

DESAPROPRIAÇÃO — COMPRA E VENDA — UTILIZAÇÃO DO IMÓVEL

— *Havendo o expropriado aceitado oferta do expropriante, em escritura de compra e venda, não pode reclamar posteriormente quanto ao destino dado ao imóvel, diverso do previsto no ato expropriatório.*

TRIBUNAL FEDERAL DE RECURSOS

União Federal *versus* José Cândido da Silveira e sua mulher
Apelação cível n.º 3.389 — Relator: Sr. Ministro
DJALMA DA CUNHA MELO

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de apelação cível n.º 3.389, de Minas Gerais, apelante *ex-officio* o Juiz da Fazenda Pública, apelante voluntária União Federal, apelados José Cândido da Silveira e sua espôsa, etc.:

Acorda o Tribunal Federal de Recursos, Primeira Turma, por unanimidade de votos, dar provimento às apelações, para haver como improcedente a ação, tudo na forma e pelos fundamentos dos votos constantes de fls. 114 até 123, integrado neste o relatório de fls. 102 até 110. Custas na forma da lei.

Rio, 28 de abril de 1933. — *Macedo Ludolf*, Presidente. — *Djalma da Cunha Melo*, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Djalma da Cunha Melo — Recurso de officio e apêlo da Fazenda Nacional concernem à decisão constante de fls. 71 até 74, que historia com fidelidade o que se passou nos autos até o momento em que prolatada e que passo a transcrever:

“Vistos — Os autores foram expropriados de terrenos que descrevem na inicial, sob o pregão de utilidade pública para construção do quartel do C. P. O. R., da quarta região militar. Efetiva a desapropriação, o Estado de Minas Gerais, deu à ré área 30 vezes maior que a desapropriada, na qual procedia-se a construção daquele quartel, quando feita a inicial. A desapropria-

ção fêz-se para aquêlê fim e sòmente para êle. Pelo que pleiteou fossem-lhe devolvidos os terrenos, nos têrmos do art. 1.150, do Código Civil, ao que opôs-se a ré, fazendo confusão entre retrocessão a que tem direito, e pleiteia a reivindicação, esta vedada pelo art. 35 do Decreto-lei n.º 3.365, de 21-6-41. Os terrenos expropriados só passariam definitivamente ao domínio da ré, se utilizados para o fim previsto no decreto de desapropriação ou se os autores recusassem a devolução que lhes ofertasse a ré (1.150 C. C.). A ré, explicitamente, traduziu o seu propósito de não utilizar o bem expropriado para o fim declarado, como de utilidade pública, ensejando aos autores o exercício do direito de retrocessão, pois aprovou-se doação pelo Estado de Minas Gerais, feita para aquêlê fim, quase terminada a construção, sendo o terreno doado de área 30 vêzes superior ao desapropriado. Quer procedente esta ação, com apoio no artigo 1.150 do C. C.; 302, XII e 1.006, do C. P. C. e mais dispositivos legais atinentes, para que a ré devolva-lhe os lotes desapropriados, sob pena de não o fazendo suprir-se a sua declaração de vontade pela sentença, que determinará a imissão e será transcrita no registro de imóveis. Pagará a ré as custas e honorários do advogado dos autores (junta vários documento).

Contesta a ré: a) Que não houve processo judicial de desapropriação, porquanto os autores aceitaram a proposta e outorgaram-lhe escritura pública de compra e venda, ato jurídico perfeito e acabado; b) a doação, pelo Estado de Minas Gerais, de outros terrenos para a construção do quartel, com a condição de reversão, caso êste se não construísse, fêz a ré mudar de desígnio, aproveitando a doação do Estado, para o quartel, e ficando o terreno, adquirido aos autores, reservado a outras finalidades militares, também do C. P. O. R. (sic); c) as expressões preempção, retrocessão, requisição e mesmo reivindicação equivalem-se: são abstrações *verbais* (sic); d) teriam os autores,

porventura, direitos a perdas e danos, *apud*, art. 1.150 do C. C., o mesmo dizendo também o art. 15 (35 é que é) do Decreto-lei n.º 3.365, de 21-6-51); e) a retrocessão rege-se pelo C. C. e a desapropriação pelo Decreto-lei n.º 3.365, nenhum dêles socorrendo aos autores; f) a ação improcede ou é incabível: carência ou improcedência, pagando os autores as custas.

