



SEGUNDA TURMA CÍVEL

APELAÇÃO CÍVEL Nº 0801144-36.2019.8.23.0020

APELANTE: MUNICÍPIO DE CARACARAÍ-RR

PROCURADORA: HELAINE MAISE DE MORAES FRANÇA – OAB 262N-RR

APELADOS: ALDINEIDE PAULAIN DE OLIVEIRA e PEDRO EVARISTO DE OLIVEIRA

ADVOGADO: LEANDRO PAULAIN EVARISTO DE OLIVEIRA – OAB 1696N-RR

RELATOR: DES. ALMIRO PADILHA

RELATÓRIO

Trata-se de Apelação Cível interposta pelo MUNICÍPIO DE BOA VISTA-RR em face da Sentença proferida pela Juíza de Direito da Vara da Fazenda Pública de Caracarái, na ação de declaratória de anulação de ato administrativo nº 0801144-36.2019.8.23.0020.

Inconformado com a sentença interpôs este recurso, aduzindo, preliminar de decadência, sob o argumento de que os Apelados interpuseram a ação um dia após o prazo prescricional de 05 (cinco) anos.

No mérito, sustenta, em síntese, que:

a) “... o Decreto foi devidamente publicado, em consonância com a Lei Orgânica promulgada em 20 de junho de 1982, e emendada em 20 de dezembro de 2007;

b) “... os documentos juntados pelos Apelados há dois títulos de aforamento os quais não querem ver cancelados: I) 825/87 - Lote 10 e II) 826/87 - Lote 11, ambos datados de 23.09.1987, tendo como senhorio direto o Município de Caracarái e como enfiteuta o Sr. Francisco Parente da Costa” (EP 261, fl. 06);

c) “Os Apelados compraram tais títulos de aforamento em 04/08/1997, e só reconheceram o contrato em 06/11/2011, porém não houve qualquer comunicação de venda ou opção de compra dada ao senhorio, tampouco o município recebeu laudêmio. Nem sequer a prestação anual (foro) estava sendo paga corretamente” (fl. 07);

d) o contrato de compra e venda é ilegal, uma vez que não foi realizado nos termos legais.

Ao final, requer o conhecimento e provimento do recurso, a fim reformar a Sentença.

Em contrarrazões, os Apelados manifestam-se pela manutenção da Sentença (EP 173).



É o relatório.



SEGUNDA TURMA CÍVEL

APELAÇÃO CÍVEL Nº 0801144-36.2019.8.23.0020

APELANTE: MUNICÍPIO DE CARACARAÍ-RR

PROCURADORA: HELAINE MAISE DE MORAES FRANÇA – OAB 262N-RR

APELADOS: ALDINEIDE PAULAIN DE OLIVEIRA e PEDRO EVARISTO DE OLIVEIRA

ADVOGADO: LEANDRO PAULAIN EVARISTO DE OLIVEIRA – OAB 1696N-RR

RELATOR: DES. ALMIRO PADILHA

VOTO

Presentes os pressupostos de admissibilidade, conheço do presente recurso e passo à análise do mérito.

O recurso não merece provimento.

Conforme o relato o Apelante pleiteia a reforma da Sentença que julgou procedente o pedido autoral declarando a nulidade do Decreto Municipal nº 029/2014, por ausência de observância do devido processo administrativo, contraditório e da ampla defesa.

Da detida análise dos autos, estou convencido de que a Sentença deu a melhor solução à lide e merece ser confirmada pelos seus próprios fundamentos, que adoto como razão de decidir (EP 246):

“(…)

DA PREJUDICIAL DE DECADÊNCIA E PRESCRIÇÃO

De início, não há o que se falar em decadência, tendo em vista que não se busca nos autos a anulação de um negócio jurídico, mas sim de ato administrativo da Prefeitura Municipal de Caracarái.

Quanto à alegação de prescrição, esta não restou caracterizada. Como bem explicitado pelo MP, os atos administrativos são passíveis de prescrição quinquenal, conforme Decreto 20.910/1932. O Decreto nº 029/2014, que é objeto de nulidade nos autos, foi publicado no dia 20/11/2014 (mov. 1.13), não havendo qualquer prova de que as partes foram notificadas da edição do mesmo, bem como do processo que lhe deu origem.

Mesmo que se considerasse o termo inicial da publicação, a data final seria dia 20/11/2019, e não sendo dia útil, prorrogado para o dia, 21/11/2019, data em que ocorreu a propositura da ação (mov. 1.1).



Afasto as prejudiciais de decadência e prescrição.

