DESAPROPRIAÇÃO — RETROCESSÃO — PREEMPÇÃO

— Não cabe, em processo de desapropriação já encerrado, discussão sôbre retrocessão ou preempção.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Luciano Ribeiro Nogueira *versus* Estado de São Paulo
Agravo de instrumento n.º 15.802 — Relator: Sr. Ministro RIBEIRO DA COSTA

ACÓRDÃO

Vistos e relatados êstes autos de agravo de instrumento n.º 15.802, de São Paulo, agravante Luciano Ribeiro Nogueira, agravada Fazenda do Estado de São Paulo.

Acorda o Supremo Tribunal Federal, em 1.ª Turma negar provimento ao recurso, unânimemente, nos têrmos das notas taquigráficas anexas.

Custas *ex-lege*.

Rio, 4 de dezembro de 1952. — *Barros Barreto*, Presidente. — *A. M. Ribeiro da Costa*, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Ribeiro da Costa — Luciano Ribeiro Nogueira tirou agravo de instrumento contra o despacho exarado a fls. 453 do apenso, que denegou o recurso extraordinário interposto do acórdão de fls. 449, por inexistir, na espécie, a alegada violação à letra da lei, estando findo o processo de desapropriação.

E acrescentou: "A matéria de preempção sòmente em processo distinto é que deverá ser versada, consoante resolveu o acórdão recorrido, que confirmou, por seus fundamentos, a decisão de fls. 402, sustentada a fls. 424".

Aduziu o juiz, na sustentação (fls. 424):

"O agravante — Luciano Ribeiro Nogueira — sofreu, há alguns anos atrás, desapropriação, promovida pela Fazenda do Estado, de que foi objeto uma área de terras de 280.000 metros quadrados, situada no município de São Vicente, desta Comarca, no local denominado "Praia das Vacas" ou "Parnapoan", onde deveria, e não o foi — nem será — ser construída uma colônia de férias para filhos de operários.

A sentença proferida no processo de desapropriação valeu, para a expro-

priante, como título hábil para a transcrição no Registro de Imóveis e, assim, incorporou-se aquela gleba ao patrimônio do Estado.

Findo o processo e passados alguns anos, surgiu o Decreto n.º 20.266, de 30 de janeiro de 1951, dizendo sôbre a transferência, para outro imóvel, da projetada colônia de férias e autorizando o Departamento Jurídico do Estado a providenciar no sentido da observância do que prescreve o art. 1.150, do Código Civil, vale dizer: a providenciar o oferecimento, ao ex-proprietário, do imóvel, pelo preço por que foi desapropriado, dado que não teve êle o destino para que se desapropriou.

Isto pôsto e munido de uma pública forma de um têrmo de comparecimento ao gabinete do Procurador Geral do Estado, pelo qual se vê que o imóvel desapropriado lhe foi oferecido, de volta, e que se comprometeu a adotar as medidas tendentes à efetivação da preempção, o agravante veio agitar o processo findo de desapropriação, requerendo o depósito da importância igual ao preço por que foram desapropriadas as suas terras, mais a homologação de têrmo de comparecimento ao gabinete do Procurador Geral do Estado e, ainda, mandados de imissão de posse e contra o Registro Imobiliário, êste para o cancelamento da transcrição feita em favor do Estado.

Posteriormente, alegou que desejava "efetivar imediatamente o depósito correspondente à devolução da indenização" (fls. 389), pelo que determinou êste Juízo o recolhimento da importância ao Sr. Depositário Público.

Ouvida, porém, a Fazenda do Estado pediu a revogação do despacho que ordenou o depósito e lembrou que o direito de preempção deveria ser exercitado pelo interessado na conformidade do rito estabelecido nos §§ 1.º e 2.º do art. 311 do Código do Processo Civil, aduzindo: *a*) que a simples expedição de mandados de imissão de posse e cancelamento da transcrição não eram meios hábeis para operar-se a retrocessão, uma vez que, em casos tais, de transferência de domínio, a escritura pública é substancial; *b*) que o ex-proprietário do imóvel deveria requerer perante o Juízo dos Feitos da Fazenda do Estado.

