

ATO DE IMPÉRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA
ÓRGÃO ESPECIAL

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 783/89

Impetrantes: Crucelina da Conceição Miranda e outro

Impetrado: Exm^o Senhor Governador do Estado

Mandado de segurança. O ato pelo qual o Estado revoga a declaração de utilidade pública, enquanto não efetivada a desapropriação, com a consequente transferência do domínio, é ato de império, não é ilegal nem pode ser desconstituído, restando ao titular dos bens haver a indenização correspondente aos danos efetivamente comprovados que seu patrimônio tenha sofrido naquele hiato em que o Estado deteve a posse provisória. Descabimento da via mandamental para discutir valor de eventual indenização.

PARECER

Os impetrantes, sendo o segundo agora falecido e representado por seu espólio, eram titulares de quotas de participação no capital de empresa permissionária de serviços de transporte público (ônibus), constituída sob a forma de limitada, quotas essas representativas de 1/3 do aludido capital.

Em 1985, o Estado encampou a empresa, juntamente com várias outras, como é público e notório, declarando de utilidade pública as ações das sociedades anônimas e as quotas das de responsabilidade limitada. Mediante depósito prévio, imitiu-se na posse provisória, instaurando-se a competente ação de desapropriação perante o nobre Juízo da 8^a Vara da Fazenda.

Posteriormente, mudados os governantes, o Estado adotou outra orientação e chamou os proprietários daquelas empresas para um acordo, celebrado praticamente com todos, inclusive os sócios majoritários daquela da qual são minoritários os ora impetrantes: *Viação União Ltda.*

Os autores, porém, recusaram-se a qualquer entendimento, inclusive a participar das tratativas, e ignoraram o acordo celebrado com seus sócios.

Ultimado o acordo, o Estado devolveu aos sócios majoritários e efetivos administradores da empresa a posse de seus bens, que mantivera provisoriamente.

Após esses fatos, os sócios majoritários realizaram alteração contratual, aumentando o capital social, em consequência do que, não tendo os impetrantes atendido ao chamamento para subscrição, sua participação ficou percentualmente menor do que antes.

Mais tarde ainda, em 1989, o Estado editou novo Decreto, tornando sem efeito a apontada declaração de utilidade pública.

É contra esse último ato, consubstanciado no Decreto nº 13.186, de 14/07/89, que se insurgem os autores, pretendendo a declaração de sua ineficácia, por ilegal, ao fundamento de que o Estado não poderia mais desistir da desapropriação que iniciara, uma vez que a *res* estaria descaracterizada e, portanto, não era mais passível de restituição.

Trazem à colação várias e duntas manifestações, todas elas emitidas a propósito do rumoroso caso da FEPASA, ocorrido no Estado de São Paulo, com o qual querem ver semelhança, ou mesmo identidade, ao seu.

O pedido de liminar foi indeferido pelo respeitável despacho de fls. 147, mantido a fls. 151 em pleito de reconsideração.

Informações a fls. 155/164, onde não se nega o direito dos impetrantes a serem indenizados, mas se sustenta a legalidade do ato do Estado, uma vez cessado o interesse público, em revogar a declaração anterior e desistir da desapropriação iniciada.

São feitas algumas observações sobre os alegados prejuízos dos autores, particularmente no que respeita ao incidente do aumento de capital da empresa naquele interregno entre o acordo celebrado com os sócios majoritários e a edição do Decreto revogatório.

Manifestação da douta Procuradoria do Estado a fls. 168/174, prestigiando e reforçando as informações.

Relatados, passamos a opinar.

De início parece-nos necessário examinar a alegada simetria entre o caso presente e aquele outro de São Paulo, conhecido como "caso FEPASA", que serviu de base aos doutos pareceres colacionados e transcritos, em parte, na inicial.

A nosso pensar, as hipóteses são distintas, não se aplicando aqui as conclusões que lá foram válidas. E isso porque naquele caso existia uma empresa privada, sob a forma de Sociedade Anônima, que o Estado encampou, declarando de utilidade pública as respectivas ações. Até aqui é inegável a semelhança.

Em seguida, porém, o Estado de São Paulo transformou a empresa, na verdade criou uma nova, agora sob a modalidade de estatal, com a forma de sociedade de economia mista, e pretendeu "restituir" a alguns dos antigos acionistas (os minoritários, pois o controle o Estado manteve) os seus títulos, entendendo que as ações da nova empresa equivaliam às da encampada, pois o patrimônio social seria o mesmo, tendo apenas ocorrido mudanças de nome e estrutura, assim como da detenção do controle, permanecendo porém íntegro o capital.