Impugnam os autores: a) Houve desapropriação; b) estava-se sob poder ditatorial; c) alude aos arts. 1.005 e 1.066 do C. P. C.; d) a ré não necessita do terreno dos autores para o fim constante da desapropriação, procede a ação. Na audiência de instrução e julgamento, os autores reiteraram o pedido de procedência da ação, sendo revêl a ré.

Decido — 1 — Considerando que quer pela Constituição outorgada de 1937, quer pela aprovada pelo povo em 1946, o direito de propriedade é garantido ao cidadão, “salvo desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro (arts. 122, 14 e 141, § 16, respectivamente); 2 — Considerando que ao proprietário assegura a lei o direito de usar, gozar e dispor de seus bens e de reavê-los do poder de quem quer injustamente os possua (524 C. C.); 3 — Considerando que também se perde a propriedade imóvel, mediante desapropriação por utilidade pública (590 C. C.), sendo de utilidade pública a obra apregoada pela ré (590, § 2.º, C. C.); 4 — Considerando que a espécie deve decidir pelo C. C. (arts. 1.149 e 1.150 C. C.) porquanto o Decreto-lei n.º 3.365, de 21-6-41, que dispõe sôbre desapropriações (art. 35), só atinge a reivindicação, isto mesmo dizendo na exposição de motivos o M. da Justiça, de então, continuando a retrocessão a rege-se pelo Código Civil (n.º VIII); 5 — Considerando que dispõe o C. C., art. 1.150, “que a União ofereça ao ex-proprietário o imóvel desapropriado, pelo preço por que o foi, caso não tenha o destino, para que se

desapropriou”; 6 — Considerando que a ré, não só não deu ao imóvel desapropriado o destino para que o foi, como não o ofereceu aos autores, desviando a construção do quartel, para outro terreno, que, a ela, ré, doou o Estado de Minas Gerais; 7 — Considerando que a área desapropriada é de 28.160 ms. quadrados e a área pelo Estado de Minas Gerais doada à ré é de 827.225 m²; 8 — Considerando que desapropriação por utilidade pública, como restrição de direitos, restritamente deve aplicar-se, e não com a analogia, paridade e extensão pretendidas pela ré; 9 — Considerando que à União cabe o dever de dar exemplo de acato à Constituição e às leis, únicos poderes legítimos nas comunidades cultas e civilizadas, que se não resignam a “tangeduras”, mais ou menos disfarçadas; 10 — Considerando que, assim, não deu a ré ao terreno desapropriado o destino para que o desapropriou (1.150 C. C.), não podendo colher ante a lógica e o direito, a alegação desta de que o terreno adquirido aos autores ficou reservado a outras finalidades militares, também do C. P. O. R. (*sic*); 11 — Considerando que, ao contrário do que pensa a ré, houve desapropriação imposta pelo decreto número 8.603, de 23-1-42, capitulando os autores ante o fato consumado, e a atmosfera insegura de então, em que imperava o arbítrio; 12 — Considerando que, ao invés do que pensa a ré, não são equivalentes, quer jurídica, quer vernacularmente, as expressões: “preempção, retrocessão, requisição e reivindicação; (são mais que abstrações verbais); 13 — Considerando que a reparação dos direitos dos autores, não pode limitar-se, apenas, a perdas e danos, mas deve ser a mais completa possível, na espécie a devolução dos terrenos desapropriados; 14 — Considerando que se a desapropriação foi sob pregão de utilidade pública, desaparecida tal utilidade, não dado ao imóvel o destino da desapropriação, devera, até, a ré oferecê-lo aos autores (1.150, C. C.), forrando-o de recurso ao Judiciário; 15 — Considerando