DO MÉRITO

Da análise dos autos, verifica-se que foi constituída duas enfiteuses em favor do Sr. Francisco Parente da Costa por meio dos Títulos de Concessão de Aforamento expedidos pelo então Prefeito em 23/09/1987 (mov. 1.3 e 1.4), nº 825/87, referente ao lote 10, sob a matrícula n.º 1584 localizado na quadra 2/M4, do patrimônio municipal, e título nº 826/87, referente ao lote 11, sob a matrícula n 1585, localizado na quadra 2/M4, do patrimônio municipal, sendo ambos os lotes de terras registrados no Cartório de Registro de imóveis em nome do Sr. Francisco Parente da Costa, sendo essa a informação até o ajuizamento da ação, conforme certidões de mov. 1.7. Após, a parte autora juntou aos autos recibos de negócio de compra e venda dos referidos lotes 10 e 11, celebrado entre os demandantes e Sr. Francisco Parente da Costa em 04/08/1997 (mov. 1.5).

Contudo, após 27 anos da emissão dos títulos de aforamentos, o Prefeito Enildo Dantas, através do Decreto n. 029/2014 (mov. 1.13), oriundo do processo administrativo nº 001392/13 (1.14 e 1.15), que figurou como requerente o Sr. James Wagner Rodrigues Pereira, declarou o cancelamento dos títulos de aforamentos expedidos em favor do Sr. Francisco Parente, ao argumento de que não foram efetuados os pagamentos dos tributos municipais e, no mesmo ato, deferiu o pedido de licença de ocupação de solo em favor do requerido Sr. James Wagner Rodrigues Pereira.

Em que pese os argumentos dos réus, da análise das provas produzidas nos autos o que se verifica é que houve a declaração indevida do cancelamento dos títulos das enfiteuses, uma vez que se realizou sem que tivesse havido um processo administrativo no qual se propiciasse ampla defesa e contraditório.

Não há como negar a existência do direito real de enfiteuse, conforme os Títulos de Domínio datados de 1987 e o constante registrados nas matrículas dos imóveis de n.1584 e 1585, sendo inquestionável, portanto, que fora conferido domínio útil dos imóveis ao Sr. Francisco, somente sendo cancelado, em tese, em 2014.

Sendo assim, é manifesto que o Decreto Municipal de nº 029/2014, que extinguiu as enfiteuses, teve o condão de repercutir sobre a esfera de interesse do cidadão, seja dos autores que alegam terem adquirido os imóveis, seja dos herdeiros do Sr. Francisco Parente, motivo pelo qual deveria ter sido precedido de prévio procedimento em que se assegurasse o efetivo exercício do direito ao contraditório e à ampla defesa, conforme entendimento sedimentado pelo STF, a despeito da Súmula 473, editada pelo mesmo Excelso Tribunal.

Ao Estado é facultada a revogação de atos que repute ilegalmente praticados; porém, se de tais atos já decorreram efeitos concretos, seu

desfazimento deve ser precedido de regular processo administrativo, em que se mostra de obrigatória observância o respeito ao princípio do contraditório e da ampla defesa.

A partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, foi erigido à condição de garantia constitucional do cidadão, quer encontre na posição de litigante, num processo judicial, quer seja um mero interessado, em um processo administrativo, o direito ao devido processo legal, com os meios e recursos a eles inerentes, contraditório e à ampla defesa. Ou seja, a partir de então, qualquer ato da Administração Pública que tiver o condão de repercutir sobre a esfera de interesses do cidadão deverá ser precedido de prévio procedimento em que se assegure ao interessado o efetivo exercício do direito ao contraditório e à ampla defesa.

Não se discute nos presentes autos sobre a existência e validade do negócio jurídico celebrado, em tese, pelo Sr. Francisco Parente e os autores. De fato, consta nos títulos de mov. 1.3 e 1.4, no item III e VI que o beneficiado ficaria responsável pelo laudêmio de 6% sobre o valor do terreno, construções e benfeitorias, e não poderia alienar, escambar sem prévia licença do senhorio, sob pena de nulidade da transação e extinção do contrato.

Ocorre que, ainda que a ausência de pagamento dos tributos e a proibição de alienação acarretasse a caducidade dos aforamentos, essa extinção deveria respeitar os termos legais para cancelamento do título e sua averbação posterior, o que não ocorreu no presente caso, uma vez que o ato que ensejou o Decreto Municipal de nº 029/2014 foi um processo administrativo de nº 001392/13 formulado pelo requerido James Wagner, pleiteando tão somente a emissão de documento único para regularização dos lotes de terras 10, 11 e 12, não havendo prova da notificação de qualquer interessado.

O Decreto Municipal de nº 029/2014 não foi seguido de nenhum processo administrativo específico da caducidade dos títulos, com a intimação dos interessados, constando apenas a alegação de que os tributos não foram pagos, sem a juntada de qualquer documento comprobatório. Assim encontra-se em análise a validade do ato administrativo proferido no Decreto Municipal de nº 029/2014, como bem pontuado pelo órgão ministerial.

