AÇÃO POPULAR — PRESCRIÇÃO — ALIENAÇÃO DE TERRAS PÚBLICAS

— Enquanto outra prescrição não fôr estatuída em lei, aplica-se às ações populares a prescrição comum de 30 anos.

— No regime de 1937, podia o Presidente da República, mediante despacho, aprovar a alienação de terras públicas.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Recorrente: Ítalo Dias Caputo
Recurso extraordinário n.º 21.078 — Relator: Sr. Ministro LUÍS GALLOTTI

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de recurso extraordinário n.º 21.078, do Paraná, em que é recorrente Ítalo Dias Caputo e são recorridos Sociedade Técnica e Colonizadora Engenheiro Beltrão Limitada e outros, decide o Supremo Tribunal Federal, em Primeira Turma, conhecer do recurso e negar-lhe provimento, unânimemente, de acôrdo com as notas juntas.

D. F., 27 de novembro de 1952. — *Barros Barreto*, Presidente. — *Luís Gallotti*, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Luís Gallotti — Trata-se de ação popular, movida por Ítalo Caputo contra o Estado do Paraná e os sucessores do Engenheiro Francisco Gutierrez Beltrão, a fim de obter a declaração de nulidade da concessão de terras, feitas pelo Estado ao referido engenheiro, em contrato de 11 de maio de 1953.

Nesse contrato, em que o Govêrno do Estado foi representado pelo Interventor federal, foram dados por findos os contratos de 1924 e 1925, celebrados pelo Estado com Domingos Seabra e o Dr. Ulisses Medeiros, para a construção de estradas de rodagem nos municípios de Palmas e Clevelândia, sendo ao Engenheiro Beltrão, como sub-rogado daqueles dois contratantes, atribuídas duas parcelas de créditos, no total de Cr$ 1.117.537,40, dos quais 50 por cento, no máximo, seriam pagáveis em terras dominiais do Estado, ao preço de Cr$ 4,00 o hectare, o que daria uma superfície de 209.538,19 hectares.

O primeiro fundamento da ação está em que essa vasta extensão de terras foi concedida a uma só pessoa, à revelia do Senado da República, pois o art. 130 da Constituição de 1934, aplicável retroativamente ao contrato questionado, exigia autorização do Senado para concessões de terras de superfície superior a dez mil hectares.

A outra razão de pedir consiste em que o contrato de 1933 legalizava situação irregular, porque as estradas de Palmas e Clevelândia, na realidade não existem no terreno, e o Engenheiro Beltrão desatendeu a várias cláusulas do contrato, sem que o Estado fizesse valer seus direitos.

Daí dever a concessão de 1933 ser declarada nula, porque lesiva ao patrimônio do Estado (art. 141, § 38 da Constituição).

A sentença de fls. 242 a 250 (segundo volume), julgou procedente a ação, desprezando a segunda razão de pedir, mas acolhendo a primeira, porquanto, em 1948 e 1949, o Govêrno do Estado expediu em favor da Sociedade Técnica e Colonizadora Engenheiro Beltrão Ltda., títulos de propriedade plena, na gleba Rio Mourão, sôbre área global de terras públicas muito superior a dez mil hectares. Não importa, diz a sentença, que o domínio

tenha sido conferido em títulos de cinco mil hectares, como o de fls. 175. O que importa é a área objeto da concessão, que se processou na vigência da Constituição de 1946, cujo art. 156, § 2.º, exige autorização do Senado Federal para alienação ou concessão de terras públicas com área superior a dez mil hectares. Invocou, também, a sentença o art. 23, n.º XII, da Constituição do Estado, segundo o qual compete à Assembléia, com a sanção do Governador, autorizar a concessão, a venda e o aproveitamento de terras do Estado, de área superior a quinhentos hectares.

Apelaram os sucessores do Engenheiro Beltrão e a Sociedade Técnica Engenheiro Beltrão Ltda.

