DESAPROPRIAÇÃO — DECLARAÇÃO DE UTILIDADE PÚBLICA — REVOGAÇÃO

— É lícita a revogação da declaração de utilidade pública para fins de desapropriação.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Requerente: Samuel Ribeiro e outros
Mandado de segurança n.º 1.601 — Relator: Sr. Ministro ARI FRANCO

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de mandado de segurança n.º 1.601, do Distrito Federal, requerente Samuel Ribeiro e outros, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plena, e à unanimidade, em indeferir a segurança, nos têrmos das notas taquigráficas antecedentes. Custas da lei.

Rio de Janeiro, D. F., em 12 de julho de 1957 (data do julgamento). — *Orosimbo Nonato*, Presidente. — *Ari Azevedo Franco*, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Ari Franco — Sr. Presidente, trata-se de mandado impetrado pelo Dr. Samuel Ribeiro e outros, sob a alegação de que, em 19 de fevereiro de 1951, no tabelião do 20.º ofício desta cidade, os requerentes e o Govêrno federal formaram contrato de compra-e-venda, para efetivação da desapropriação do terreno desmembrado da antiga fazenda da Cumbica, município de Guarulhos, Estado de São Paulo, e assim procederam, autorizados pelo Decreto n.º 24.138, de 28 de novembro de 1947, art. 1.º, letra *a*. Foi o contrato ao Tribunal de Contas para que êste, em conformidade com o disposto no art. 77 da Constituição federal, julgasse de sua legalidade. Em sessão de 10 de julho de 1951, foi iniciado o julgamento pelo mesmo Tribunal de Contas; o Ministro Pereira Lira fêz o relatório e só não concluiu o julgamento nesse dia porque do processo pediu vista o Ministro Alvim Filho. Enquanto, porém, o Tribunal de Contas procedia ao julgamento do contrato, surgiu o Decreto n.º 29.747, de 12 de julho de 1951, contendo o seguinte artigo único:

"Fica revogado o Decreto n.º 24.138, de 28 de novembro de 1947, que considera de utilidade pública, para fins de desapropriação, os terrenos, inclusive benfeitorias nêles existentes, localizados junto à Base Aérea de São Paulo (Cumbica), e, conseqüentemente, declarado sem nenhum efeito o contrato celebrado por escritura pública de 19 de fevereiro de 1951, perante o Tabelião do 20.º Ofício de Notas do Distrito Federal, em que são partes, de um lado, o condomínio Samuel Ribeiro e irmãos Guinle, e, de outro, a União Federal, tendo como objeto a compra-e-venda de imóveis, que discrimina, situados no referido local".

Logo após, os impetrantes esclareceram pela imprensa que o citado Decreto n.º 29.747, na parte relativa à desapropriação dos terrenos de Cumbica, desapropriação já efetivada, fôra resultado de grande equívoco, e que o Exmo. Sr. Presidente da República só o assinara por inadvertência, ferindo preceito constitucional expresso. E isso foi plenamente reconhecido pelo Tribunal de Contas que, em sessão de 28 de agôsto de 1951, proferiu a seguinte decisão:

"O Tribunal ordena o registro do contrato".

O Tribunal de Contas julgou o contrato de 19 de fevereiro, extreme de defeitos extrínsecos e intrínsecos, bem como improcedentes as impugnações levanta-

das, e em conseqüência, ordenou o registro do mesmo contrato por 5 votos contra 2.

Transcreve, em seguida, a petição de mandado de segurança, os votos vencedores dos Ministros Pereira Lira, Ruben Rosa, Alvim Filho, Rogério de Freitas e Bittencourt Sampaio, e acrescenta que, a seguir, oficiaram os requerentes ao Ministro Nero Moura, titular da Pasta da Aeronáutica, nestes têrmos:

"Senhor Ministro:

Tendo sido registrado, ontem, pelo Tribunal de Contas, o contrato relativo à desapropriação de uma área de dois milhões de metros quadrados, pertencente ao Dr. Samuel Ribeiro e irmãos Guinle, e destinada à ampliação da Base Aérea de São Paulo (Cumbica), ficou assim plenamente reconhecida a validade do mesmo contrato.

