DESAPROPRIAÇÃO — VERIFICAÇÃO DA UTILIDADE PÚBLICA — NULIDADE DO ATO EXPROPRIATÓRIO

— A desapropriação é ato do poder público que se decreta nos casos de utilidade pública. Ainda quando entidades autárquicas, delegados do poder público, ou concessionários a promovem, é em nome do poder público que o fazem, mediante autorização expressa em lei ou contrato.

— Os casos de utilidade pública são indicados na lei federal e não podem ser ampliados. A matéria é de ordem constitucional e só o legislador federal tem competência para regulá-la.

— O interêsse de um grupo, por mais respeitável que seja, não se confunde com o interêsse público, com o bem da comunidade, capaz de justificar a desapropriação.

* PARECER

1. O Prefeito Municipal de Igarapava, no Estado de São Paulo, baixou, em 30 de junho de 1944, o seguinte: *decreto-lei* n.º 125:

"O Prefeito Municipal de Igarapava, usando da atribuição que lhe confere o artigo 12, n.º I, de decreto-lei federal n.º 1.202, de 8 de abril de 1939,

---

* NOTA DA RED.: Parecer emitido no processo n.º 417-45 da C.E.N.E.

e nos têrmos da resolução n.º 1.025, de 1944, do Conselho Administrativo do Estado, decreta :

Art. 1.º — Fica declarada de utilidade pública, para o fim de ser desapropriada judicialmente, ou adquirida por via amigável, uma faixa de terreno com 10 ms. (dez metros) de largura por 131 ms. (cento e trinta e um metros) de cumprimento, situada em terras que consta pertencerem aos menores Margarida Conceição de Lima e Conceição de Lima, neste Município, a saber : começa a 2,50 m. (dois metros e cinqüenta centímetros) à esquerda da estrada de rodagem que vai às Usinas Junqueira, segue o rumo 158º 1/2 S.O., na distância de 10 m. (dez metros), e tomando a direção 164º 1/2 S.E., na distância de 131 m. (cento e trinta e um metros), até encontrar terras de Francisco Izidoro, onde termina.

Parágrafo único — E' de natureza urgente a presente desapropriação para o efeito da imediata imissão de posse do imóvel atingido, nos têrmos do art. 15 do decreto-lei federal n.º 3.365, de 21 de junho de 1941, combinado com o art. 1.º do decreto-lei federal n.º 452, de 6 de março de 1942.

Art. 2.º — Fica a Prefeitura autorizada a "arrendar, na forma da lei, a área exproprianda às Usinas Junqueira, de propriedade da viúva Francisco Maximiano Junqueira, para a passagem do ramal de estrada de ferro que serve aos fornecedores de cana da balança Nova Java.

Art. 3.º — Correrão por conta do Instituto do Açúcar e do Álcool tôdas as despesas para a execução do presente decreto-lei, inclusive a do pagamento do preço do imóvel a ser desapropriado.

Art. 4.º — Êste decreto-lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Prefeitura Municipal de Igarapava, em 30 de junho de 1944. A. Agria Filho, Prefeito Municipal, em comissão".

2. Conforme consta do processo, assim agiu o Prefeito para atender à solicitação formulada pelo Instituto do Açúcar e do Álcool, "interessado em restabelecer um ramal de estrada de ferro que a Usina Junqueira possuia, a fim de receber cana de seus fornecedores em Nova Java" (fls. 44).

O ato do Prefeito foi precedido de autorização do Conselho Administrativo do Estado que, pela resolução n.º 1.025, de 1944, aprovou o respectivo projeto.

3. Mas com o decreto-lei não se conformaram Margarida Conceição Lima Hauch e Conceição Lima e, logo que expedido, dêle recorreram para o Interventor Federal. S. Excia., ouvido o Departamento das Municipalidades, negou provimento ao recurso (fls. 20).

4. Com fundamento no decreto-lei 1.202, submeteram a decisão da controvérsia ao Govêrno federal, em tempo hábil (fls. 34).

5. O Conselho Administrativo prestou informações contrárias ao provimento do recurso, fundado nas mesmas razões que o levaram a autorizar prèviamente a expedição do ato recorrido.