O advogado do Estado, também apelou, mas o Consultor Geral, considerando tal recurso prejudicial aos interêsses do Estado, cassou os poderes àquele advogado e obteve o desentranhamento das razões de apelação por êle apresentadas (fls. 304-305).

O acórdão unânime de fls. 344, da lavra do ilustre Desembargador Isaias Beviláqua, deu provimento à apelação, para julgar improcedente a ação, rejeitadas as preliminares de prescrição e de imunidade da questão ao exame do Poder Judiciário.

Entendeu que não há invocar contra o contrato de 11 de maio de 1933, dispositivos das Constituições de 1934 e 1946, pois o art. 18 das Disposições Transitórias da Constituição de 1934, aprovou os atos do Govêrno Provisório, interventores federais nos Estados e mais delegados do mesmo Govêrno, excluindo qualquer apreciação judiciária dos mesmos atos e *dos seus efeitos*. E um dos cânones da Constituição de 1934 era o respeito ao ato jurídico perfeito, ao direito adquirido e a coisa julgada (art. 113, n.º 3). Os efeitos do contrato de 11 de maio de 1933, na parte colidente com o art. 130 da Constituição de 1934, ou art. 155 da Carta de 1937, não chegaram a se produzir em relação ao Engenheiro Beltrão, falecido em 1939. Não aparece nos autos qualquer título de propriedade de terras devolutas, expedido pelo Estado em favor dêsse Engenheiro. A Constituição de 1946, no art. 150, § 2.º, dispõe que, sem previa autorização do Senado, não se fará alienação ou concessão de terras públicas com área superior a dez mil hectares. Mas, com a morte do Engenheiro Beltrão, o domínio e a posse dos bens por êle deixados, entre os quais se incluem os direitos resultantes do contrato de 11 de maio de 1933 (Cód. Civil, arts. 48, n.º II, e 1.572) transmitem-se a seus herdeiros. O autor fêz citar os herdeiros do Dr. Beltrão, dos quais seis contestaram a ação, também o fazendo a Sociedade Técnica Engenheiro Beltrão Ltda. Não consta dos autos que qualquer dêsses herdeiros contestantes, por efeito do referido contrato, tenha recebido do Estado do Paraná título de domínio de terras de área superior a dez mil hectares, ou que a soma das terras, também adquiridas do Estado, levasse a propriedade de cada um a infração do preceito constitucional. Nada impedia que os herdeiros do Engenheiro Beltrão organizassem com a sua herança a referida Sociedade Técnica, se é que o fizeram, ou que transferissem a essa sociedade as terras que herdaram. A anulação de títulos expedidos em favor da Sociedade seria inócua, porque, não sendo de presumir que o Estado fôsse fugir às suas obrigações contratuais, pelo fato de se terem as terras valorizado, resultaria que os herdeiros receberiam as terras e novamente organizariam a sociedade com as mesmas. A Constituição não visou ao prejuízo dos particulares, quando procurou impedir os latifúndios. Os órgãos criados ao tempo do Ato Institucional de 11 de novembro de 1930, nada descobriram contra a licitude dos contratos em que se fundaram o de 11 de maio de 1933 e o seu chamado aditamento. O art. 23, n.º XII, da Constituição estadual, que é posterior à morte do Engenheiro Beltrão, não se aplica retroativamente aos contratos em exame, porque o proíbem a Constituição federal (art. 141, § 3.º) e a Lei de Introdução (art. 6.º).

O autor interpôs recurso extraordinário, sob invocação das alíneas *a* e *e*,

do art. 101, III, da Constituição (fls. 346).

Diz que o Tribunal do Paraná julgou válido ato do Govêrno do Estado, infringente do art. 156, § 2.º, da Constituição.