Sem embargos da opinião de Oliveira Cruz, citado pelo agravante, êste Juízo, pelo despacho recorrido, entendeu por bem acolher as alegações feitas pela Fazenda, não se julgando autorizado a proceder na forma pretendida.

Daí o agravo de petição, cujos antecedentes acabam de ser historiados.

A argumentação do recorrente, deduzida a fls. 410 a 413, não me convence do desacêrto da decisão de fls. 402. Senão vejamos.

No simples têrmo de comparecimento de fls. 387 (por pública forma),— no qual o agravante quer ver um "negócio jurídico perfeito, acabado e irretratável" (fls. 410) se estipulou, entre o poder expropriante e o ex-proprietário das terras, o seguinte: "Fica finalmente estabelecido que os proprietários (entre êles, o agravante), deverão providenciar judicialmente as medidas tendentes à efetivação da preempção, na conformidade do prescrito no art. 1.153 do Código Civil, sob pena de caducidade dos seus direitos". Não se nega que a área de terras anteriormente expropriada foi oferecida ao ex-proprietário e êste a aceitou. Contudo, a efetivação da preempção, na conformidade do trecho acima transcrito, ficou subordinada à adoção, em juízo, das medidas necessárias ou tendentes a êsse fim.

E aqui se chega pròpriamente à matéria objeto do agravo. Visando a efetivar o direito de preempção, o recorrente voltou ao processo findo de desapropriação e pretendeu, sumàriamente, fôsse homologado o têrmo de comparecimento de fls. 387 e fôssem expedidos mandados de imissão de posse e cancelamento da transcrição feita no Registro de Imóveis em favor do patrimônio estadual.

A êste Juízo, entretanto, pareceu que o interessado deveria recorrer ao processo especial consagrado pelos arts. 311 e 813 do Código do Processo — título: "Das ações de preempção ou preferência e do direito de opção" — onde encontraria forma regular e até bem simples de exercitar a retrocessão. Bastaria que notificasse a Fazenda do Estado da sua intenção de efetivar o direito de preempção e fizesse menção do cartório, dia e hora em que estava disposto a receber a escritura, com ela recebendo, de volta, o imóvel desapropriado.

Já a própria Fazenda do Estado havia acenado para essa forma de proceder, lembrando que a escritura pública seria da substância do ato. E, não se pode negá-lo, realmente o seria, consoante o disposto no art. 134, n.º II, do Código Civil: "É, outrossim, da substância do ato a escritura pública: II — Nos contratos constitutivos ou translativos de direitos reais sôbre imóveis de valor superior a mil cruzeiros, excetuado o penhor agrícola". A propósito, Clóvis Beviláqua comenta: "Quando o instrumento público é da substância do ato, êste não existe, jurìdicamente, nem essa forma. É da substância, equivale dizer: sem isso, não pode existir".

Ora, na hipótese, haveria — como eventualmente haverá — transferência de domínio, da Fazenda do Estado para o agravante, e, não se deve esquecer, os casos de transferência mediante transcrição de sentença judicial constituem derrogação do princípio geral da necessidade de escritura pública, pelo que não podem ter interpretação extensiva. Como, na espécie, cuidar-se-ia da volta de um imóvel no valor de Cr$ 638.002,50, devidamente transcrito em favor do Estado, para o patrimônio do agravante, e não seria regular nem jurídico fazê-lo, *data venia*, através de simples mandado de cancelamento, contra o Registro Imobiliário. Ainda mais quando, é de se salientar, a Fazenda do Estado se opõe a que se faça por essa forma, chegando mesmo a excepcionar a incompetência dêste Juízo e a declinar pela competência do Juízo dos Feitos da Fazenda estadual (fls. 397 a 399).

Por seu turno, o têrmo de comparecimento de fls. 387 não dá notícia senão de ato extrajudicial e as próprias partes estavam inteiradas do seu relativo valor, tanto que nêle acertaram que aos ex-proprietários dos imóveis desapropriados caberia "providenciar judicialmente as medidas tendentes à efetivação da preempção dentro do prazo prescrito no art. 1.153 do Código Civil, sob pena de caducidade dos seus direitos". Se assim ocorreu, a pretendida homologação dêsse têrmo a que não se denominou senão de mero "têrmo de comparecimento", e em que nada de definitivo se assentou (prevista foi a própria caducidade do direito), constituiria providência de nenhum efeito jurídico.