Contra isso alguns dos expropriados se insurgiram e foram vitoriosos, fortes na alegação de que os títulos que se pretendia devolver não eram os mesmos, existindo uma substancial diferença entre ser acionista de uma empresa privada ou de outra de economia mista, pois haviam investido seu capital confiando na administração dos controladores e na eficiência da empresa privada, não podendo ser obrigados a se associarem ao Estado em um empreendimento novo e diverso daquele por eles livremente escolhido.

Foi acolhida a tese de que de fato a transformação ocorrera e que as ações oferecidas pelo Estado de São Paulo eram coisa diversa da que fora expropriada e, assim, não estaria ocorrendo uma restituição, mas sim uma tentativa de indenizar mediante o pagamento em títulos, quando a Constituição Federal exige a indenização em dinheiro.

Nesse aspecto, não vemos semelhança com o caso presente, pois aqui não houve modificação e a empresa é a mesma que existia quando da declaração de utilidade pública e da imissão provisória na posse.

A alteração contratual foi realizada já pelos sócios majoritários, a quem a posse e o controle foram devolvidos. Os impetrantes poderão discutir com aqueles sócios a lisura, a legalidade e a validade de tal alteração, mas não a podem imputar ao Estado.

Ainda que culpa houvesse por parte do Estado, o que se está admitindo *ad argumentandum tantum*, ensejando redução no valor da participação dos impetrantes no capital da empresa, seria matéria a debater no terreno indenizatório, fora, portanto, do mandado de segurança.

O certo, porém, é que o que os impetrantes estão recebendo de volta é o mesmo bem — participação societária minoritária — do qual haviam sido provisoriamente desapossados.

Já eram minoritários antes e continuam a sê-lo agora, e isso não se deve a qualquer ação ou omissão da Administração. Se eram minoritários e não participavam da administração da empresa, o que ficou evidente nos autos e nem é por eles contestado, já não tinham a posse e a disposição de fato sobre os bens que constituem o patrimônio da empresa, o que demonstra que o Estado não cometeu qualquer erro, abuso ou violência contra eles, quando fez entrega de tal acervo aos sócios majoritários. Eram estes que tinham o poder de fato sobre o acervo antes da encampação e voltaram a tê-lo.

Por outro lado, é amplamente reconhecido ao Estado o direito de arrepender-se e desistir da desapropriação, enquanto não se opera a transferência definitiva do domínio.

Nos próprios pareceres apresentados pelos impetrantes esta tese está afirmada e é pacífica também na jurisprudência. Nas cópias que instruem a inicial se lê, por exemplo, a fls. 14/15, no parecer do eminente Professor Caio Tácito, a seguinte lição:

"Segundo Hely Lopes Meirelles, a desistência 'é sempre possível, até a incorporação do bem ao patrimônio do expropriante'..."

"Na omissão da lei atual, como das anteriores, a jurisprudência tem construído a tese da admissibilidade da revogação do ato e a consequente desistência da ação, salvo se consumada a desapropriação, com o pagamento da indenização, que torna definitiva a transferência do domínio."

Por mais deteriorado ou desapreciado que esteja o bem, o Estado pode restituí-lo, desistindo da ação expropriatória, respondendo, é claro, pelos prejuízos que tenha causado enquanto detinha a posse.

Questão de prejuízo e indenização, porém, não pode ser debatida em sede mandamental, nem foi esse o pedido formulado pelos autores.

Vale acrescentar que na sede e no momento próprios, os autores poderão até obter uma indenização equivalente ao valor integral do bem, à época em que foi expropriado, desde que possam demonstrar que, ao lhes ser restituído, tem o seu valor real reduzido a nada, ou algo muito próximo de zero, em razão da ação do Estado, enquanto o manteve em sua posse e, ao que tudo indica, é o que, em última análise, pretendem.

Não vemos, porém, como declarar a ineficácia do Decreto, que expressa o legítimo exercício de um direito inequívoco do Poder Público e não pode ser considerado como violador de qualquer direito líquido e certo dos impetrantes.

Por tais motivos, somos pela denegação da ordem.

É o parecer.

Rio de Janeiro, 19 de janeiro de 1990.

Luiz Sergio Wigderowitz
Procurador de Justiça

Aprovo.

Carlos Antonio Navega
Procurador-Geral de Justiça