Nas razões, o recorrente alega que os próprios réus confessam em sua contestação (fls. 87), que houve alienação de terras em quantidade superior a dez mil hectares. E o contrato original, de 8 de maio de 1953, estabelecia o pagamento mediante a concessão de terras em Palmas, Clevelândia e outros lugares, mas não em Campo Mourão, onde as terras tinham valor superior ao previsto no contrato. Se, pois, o contrato original estava aprovado pelo Interventor e recebeu consagração da Constituição de 1934, não o lesavam os contratos posteriores. Por ocasião do novo contrato, de 7 de maio de 1940, estava em vigor a Carta de 1937, cujo art. 115 exigia a aprovação do Conselho Federal. A aprovação do Presidente Getúlio Vargas, por despacho de 14 de dezembro de 1943, não supria a autorização legislativa, porque não constou de decreto-lei, conforme exigia o art. 180 da Carta de 1937. Acresce que, em 30-9-48, foi lavrado um aditamento ao contrato de 1933, que, na verdade, era um novo contrato e então já vigorava a Constituição de 1946, cujo art. 156, § 2.º, foi assim infringido.

O recorrente junta documentos às suas razões para provar que tal infração ocorreu e continua a ocorrer, com prejuízo ao patrimônio do Estado, de modo a tornar legítima a ação popular. O fato de ser interessado na questão de terras que Sebastião Costa de Castro mantém com a Sociedade Beltrão e o Estado, não exclui o interêsse do patrimônio estadual, pois a ação popular diz respeito a área maior que a disputada por Sebastião Costa de Castro. No caso, a nulidade, que pleiteia, é absoluta, decretável até *ex-officio* pelo juiz (art. 146 do Código Civil).

Contra-arrazoaram, também, longamente, os recorridos (fls. 380 e segs.).

Fazem um histórico do caso. Instalados os órgãos criados pelo Ato de 1930, foram submetidas a meticuloso estudo tôdas as concessões de terras devolutas. E a Comissão Central de Sindicâncias opinou pela legitimidade dos contratos de 1924 e 1925, tendo a Junta de Sanções do Estado mandado arquivar o processo instaurado contra o Engenheiro Beltrão, por não se haver apurado qualquer irregularidade. O Conselho Consultivo concluiu reconhecendo a legalidade e lisura dos referidos negócios jurídicos. Por isso, o Govêrno do Estado deferiu, em 14-3-1933, o requerimento em que o Engenheiro Beltrão pedia a liquidação das contas relativas às empreitadas para construção de estradas e outros serviços. Ouvido o Procurador Geral do Estado, Desembargador Antônio de Paula opinou favoràvelmente e foi baixado o Decreto n.º 1.203, de 8 de maio de 1933, aprovando a minuta para o contrato, que foi lavrado em 11-5-1933. Posteriormente, em 29-1-40, com base na cláusula 7.ª dêsse contrato, foi requerida a locação de parte das terras que deveriam ser dadas em pagamento no Distrito de Campo Mourão, por isso que a Constituição de 1937 não permitia a colonização particular em terra de fronteira. Essa petição foi deferida. Mas, a êsse tempo, 1940, por fôrça do art. 35, § 1.º, letra *e*, do Decreto-lei federal n.º 1.202, de 8 de abril de 1939 (Código dos Interventores), os Estados e Municípios não podiam vender ou conceder sem a licença do Presidente da República, qualquer área de terras superior a 500 hectares. O Interventor enviou o processo à Comissão de Estudos dos Negócios Estaduais, que opinou: "Sòmente calculado o preço das terras a Cr$ 18,00 por hectare, deve ser concedida a autorização ao Interventor, naquele Estado, *para solver em terras o débito reconhecido* aos herdeiros de Francisco Gutierrez Beltrão". O Ministro da Justiça emitiu igual parecer, submetendo o processo à apreciação do Sr. Presidente da República, que despachou: "Aprovado". — Em 14-12-1943. — G. VARGAS".

Os recorridos insistem na alegação de que a ação prescreveu, porque ha-

viam decorridos 14 anos e é inadmissível a prescrição de 30 anos para a ação popular. Citam a opinião de Vicente Rao, de que o § 38 do art. 141 da Constituição necessita de lei complementar, que o torne aplicável, dispondo sôbre o prazo de prescrição, sob pena de perderem os atos administrativos, durante um trintênio, a segurança de que necessitam.

