

DESAPROPRIAÇÃO — CADUCIDADE — RETROCESSÃO

— A falta de limite de tempo para a utilização da coisa expropriada não deve ser pretexto para afastar o direito de retrocessão previsto no art. 1.150 do Código Civil; do contrário, seria dar ensejo à prática de abusos e procedimentos no desempenho da função pública.

— O direito de retrocessão (Código Civil, art. 1.150) poderá ser exercido se o expropriante, imitido na posse do imóvel desapropriado, não iniciar a sua utilização dentro de igual prazo, previsto em lei, de caducidade do decreto expropriatório.

TRIBUNAL FEDERAL DE RECURSOS

Renato S.S. Schindler e cônjuge *versus* Caixa Econômica Federal e Prefeitura Municipal de Salvador

Apelação Cível nº 82.602 — Relator: Sr. Ministro

PEDRO DA ROCHA ACIOLI

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos, em que são partes as acima indicadas, decide a Quinta Turma do Tribunal Federal de Recursos, à unanimidade, julgar prejudicada a preliminar e, *de meritis*, dar provimento ao apelo dos autores, nos termos do voto do relator e notas taquigráficas constantes dos autos que ficam fazendo parte integrante do presente julgado.

Custas, como de lei.

Brasília, 5 de setembro de 1983 (data do julgamento). *Sebastião Reis*, Presidente. *Pedro da Rocha Acioli*, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Pedro da Rocha Acioli: Renato S.S. Schindler e sua mulher propuseram ação ordinária contra o município de Salvador, BA, e a Caixa Econômica Federal, alegando que o município desapropriara, por utilidade pública, o sítio "Granjas Rurais Presidente Vargas" de sua propriedade, doando o referido imóvel posteriormente à segunda ré, para ali cons-

truir casas populares. Não tendo sido realizada a finalidade para a qual fora o bem desapropriado e por se tratar de doação onerosa, pediram os autores a rescisão da escritura de desapropriação amigável por se achar revogada a doação por falta de execução do encargo, retornando-lhes o bem pelo preço por que o fora desapropriado.

O então juiz da Fazenda Nacional julgou prescrita a ação por sentença da qual houve recurso que foi provido para rejeitar o obstáculo da prescrição. Uma segunda sentença fora anulada por incompetência do juiz prolator.

A discussão em torno das razões de fato e de direito do pedido está no relatório da minha lavra, às fls. 195/199, nestes termos:

"Renato S. S. Schindler, pretendendo receber de volta imóvel pelo preço por que o foi expropriado, moveu, em julho de 1964, ação ordinária contra a Prefeitura Municipal de Salvador alegando, em síntese, o que segue: que era possuidor de uma área de 41.360 m², correspondente ao sítio nº 12, do loteamento de sua propriedade "Granjas Rurais Presidente Var-

gas"; que, em 1954, mediante entendimentos prévios, a prefeitura, em consonância com a Câmara de Vereadores, considerou aquela área de utilidade pública, para construção de moradias de baixo custo; que ficou a cargo do suplicante o serviço de terraplenagem, destocagem e outros; que convencionou com a prefeitura ser doado o terreno à Fundação da Casa Popular, para o fim mencionado acima; que concordou com a desapropriação amigável, atendendo à finalidade social; que, entretanto, prefeitura e Câmara Municipal, de comum acordo, resolveram doar à Caixa Econômica Federal da Bahia o dito terreno, o que se efetivou com a lavratura da escritura; que a Caixa Econômica se obrigou a dar início à construção de casas populares, conforme processo nº 625/54, não tendo tomado nenhuma providência, até 1964, para início da construção, que, em se tratando de doação onerosa, está implicitamente revogada, incorrendo a donatária em mora (Cód. Civil, arts. 1.180 e 1.181, parágrafo único).

Em resposta, argüiu a prefeitura: a) incompetência do juízo; b) prescrição do direito de ação, pois a sua propositura se deu quando esgotado o quinquênio, contado da data da alienação; c) que o autor pleiteia rescisão de desapropriação por via indireta.

Acolhida exceção de incompetência, a ação, proposta que foi perante o juízo municipal, passou à competência do antigo juízo da Fazenda Nacional, em face do interesse da Caixa Econômica, que, ingressando no feito na qualidade de litisconsorte passiva, endossou as razões da prefeitura.

Após o saneador, irrecorrido, o dr. juiz julgou prescrito o direito do autor. Este, inconformado, recorreu, de cujo provimento do apelo a antiga Terceira Turma ordenou a remessa dos autos ao juízo de origem para julgamento do mérito da causa (fl. 109).