6. A Interventoria, por sua Secretaria, transmitiu a esta Comissão as informações que lhe foram prestadas pelo Departamento das Municipalidades.

Destas consta que a questão já foi submetida ao Poder Judiciário, através de um mandado de segurança, decidido favoràvelmente à Prefeitura (fls. 58).

Mas nenhuma indicação sôbre os objetivos da medida judicial, nem da extensão do julgado, foi prestada, o que seria interessante dado o caráter específico dêste recurso (Cód. de Proc. Civil, art. 319, e segts.).

No caso o ato revestiu-se da forma *legislativa,* o que exclui o cabimento da medida, segundo a opinião corrente. "Em relação à lei, não pode ser apreciada a sua inconstitucionalidade em tese. Tal a jurisprudência assentada. Necessário é um ato de autoridade que viole ou ameace diretamente o direito do requerente" (Luiz Machado Guimarães, "Com. Cód. Proc. Civ.", ed. "Revista Forense", vol. IV, art. 313, pág. 337).

Também a decisão do mandado de segurança não impede que o requerente pleiteie, por ação própria, o reconhecimento de seu direito, nem obsta a renovação quando o mérito do pedido não tiver sido apreciado (Cód. Proc. Civil, arts. 329 e 330).

A informação, portanto, de que houve conhecimento do assunto através de *mandado de segurança* não deve tolher o exame do recurso. Ademais, não foi fornecido pelo recorrido, que alegou esta circunstância à prova do inteiro teor da decisão judicial.

7. Êstes os trânsitos do processo. Vamos agora examinar o mérito do recurso.

A Usina Junqueira, de posse de uma servidão constituída mediante escritura pública, estendeu os trilhos de uma estrada de ferro particular, através de terrenos de propriedade privada.

Tal escritura foi, porém, anulada judicialmente, em processo regular, tendo o Tribunal de Apelação de São Paulo se pronunciado a respeito (Cert. de fls. 12 e 17).

Privada da servidão, teve de retirar os trilhos de sua estrada, que iam ter ao local denominado "Nova Java", onde os seus fregueses faziam entrega de cana.

"Ficou assim", diz o parecer do Conselho, "a Usina Junqueira obrigada a receber cana dos fornecedores em "Nova Java", mas sem possibilidade de transportá-la, *a não ser por meios insuficientes e anti-econômicos*" (fls. 46).

Houve, então, interferência junto ao Prefeito, por parte do Instituto do Açúcar e do Álcool, para que a desapropriação se decretasse e a situação anterior ficasse restabelecida, para cômodo da Usina e de seus fornecedores. êstes são em número de "cêrca de 70" e abastecem a Usina com "mais ou menos 30.000 toneladas de cana", diz o parecer do Conselho (fls. 45).

8. Os recorrentes alegam que o ato expropriatório quis anular os efeitos de decisão judicial anulatória da servidão; — que não visou atender interêsses reais dos produtores de cana da localidade, tanto assim que não foi

custeada pelos cofres municipais, mas pelo Instituto ; — que a três quilômetros de "Nova Java" possui a Usina uma balança denominada "Japonêsa", "a qual sempre se mostrou suficiente para atender a tôda a produção da zona, com a vantagem de estar 4 quilômetros mais próximo da Usina" (fls. 7).

A insistência em ter balança em "Nova Java" seria mero capricho.

A desapropriação, alegam finalmente os recorrentes, acarreta "prejuízo irreparável porque divide em duas a sua propriedade agrícola, trazendo inconvenientes irremediáveis, conforme registra o laudo pericial apresentado pelos árbitros judiciais" (fls. 7-8).

9. São êstes os fatos e, em resumo, as alegações dos recorrentes.

Isto posto :

A circunstância de haver o decreto de desapropriação incidido sôbre a área liberta da servidão por decisão judicial, por si só, não tem relevância, a meu ver.

Em verdade, o que o Tribunal decidiu foi uma relação de ordem privada, constituída e mantida por fôrça de deliberação de pessoas supostamente capazes. A decisão pôs fim a um contrato bi-lateral, firmado no interêsse privado das partes contratantes.

