É competente o município para expropriar imóveis rurais, por utilidade pública, situados em seu território, ainda que registrados em outro município, segundo o estabelecido no art. 153, § 22, a que empresta exequibilidade o Decreto-lei nº 3.365/41.

Acórdão que assim decide não conflita com o que reconheceu a incompetência do município para a desapropriação de imóveis rurais por interesse social — art. 161, §§ 2º e 4º da Constituição Federal (RE 81.603-MT, RTJ 81/502), como ficou esclarecido

pelo plenário no julgamento dos ERE 91.562-2-MG, em 18.2.81” (RTJ 99/443).

Também assim entendeu o Ministro Oscar Corrêa, em voto proferido no RE 101.352-DF, julgado em 27.11.84, *verbis*:

“Ora, na hipótese, cuida-se de desapropriação, que o acórdão reconheceu como sendo por utilidade pública, ou também por utilidade pública, o que elimina a controvérsia, em face da pacificação da diretriz jurisprudencial da Corte no sentido enunciado (Súmula nº 286).

Desta forma, improcedente a alegação de contrariedade ao art. 161, §§ 2º e 4º da Constituição Federal, que não se aplicam à espécie, como decidido naqueles precedentes e ultrapassada a interpretação que, anteriormente, teve voga, lembrada pelo recorrente.”

7. Vê-se, assim, que a decisão do Tribunal *a quo* mostra-se acorde com a jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal Federal, não havendo o recurso ser conhecido também ao abrigo da alínea *d* do permissivo constitucional.

8. Isto posto, o parecer é pelo não conhecimento do recurso extraordinário.”

Do exposto, não conheço do recurso extraordinário.

#### EXTRATO DA ATA

RE 104.541-8-GO — Rel. Ministro Néri da Silveira. Recte.: Daisy Mathias Ribeiro (Adv.: Olavo Berguó). Recdos.: Governador do Estado de Goiás e Saneamento de Goiás S/A — Saneago (Advs.: Pedro Márcio Mundim de Siqueira e outros).

Decisão: por unanimidade a Turma não conheceu do recurso. 1ª Turma, 25.11.88.

Presidência do Sr. Ministro Néri da Silveira, na ausência justificada do Sr. Ministro Moreira Alves (Presidente). Presentes à sessão os Srs. Ministros Oscar Corrêa, Sydney Sanches e Octávio Gallotti.

Subprocurador-Geral da República, Dr. Moacir Antônio Machado da Silva.