Baixados os autos, em junho de 1971, o prolator da sentença reformada, juiz Ar-

naldo Alcântara, havia ascendido ao eg. Tribunal de Justiça baiano e a Justiça Federal de Primeira Instância — instalada que fora — estava em pleno funcionamento.

O juiz federal entendeu que não havia vinculação do juiz que havia prolatado a sentença anterior, então desembargador; dispensou realização de perícia e marcou data para audiência de instrução e julgamento, a fim de possibilitar ao juízo o cumprimento do art. 269 do velho CPC, qual seja, a fixação do objeto da demanda e dos pontos em que se manifestou a divergência, tudo a esclarecer-se melhor em debate oral. A falada audiência não foi realizada, porque o Dr. José Cândido, hoje ministro desta Corte, reformando o despacho do seu par, reconheceu a competência residual do Des. Arnaldo Alcântara, a quem remeteu os autos para julgar o mérito da causa.

Quatro anos depois, já na vigência do novo CPC, a ação foi julgada improcedente por sentença do Des. Arnaldo Alcântara, lançada em setembro de 1975, sob a invocação do art. 35 do Decreto-lei nº 3.365/41 e ao fundamento de que o autor havia recebido, à época da alienação do imóvel, a quantia exigida sem a menor divergência, decorrente de ato que teve a autorização da Lei Municipal nº 1.318, de 6 de fevereiro de 1954.

Contra essa decisão insurgiram-se o autor e sua mulher, com o recurso de fls. 137/143, alegando, em preliminar, nulidade da sentença, fundamentando, com apoio nos arts. 132 e 1.211 do CPC vigente, que 'não podia um juiz estadual, ao tempo pertencente à Vara dos Feitos da Fazenda Nacional (fl. 40), julgar, em setembro de 1975, processo que lhe foi remetido em 12 de junho de 1972 (fl. 116), quando, então, aquele MM. Juiz já era Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia (fl. 115)'. Cf. fl. 138. E apontaram, no mesmo sentido da sua tese, lição de Sérgio Sahione Fadel e decisão do eg. Tribunal Federal de Recursos, em Sessão Plena, de 8.8.74 (CJ 2.167-SP, Rel.: Min. Armando Rollemberg). No mérito, os

apelantes argumentam que o dispositivo citado na sentença (art. 35 da LDUP) não tem aplicação à espécie; que a *retrocessão* é uma figura subsistente no direito brasileiro e que o caráter amigável da desapropriação não afastaria esse direito; e acentuam, com fulcro no art. 3º da Lei nº 4.132/62, a caducidade do ato de desapropriação. E, finalmente, após citação de Clóvis Bevilacqua, pedem a decretação da nulidade da sentença, ou, se ultrapassada a preliminar, seja admitida a retrocessão pedida na inicial, mediante a devolução do preço à expropriante, Prefeitura Municipal, devidamente corrigido.

A Caixa, baseada no art. 80, § 1º, da Lei nº 5.010/66, sustentou a competência residual, invocando o princípio da identidade física do juiz, e, no mérito, aduziu que os apelantes confundem retrocessão com direito de preferência e, mais, que, em síntese, com o advento do Decreto-lei nº 3.365/41, art. 35, desapareceu no Brasil a figura da retrocessão.

A Prefeitura Municipal de sua parte, argumenta com o art. 87 do CPC vigente que a competência, ao advento deste estatuto processual, já estava determinada pela regra do art. 120 do CPC de 39, com o que acentua a prevalência do princípio da *perpetuatio jurisdictionis*. No mérito, defendeu a inviabilidade da retrocessão, na acepção de reivindicar, posto que essa figura, no sistema vigente, não seria mais de direito real, mas de direito pessoal, proporcionando ao ex-proprietário perdas e danos; sustentou ainda a inocorrência da arguida alteração de destinação, visto que continua sendo a mesma constante do instrumento que consolidou a expropriação. E arrematou, com decisão do eg. TACSP, que o fato do atraso na utilização da área expropriada não autorizava a retrocessão.

Com suas contra-razões, a Caixa trouxe aos autos cópia de expediente encaminhado ao Exmo. Sr. Prefeito da cidade de Salvador, BA, onde dava conta de resolução da diretoria daquela entidade, autorizando o distrato da escritura da doação já mencionada (fls. 169/170).