Dissolvido o vínculo, ou na constância dêle, podia o poder público usar do direito de expropriar a área objeto da servidão, se a utilidade pública assim o reclamasse.

10. Mas a alegação de que o decreto expropriatório foi baixado para satisfazer interêsse *privado* e não *público* me parece da mais alta importância.

E para comprovação dêste desvio ou abuso de poder por parte do Prefeito, o texto do decreto-lei recorrido é um documento impressionante. De fato, todos os trâmites da questão nele se refletiram. A área expropriada corresponde à anteriormente ocupada pelo leito da estrada de ferro — 10 metros de largura por 131 de extensão ; — a autorização para arrendamento da área à Usina Junqueira para a passagem do ramal que serve "aos fornecedores de cana da balança "Nova Java" ; — a indenização paga não pelo expropriante mas pelo Instituto do Açúcar e do Álcool.

11. A desapropriação é ato do poder público que se decreta nos casos de *utilidade pública*. Ainda quando entidades autárquicas, delegados do poder público, ou concessionários a promovem, é em nome do poder público que o fazem, "mediante autorização expressa em lei ou contrato" (decreto-lei 3.365, de 21-6-41, arts. 2 e 3).

Os casos de utilidade pública são indicados na lei federal e não podem ser ampliados, a não ser em virtude de outra lei federal. A matéria é de ordem constitucional e só o legislador federal tem competência para regulá-la.

Por isso, a enumeração contida no art. 5.º do decreto-lei 3.365 é taxativa, conforme procurei demonstrar em nota publicada na "Revista de Direito Administrativo", vol. II, pág. 925 :

"No regime vigente, a declaração de utilidade pública é ato executivo por excelência.

E' em confronto com um padrão legal que se há de demandar a sua nulidade quando eivado de abuso ou excesso de poder. Dentro dêste sistema, a enumeração contida no art. 5.º não se poderá considerar exemplificativa, como preceituava o decreto-lei n.º 1.283, de 18-3-39, mas de índole rigorosamente taxativa.

Caso contrário, a *garantia constitucional* do direito de propriedade ficaria, em última análise, *à mercê dos agentes do poder executivo*, sem possibilidade de contrôle legislativo e judiciário. Por isto, ampliou a lei os casos de utilidade, a fim de não entravar a ação administrativa.

Mas, só um *texto novo* e da *mesma hierarquia*, poderá ampliar as hipóteses previstas. Ao *legislador estadual e municipal* falta competência para editar normas sôbre o direito de propriedade, as formas de sua perda e aquisição.

A questão não pode hoje ser encarada do mesmo ângulo por que era no direito anterior. Como observou Seabra Fagundes, o dispositivo "questionado "encerra em verdade uma norma restritiva".

12. Se o ato expropriatório não foi baixado visando uma *utilidade pública* ou não se enquadra na enumeração contida na lei, o proprietário atingido pode pleitear a sua nulidade, por ação direta, em processo autônomo. Como acentuou o Ministro Francisco Campos, na exposição de motivos da lei vigente: "Ao Poder Judiciário foi vedado, no processo de desapropriação, entrar na indagação de ser caso, ou não, de utilidade pública. De acôrdo, aliás, com a lei vigente e a jurisprudência dominante, *tal indagação deverá ser ventilada por ação direta, em processo autônomo, tendente a anular o ato do agente do Poder Executivo e apurar a sua responsabilidade por abuso ou excesso de poder*".

13. Não invocou o decreto-lei recorrido o art. 5.º da lei federal que enumera os casos de desapropriação e, como disse, não poderia o Prefeito criar outros.

Mas, ainda que o fizesse, ou procurasse casar o objetivo do decreto com os indicados na lei federal, restaria a indagação, sôbre tôdas relevante, de tratar-se na hipótese de uma utilidade pública, ou de um interêsse particular.