Apreciando hipótese idêntica, também decorrente do Decreto estadual n.º 20.266, de 30 de janeiro último, o ilustre Juiz titular da 3.ª Vara Cível desta Comarca, Dr. Paulo Otaviano Diniz Junqueira, teve oportunidade de, pouco antes de fazê-lo êste Juízo, remeter os interessados em semelhante situação para o processo especial dos arts. 311 a 313 do Código do Processo Civil e para o Juízo competente. Os fundamentos de sua decisão, deduzidos com o brilho e o cuidado a que já nos habituou, parecem-me, *data venia*, irretorquíveis. Lembrou o magistrado, sustentando a inviabilidade do requerido — o mesmo que aqui se requereu: *a*) que o depósito pleiteado (do preço da desapropriação), só teria lugar se houvesse recusa do recebimento por parte da Fazenda, e prova não havia dessa recusa, pois o próprio Estado ofertou o imóvel (ou os imóveis) aos interessados, revelando-se disposto a receber a contraprestação e não havendo, assim, razão para onerá-lo com as despesas de um depósito judicial; *b*) que o mandado de imissão de posse constituiria verdadeiro esbulho judicial, por isso que, incorporado o bem desapropriado ao patrimônio da Fazenda, não poderia êle sequer ser objeto de

reivindicação (art. 35 do Decreto-lei n.º 3.365, de 1941); *c*) que o cancelamento da transcrição no Registro de Imóveis sòmente poderia ser feito na conformidade do disposto no art. 288 do Decreto n.º 4.857 — Lei dos Registros Públicos — mediante sentença definitiva ou documento hábil ou, ainda, a requerimento de ambas as partes, se capazes; *d*) que êsse cancelamento implicaria, ainda, no desfazimento sumário de tudo o que se fêz no processo desapropriatório, por fôrça de sentença regularmente proferida; *e*) que a lei sôbre desapropriações não regulou o instituto da retrocessão e a Exposição de Motivos expressamente lembrou que a matéria continuaria da alçada do Código Civil, onde foi consagrada como forma implícita de preferência e, como tal, deveria ser procurado no Código do Processo Civil o processo idôneo para o seu exercício, que é o dos arts. 311 a 313.

Estão aí alinhadas, a meu ver, exuberantes razões a demonstrar a inviabilidade do que requereu, no caso, o recorrente, nada havendo a acrescentar.

Pontes de Miranda também deixa entrever que o processo especial previsto no título III do Livro IV do Código do Processo é, realmente, o remédio de que se deve socorrer o agravante, salientando que, na hipótese do poder desapropriador incidir em recusa, a solução seria a demanda por perdas e danos (*Comentários ao Código do Processo Civil*, v. III, págs. 150 e 151).

Em suma, a aplicabilidade do processo previso nos arts. 311 a 313 da lei adjetiva, parece-me incontestável. Em comentário ao art. 1.150 do Código Civil, Clóvis Beviláqua pontifica: "O exproprietário, por isso que perdeu o seu domínio, não tem o direito de reivindicação, que errôneamente se lhe reconhecia, outrora; mas, sim, o direito de preempção, aliás, sob a forma particular de não depender da alienação da coisa e sim, tão-sòmente, de não lhe ser dado o destino para que se desapropriou".

Ora, se o direito do ex-proprietário do imóvel expropriado é mero direito pessoal de preempção, deve êle buscar na lei processual o remédio próprio para exercitá-lo, que são as ações de preempção ou preferência dos arts. 311 a 313.

A distinção que pretende fazer o agravante entre preempção legal e preempção condicional, procurando demonstrar a inaplicabilidade do disposto nos artigos da lei acima citados, não tem, quer me parecer, a menor procedência e o pleiteado "desfazimento da situação criada pelo processo expropriatório" (fls. 412) constituiria uma ilegalidade. Com efeito, os procedimentos e as sentenças regularmente proferidas em juízo nunca se desfazem com a simplicidade desejada pelo recorrente. Aliás, falar-se em desfazimento e negar-se, na retrocessão, o caráter de transferência de domínio, por igual, não encontra justificativa. O imóvel que o recorrente deseja volte para o seu patrimônio, foi regularmente incorporado ao patrimônio do Estado. Houve transferência de domínio e, com o retôrno ao patrimônio do ex-proprietário, nova transferência deverá operar-se.