A douta SGR, chamada a se pronunciar, alega não preencher 'a pretensão contida na inicial os pressupostos legais da retrocessão', acentuando que o bem 'permaneceu dentro do interesse e da destinação pública de origem' — ponto essencial, a seu ver, a afastar o alegado desvio de poder, sobre que se funda a ação. Com tais razões, opina pelo improvimento do recurso.

Às fls. 181/182, termo de substabelecimento em favor do Dr. Josaphat Marinho.

A Caixa, em resposta ao ofício de fl. 190, informa que não se tem notícia da rescisão da escritura de doação já referida.

Sem revisão" (195/199).

O aresto que tornou sem efeito a segunda sentença dispôs:

"Processual Civil. Competência. CPC de 39, art. 120. Lei nº 5.010/66, art. 80, § 1º. CPC de 1973, arts. 87, 113 e 132.

Decisão prolatada por desembargador em processo em que, como juiz de primeira instância, encerrou a instrução. Aplicação imediata do art. 132 do CPC. Provedimento do recurso para, em preliminar, anular a sentença" (fls. 207).

Devolvidos os autos para cumprimento do acórdão, o autor formulou pedido dirigido ao juiz de primeiro grau no sentido de que: "Não obstante já constar nos autos ofício-resposta da Caixa Econômica Federal — fls. 192 — onde está a implícita confissão de que nenhuma obra fora construída na área objeto do litígio, mas como o processo data de vários anos e não foi instruído por V. Exa., vem requerer, se assim V. Exa. julgar conveniente e adequado, que se proceda *in loco* uma inspeção, para que se tenha idéia do estado atual daquele imóvel" (fls. 210). O pedido fora indeferido. Sobreveio a sentença, da qual destaco os fundamentos e a parte dispositiva:

"Trata-se, em verdade, de pedido de retrocessão.

Inviabiliza-se, entretanto, a reassunção da propriedade pelo expropriado, pois já trans-

mitido o bem pela expropriante, através de doação, à Caixa Econômica Federal, contra este que atende, no seu conteúdo, à finalidade social da desapropriação.

Desimportante o atraso da donatária na consecução da obra.

Isto posto, julgo improcedente a demanda. Custas e honorários, que arbitro em três valores de referência, pelo autor.

P.R.I." (fls. 212/213).

O apelante, repetindo os argumentos anteriormente expostos e invocando precedentes do colendo STF, afirma subsistente no direito brasileiro a figura da retrocessão, continuando inaproveitada a área expropriada e doada porque a donatária Caixa Econômica Federal — empresa pública com fins lucrativos — “reconhece que não tem condições de cumprir o encargo e dele manifesta, expressamente, o seu propósito de desobrigar-se (...)” (fls. 221).

O município e a Caixa Econômica Federal contraditaram o apelo, argumentando que a finalidade continua a subsistir, dela não se havendo desviado porque a empresa donatária em nenhum momento manifestou “que não se dispunha a cumprir o encargo”, e que: “A execução das obras não foram levadas a efeito (*sic*) quer pela inexistência de prazo fixado, quer pela disputa jurídica formulada pelos apelantes” (Renato Schindler e sua mulher) — fls. 226.

Preparado o recurso e após afastado pelo Tribunal, por via de agravo, o óbice da alçada (Lei nº 6.825/80, art. 4º), subiram os autos que me foram conclusos, independente de vista da Subprocuradoria-Geral da República.

Sem revisão, nos termos do Regimento.

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Pedro da Rocha Acioli (Relator): A Caixa Econômica Federal, que não apelou da sentença, pede, em contrarrazões, que a apelação não seja recebida

à conta de que o valor da causa é inferior a 50 ORTN. A matéria já fora decidida por via de agravo de instrumento julgado precedente por esta eg. Turma. Por esse motivo e porque formulado por via inadequada, o pedido não merece consideração.

II

Da prova dos autos resulta que acordaram, de um lado, o autor, Renato S.S. Schindler, proprietário de uma área de 4.360 m², correspondente ao sítio nº 12 do loteamento de sua propriedade “Granjas Rurais Presidente Vargas”, situado em Campinas, subdistrito de Pirajá, e, do outro lado, a prefeitura e a Câmara Municipal de Salvador, por escritura lavrada em notas do tabelião Marback, em 12 de fevereiro de 1954, no livro 246 à fls. 44v. Convencionaram que “se destinará a ser doado o mencionado sítio nº 12 à Fundação da Casa Popular para fins de edificação de moradias de baixo preço” e mais “que, atendendo à finalidade social do ato baixado pela prefeitura, o outorgante convencionou com a mesma na desapropriação amigável do aludido sítio nº 12, tal como o possui e se encontra apresentado na citada planta de loteamento, mediante a indenização de seiscentos e cinco mil cruzeiros (Cr\$ 605.000,00).” (Escritura de fls. 9-verso, cláusulas *j* e *k*).