Coerentes, entretanto, com as nossas declarações anteriores, e atendendo à conveniência alegada pelo Govêrno federal, no sentido de restringir os encargos orçamentários, vimos comunicar a V. Excia. que estamos dispostos a rescindir dito contrato com a conseqüente devolução do terreno expropriado, livre e desembaraçado de quaisquer ônus, e aprovado o respectivo projeto de loteamento, cujas plantas serão oportunamente apresentadas.

Na expectativa de uma resposta por parte de V. Excia., firmamo-nos atenciosamente".

Receberam, como resposta, do Sr. Ministro da Aeronáutica, o seguinte ofício n.º 1.601:

"1. Em solução à carta-ofício de VV. SS., de 29 de agôsto findo, dirigida ao Exmo. Sr. Ministro, por intermédio desta Diretoria, a respeito da rescisão do contrato relativo à desapropriação da área de terras de 2.000.000 m2, situada em Cumbica, de que trata a escritura pública de 19-2-1951, lavrada no Tabelião do 20.º Ofício de Notas desta cidade, esclareço a Vossas Senhorias que o Exmo. Sr. Ministro da Aeronáutica exarou o seguinte despacho:

"O Sr. Arnaldo Guinle fêz a êste Ministério, em 29 de agôsto de 1951, a comunicação de que "tendo ficado plenamente reconhecida, pelo Tribunal de Contas, a validade do contrato" relativo à desapropriação de uma área de dois milhões de metros quadrados pertencente ao Dr. Samuel Ribeiro e Irmãos Guinle e destinada à ampliação da Base Aérea de São Paulo (Cumbica), estão êle e os demais condôminos "dispostos a rescindir dito contrato, com a conseqüente devolução do terreno expropriado, livre e desembaraçado de quaisquer ônus, e aprovado o respectivo projeto de loteamento, cujas plantas serão oportunamente apresentadas".

A aludida proposta, entretanto, chegou tarde demais, porquanto o Poder Executivo, no exercício de suas legítimas prerrogativas legais e constitucionais e no cumprimento de sagrados deveres funcionais, já havia tornado, de forma categórica, insubsistente aquêle contrato, por meio do Decreto n.º 29.747, de 12 de julho de 1951, precedido de fundamentada justificação.

Êsse decreto só deixará de produzir efeitos por decisão de um dos órgãos competentes do Poder Judiciário, pronunciando expressamente a sua invalidade, e isso não ocorreu no caso em exame.

Não há, por outro lado, que providenciar a devolução dos terrenos, aos interessados, pois o Govêrno não foi imitido na sua posse.

Assim sendo, o pedido está sem objeto, não merecendo senão a simples providência de seu arquivamento, para ficar perpetuado nos anais do Ministério da Aeronáutica.

Publique-se e arquive-se. — *Nero Moura*".

Continuando, afirmam os impetrantes que o Decreto n.º 29.747, de 12 de julho de 1951, expedido pelo Exmo. Sr. Presidente da República e referendado pelo Sr. Ministro da Aeronáutica e o citado ofício dêste Ministro, datado de 13 de setembro do mesmo ano, são evidentemente ilegais e inconstitucionais, uma vez que, conforme salientou o Sr. Ministro Pereira Lira, o aludido Decreto n.º 29.747, equivale a "uma sentença, que se poderia dizer, em linguagem jurídica, sem forma nem figura de juízo".

"A apresentação é a de um decreto executivo, mas a substância representa a decisão de uma causa aforada pela jurisdição do Tribunal de Contas, decisão essa sem controvérsia, sem audiência das partes, sem defesa, prolatada por um dos contratantes, unilateralmente". Concluem os requerentes afirmando que êsses atos são evidentemente inconstitucionais e feriram direito líquido e certo dos mesmos impetrantes. E como inconstitucionalidade importa em nulidade, são atos nulos de pleno direito, são atos inexistentes.