Voltando ao histórico do caso, aludem à sentença do Interventor federal, de 27-9-1945, que, considerando satisfeitas as formalidades legais (operações de medição e demarcação, etc.), aprovou o processado para que se expedisse em nome dos herdeiros do engenheiro Beltrão título definitivo de propriedade sôbre a área total de 407.621.603 metros quadrados, à razão de Cr$ 18,00 por hectare, depois de satisfeitas as exigências da parte final do aviso CENE 1.004-42, de 13-12-1943. Seguir-se-ia a expedição do título, após o loteamento de altas terras, destinadas à colonização. Terminado o processo de loteamento quando o Estado já se achava constitucionalmente reorganizado, foi êle aprovado pelo Govêrno estadual, por despacho de 16-8-1948, visto tratar-se de matéria de sua competência, uma vez que, em 14-12-1943, o Sr. Presidente da República já autorizara o pagamento, em terras, aos herdeiros do engenheiro Beltrão, com referência expressa à gleba Rio Mourão. Não houve a lesão patrimonial, que é requisito da ação popular, pois, não ocorreu desproporção entre as prestações das partes contratantes. O empreiteiro construiu as estradas a que se obrigara e recebeu as terras (cêrca de 40.000 hectares e não 80.000, como alega o recorrente) pelo preço estabelecido na Lei estadual n.º 800, de 1931, e fixado no parecer da Comissão de Estudos dos Negócios Estaduais, preço que era o vigente, ao tempo, para todos que as quisessem adquirir. A própria sentença de 1.ª instância, negou existisse a lesão alegada pelo autor. Não há confundir lesão patrimonial com nulidade. Nem esta, porém, ocorre. A autorização do Presidente da República é de 1943 e a sentença do Interventor, de 27-9-1945. Não há cogitar, pois, da Constituição de 1946. E pela de 1937 a autorização cabia ao Conselho Federal, que não foi constituído, e suas atribuições eram exercidas pelo Presidente da República. Nem havia necessidade de decreto-lei, como ocorre com as pesquisas de minérios, porque, neste caso, é uma lei especial que faz a exigência. E, para alienação de terras públicas, a autorização foi, invariàvelmente, dada por despacho do Presidente da República, o que, também ocorreu no Govêrno do Ministro José Linhares.

Por último, alegam os recorridos que o interêsse cívico do autor recorrente, é a máscara com que se apresenta um *testa de ferro* do grileiro Sebastião Costa de Castro, que se encarniçou em lutas e falcatruas para se apoderar, criminosamente, de terras devolutas do Paraná, e sem residir no Paraná, mas na Capital de São Paulo, é precioso auxiliar das aventuras de Sebastião, que lhe doou 650 alqueires na mesma área de terras, que o recorrente, nesta ação, pretende reverta ao patrimônio do Estado.

A Procuradoria Geral do Estado (fls. 433 a 435) opinou pela confirmação do aresto recorrido, pela inexistência de lesão ao patrimônio público, como reconheceu a própria sentença de 1.ª instância, e porque apenas há, no caso, uma parceria forense entre o autor e Sebastião, tanto que aquêle, tão logo Sebastião perdeu um mandado de segurança, que visava ao recebimento de *sisa* sôbre o imóvel Rio Mourão ou Marimpá, se deu pressa em propor outra ação popular, cujo objeto é o recolhimento de *sisa* denegado, e Sebastião, por seu lado, tão logo o autor viu malograda a presente ação popular, também se apressou em propor ação ordinária contra o Estado e membros da família Beltrão para anular os títulos concedidos pelo Estado.

