DESAPROPRIAÇÃO — INTERÊSSE SOCIAL — RETROCESSÃO — FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS

— A finalidade da desapropriação não é desviada quando destinado o imóvel a uma fundação de interêsse público, ainda que pessoa jurídica de direito privado; não cabe, neste caso, a retrocessão. (*)

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Fundação Getúlio Vargas *versus* Laura Rocha Guimarães e outros
Recurso extraordinário n.º 52.113 — Relator: Sr. Ministro
CÂNDIDO MOTA FILHO

ACÓRDÃO

Vistos etc.

Acordam os Ministros da Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal, à unanimidade, conhecer e dar provimento ao recurso *ut* notas taquigráficas anexas.

Brasília, 10 de outubro de 1963. — *Luís Gallotti*, Presidente. — *Cândido Mota Filho*, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Cândido Mota Filho — Êste caso foi apreciado em agravo de instrumento e subiu para melhor exame. Nêle se alega, através de recurso extraordinário pelas letras *a* e *d* do permissivo constitucional, que o imóvel desapropriado teria destino diferente daquele que motivou a desapropriação e assim entregue a uma pessoa de direito privado. A União, por sua vez, opôs recurso extraordinário pelas letras *a* e *d*. E tudo isso nasceu de uma ação ordinária que tem por fim a retrocessão do imóvel sito na Rua Santa Luzia ns. 630, 650 e 650-A, desapropriado pelo Decreto municipal nº 6.489, de 1939, para a desobstrução da Avenida Pedro Lessa, retificação da Avenida Graça Aranha e construção de um grande jardim que iria compor o conjunto arquitetônico do antigo Ministério da Educação.

O pedido fica na alternativa: devolução do imóvel ou condenação nos prejuízos, pois foram alterados os fins da desapropriação, com a doação à Fundação Getúlio Vargas, que é entidade de Direito Privado.

A ação foi julgada improcedente, porque o Juiz de primeira instância não considerou alterada a finalidade da desapropriação, pois a doação alcançou interêsse público dadas as condições beneméritas da instituição. Em recurso insistiu-se no desvio da finalidade.

(*) NOTA DA REDAÇÃO: Acórdão mantido, em grau de embargos, por votação unânime, em julho de 1964.

O recurso foi provido pelo Colendo Tribunal de Recursos na conformidade com o voto do E. Relator, Ministro Ribeiro Alves que assim se pronunciou a fls. 242:

"Invocou a Prefeitura do Distrito Federal, em recurso, a norma contida no art. 20 nº I, letra *f*, do Decreto-Lei nº 96, de 1937, assinalando que a área restante podia ser, ùtilmente, doada, acentuando que a legislação não empregava o vocábulo *urbanização*, o que só veio surgir na legislação municipal baixada pelo Govêrno Federal para os planos da reforma da cidade do Rio de Janeiro, mas devia prevalecer em tal conjuntura, o preceito do art. 1.150 do Código Civil assinalando Carvalho Santos, ao comentar dito dispositivo, pela faculdade de perempção subsiste sôbre a parte do imóvel desapropriado que não foi utilizada, quando a União, o Estado e o Município, utilizar apenas a outra parte" (*C. C. Brasileiro Interpretado*, vol. XVI, pág. 235).

Inaplicáveis, como pretendeu a Prefeitura do Distrito Federal, os preceitos do Decreto-Lei nº 3.365, de 1941, o seu art. 35, de qualquer modo não revogou o art. 1.150 do Código Civil, persistindo na lei brasileira o instituto da retrocessão, como bem demonstrou o Ministro Vilas-Boas ao julgar o Recurso Extraordinário nº 25.190, de São Paulo (*Revista Trimestral de Jurisprudência*, vol. 3, pág. 734), dispositivo que vedou a reivindicação do bem incorporado ao Patrimônio Público, outorgando, apenas, o ressarcimento dos danos.

Ora, o pedido inicial foi alternativo evidenciando a possibilidade do exame do ressarcimento, mesmo porque sempre se considerava que a perempção tinha eficácia puramente obrigacional.

Afirmou-se ainda que não teria ocorrido modificação ilegal do destino do imóvel desapropriado, dado que a alteração teria sido em benefício da Fundação Getúlio Vargas, por determinação da União Federal.

As fundações, entre nós, têm caráter de direito privado, desde que tenham sido constituídas pela forma prevista na nossa legislação civil.