que “depois de decretada e julgada a desapropriação, o govêrno não pode utilizar o imóvel desapropriado para fim diferente do que o que serviu de fundamento à desapropriação, atendendo a que a utilidade dêsse novo emprêgo devera ter sido prèviamente demonstrada (*Trat. de Ciência da Administração e Direito Administrativo*, Viveiros de Castro, págs. 303 e 304); 16 — Considerando que a preempção ou preferência é obrigação legal do desapropriante, consoante se induz dos arts. 1.149 e 1.150 do C. C.; 17 — Considerando que, em caso de perigo eminente, a ré poderia usar a propriedade dos autores, mas, tal perigo não existiu e a ré não a usou, antes, quer retê-la infinita e indevidamente (591 C. C.); 18 — Considerando que “lei nenhuma pode ou poderá excluir da apreciação do Poder Judiciário qualquer lesão de direito individual (art. 141, § 4.º, Constituição federal) e o direito de propriedade é-lhe inerente; 19 — Considerando que ao Judiciário impende cumprir a lei e fazer cumpri-la, e os atos da ré não têm assento em lei; 20 — Considerando o mais dos autos, princípios gerais de direito e legislação atinente, com os quais me conformo (1.150 C. C.; 302, XII e 1.006 do C. P. C.). Julgo procedente a ação para ordenar outorgue a ré, aos autores, escritura, restituindo-lhes os lotes desapropriados e descritos na escritura respectiva de 20-10-43, restituindo-lhe os autores, o preço da desapropriação, sob pena de em não o fazendo, ficar a sua declaração, suprida por esta sentença, que oportunamente transcrever-se-á no Registro de Imóveis desta Capital. Condeno a ré ao pagamento das custas e ao dos honorários do advogado dos autores, que arbitro em 20% sôbre o valor da causa, face à natureza da ação e sua relevância. Designe-se a 1.ª audiência ordinária para leitura e publicação desta. *Apud*, art. 822, parágrafo único, III, do C. P. C., recorro *ex-officio* para o T. F. de Recursos (C. federal, art. 104, II, a).

Nas razões de fls. 76 até 80, sustenta o Procurador da República (lê).

Recebida a apelação (fls. 81), foi a mesma contra-arrazoada pelo modo seguinte e constante de fls. 82 até 93: (lê).

Subindo os autos, dos mesmos se deu vista à Subprocuradoria Geral da República, que exarou acêrca o parecer seguinte e constante de fls. 99 e 100:

“Se o caso versado nos autos fôsse de desapropriação pura e simples, o que realmente não acontece, a pretensão veiculada, de restituição do imóvel desapropriado não teria cabimento face ao art. 35 do Decreto-lei n.º 3.365, de 21-6-41, segundo o qual “os bens expropriados, uma vez incorporados à Fazenda Pública, não podem ser objeto de reivindicação, ainda que fundada em nulidade do processo de desapropriação. Qualquer ação julgada procedente, resolver-se-á em perdas e danos”. Ocorre, entretanto, que não se cogita rigorosamente de desapropriação, desde que o proceso correspondente não chegou a ser instaurado. Efetivamente, expedido o Decreto n.º 8.603, de 23-1-42, que autorizou a desapropriação, esta não teve prosseguimento, pois que o assunto veio a resolver-se por via de compra e venda, conforme assinala a escritura lida a fls. 38-39, escritura a todo modo desnecessária na hipótese de desapropriação, a teor do art. 29 do Decreto-lei n.º 3.365, já mencionado. Não há, dessarte, como e porque invocar o art. 1.150 do Código Civil, realmente estranho à controvérsia. Impõe-se, daí, a reforma da M. sentença, o que seguramente esperamos, reportando-nos, ainda, e muito principalmente, à bem deduzida contestação de fôlhas 16-30 do ilustre Procurador Marcelo Silvano Brandão”.

E' o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Djalma da Cunha Melo (Relator) — O Governo federal declarou de utilidade pública, por decreto, para efeito de desapropriação, terrenos de

propriedade dos autores, ora apelados (fls. 2, 7 e 32). Antes de ser dar início ao processo judicial respectivo, porém, expropriante e expropriados se avençaram de modo cordial na compra e venda dos ditos terrenos, lavrando-se a escritura pública de referência. Celebrou-se ao propósito um contrato de compra e venda perfeito e acabado (vide escritura pública transcrita na íntegra nas certidões de fls. 11 e 12 e de fls. 38 e 39). Nada obstante, passados tempos, apareceram os expropriados na via administrativa, vindicando a devolução dos terrenos, por não ter a Administração dado aos mesmos a destinação constante do decreto de declaração de utilidade pública pertinente. E como a Administração não os atendeu foi por eles proposta contra a mesma esta lide. Na petição inicial invocam o disposto no artigo 1.150 do Código Civil e tratam a compradora dos terrenos de expropriante. E' de estarecer que o juiz *a quo* lhes tenha dado razão. E' de estarecer, pelo seguinte: os terrenos foram desapropriados ou vendidos. Admitindo, *ad argumentandum*, que houve processo judicial de desapropriação, que tudo não se converteu afinal num simples contrato de compra e venda, devia o juiz atentar para o que explicado pelo Exército no seguinte trecho do documento de fls. 32:

“Com relação ao que consta da contrafé não pode êste Comando entrar na apreciação dos argumentos do suplicante; apenas me cabe observar que o C. P. O. R. não é um único prédio, como pensa o requerente, ao dizer: “... a construção, já quase concluída, do aludido C. P. O. R...” — o C. P. O. R. é muito mais: um conjunto de edifícios, nos quais se incluem as residências para seu Comandante e demais oficiais da administração e instrutores; e, no terreno reivindicado se construirão elas, conforme foi já dito pelo Comando da Região”.

E ver o que escrito no art. 35 da Lei de Desapropriações, que é de 1941, enquanto que o precitado art. 1.150 é

de 1917. Seabra Fagundes, publicista insigne, comentando êsse art. 35, diz:

“A aceitação do preço impede a propositura de ação de invalidez do ato expropriatório e de ação rescisória de sentença proferida no processo de desapropriação? Parece-nos que sim. Recebido o preço desaparece para o expropriado o desfalque patrimonial impôsto pela desapropriação, e, conseqüentemente, deixa de existir para êle o interêsse de agir indispensável à sua aparição em juízo como autor na ação de nulidade ou na rescisória. Existe, em tais casos, uma aceitação tácita dos efeitos do ato administrativo ou da sentença. Note-se que o ato ou a sentença defeituosos não convalescem dos seus vícios, permanecendo, teoricamente, irregulares. O que cessa é o interêsse de agir do prejudicado. Quando, porém, o recebimento tiver lugar sob protesto ou declaração expressa de inconformação por parte do expropriado, no sentido de fazer valer, afinal, os seus direitos, em ação própria, parece-nos, não ficar prejudicado o recurso às vias judiciárias”.

Na hipótese, porém, a desapropriação não se efetivou. Houve, sim, um contrato de compra e venda, revestido de tôdas as formalidades precisas à sua eficácia, dotado de virtude operante porque fiel à regra jurídica de produção e nesse contrato (vide fls. 10 e 11 e 38 e 39), não se condicionou a venda, nada se estabeleceu sôbre a destinação dos terrenos sôbre que se questiona, nenhuma restrição foi feita a essa destinação. A pretensão dos autores, apelados, é falaciosa. Dou provimento às apelações, para ter como improcedente a lide.

VOTO

O Sr. *Ministro Mourão Russel* (Revisor) — Sr. Presidente, acompanho o voto proferido pelo Relator. S. Exa. já fixou bem o ponto jurídico e de direito em discussão na presente questão.

Conforme consta dos autos, em documento junto pelo próprio autor, o terreno objeto da presente ação foi

vendido à União Federal. A escritura se encontra a fls. 10 e 11 dos autos.

Além disto, Sr. Presidente, conforme se vê e bem acentua a douta Subprocuradoria Geral da República, jamais seria possível a restituição do terreno em causa. S. Exa. o ilustre Dr. Alceu Barbedo esclarece, citando o art. 35 do Decreto-lei n.º 3.665:

“Os bens expropriados, uma vez incorporados à Fazenda Pública, não podem ser objeto de reivindicação, ainda que fundada em nulidade do processo de desapropriação. Qualquer ação julgada procedente resolver-se-á em perdas e danos.”

Ora, no caso, no máximo, ocorreriam perdas e danos, e isto se se tratasse de desapropriação. Não se trata, porém, de desapropriação, como bem afirmou o ilustre Ministro Relator. A escritura foi passada por estar desapropriado o terreno. Não houve ação desapropriatória em que a parte vem e concorda com o preço. Não, a situação foi outra: a própria parte, em ato bilateral, entendeu de transferir o domínio e a posse do terreno à União Federal. Assim a apontada coação não é de ser admitida de modo algum nesta ação. Acompanho o voto do Ministro Relator, dando provimento a ambos os recursos, para julgar improcedente a ação, condenando o autor nas custas.