O Município em nenhum momento oportunizou aos autores ou aos herdeiros do Sr. Francisco a oportunidade de demonstrar o pagamento dos tributos ou a validade do negócio jurídico celebrado, cerceando por completo a defesa de qualquer interessado.

Não há como sustentar que houve a intimação dos interessados diante da publicação do Decreto por meio de edital, pois não há prova nos autos que os interessados eram desconhecidos. Em verdade, como não houve processo administrativo específico, o que se vê é que não existiu sequer a tentativa de

notificação, estando o Decreto Municipal de nº 029/2014 completamente viciado.

Nesse sentido, a falta de procedimento administrativo prévio causou prejuízo aos interessados, pois se entendesse que era necessário o pagamento de outros foros, ano a ano, caberia ao Município, antes de tomar qualquer providência tendente a obter a extinção do direito real, instaurar regular processo administrativo para arbitrar o seu valor e notificar o enfiteuta para pagá-lo – observando-se, é claro, os valores não prescritos, vale dizer, dos últimos cinco anos para frente – no prazo legal, sob pena de caracterizar o comisso. Somente após tais providências é que seria possível cogitar-se da extinção das enfiteuses, e não por simples ato administrativo unilateral e eivado de nulidades, conforme ocorreu no caso e aqui se declara.

Nesse sentido, a doutrina da SÍLVIO DE SALVO VENOSA, em seu livro ‘Direito Civil’, sexta edição Atlas, pág.419, ao tratar dos casos de extinção da enfiteuse, afirma: “O comisso é a forma mais importante fixada no artigo. Não decorre de simples inadimplemento. A jurisprudência e a doutrina em uníssono entendem necessária a decisão judicial, permitindo-se a purgação da mora pelo enfiteuta: ‘O enfiteuta pode purgar a mora enquanto não)’. decretado o comisso por sentença”.

Nesses termos:

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DECLARATÓRIA DE NULIDADE DE ATO ADMINISTRATIVO CUMULADA COM OBRIGAÇÃO DE FAZER. CONCESSÃO DE AFORAMENTO. DIREITO REAL CONSTITUÍDO EM FAVOR DO FOREIRO JÁ RECONHECIDO. IMPOSSIBILIDADE DE ALTERAÇÃO DE SUA NATUREZA JURÍDICA. PRESCRIÇÃO. DECRETO MUNICIPAL DE EXTINÇÃO DA ENFITEUSE E DE CANCELAMENTO DO TÍTULO DE PRESCRIÇÃO AFORAMENTO. FALSIDADE DO MOTIVO DO ATO. TÍTULO EXISTENTE E AO QUAL NÃO FOI POSSIBILITA DA FALSIDADE DO MOTIVO DO ATO. TÍTULO EXISTENTE E AO QUAL NÃO FOI POSSIBILITADA A APRESENTAÇÃO PELO INTERESSADO. MANIFESTA VIOLAÇÃO AO CONTRADITÓRIO E À AMPLA DEFESA. PAGAMENTO DE FORO EM PARCELA ÚNICA. INEXISTÊNCIA DE ARBITRAMENTO DO FORO ANUAL. AUSÊNCIA DE INSTAURAÇÃO DE PRÉVIO E REGULAR PROCESSO ADMINISTRATIVO (RE 594.296). DIREITO À PURGAÇÃO DA MORA NÃO ASSEGURADO (SÚMULA 122 DO STF). COMISSO NÃO CARACTERIZADO. NULIDADE DO DECRETO RECONHECIDA. RECONVENÇÃO IMPROCEDENTE. RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO. (TJPR – 5ª C. CÍVEL – 003437-18.2017.8.16.0136 – PITANGA – Rel. Desembargador Nilson Mizuta – Rel. Desig. p/ o Acórdão: Desembargador Carlos Mansur Arida – J. 16.06.2020).

Por tais fundamentos, deve ser declarada a nulidade do Decreto Municipal de nº 029/2014, por ter sido editado pelo Prefeito Municipal sem a observância do devido processo administrativo, contraditório e ampla defesa.

Por fim, cabe explicitar que, reconhecida e declarada à nulidade do ato, pela Administração ou pelo Judiciário, o pronunciamento de invalidade opera *ex tunc*, desfazendo todos os vínculos entre as partes e obrigando-as a reposição das coisas ao *status quo ante*, como consequência natural e lógica da decisão anulatória. Entretanto, a validade ou não do negócio jurídico realizado entre os requerentes e o Sr. Francisco deverá ser objeto de análise administrativa e/ou ação própria.

Por todo o exposto, nos termos da manifestação ministerial, JULGO PROCEDENTES o pedido inicial para declarar a NULIDADE do decreto de nº 029/2014 e, por arrastamento, do processo administrativo de nº 001392/13, por ausência de observância ao devido processo administrativo, ampla defesa e contraditório, com efeitos *ex tunc*, com consequente cancelamento da unificação dos lotes 10, 11e 12 em favor do requerido.