Finalmente, entendendo líquido e certo o seu direito, pedem os impetrantes mandado de segurança para que o Supremo Tribunal reconheça a validade do contrato de 19 de fevereiro de 1951 e assegure, conseqüentemente, aos mesmos impetrantes, o pleno exercício de todos os direitos dêle decorrentes.

Instruíram o pedido com larga documentação, inclusive pareceres de Castro Nunes e José Sabóia de Medeiros.

Solicitei informações ao Sr. Presidente da República e S. Excia. mandou-as, através do Ministro da Aeronáutica, nos seguintes têrmos, constantes de informações prestadas pela Consultoria Jurídica do mesmo Ministério: (ler fls. 204).

Foi o seguinte o parecer da Procuradoria-Geral da República, constante de fls. 235 dos autos:

"1. Samuel Ribeiro e outros impetraram mandado de segurança contra atos do Exmo. Sr. Presidente da República e do Exmo. Sr. Ministro da Aeronáutica, ao fito de ser declarada validade de contrato e inconstitucionalidade de decreto expedido pelo Chefe do Poder Executivo.

2. Firmaram os impetrantes, com o Govêrno federal, contrato de efetivar desapropriação de terrenos de sua propriedade. Antes do necessário julgamento do contrato pelo egrégio Tribunal de Contas da União, o Exmo. Sr. Presidente da República revogara o decreto declaratório de utilidade pública dos imóveis em referência e, por via de conseqüência, ineficaz ficara o contrato referido. Após essa revogação, foi registrado o contrato pelo egrégio Tribunal de Contas, sob o fundamento de que, feito o relatório, à ocasião do julgamento, não mais era possível deixar de se pronunciar sôbre a legalidade do pactuado. Registrou-se, assim, o contrato.

Eis, em abreviado, o caso *sub judice*.

3. Antes do mais, cumpre subscrevermos, pelos não repetir, como parte integrante dêste nosso pronunciamento, *data venia*, todos os fatos e fundamentos constantes das informações prestadas pelas eminentes autoridades tidas como coatoras, à base de brilhante e inconcutível parecer do ilustre Dr. Consultor Jurídico do Ministério da Aeronáutica (fls. 202-232).

Isto pôsto, assine-se, o pedido de segurança se abordou no fato de que, iniciado, com o respectivo relatório, o julgamento do registro de contrato pelo egrégio Tribunal de Contas da União, impossível, jurìdicamente, seria ao Excelentíssimo Sr. Presidente da República, por via de decreto executivo, revogar o decreto declaratório da utilidade pública dos imóveis expropriados, e, desta sorte, apagar a eficácia do contrato tendente a efetivar a desapropriação em referência.

Ante essa pretensa impossibilidade, os impetrantes imputam ao ato impugnado a eiva de inconstitucional, porque adverso ao "conteúdo do ato registório e declaratório de legalidade do contrato".

Em última análise, sustentam os impetrantes, por vias oblíquas, a irrevogabilidade do ato administrativo, quando registrado, ou em início do registro, pelo egrégio Tribunal de Contas.

4. Estamos em que, à evidência, legítimo, absolutamente, é o ato impugnado no presente mandado de segurança.

Mas na espécie, não vem ao caso discutir o merecimento do ato revogado, porque o fundamento da segurança é outro: o da irrevogabilidade do ato revogado, em virtude da declaração de legalidade pelo Tribunal de Contas.

Ao parecer, inicialmente, cumpre examinar se o ato registório (admitindo-se

estivesse consumado o registro, que o pretendem os impetrantes), do egrégio Tribunal de Contas da União, é elemento *nuclear* (existencial) *do ato administrativo* do decreto desapropriatório e do contrato efetivador da desapropriação; ou, se ao revés, se o ato registório é, simplesmente, *complementar da eficácia dos dois atos jurídicos.*

Temos que distinguir na causação do jurdico, três fases distintas, inconfundíveis: *a*) a de existência; *b*) a de validade; e *c*) a da *eficácia* do decreto expropriatório e do contrato em referência.