VOTO

O Sr. *Ministro Macedo Ludolf* — Realmente, como ficou realçado nos debates, não se trata de ação ordinária que vise atacar a ilegalidade de ato desapropriatório, hipótese em que é possível ao desapropriado agir contra o Poder Público. O ato de desapropriação é ato de Poder e deve assentar-se, não há dúvida, naqueles pressupostos legais estabelecidos. Como bem notou, brilhantemente, o Ministro Relator, invocando aliás a autoridade incontestável do Desembargador Seabra Fagundes, o aspecto de utilidade pública não pode ser, a bem dizer, atacado em decisão judiciária, porque fica entregue à discricção do

Executivo; no uso que tem de exercer o cogitado ato, que é considerado, por sua natureza, ato de império.

La salientando de comêço que não se trata de ação com caráter ordinário, da qual use a parte para tornar sem efeito uma desapropriação decretada pelo Govêrno federal. Trata-se de ação cominatória, devidamente especificada na inicial, através da qual pretende a parte, tida como desapropriada, na modalidade de que se trata, obter anulação de escritura pública em que as partes se compuseram na compra e venda do imóvel. Essa escritura se fez amigavelmente, quer dizer, dentro do aspecto de contrato bilateral, pela vontade de ambas as partes, ocorrendo que, como ainda explicou o Ministro Relator, êsse fato se consumou antes de procurar o Govêrno dar execução ao decreto que expropriava o bem, por meio de ação correspondente, que devia ter sido ajuizada.

A meu ver, na lide tem que ser encarado êsse ponto capital, ou seja, que a desapropriação não chegou a ser encaminhada para a sua consumação, porque, como sabemos, desde que não haja acôrdo entre as partes, o Judiciário tem que fixar, por meio da lide adequada, o *quantum* indenizável, isso é, o lado patrimonial respeito ao ressarcimento. Isto já ficou dito e demonstrado plenamente, não foi objeto de qualquer iniciativa por parte do Poder expropriante, resumindo-se naquela escritura de compra e venda, em tôrno da qual se propõe a ação cominatória que tem por escôpo tornar sem efeito o ato, mediante restituição do preço por parte do expropriado.

Era possível, certamente, por via judicial, anular-se tal ato. Fazia-se necessário, entretanto, que se chegasse ao ponto de reconhecer a condição que se teria efetivado em tôrno daquilo que se contratou, sob aspecto de compra e venda. Só poderíamos anular o mesmo ato, se houvesse prova bastante, incontestável, da coação a que se alude e atribuída ao Govêrno. Entretanto, deixando à margem o mérito restrito do caso para ir mais a fundo como se pre-

tende, ou seja, o reconhecimento ou não de utilidade pública, tenho em que o Govêrno agiu como era facultado em lei. Tratando-se de ato de império, a parte poderia vir questionar sôbre o valor da propriedade, no sentido de ser devidamente indenizada. É como se pratica usualmente, dentro do tema desapropriatório. Nem poderia ser de outra maneira, porque isto está perfeitamente estabelecido em nossa legislação. Não se pode falar em coação. Se êste é o sentido crucial do pedido, como a meu ver o é, os colegas que acabam de votar pela reforma da sentença agiram com perfeita juridicidade. Não há que falar em tornar desfeito ato praticado livremente por ambas as partes, até porque o desapropriado, convém repetir, não poderia atacar o decreto desapropriatório senão através de ação especial, em que se demonstrasse a ilegalidade do mesmo. O desapropriado, porém, não veio a juízo dessa maneira. Procura êle o vínculo que se formou sob o aspecto de compra e venda, para torná-lo ineficaz, nulo e, em assim se fazendo, voltarem as coisas ao *stato quo ante*, o que, a meu ver, não é possível. Não conheço mesmo, através de julgados dos tribunais, qualquer pronunciamento com semelhante peculiaridade. Em nada se apoia a pretensão. Trata-se de vínculo perfeitamente consumado entre o Govêrno e o então desapropriado, hoje proponente de ação cominatória, e não é dado levar o pedido para fim inteiramente diferente de sua feição jurídica. O que quer afinal a parte é, por via oblíqua, tornar desfeita a desapropriação, envolvendo nesse sentido a ineficácia do apontado contrato de compra e venda. É situação que, realmente, oferece aspectos inéditos, pelo menos no meu modo de ver.

Nestas condições, acompanho os votos já proferidos.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Deram provimento aos recursos, para julgar improcedente a ação.

O Ministro Mourão Russel votou de acôrdo com o Sr. Ministro Relator. Votação unânime. Não compareceu, por

motivo justificado, o Sr. Ministro Elmano Cruz. Presidiu o julgamento o Exmo. Sr. Ministro Macedo Ludolf.