Consta, ainda, que por circunstâncias desconhecidas do autor, a prefeitura e a Câmara de Vereadores, de então, de comum acordo resolveram doar a aludida área à Caixa Econômica Federal da Bahia, por escritura lavrada no tabelião Marback, em 12 de fevereiro de 1955, no livro 252, fls. 43v, sob o nº 4.566 (doc. de fls. 12/14) com a obrigação de a Caixa “dar início à construção de casas populares, na conformidade do projeto aprovado e constante do processo nº 6.251-54” (letra *j*) — fls. 13v.

III

A matéria da retrocessão, ao ver de Pontes de Miranda, está equivocadamente inserida no Código Civil Brasileiro, art. 1.150, quando deveria estar contemplada na Lei

das Desapropriações, por ser direito público — *Tratado de direito privado*, 2. ed. tomo XIV, p. 172, § 1.612.

Na Lei Provincial nº 57, de 18 de março de 1836, que disciplinava o instituto da desapropriação, cogitou-se, pela primeira vez no direito positivo brasileiro, do direito de *retrocessão*, figura também conhecida como direito de reversão ou direito de reaquisição.

Assinale-se que as palavras retrocessão e reversão têm, na doutrina e na legislação, significação idêntica.

Esse direito está consagrado no Código Civil, art. 1.150, assim expresso:

“A União, o estado, ou o município, oferecerá ao ex-proprietário o imóvel desapropriado, pelo preço por que foi, caso não tenha o destino para que se desapropriou.”

Desde que o bem expropriado não teve o destino para o qual foi desapropriado, é válida a iniciativa do ex-proprietário fazer valer o seu direito de prelação — tal é a norma que se extrai do dispositivo supra.

No caso concreto, vê-se, realmente, que o bem expropriado não teve destino diferente para o qual foi desapropriado.

Mas, por outro lado, vê-se que o proprietário da área expropriada, de comum acordo com a prefeitura e a Câmara Municipal de Salvador, doou a referida área à Fundação da Casa Popular, para fins de edificação de moradias de baixo preço, pela simples importância de Cr\$ 605.000,00.

Extinta a Fundação da Casa Popular, sem conhecimento do ex-proprietário, a prefeitura e a Câmara de Vereadores, espontaneamente, doaram a aludida área à Caixa Econômica Federal da Bahia, com a finalidade de construir casas populares, em obediência ao projeto constante do processo nº 6.251/54.

Ocorre, porém, que já são decorridos mais de 28 anos, sem que até o momento tenha sido cumprido o decreto expropriatório. Encontra-se, portanto, a área expro-

priada completamente abandonada, sem qualquer tipo de moradia, isto é, sem que a donatária tenha, pelo menos, iniciado a construção das referidas casas populares.

Pergunta-se: onde está o prazo dentro do qual o expropriante deve aplicar a coisa expropriada com fim de utilidade pública? Essa aplicação deve ser imediata ou pode ser efetuada em qualquer época? Ficaria ao bel-prazer do poder público ou ele teria prazo determinado para execução?

Nem a lei, nem a doutrina, nem a jurisprudência, no particular, fixou prazo para o cumprimento do ato expropriatório, ou melhor, não há praticamente nenhuma orientação em termos de prazo, dentro do qual se deva efetivar-se o objeto da utilidade pública.

Diante da discussão, ao julgador cabe formular uma resposta para a questão.

A respeito, escreve Seabra Fagundes:

“A falta de limite de tempo para a utilização da coisa expropriada parece-se que se pode invocar, por analogia, o prazo de cinco anos, que o art. 10 estipula para a caducidade da declaração de utilidade pública” (*Rev. de Dir. Administrativo*, v. 43, p. 397/398, 1956).

O prazo para realizar-se a destinação seria, portanto, o prazo de caducidade a que se refere o art. 10 do Decreto-lei nº 3.365/41:

“A desapropriação deverá efetivar-se, mediante acordo ou intentar-se judicialmente dentro de cinco anos, contados da data da expedição do respectivo decreto e findos os quais este caducará.”

Esse prazo deve ser aplicado subsidiariamente ao caso em debate.

Não há dizer que a administração, para aplicação da coisa desapropriada, não está sujeita a prazo. Tal seria uma incoerência repelível no quadro do direito positivo brasileiro.