Como, por conseguinte, falar-se em simples desfazimento se, por outro lado, "os bens expropriados, uma vez incorporados à Fazenda Pública, não podem ser objeto de reivindicação, ainda que fundada em nulidade do processo de desapropriação" (art. 35 do Decreto-lei n.º 3.365) e, além do mais, se a Fazenda do Estado, com o parecer de fls. 397 a 399 e com a contraminuta de agravo, deixa claro que está disposta a retransferir o imóvel objeto da preempção ou retrocessão para o patrimônio do recorrente, mas através de escritura pública regular?

São essas as considerações que me levam a manter a decisão recorrida. Se por acaso incidi em desacêrto, o egrégio Tribunal, por certo, o reparará, em sua alta sabedoria, ditando o que fôr de melhor justiça.

Suba o recurso, intimadas as partes".

O agravante esposa a tese contrária ao acórdão recorrido, e bem assim ao douto despacho agravado, no sentido de que os atos constitutivos da desapropriação só se considerariam findos e consumados após efetiva utilização dos bens segundo o destino declarado no decreto respectivo. Como conseqüência dessa ilação, nos mesmos autos do processo expropriatório, deveria ser admitido o pedido de preempção, admitida, assim, a retrocessão, independentemente do disposto nos arts. 311 e seguintes do Código do Processo Civil. Não cabia, pois, considerar-se findo aquêle processo, por isso que, em matéria de desapropriação, não se pode falar em processo *findo* ou *encerrado*, enquanto a *condição* imposta pelo art. 1.150 do Código Civil, não fôr cumprida, com a utilização do imóvel para o fim declarado no decreto de desapropriação ou sua volta ao domínio do expropriado.

Em conclusão, não estando encerrado o processo de desapropriação, podia o recorrente entrar com a petição de fls. 385. Em conseqüência, a decisão de fls. 402, sustentada a fls. 424, que indeferiu tal petição, encerrou o processo, dela cabendo o recurso previsto no art. 846 do Código do Processo Civil.

Junta a contraminuta de fls. 23, subiram os autos.

Opina a Procuradoria Geral por que se negue provimento ao agravo pelos fundamentos do despacho agravado e da contraminuta de fls. 23. E' o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Ribeiro da Costa (Relator) — O presente recurso envolve, tão-sòmente, a questão de saber se estando findo o processo de desapropriação, era pertinente em face do despacho que não admitira o pedido de retrocessão, considerar-se cabível, na espécie, o agravo de que trata o art. 846 do Código do Processo Civil.

Sem dúvida, trata-se de processo já findo, relativo a desapropriação de imóvel, operada no ano de 1944.

Ocorre que o ato expropriatório tivera por objetivo organizar uma colônia de férias para filhos de operários, ficando, porém, estabelecido, em janeiro de 1951, pelo Decreto n.º 20.266 (fls. 439), que essa colônia deveria ter outra localização, sendo satisfeita a exigência do art. 1.150 do Código Civil. Entretanto, pelo Decreto n.º 20.470, de 7 de maio de 1951 (fls. 438), foi revogado o decreto anterior, que mudava o destino da coisa.

Pretendera, então, o recorrente, fazer nos mesmos autos de processo de desapropriação, o depósito da quantia paga a título de indenização para que o imóvel regressasse ao seu patrimônio.

Do despacho que indeferiu essa pretensão, foi interposto o agravo, de que não tomou conhecimento o venerando acórdão recorrido, pois que se tratava de processo já findo, cujo principal objetivo fôra a desapropriação.

Ora, é assim evidente que não ocorre a alegada violação ao art. 846 do Código do Processo Civil, não tendo o despacho em aprêço importado na terminação do processo principal, sem lhe resolver o mérito.

E, na verdade, tal pedido visava a inaugurar nos autos do processo da desapropriação, um direito de preempção, diverso da questão principal, já encerrada, e sôbre cujo mérito nada mais restava a ser decidido.

Sendo, como se vê, incensurável o douto despacho agravado, é de ser negado provimento ao recurso.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: À unanimidade de votos, negaram provimento.