14. E' possível desapropriar para atender a uma *utilidade privada?*

Parece-me que não. Mas como acentuava o juiz da Suprema Côrte americana, Oliver Holmes, uma das maiores necessidades do tempo presente, é educar no óbvio: "And it seems to me that at this time we need education in the obvious more than investigation of the obscure" ("Collected Legal Papers, *apud* Francisco Campos, "Direito Administrativo", pg. 3).

15. Recordemos, pois, a doutrina legal.

A Constituição do Império, depois de garantir o direito de propriedade em tôda a sua plenitude, admitiu uma exceção em prol do "bem público": *"Se o bem público* legalmente verificado exigir o uso e emprêgo da propriedade do cidadão, será êle prèviamente indenizado do valor dela" (art. 179, n.º 22).

Comentando o dispositivo, diz Pimenta Bueno: "Conseqüentemente, se o *bem público* legalmente verificado exige o uso ou emprêgo da propriedade do cidadão, a *sociedade* deve ter o direito de realizar a desapropriação" ("Direito público Brasileiro e Análise da Constituição do Império", ed. 1857, pág. 430).

A lei de 9 de setembro de 1826, ao marcar os casos de "desapropriação da propriedade particular por necessidade e utilidade pública", invoca o *bem público*.

Veiga Cabral adota a linguagem da lei de 9-9-826 — "desapropriação por necessidade e utilidade pública" ("Direito Administrativo Brasileiro", ed. 1859, pág. 402).

A Constituição de 1891, no art. 72, n.º 17, consagrou a expressão: "desapropriação por necessidade ou utilidade pública". E as leis e decretos baixados na sua vigência repetiram-na (lei 1.021, de 26-8-1903, regulamentada pelo dec. 4.956 de setembro de 1903; Cód. Civil, art. 590).

Nas Constituições de 1934 (art. 113, n.º 17) e de 1937 (art. 122, n.º 14), a expressão é a mesma. A palavra *pública* segue sempre os vocábulos necessidade e utilidade.

O decreto-lei 496, de 14-6-38, refere-se "a interêsse da União ou do Distrito Federal" e "às obras dos Estados e Municípios"; o decreto-lei 1.283, de 18-5-39, lembra que a "causa determinante" da desapropriação é "necessidade ou utilidade pública".

Finalmente, a lei vigente — decreto-lei 3.365, de 21-6-41, regula as desapropriações por "*utilidade pública*" (arts. 1.º, 2.º, 5.º, 6.º, 7.º e 9.º).

A *utilidade pública* é, pois, o único móvel da desapropriação, segundo o nosso direito positivo.

Como acentua Viveiros de Castro: "A *causa publicae utilitatis* é o verdadeiro poder que determina o ato de desapropriação, diz Scalvanti; o sujeito não é senão o motor dêsse poder.

. . . . . .

O elemento subjetivo não tem realmente a menor importância. Ainda que os trabalhos sejam diretamente executados pelo Estado, a desapropriação não poderá realizar-se se não fôr possível provar a *publica utilitas, a vantagem de todos* ("Trat de Ciência da Adm. e Dir. Administrativo", 3.ª ed., 1914, pág. 282; idem, pág. 304, n. LV).

Para Alcides Cruz: "Nenhuma expropriação poderá ter lugar sem que haja sido prèviamente julgada a necessidade ou a utilidade do *interêsse público*" ("Direito Administrativo Brasileiro", 2.ª ed., 1914, págs. 216; idem, pág. 218).

Araujo Castro adverte: "o que se deve ter em vista, em qualquer hipótese, é o *interêsse público*, único fundamento da desapropriação" ("A Nova Constituição Brasileira", 1934, pág. 421).

José Matos Vasconcelos, invocando Bento de Faria, lembra que as causas de desapropriação são taxativas, não "podendo em hipótese alguma ficar subordinadas à *Utilidade Privada* de uma ou mais pessoas, ou sequer do próprio poder desapropriante". "Êsse entendimento", conclui o autor citado, "*é pacífico na doutrina*" ("Direito Administrativo", vol. II, pág. 169-170; "Parecer" citado, *in* "Revista Forense", vol. 42, pág. 249).