Seria incabível a discussão, nesta oportunidade, da verdadeira natureza jurídica das fundações, invocando-se teorias alienígenas, mas tem havido, entretanto, certa plasticidade no encarar o problema das fundações, orientando-se a legislação entre nós, no sentido de conservar a estrutura privada, embora gozando de certas isenções e prerrogativas concedidas por lei, assim como de recursos financeiros que asseguram a eficiência e a produtividade das suas atividades.

Assim a Fundação Getúlio Vargas, Fundação da Casa Popular e Fundação Brasil Central.

A fundação, em nosso direito, é uma instituição de fins determinados facultado ao Estado, naturalmente, o direito de se despir das características de uma pessoa de direito público, a fim de participar, por motivos óbvios, no campo do direito privado, mas seria um verdadeiro "contra-senso", em tal circunstância, invocar tais prerrogativas, a fim de beneficiar ditas entidades, em detrimento dos interêsses dos particulares.

O ressarcimento se dará efetivamente, com a avaliação da coisa, à data da inicial — 19 de dezembro de 1949, quando o ilícito se tornou visível, e a subtração das importâncias embolsadas pelas ex-proprietárias, com o acréscimo da taxa de honorários, que deverá ser na base de 20%, juros da mora, a partir do trânsito em julgado, e custas.

Acresce, Sr. Presidente, que nos autos, se faz, ainda a alusão a que a Fundação Getúlio Vargas era proprietária de uma faixa de terreno em frente ao Ministério do Trabalho (Rua da Imprensa), e o douto advogado, da tribuna, fêz sentir que a Fundação Getú-

lio Vargas promove a venda dessa área, acrescida, agora, com a doação efetivada pela União Federal, a fim de ultimar a construção de edifício de sua propriedade na Praia de Botafogo.

Essa matéria não foi argüida nos autos. O douto advogado leu a notícia da tribuna, embora haja a referência nos autos de que a Fundação Getúlio Vargas já era proprietária de pequena faixa de terra.

Por tais considerações, Sr. Presidente, dou provimento ao recurso, a fim de julgar procedente a ação, condenadas as rés, solidàriamente, ao pagamento das perdas e danos acima referidos, isto é, o valor do imóvel à data da inicial, quando se verificou o ilícito, deduzidas é óbvio, as importâncias embolsadas pelo valor da desapropriação, que já recebeu".

Daí os dois recursos extraordinários, da Fundação e da União, amparados pelo parecer da Procuradoria-Geral dando como violada a alínea *p* do art. 5º do Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, e por existir jurisprudência divergente.

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Cândido Mota Filho (Relator) — Conheço do recurso pelas letras *a* e *d* e lhe dou provimento, embora, pessoalmente, lamente o ato municipal que desviou o plano inicial do conjunto arquitetônico do antigo Ministério da Educação prejudicando-o e prejudicando um dos aspectos urbanísticos da cidade.

Mas acontece que a finalidade da desapropriação não foi desviada, pelo fato de ser entregue a uma fundação. O art. 141, § 16 da Constituição, ao referir-se à desapropriação, não exige que o destinatário da coisa desapropriada seja de direito público, mas que o bem seja desapropriado para utilização de direito público. Tive ocasião de estudar a matéria há muitos anos, quando advogado da Prefeitura Municipal, quando da utilização de terreno desapropriado e que foi utilizado, de acôrdo com o Município, pelo Estado.

O que não é possível é admitir, em nome do interêsse público ou meramente privado, seja decretada desapropriação em favor de pessoa meramente privada e que não represente qualquer parcela de interêsse público. O que se é obrigado a levar em conta é a utilidade ou o interêsse social. Por isso, Pontes de Miranda, em seu 3º volume dos *Comentários à Constituição de 1946* (pág. 266) diz: "A desapropriação é inspirada no interêsse público e dêle depende. Contudo, ficando no arbítrio do Poder Executivo ou do Poder Legislativo os abusos e frustrações poderiam ser freqüentes. Daí a adoção de dois conceitos "necessidade e utilidade públicas" que representam fixações constitucionais impostas às leis ordinárias, se bem que as leis, por sua vez, já significaram a vitória da burguesia liberal contra o absolutismo".