Todo *ato jurídico*, quanto todo negócio jurídico tem, primeiro, de ser (existir); existindo, pode ser *válido* ou *inválido*; sendo *válido*, pode ser *eficaz*, ou *ineficaz.*

Não se pode discutir, na espécie, absolutamente, a *existência* do decreto expropriatório e do contrato. *Existem*, induvidosamente; *não existissem*, nem sequer, poderiam ser revogados e declarados ineficazes, que o foram.

Impõe-se, entretanto, de início, fixar a posição em qualquer dos preditos planos de causação fenomênica do jurídico, do ato *registório*, para que, assim só, possamos examinar da legitimidade ou não, da revogação do decreto e da declaração de ineficácia do contrato.

Para existirem, o decreto expropriatório e o contrato *prescindiram ou prescindem do registro* no Tribunal de Contas. Quando levado a registro, o contrato *já é ato jurídico*, porque, não o fôsse, *não haveria o que registrar.* Significa, portanto, que o *registro* não é *elemento nuclear*, essencial, do conjunto de fatos de que se constituiu, para *existir*, o contrato; *nucleares*, no *contrato*, são o *preço*, o *consentimento* e a *coisa* desapropriada. Sem qualquer dêsses três elementos, contrato não seria.

Para ser válido (pleno de validade), o *contrato* exige, todavia pressupostos outros, por exemplo: *a*) capacidade dos figurantes; *b*) licitude ou possibilidade do objeto do negócio jurídico; *c*) revestimento de forma prescrita em lei; *d*) impreterição de formalidade essencial; e *e*) não declaração taxativa de nulidade, ou negação de eficácia pela lei (cf. Código Civil, art. 143, ns. I a V).

Assim, à evidência plena, o contrato pode *existir* e *valer*, sem a intervenção do egrégio Tribunal de Contas, ou a constituição do *ato registório.*

Dá-se, porém, examinarmos que, só *após o registro* poderá: *a*) a União Federal *efetuar o pagamento* do valor dos imóveis; e *b*) só *após o registro*, poderão os impetrantes *receber o preço* dos imóveis. Quer dizer, pois, que o registro é elemento influente ou, melhor, *causal* com outros, de *eficácia* do contrato; nunca, porém, *exclusivo* de outros elementos. E', assim, portanto, o *registro*, elemento tão só *eficazígeno*; não participa da *existência* e da *validade* do contrato.

Tem-se da outra parte, ante o exposto, que distinguir, lògicamente, a *validade do contrato* e o *julgamento* (administrativo) da *validade*, ou, mesmo da *legalidade* do contrato.

Vê-se, de fácil, que o *julgar da legalidade* do contrato é procedimento anterior e *integrante do registro*; não é procedimento que, *direta* e *imediatamente*, senão *indireta e mediatamente*, por si, interfira na *eficácia* do contrato, porque, antes de tudo, note-se, é o *julgamento* em referência elemento *constitutivo do registro*; nunca, *constitutivo do contrato*, ou até, *constitutivo da eficácia*, porque, *constitutivo da eficácia é o registro* e não o *julgamento da legalidade* do contrato, *conquanto o registro*, é, de sua vez, *elemento nuclear do registro*; *não, porém, do mesmo contrato.*

Parece-nos claro, estando o decreto expropriatório e o contrato nos planos da existência e da validade, em que, privativamente, só exerce competência constitucional criativa, ou modificativa, o Chefe do Poder Executivo; e estando o registro tão só, no plano de eficácia, o ato revocatório do decreto e declaratório da ineficácia do contrato não atinge, diretamente, o registro; só lhe elimina os efeitos, sem lhe atingir a substância, isto, ainda, porque retira do decreto expropriatório a vontade de desapropriar os imóveis, tendo em vista

superiores interêsses da Administração pública. Desconstituiu-se, pela revogação aludida, o suporte em que se assentaria se consumado estivesse, no momento da revogação, o registro do egrégio Tribunal de Contas.