Tito Prates da Fonseca doutrina: "A causa primordial e originária da situação de direito condicionado em que está o domínio, da exceção que a desapropriação traz à propriedade *é o interêsse público, latente na pública utilidade* ("Lições de Direito Administrativo", 1943, pág. 337).

No dizer de Carlos Maximiliano: "A desapropriação deve satisfazer a três requisitos principais:

a) ser ditada por interêsse público, e *não pelo particular, ainda que disfarçado;* ... ("Comentários à Constituição Brasileira", 2.ª ed., pág. 687).

Diz João Barbalho que: "A desaproriação é uma limitação à propriedade privada no *interêsse superior da comunhão*" ("Comentários", art. 72, n.º 17, pág. 324).

Alberto Tôrres, no Projeto de Revisão Constitucional, art. 86, § 31, usa da expressão consagrada — "desapropriação por necessidade ou utilidade pública" ("A Organização Nacional", 1914, pág. 377).

Rui Barbosa é explícito: "A duas condições impreteríveis subordina, pois, o nosso Direito Constitucional, em ambos os regimes, a desapropriação, para que se revista de legitimidade; a de que *haja necessidade pública* na desapropriação e a de que seja antecipadamente indenizada. São dois requisitos constitucionais. A lei ordinária, portanto, está obrigada a lhes obedecer ("Parecer" *in* "Rev. de Direito", vol. 48, pág. 267).

Eduardo Espínola é do mesmo parecer: "Sòmente quando um legítimo e incontestável *interêsse da coletividade o exija,* deixará de prevalecer o princípio garantidor do direito de propriedade sôbre os objetos do seu domínio" ("Parecer" na "Rev. de Direito", vol. 70, pág. 220).

No dizer de Seabra Fagundes: "E' certo que só no interêsse público se pode tomar a propriedade privada". "O poder do domínio eminente, diz Black, tal como o de taxação, não pode ser exercido pelo Estado *em benefício de uma ou mais pessoas privadas*" ("Da desapropriação no Direito Brasileiro", 1942, pág. 69).

Temístocles Brandão Cavalcânti não discrepa: "Sòmente por utilidade ou necessidade pública é lícito ao Estado desapropriar a propriedade individual" ("Trat. de Dir. Administrativo", volume VI, pág. 216).

De acôrdo com Eurico Sodré: "A condição fundamental da desapropriação é a utilidade pública de seu fim... "Há de a desapropriação subordinar-se realmente à *utilidade sob pena de se eivar do vício de inconstitucionalidade*... "Quando se diz que a utilidade deve ser pública para legitimar a desapropriação, entende-se que ela tem caráter *impessoal* e*coletivo;* deve atender

a um interêsse geral e não ao interêsse de um *indivíduo ou de um grupo de indivíduos*" ("Desapropriação por Nec. ou Util. Pública", 2.ª ed., 1945, pág. 39).

16. O direito estrangeiro que mais de perto temos seguido, em matéria de desapropriação, é o vigente na França e na Itália.

No direito francês a regra vem desde 1789, inscrita como o foi na "Declaração dos Direitos do Homem".

Informa H. Berthelemy que anteriormente nenhum texto regulava a desapropriação: "On y voyait l'exercice d'un droit superieur du souverain, maître de toutes les choses" ("Droit Administratif", 1933, 3.ª ed., pág. 659).

Da "Declaração" passou à legislação ordinária mas, quer numa quer noutra, é a necessidade ou a utilidade *pública* a causa da desapropriação.

As leis posteriores e a doutrina repetiram sempre o preceito.

M. Waline diz: "L'expropriation suppose que l'immeuble est nécessaire pour un objet d'intérêt public" ("Droit Administratif", 1936, pág. 459).

R. Bonnard afirma: "Le principe a toujours été que l'expropriation ne pouvait être operée que dans un but d'utilité publique: c'est pourquoi on l'appelle expropriation pour cause d'utilité publique" ("Droit Administratif", 1935, pág. 451).

M. Hauriou informa: "En principe, la procedure de l'expropriation pour cause d'utilité publique n'est pas mise au service des entreprises privées, quelle que soit l'utilité de celles-ci pour la nation, parce que l'utilité publique n'est pas la même chose que l'utilité nationale" ("Droit Administratif", 4.ª ed., 1838, pág. 427).