E, nesse passo, me parece irrepreensível a sentença de primeiro grau quando disse: "O ato que possibilitou à administração dispor do imóvel pertencente aos autores e litisconsortes, foi o decreto nº 6.489 de 27 de junho de 1939". Êsse decreto tem a seguinte ementa: — "Aprova o projeto nº 3.085 relativo à urbanização da área da Esplanada do Castelo e adjacências e dá outras providências. É lícito dizer-se que a administração alterou a forma da pretendida urbanização da área do Castelo e adjacências, pois, efetivamente, introduziu modificações no projeto nº 3.085, como aprovação do projeto nº 4.507 em 14 de fevereiro de 1947. Mas a finalidade foi mantida pois o objetivo de urbanização continuou de pé".

E acentua mais além: — "Na hipótese da urbanização, todavia, há uma finalidade genérica. O poder público não se vincula ao projeto que é meio de

urbanizar e não na urbanização em si". E por fim esclarece: — "Mutilado o terreno dos autores e litisconsortes, como imperativo dos arruamentos planejados, ficou a área sobrante destinada primitivamente à construção de um jardim (planta de fls. 150). Neste ponto foi o plano alterado e onde havia um jardim foi projetada a construção de blocos de edifícios. Fêz então, a Prefeitura, doação da área aproximada de 3.000m2 à Fundação Getúlio Vargas, para construção de sua sede. Podia fazê-lo, ao meu ver, porque não subvertia a finalidade da desapropriação como já vimos e, ainda aí, atendia ao interêsse público nitidamente caracterizado pelas atividades daquela instituição benemérita, que tem prestado remarcados serviços ao País no campo do ensino e das pesquisas econômico-sociais. A despeito de sua condição de pessoa jurídica de direito privado, a Fundação Getúlio Vargas, *criada pelo Govêrno Federal*, é instituição de relevante interêsse público". E a Lei de Desapropriação prevê a hipótese atual.

Muito embora pessoa de direito privado, não é privada de ser beneficiária de um interêsse. Mas ela vive em razão de interêsse público e foi em nome dêsse interêsse que ela foi criada pelo Govêrno Federal. O que visou o Decreto nº 6.593 de 14 de julho de 1944, foi o tornar a Fundação em um órgão formador de uma consciência técnica compatível com a era industrial, fazendo-a ter, como objetivo, pesquisas, estudos, sôbre organização do trabalho e organização da administração pública e privada.

Por essa lei e outras subseqüentes, pelos auxílios que recebe, inclusive da taxa de educação, ela surgiu com um impositivo do Estado moderno que caminha cada vez mais para a descentralização e para a libertação da engrenagem das velhas exigências administrativas. Assim, manteve-se o interêsse público para justificar o ato impugnado.

Não houve, assim, um desvio de finalidade. A desapropriação manteve-se obediente à lei, sem deixar de ter em conta o interêsse público.

É o que me leva a conhecer do recurso e dar-lhe provimento.

VOTO

O Sr. Ministro Gonçalves de Oliveira — O Sr. Presidente, do ponto de vista constitucional, os sujeitos de direito nas desapropriações não são apenas as pessoas jurídicas de direito interno, União, Estados e Municípios, mas também os estabelecimentos públicos. A bem dizer, em face do texto expresso da Constituição, § 16, do art. 141, todos os bens podem ser desapropriados para fins de utilidade pública. O que a Constituição quis dizer foi que sòmente pode haver desapropriação para fins "de necessidade ou utilidade pública".

Do ponto de vista constitucional, poder-se-ia dizer os sujeitos da desapropriação não seriam as pessoas jurídicas, mas o interêsse público, ou melhor, a necessidade e a utilidade pública.

No caso concreto, como põe em evidência o eminente Sr. Ministro Evandro Lins, se, por decreto, o poder público podia desapropriar um imóvel (no caso concreto, essa área), podia também o mesmo poder público expropriá-lo em favor da Fundação. Se o podia fazer, podia também desapropriar e transferir êsse imóvel para a Fundação. Isso me parece claro.

A lei de desapropriação não cuida do instituto da retrocessão. Examinando bem até êsse diploma, vê-se, pelo art. 35, que o imóvel, uma vez incorporado ao patrimônio da União, não pode mais dêle sair. Êsse preceito, constitui de certo modo, uma repulsa ao instituto da retrocessão. De qualquer modo, porém, tem-se aplicado, a propósito, o art. 1.150 do Código Civil, que obriga o poder público, União, Estados ou Municípios, quando desapropriam certo imóvel e não lhe dão destino público,

a oferecê-lo, novamente, ao antigo proprietário.