O Dr. Procurador Geral da República opinou:

"Ítalo Dias Caputo, inconformado com o venerando acórdão de fls. 340-344,

recorre extraordinàriamente para êste egrégio Tribunal, com fundamento nas letras *a* e *c* do n.º III do art. 101 da Constituição (fls. 346). O recurso parece-nos cabível, com apoio na invocada alínea *c*, pois o recorrente contestou a validade de ato do Govêrno local em face da Constituição (fls. 3-7), e a decisão recorrida julgou válido o ato impugnado.

De meritis, opinamos que ao recurso seja negado provimento, à vista dos fundamentos, quer do acórdão, quer do parecer de fls. 323-331, da douta Procuradoria Geral do Estado, quer, finalmente, das contra-razões de fls. 380-407, dos recorridos.

Trata-se, no caso, de ação *popular*, ajuizada pelo recorrente contra o Estado do Paraná e a Sociedade Técnica e Colonizadora "Engenheiro Beltrão" Ltda.

A sentença de 1.ª instância, adotando tão-só o fundamento de que o fornecimento dos títulos declaratórios de domínio ocorreu na vigência da Constituição federal de 1946, que, no seu art. 156, § 2.º, exige a audiência prévia do Senado para qualquer alienação ou cessão de terras devolutas com área superior a 10.000 hectares, decretou a procedência da ação.

Mas o venerando acórdão recorrido, reformando-a, julgou a ação improcedente e, a nosso ver, acertadamente.

O ato, que a sentença de primeira instância reputara praticado com violação do cânone constitucional de tôdas as formalidades legais, vigentes ao seu tempo.

E, como disse o Dr. Procurador Geral do Estado, no brilhante parecer de fls. 323-331, a "Constituição de 1946, quando começou a vigorar, já encontrou o ato perfeito e acabado, e é certo, por fôrça dessa mesma Constituição, que a *"lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e acabado e a coisa julgada"*, nos precisos têrmos do art. 141, § 3.º.

O respeito ao direito adquirido ou ao ato jurídico perfeito e acabado constitui, não resta a menor dúvida, um dos alicerces do regime jurídico-constitucional, sob cuja égide se abrigam os direitos e as garantias individuais.

A irretroatividade das leis, por outro lado, é princípio assente em nossa tradição, republicana e democrática.

No caso em tela, uma vez feito o contrato com o Poder Público do Estado, e dada a autorização então exigida pela lei federal (Decreto-lei n.º 1.202), aquêles direitos contratuais se incorporaram, desde logo, ao patrimônio dos ora recorridos, pois tôdas as condições estabelecidas já se achavam satisfeitas e, por isso, se mostravam inalteráveis a arbítrio de outrem, isto é, *irrevogáveis*, eis que a decisão administrativa, proferida pela Interventoria Federal no Estado, os consagrou e solenizou de modo definitivo e irretratável.

A lei, nova, ou melhor, a Constituição de 1946, que trata daquela salutar exigência da audiência prévia do Senado Federal, não tem, a nosso ver, qualquer aplicação à espécie, porque viria ferir, precisamente, um *direito adquirido* (ou ato jurídico perfeito), legìtimamente consumado na vigência da lei anterior, *direito adquirido*, em suma, que promanou de decisão administrativa devidamente formulada pelos governantes que, à época da sua lavratura, tinham o encargo de zelar pela coisa pública. O art. 156, § 2.º, do Estatuto de 1946, deverá, é certo, ser invocado para reger situações futuras, mas não para invadir o passado e destruir situações perfeitas e acabadas.

Alega o recorrente, em abono da sentença reformada pelo venerando acórdão recorrido, que a autorização deveria ter sido expedida, na forma da Carta Política de 1937, por meio de decreto-lei e não por meio de despacho do Exmo. Sr. Presidente da República, ao tempo da Carta de 37, como é geralmente sabido, acumulava tôdas as funções executivas e legislativas. O Conselho Federal, que naquele diploma político, tinha funções legislativas, nunca foi instituído, nunca foi criado, ficando reduzido, por assim dizer, a um órgão *natimorto*. A própria Constituição, àquela época, podia ser reformada, como o foi,

por vontade do Presidente da República.