Não se pode emprestar ao registro, ainda que, na espécie, concluído, o efeito de selar de irrevogabilidade o ato registrando, ou registrado, sem atentado ao princípio de *revogabilidade dos atos administrativos.*

Demais disto, não se deu, absolutamente, interferência inconstitucional, do Executivo federal, na esfera de competência do egrégio Tribunal de Contas da União. Apenas, do decreto expropriatório foi *retirada*, por *quem a pôs*, a *vontade de desapropriar*, desconstituindo-se, repitamos, no plano de validade, o ato administrativo revogado. Nada mais.

Essa *retirada* de vontade não alcançou, de modo algum, *direito subjetivo* dos impetrantes, porque, todos sabemos, a expropriação só assegura ao dono de coisas expropriadas *direito de reparação*, isto, entretanto, quando consumada estiver a alienação da propriedade; *não há direito subjetivo de se ser expropriado.* E' o magistério de opinadíssimos doutores.

Assim, não possuem, liminarmente, os impetrantes qualquer direito, ou direito líquido e certo, poderoso a receber proteção judicial, por via de mandado de segurança.

À derradeira, pedimos, *data venia*, fiquem fazendo parte integrante dêste parecer todos os fundamentos e alegações constantes das informações oficiais, especialmente do parecer do ilustrado Dr. Consultor Jurídico do Ministério da Aeronáutica. Seria fastidiosa a repetição dos pré-mencionados fundamentos.

5. Diante do exposto, esperamos que o Excelso Supremo Tribunal Federal não conheça, preliminarmente, do pedido; e, se dêle conhecer, que o indefira.

Distrito Federal, 7 de fevereiro de 1957. — *Alceu Otacílio Barbêdo*, Procurador-Geral da República, substituto".

E' o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Ari Franco (Relator) — Em seu parecer, salientou o Ministro Castro Nunes, com aquela autoridade que todos lhe reconhecemos:

"A declaração de utilidade pública para fins de desapropriação é, sem dúvida, uma atribuição discricionária do Govêrno e, por igual, a retratação".

Reconhece, pois, o eminente Ministro Castro Nunes, em seu parecer, ser possível a retratação.

Tôda a controvérsia gira em tôrno de já estar o caso afeto ao Tribunal de Contas, não podendo, assim, ser revogado o decreto desapropriatório.

Note-se, porém, primeiro, que o Tribunal de Contas não havia ainda proferido julgamento, uma vez que apenas o Relator, Ministro Pereira Lira, fizera o seu relatório. Ainda mesmo que tivesse havido julgamento, entendo que seria possível o decreto revocatório, máxime quando se trata de ato bem fundamentado, até com citação da área desapropriada e quantia votada para êsse fim, quantia que seria empregada apenas para certa parte da área. Bastaria essa circunstância para se reconhecer ao Govêrno, que é, no meu entender, o único juiz da conveniência da desapropriação, a possibilidade de revogar o decreto desapropriatório. O decreto de desapropriação não dá ao desapropriado nenhum direito subjetivo. A desapropriação só se verifica, nos têrmos do Decreto-lei n.º 3.365, de 1941, quando se faz o pagamento da quantia estabelecida, para, em seguida, se proceder à imissão de posse.

O Sr. Ministro Hahnemann Guimarães — Até então trata-se apenas de declaração de utilidade pública.

O Sr. Ministro Ari Franco — Os tribunais têm sido, repetidamente, chamados a pronunciar-se sôbre a possibilidade de revogar o Govêrno a desapropriação. O Tribunal de São Paulo,