A rigor, não haveria razão para a retrocessão. Por quê? Porque a Constituição só permite a tomada da propriedade do particular mediante prévia e justa indenização em dinheiro. Então, o particular recebe uma prévia e justa indenização e pode, com aquela quantia, comprar outro imóvel nas mesmas ou melhores condições, em qualquer lugar da cidade, onde seu imóvel foi expropriado. Se eu recebo da União ou do Estado ou do Município dez milhões de cruzeiros por um terreno, daqui a vinte anos terei, acaso, o direito de readquirir êsse mesmo terreno se recebi por êle a justa indenização? Se eu empregar o que recebi como justa indenização, o que acontece é que, daqui a vinte anos, com tal quantia eu poderia comprar, eu deveria ter uma propriedade igual àquela que foi expropriada. Então, terei direito aos dois imóveis presumidamente de igual valor? Como se vê, não se justifida a retrocessão.

Diz o art. 1.150 do Cód. Civil:

"A União, o Estado ou o Município oferecerá ao ex-proprietário o imóvel desapropriado, pelo preço por que o foi caso não tenha o destino para que se desapropriou".

A questão tôda está no "caso não tenha o destino..."; quer dizer, se o Estado não quizer dar ao imóvel o destino para o qual se fêz a desapropriação. Aí, sim: surge o direito do proprietário, que era o antigo dono do imóvel e êle, então, terá o direito de readquiri-lo nos têrmos do art. 1.150. Mas devo assinalar que o destino a que se refere o Código Civil não é o objeto da desapropriação, é a destinação pública do imóvel. Evidentemente, podem a União, os Estados e os Municípios desapropriar o imóvel para fazer um hospital e mudar a destinação para um estabelecimento de ensino, ou uma repartição pública. Ninguém negará ao expropriante êsse direito. Mas, não negará que a União tenha de afrontar o proprietário, se êste quiser readquirir o imóvel e ela não precise do imóvel para fins de utilidade ou conveniência pública.

As considerações expostas põem de manifesto que o destino a que se refere o art. 1.150 é o destino particular, privado, que a União queira dar ao imóvel, ou que não lhe queira dar o destino público, pois, pacífico é que lhe pode mudar a destinação pública, como ensinam os doutrinadores fundados na jurisprudência dos tribunais.

No caso concreto, o eminente Sr. Ministro Relator realçou, e o mesmo fêz o eminente Sr. Ministro Evandro Lins, bem como o Exmo. Sr. Dr. Procurador-Geral da República que a Fundação exerce função de utilidade pública manifesta e a própria Procuradoria-Geral da República acaba de dizer, com sua autoridade, que a Fundação recorrente é a primeira das nossas instituições de Direito Privado, pelos relevantes serviços que presta ao País. Era, assim, lícito, a meu ver, à União passar êsse imóvel à Fundação, pois que poderia, de início, para ela expropriar.

Pondera o ilustre advogado que a Fundação teria vendido parte do imóvel. O ilustre patrono da Fundação, justificadamente, diz que a venda foi feita para que a instituição pudesse fazer face às despesas com a construção de sua sede, e outras necessárias àquela instituição de utilidade pública. Mas, se assim não fôsse teria, então, direito o antigo proprietário de readquirir o imóvel? Não, a meu ver. Poderia haver, quando muito, a revogação da doação por parte da União. Se a Fundação tivesse vendido o imóvel e a União não concordasse, ela não teria cumprido a doação com o encargo que recebera e a conseqüência seria a revogação da doação. Nunca, porém, a meu ver, surgiria direito para o antigo proprietário, que recebeu, nos têrmos constitucionais, justa indenização em dinheiro pelo imóvel. Nem poderia esta ser menos justa porque resulta de preceito constitucional a indenização prévia e justa e êle poderia ter aproveitado essa indeniza-

ção de maneira rendosa (e quem diz que não o fêz?) para que, de futuro, não se pudesse queixar. Como teria o expropriado com efeito, empregado êsse dinheiro, para agora querer receber o imóvel, novamente, pelo valor de 1940? Poderia, agora, readquirir a área desapropriada pelo preço daquele ano, em face da desvalorização da moeda? A rigor, nem teria sido o imóvel que se valorizou, mas o dinheiro é que teria se desvalorizado. Se o proprietário empregou o seu dinheiro recebido pela indenização com senso de realidade (e quem diz que não o fêz?) poderá ter comprado outro imóvel nas mesmas condições que êsse, no Rio de Janeiro. E quem diz que não o fêz? Justifica-se, então, tanto direito por parte daquele que recebeu a "justa indenização"?