Mas, a verdade é que as autorizações do Exmo. Sr. Presidente da República, comumente, eram dadas, em matéria de terras, mediante despachos do Chefe do Govêrno, pois, ao tempo da vigência do chamado Estado Novo, o decreto-lei era tão-só destinado às leis, pròpriamente ditas, que obrigavam a todos, *erga omnes*.

A autorização em aprêço, mesmo naquele regime, não dependia, portanto, de decreto-lei, mas, sim, de simples despacho do Presidente da República, que dessa maneira, fiscalizava juntamente com o seu Ministro, os atos dos seus agentes ou interventores nos Estados, sôbre concessão ou alienação de terras públicas, na forma do citado Decreto-lei n.º 1.202.

Por outro lado, não havendo ou não se demonstrando a existência de uma lesão do patrimônio da comunidade, não há margem para a decretação da procedência da *actio popularis*, pela ausência do seu fim específico.

Ora, na espécie, é a *própria* sentença reformada que afirma, alto e bom som, que o recorrente nada demonstrou de modo a evidenciar tal lesão. Foi, assim, repelida, de modo frontal, a *conditio sine qua non* para o exercício da ação popular.

Esta, em conseqüência, só poderia ser julgada improcedente, como o reconheceu o venerando acórdão recorrido, que, assim, merece ser confirmado.

Somos, pois, de parecer que se conheça, do recurso pela letra *c* do preceito constitucional, mas que se lhe negue provimento.

Distrito Federal, 1 de outubro de 1952. — *Plínio de Freitas Travassos*, Procurador Geral da República".

E' o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Luís Gallotti (Relator) — O recurso encontra apoio na invocada alínea *c*, pois se contestou a validade de ato do Govêrno local, em face da Constituição, e o ato foi julgado válido.

Conheço, por isso, do recurso, mas para negar-lhe provimento.

A alegação de prescrição, em que insistem os recorridos, não tem procedência.

Enquanto outra prescrição não fôr estatuída pela lei, é de aplicar-se às ações populares a prescrição comum de trinta anos, fixada no art. 177 do Código Civil e que o art. 179 estende a todos os casos de prescrição não previstos.

O acórdão recorrido está a merecer confirmação.

Não há como considerar contrariado o § 2.º do art. 156 da Constituição de 1946, que exige autorização do Senado para alienação ou concessão de terras públicas com área superior a dez mil hectares, pois êsse dispositivo se refere ao futuro ("sem prévia autorização do Senado, *não se fará*", etc.) e não visou ferir direitos adquiridos, cujo respeito a mesma Constituição consagrou (art. 141, § 3.º).

Ora, no caso, tudo girou em tôrno de contratos muito anteriores à Constituição de 1946.

Também não procede a alegação de que a Carta de 1937 foi descumprida, porque exigia aprovação do Conselho Federal, e esta foi dada pelo Presidente da República, sem constar de decreto-lei.

O art. 180 da Constituição de 1937, também invocado pelo recorrente, fala, é certo, em decreto-lei, mas isso no que concerne às matérias da competência *legislativa* da União.

E, no caso, não se tratava de competência *legislativa*.

O Decreto-lei n.º 1.202, de 8-4-1939 (Código dos Interventores) exigia a *licença* do Presidente da República, dado que não se instalara o Conselho Federal previsto na Carta de 1937, e o Presidente da República lhe fazia às vêzes.

O Código dos Interventores não exigia que a licença constasse do decreto.

Assim, a licença foi dada, legalmente, mediante despacho do Sr. Presidente da República, após audiência dos órgãos competentes e conforme sempre se praticou.

Não foi violada, portanto, a Carta de 1937.

O que se fêz em 1948, já na vigência da Constituição de 1946, foi mera execução, de ajustes e atos anteriores.

Diante do exposto, conheço do recurso, mas lhe nego provimento.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: **Por unanimidade de votos foi** conhecido o recurso, que não teve provimento.