No direito italiano já o clássico Sabbatini ensinava: "Ocorre avvertire che l'utilitá privata *di uno o di più individui* no potrebbe mai valere a legittimare l'espropriazione" ("Espropriazione per publica utilità", 2.ª ed., 1890, vol. 1, pág. 154).

L. Meucci disse: "La causa determinante obbiettiva e giustificatrice della espropriazione è il pubblico interesse... Non basta il fatto dello Stato o del comune espropriante per costituire la pubblica utilità, se obbiettivamente la non si sia, nè quindi il vantaggio patrimoniali dell'amministrazione sarebbe causa legittima di espropriare" ("Ist. de Dir. Amministrativo", 3.ª ed., 1892, págs. 541-2).

A. Lentini adverte: "La causa di pubblica utilità è la vera energia che mette in motto il fatto dell'espropriazione per mezza del soggetto espropriante. Questa è la ragione per cui la causa di pubblica utilità deve considerarsi come inexistente, qualora per determinarla si sia guardato soltanto alla qualità del soggetto espropriante" ("Le espropriazioni per causa di publica utilità", 1936, pág. 53).

A causa, a finalidade pública do ato espropriatório, constitui um limite aos poderes do Estado e uma garantia ao direito do proprietário.

F. D'Allessio doutrina: "La conversione del diritto privato di proprietà dovendosi operari in vista di una causa di pubblico interesse, è pur giusto che non vada oltre i limiti richiesti dalla causa stessa, soddisfacendosi cosi al precetto romagnosiano di raggiugere il massimo utile collettivo col minore possibile sacrificio individuale" ("Ist. di Dir. Amministrativo Ital.", 1934, vol. II, pág. 6).

E. Presutti professa: "All'espropriazione può procedersi soltanto per la *esecuzione di opere di pubblica* utilità, il che implica che la cosa espropriata deve necessariamente subire una trasformazione, se non altro nella sua funzionalità" ("Ist. de Dir. Amministrativo Ital.", 3.ª ed., vol. I, pág. 292).

17. Vale agora recordar um caso semelhante sôbre o qual se pronunciaram alguns dos mais conspícuos jurisconsultos brasileiros.

O Estado do Rio Grande do Sul decretou a desapropriação de terrenos necessários à construção de uma estrada de ferro destinada a ligar os institutos da Escola de Engenharia, sitos no município de Pôrto Alegre, aos da mesma Escola, sitos no município de Viamão, sendo essa Escola uma instituição particular.

No parecer de Lacerda de Almeida há tópicos que se ajustam como luva ao caso em exame. (Parecer dado em dezembro de 1924).

Acentua de início que "o qualificativo *público*", depois dos vocábulos *necessidade* ou *utilidade*, "tem nos textos legais e na opinião de todos os autores, bem como na jurisprudência dos tribunais, o sentido invariável daquilo que diz respeito e interessa a todos os indivíduos".

A propósito das desapropriações permitidas pela Lei n.º 816, de 10-6-1855, para a construção de estradas de ferro, esclarece: "As estradas de ferro para as quais legislou a referida lei e seu decreto são como as estradas e as ruas públicas; para estas sòmente e em favor destas se poderia autorizar a desapropriação, como coisas, que são, "de uso *público*" (T. de Freitas, "Consolid.", art. 52) e mui diferem essas estradas das outras pequenas estradas, "servidas, embora, por tração a vapor ou elétrica, *destinada a uso particular e no interêsse de particulares*, estradas estas que não podem dar aos respectivos donos o direito de desapropriar, porque, como é bem de ver, não há direito de desapropriação "por utilidade particular".

Invoca, em seguida, a lição de Otto Mayer ("Dir. Adm. Alemão", tomo IV, pág. 152, trad. franc.): "... só a estrada de ferro pública afeta a comunicações públicas, é considerada coisa da competência governativa (Hoheitsrecht). Linhas e ramificações destinadas a servir a uma mina, a uma fábrica, *as vias férreas existentes no interior de uma propriedade rural*, de um estabelecimento industrial com o fito da utilidade de tais emprêsas, não se podem enumerar entre aquel'outras, tão pouco como os caminhos vicinais".