acompanhando o parecer de Antão de Morais, conforme se vê no vol. 95, pág. 51, da *Revista Forense*, entendeu que a desapropriação equivale, até o pagamento final, a simples declaração de utilidade pública. Também Sílvio Portugal, que também foi Desembargador naquele Tribunal, se refere, na *Revista de Direito Administrativo*, vol. 3.º, pág. 403, a vários julgamentos relativos a desapropriação, cuja essência não mudou através das várias leis que a regularam. No mesmo sentido pronunciou-se o Tribunal de Justiça de Pôrto Alegre, e êste Supremo Tribunal, em acórdão de 12 de agôsto de 1905, sustentou que, desde que haja desaparecido a necessidade da desapropriação, nada justifica a permanência dela. No mesmo sentido, foram proferidos, neste Tribunal, acórdãos em 1908, da lavra de Pedro Lessa, e em 3 de junho de 1911. Quando a Prefeitura do Distrito Federal pretendeu desapropriar a Garage Royal, situada à rua Senador Dantas, ofereceu determinado preço, o qual, de acôrdo com a legislação então em vigor, correspondia a vinte vêzes o valor do impôsto predial. O Tribunal de Justiça, não obedecendo e, com acento no preceito do art. 27, fixou uma indenização que excedia às possibilidades do erário municipal, e então o Prefeito do Distrito Federal requereu a desistência da expropriação, desistência que acabou por ser concedida, primeiro por despacho do Desembargador Sabóia Lima, que mandou fôsse o processo ao Juiz, e depois pelo próprio Tribunal. Nesta oportunidade, Romão Lacerda, que era Procurador do Distrito Federal, proferiu parecer, mostrando a possibilidade de desistência, inclusive depois do julgamento da apelação, desde que o fôsse antes da efetivação da desapropriação pelo pagamento da indenização.

A *Revista de Direito Administrativo* também publica, no vol. 17, pág. 108, acórdão proferido no recurso extraordinário n.º 5.703, em que se mostra a revogabilidade do ato administrativo, decorrente da inexistência de direito. No mesmo sentido foi o julgamento constante do vol. 20, pág. 40, da mesma *Revista de Direito Administrativo*.

Também entendo que a expropriação não dá ao expropriado nenhum direito subjetivo. Desde que desapareça a necessidade, a utilidade ou o interêsse público, o ato expropriatório pode ser revogado, desde que ainda não efetivado pelo pagamento da indenização. Se, com êsse procedimento, praticou a autoridade pública ato que possa ter causado dano ao expropriado, poderá êste, por meio de ação ordinária, de ação comum, pedir perdas e danos. Outro direito, porém, não subsiste em favor do expropriado, em face da revogação do decreto expropriatório.

Assim, indefiro a segurança.

VOTO

O Sr. Ministro Henrique D'Ávila — Sr. Presidente, não resta dúvida de que a desapropriação por interêsse ou utilidade pública é ato de império e o Poder que a decreta pode dela desistir a qualquer tempo.

Se, por acaso, dita desistência vier a acarretar qualquer prejuízo ao expropriado, é evidente que êle terá direito a perdas e danos. Mas, parece que na espécie nem isso ocorre.

Os próprios impetrantes propuseram ao Poder público que abrisse, amigàvelmente, mão do terreno expropriado, sem qualquer indenização, para que êles o loteassem.

Conhecida é a valorização excessiva de bens imóveis pela queda da moeda. E daí não se poder atribuir qualquer dano ou lesão ao patrimônio dos impetrantes, pelo fato de não se ter efetivado a desapropriação. O pronunciamento do Tribunal de Contas sôbre o contrato é inteiramente desinfluente. Não desnatura a índole do instituto.

Ponho-me de inteiro acôrdo com o voto do eminente Sr. Ministro Relator.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Indeferiram o pedido sem divergência de votos.

Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Afrânio da Costa, substituto do Sr. Ministro Nélson Hungria, que se encontra em exercício no Tribunal Superior Eleitoral.

Votaram com o Relator, Sr. Ministro Ari Franco, os Srs. Ministros: Henrique D'Ávila, substituto do Sr. Ministro Lafayette de Andrada, que se encontra em gôzo de licença; Vilas-Boas, Cândido Mota, Rocha Lagoa, Luís Gallotti, Hahnemann Guimarães, Ribeiro da Costa e Barros Barreto.

Presidência do Sr. Ministro Orosimbo Nonato.