O não cumprimento do decreto expropriatório, por tempo superior a 28 anos,

como no caso, sem justificativa de espécie alguma, constitui motivo de sobra para admitir-se como válido ao pressuposto da reaqüisição, levando em conta que indubiosamente cessou a utilidade pública. No direito comparado, as informações dão conta de que nos EUA o desapropriante deve fixar um prazo dentro do qual deve começar a se utilizar o bem expropriado e concluir a obra. Transcorrido este período, extingue-se o direito do desapropriante. No Japão, este tempo é fixado em 20 anos.

Desde que a donatária deixou de cumprir a finalidade em face da qual foi declarado o imóvel de utilidade pública, isto é, construção de casas populares na área expropriada, por tempo superior a cinco anos, aplica-se analogicamente o art. 10 do Decreto-lei nº 3.365/41.

Verifica-se, no caso, a impossibilidade da utilização do bem, ou da execução da obra pela Caixa (ofício de fls. 168 e 192), razão pela qual torna-se possível o exercício do direito de retrocessão.

Se a lei não fixou tempo para a efetiva utilização do bem, ao juiz cabe, em face de circunstâncias concretas, adotar critérios de verificação da intenção do poder público em utilizar o imóvel desapropriado.

Merecem destaque os argumentos expostos no recurso apelatório, principalmente no tocante à parte que, assim, se refere:

“Inicialmente, faz-se um decreto de desapropriação para doar-se a área a uma Fundação — entidade de direito privado. Ac depois, transfere-se essa área mediante outra *doação*, que não fora devidamente prevista no diploma legal, com encargo, *que não foi cumprido até agora*, embora o instrumento date de *mil novecentos e cinqüenta e cinco!* (doc. de fls. 12/14).

Decorridos que são longos *vinte e sete anos*, a donatária — que é uma entidade de fins lucrativos, um *banco oficial* — reconhece que não tem condições de cumprir o

encargo e dele manifesta, expressamente, o seu propósito de desobrigar-se.

Enquanto isso, a área que foi sob a aparência legal desapropriada continua inaproveitada — ver fotografias de fls. 144/147 — sem nenhuma finalidade social.” — fls. 221.

Frise-se que a transferência da propriedade na desapropriação está sujeita a uma condição resolutiva. Se o poder público não dá destino certo ao objeto desapossado a desapropriação se resolve.

Expõe sobre o assunto Hélio Moraes de Siqueira em sua obra intitulada *A Retrocessão nas desapropriações*, p. 79:

“(...) cumpre enunciar que procedente é a retrocessão não só quando o poder público altera o destino da desapropriação, pretendendo vender o seu objeto, doá-lo, ou dá-lo em pagamento, como também quando se queda inerte e o mantém simplesmente no seu patrimônio, abstendo-se de usá-lo para o fim de utilidade pública.”

O princípio tem aplicação ao caso, levando em conta que já são decorridos precisamente 28 anos da decretação do ato expropriatório, sem que, até a presente data, tenha a Caixa Econômica iniciado, pelo menos, a construção das casas populares, na área expropriada. Tal circunstância afasta por completo a utilidade ou interesse social para a desapropriação.

Nessa linha de idéias, dou provimento ao recurso, para julgar o pedido procedente, com o retorno do bem expropriado ao expropriatório, de acordo com o art. 1.151 do Código Civil, e mediante a restituição ao município de Salvador da quantia de Cr\$ 605.000,00, acrescida de correção monetária aplicável a partir da criação dos índices da variação nominal da ORTN.

Condeno a Caixa e o município de Salvador, meio a meio, em honorários advocatícios, que arbitro em 20% sobre o valor da causa.

É como voto.

EXTRATO DA ATA

AC nº 82.602-BA (3.209.806) — Rel.: O Sr. Ministro Pedro da Rocha Acioli. Apelantes: Renato S.S. Schindler e cônjuge. Apeladas: Caixa Econômica Federal — CEF e Prefeitura Municipal da Salvador, BA. Advogados: Drs. Raymundo Paraná Ferreira e outros e Hélio Ottoni Porto e outros e Ruth

Maria Bernardes Bendochi Alves e outros e Josaphat Marinho.

Decisão: por unanimidade, julgou-se prejudicada a preliminar e, *de meritis*, deu-se provimento ao apelo dos autores, nos termos do voto do relator. 5.^a Turma, 5.9.83.

Os Srs. Ministros Geraldo Sobral e Sebastião Reis votaram com o Relator. Presidiu o julgamento o Exmo. Sr. Min. Sebastião Reis.