Estou de acôrdo, Sr. Presidente com o eminente Sr. Ministro Relator: conheço do recurso e lhe dou provimento. Entendo que houve, no aresto recorrido, violação da Constituição porque esta Lei mais alta exige que o imóvel seja expropriado para fins de utilidade pública e não, é verdade, para gôzo de de pessoas de Direito Privado, que não exercem serviços de utilidade pública. O acórdão concluiu que não podia ser o imóvel desapropriado pela União e passar para a Fundação, instituição de Direito Privado, quando a utilidade pública ao que ouvi da tribuna, dessa instituição, não é sequer contestada. Não se contesta, na verdade, e é notória a utilidade pública da Fundação. Assim, poderia receber o imóvel do Estado que o desapropriou. Pois, não é exato que o Estado poderia desapropriar para a própria Fundação? Se o podia fazer, repito, podia transferir-lhe a área, do que se trata.

Não há, como se vê, como se queixar a recorrida.

Dou provimento.

VOTO

O Sr. Ministro Evandro Lins — Sr. Presidente, conheço do recurso e lhe dou provimento, de acôrdo com o eminente Sr. Ministro Relator. Podia o Govêrno desapropriar o imóvel objeto do litígio e podia também modificar a finalidade da desapropriação, uma vez que a mesma se deu por utilidade pública, tanto com a destinação de construir uma praça, quanto com a destinação de integrar o patrimônio da Fundação Getúlio Vargas. Se podia fazê-lo, naquela oportunidade, depois, se quisesse, poderia corrigir o decreto primitivo para transferi-lo à Fundação; podia ter feito nôvo decreto. Se tivesse feito nôvo decreto, não haveria sequer litígio. A questão estaria inteiramente sem finalidade, sem objeto, não teria qualquer fundamento a propositura da ação contra a Prefeitura do antigo Distrito Federal. É indiscutível o direito que tem o poder público de desapropriar por utilidade pública, de modificar o seu intuito, se a conveniência social, ou o interêsse público a tanto aconselharem. Portanto, não me impressiona o argumento de que a Fundação, depois, não utilizou o imóvel para o seu uso próprio e vendeu uma parte do terreno para construir o imóvel da sua sede, em outro local da cidade. Mas foi a própria demanda que a obrigou a isso. O próprio litígio fêz com que ela não pudesse, ou, pelo menos, não quisesse arriscar a construção naquele local. Se, naquele instante, o imóvel já integrava o seu patrimônio, em virtude da lei posterior, de 1945, que permitiu a desapropriação em favor da Fundação, se o imóvel, naquele instante, já integrava o seu patrimônio, ela podia vender um têrço, ou a totalidade dêle, pouco importa, porque o mesmo já fazia parte do seu patrimônio, repito. O poder público tinha o direito de desapropriar o terreno e destiná-lo, depois à Fundação, que indiscutìvelmente é instituição de utilidade pública. Se pela lei, o imóvel passou a integrar o seu patrimônio, a Fundação podia transacionar com êle e construir a sua sede em outro local. Não vejo como dizer ofendido o art. 1.150 do Código Civil porque, repito, o poder público podia fazer outro decreto.

A valorização do imóvel, que foi apontada pelo ilustre advogado dos recorridos, se verificou em conseqüência da desvalorização da moeda; mas, na época da desapropriação, foi pago o preço justo, e não houve reclamação; ou, se houve, a justiça, de acôrdo com a lei de desapropriação, fixou o justo preço, na época, da desapropriação.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Conhecido e provido, unânimemente.

Presidência do Exmo. Sr. Ministro Luís Gallotti.

Relator — o Exmo. Sr. Ministro Cândido Mota Filho.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Ministros Gonçalves de Oliveira, Cândido Mota Filho e Luís Gallotti.

Também tomou parte no julgamento o Exmo. Sr. Ministro Evandro Lins.

Licenciado, o Exmo. Sr. Ministro Pedro Chaves.