Condeno os requeridos JAMES WAGNER RODRIGUES PEREIRA e J. DE C LIMA WAGNER-ME ao pagamento das custas processuais e despesas processuais, sendo o Município de Caracaraí isento.

Condeno os requeridos JAMES WAGNER RODRIGUES PEREIRA e J. DE C LIMA WAGNER-ME ao pagamento das custas processuais e despesas processuais, sendo o Município de Caracaraí isento”. (EP 246).

No presente caso, observa-se por meio do conjunto probatório dos autos que houve a declaração indevida do cancelamento dos títulos das enfiteuses, uma vez que se realizou sem que tivesse havido um processo administrativo com o devido contraditório e ampla defesa.

Sobre o assunto, transcrevo entendimento jurisprudencial do STF e do TRF4:

“Agravos regimentais no recurso extraordinário com agravos. Servidor público. Exoneração. Observância dos princípios do contraditório e da ampla defesa. Processo administrativo. Necessidade. Repercussão geral. Precedentes. 1. No julgamento do RE nº 594.296/MG, de minha relatoria, o Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento de que os atos da Administração Pública que tiverem o condão de repercutir sobre a esfera de interesses do cidadão devem ser precedidos de prévio procedimento em que se assegure ao interessado o efetivo exercício do direito ao contraditório e à ampla defesa. 2. Agravo regimental não provido”. (ARE 945486 AgR, Relator (a): Min. DIAS)



TOFFOLI, Segunda Turma, julgado em 15/03/2016, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-083 DIVULG 28-04-2016 PUBLIC 29-04-2016) (STF - AgR ARE: 945486 PI - PIAUÍ, Relator: Min. DIASTOFFOLI, Data de Julgamento: 15/03/2016, Segunda Turma, Data de Publicação: DJe-083 29-04-2016)

“PROCESSO ADMINISTRATIVO. DEVIDO PROCESSO LEGAL. VIOLAÇÃO. 1. O direito ao devido processo administrativo ostenta índole constitucional, com assento no art.5º, LV, que assegura aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados sem geral o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes. 2. A Lei nº 9.784/99 dedicou um capítulo exclusivo à motivação, determinando que os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando, entre outras situações, imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções. 3. Não basta o envio de notificação que se limita a indicar a data em que teria se verificado a conduta irregular e a remeter à legislação aplicável, sem especificar os fatos afim de explicitar em que, precisamente, consistiu a infração”. (TRF-4 - AC:50184273120174047205 SC 5018427-31.2017.4.04.7205, Relator: MARGA INGEBARTH TESSLER, Data de Julgamento: 09/07/2019, TERCEIRA TURMA)

Feitas essas ponderações, não verifico fundamento apto à reforma da Sentença.

Destaco, ainda, que a utilização da sentença de 1º. Grau como razão de decidir é aceita pelo STF, sem que isso caracterize violação ao dever de fundamentar, a exemplo: ARE 898634 AgR, Relator Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Segunda Turma, julgado em 28/10/2016, publicado em 17.11.2016.

Por essas razões, conheço do recurso e nego-lhe provimento.

É como voto.

Boa Vista, 04 de outubro de 2023.

Des. Almiro Padilha
Relator



SEGUNDA TURMA CÍVEL

APELAÇÃO CÍVEL Nº 0801144-36.2019.8.23.0020

APELANTE: MUNICÍPIO DE CARACARAÍ-RR

PROCURADORA: HELAINE MAISE DE MORAES FRANÇA – OAB 262N-RR

APELADOS: ALDINEIDE PAULAIN DE OLIVEIRA e PEDRO EVARISTO DE OLIVEIRA

ADVOGADO: LEANDRO PAULAIN EVARISTO DE OLIVEIRA – OAB 1696N-RR

RELATOR: DES. ALMIRO PADILHA

EMENTA

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DESCONSTITUTIVA. DECRETO MUNICIPAL DE EXTINÇÃO DA ENFITEUSE. NULIDADE DO DECRETO MUNICIPAL Nº 029/2014 RECONHECIDA. ANULAÇÃO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 00139213 POR AUSÊNCIA DE OBSERVÂNCIA DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA. SENTENÇA MANTIDA. RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os membros da Segunda Turma da Colenda Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado de Roraima, à unanimidade de votos, **em conhecer do recurso e negar-lhe provimento**, nos termos do voto do Relator, que integra este julgado.

Participaram do julgamento os eminentes Desembargadores Almiro Padilha, Tânia Vasconcelos e Erick Linhares.

Boa Vista - RR, 04 de outubro de 2023.

Des. Almiro Padilha

Relator