Finalmente, nega ao Estado "competência para legislar sôbre desapropriações ou decretá-la, fora dos casos taxativamente declarados na legislação federal".

Sôbre a mesma hipótese e sustentando as mesmas teses, opinaram Manuel Pacheco Prates, Estêvão de Almeida e Alfredo Pujol ("Revista Forense", vol. 48, págs. 79-84).

18. Teria sido o ato expropriatório do qual se recorre inspirado no "bem público", na necessidade ou na utilidade pública?

Penso que não. Atendeu, como se deduz dos antecedentes que o motivaram e da autorização expressa de arrendamento da área desapropriada, à Usina, ao interêsse privado de um grupo de produtores de cana.

A estrada de ferro é particular e visa conduzir mercadoria para um estabelecimento industrial de caráter privado. Atende à comodidade e ao interêsse de lucro de determinadas pessoas — fornecedoras de cana à Usina compradora.

Nenhuma via foi aberta à comunidade municipal, ao público, aos habitantes da terra e aos forasteiros, em virtude do decreto de desapropriação. O uso da faixa de terreno desapropriado tornou-se privativo de determinadas pessoas, para satisfação de um interêsse privado.

Ademais, há outras fontes de escoamento para a produção, outras vias de acesso à Usina compradora (fls. 18 e 15 v.).

19. Como acentuam vários dos autores citados, o interêsse de um *grupo*, por mais respeitável que seja, não se confunde com o interêsse público, com o bem da comunidade, capaz de justificar a desapropriação. A interferência do Instituto do Açúcar e do Álcool não basta para caracterizar o interêsse público. Não tem esta entidade qualidade para definir casos de utilidade pública.

O interêsse da lavoura canavieira não é mais respeitável do que o da lavoura do café, do algodão, do mate, do cacau, ou da borracha.

E até hoje não consta hajam tais lavradores reclamado desapropriações em seu benefício.

A comodidade de um grupo de plantadores de cana e de uma Usina açucareira não se pode sobrepor ao direito de propriedade garantido pela Constituição.

Agindo como o fêz, decretando uma desapropriação no *interêsse* de determinadas pessoas para proteger uma atividade *privada*, de intuitos meramente *lucrativos*, o Prefeito cometeu, a meu ver, um abuso ou excesso de poder.

No dizer de Francisco Campos: "A desconformidade entre a causa real do ato e o motivo que a lei exige como causa para que êle possa ser legìtimamente praticado... gera como conseqüência a invalidade ou a ineficácia do ato" (*ob cit.*, pág. 123).

Conforme doutrina Eurico Sodré: "Por fôrça dos motivos determinantes acima indicada, *são anuláveis* todos os atos dos agentes públicos que se não inspiram, em última análise, em *um interêsse público*.

"No caso especial da desapropriação êsse interêsse público está configurado na Constituição do País, que a restringe à hipótese da utilidade pública legalmente declarada" (*ob. cit.*, pág. 44).

Seabra Fagundes afirma peremptòriamente: "Os atos administrativos devem procurar produzir as conseqüências que a lei teve em mira quando autorizou a sua prática, sob pena de nulidade.

A desapropriação, por exemplo, é autorizada pela Carta Constitucional para atender à utilidade pública; *desde que seja decretada, alguma vez, no interêsse de pessoa privada, o decreto será inválido* por falta de finalidade legal.

.....

"Não importa que a diferente finalidade com que tenha agido seja lícita. *Mesmo moralizado e justo, o ato será inválido,* por divergir da orientação legal" (*ob. cit.*, pág. 249).

20. O ato recorrido, a meu ver, é nulo e está sujeito à revisão judicial e à administrativa, permitida pelo decreto-lei n.º 1.202.

Dou, pelos motivos expostos, provimento ao recurso.

D.F., 8-IV-46. — *Carlos Medeiros Silva,* Membro da C.E.N.E.