



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA PARAÍBA
GABINETE DO DES. OSWALDO TRIGUEIRO DO VALLE FILHO

ACÓRDÃO

APELAÇÃO CÍVEL Nº 0001116-09.2013.815.0611.

Origem : *Comarca de Mari.*
Relator : *Dr. Miguel de Britto Lyra Filho – Juiz de Direito Convocado.*
Apelante : *Nilcélio Antonio de Oliveira.*
Advogado : *Adinaldo de Oliveira Pontes.*
Apelado : *Município de Mari.*
Procurador : *Eric Alves Montenegro.*

MANDADO DE SEGURANÇA. ORDEM DENEGADA. AUSÊNCIA DE DOCUMENTOS INDISPENSÁVEIS À COMPROVAÇÃO DA CERTEZA E LIQUIDEZ DO DIREITO ALEGADO. APELAÇÃO CÍVEL. PRETENSÃO DE OBTENÇÃO DE ALVARÁ PARA CONSTRUÇÃO DE MORADIA. IMÓVEL DOADO PELA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. PREVISÃO NA LEI MUNICIPAL 708/2008. TERMO DE DOAÇÃO. ALEGAÇÃO DE AUSÊNCIA DE PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS LEGAIS PARA RECEBIMENTO DA LIBERALIDADE. VIOLAÇÃO DA REGRA DO *VENIRE CONTRA FACTUM PROPRIUM*. OMISSÃO DO PODER PÚBLICO. ILEGALIDADE. DIREITO LÍQUIDO E CERTO EXISTENTE. SEGURANÇA CONCEDIDA. APELO PROVIDO.

- Em virtude da característica peculiar de certeza e liquidez de seu direito, o autor que se utiliza desse *writ* tem o bônus de obter uma tutela jurisdicional por meio de um procedimento mais célere, especialmente previsto em legislação própria. Por outro lado, possui o ônus de comprovar, de plano, por meio de documentação inequívoca, que tal direito resulta de fato certo, apenas necessitando o caso da adequada interpretação jurídica.

- Evidenciado nos autos que o autor foi contemplado com terreno público, por meio de termo de doação, para construção de moradia própria, com fulcro na Lei Municipal nº 708/2008, resta demonstrada a ilegalidade do ato omissivo do Poder Público em implementar o referido ato administrativo, através da concessão da documentação necessária para o início da edificação.

- A teoria dos atos próprios ou da proibição do *venire contra factum proprium*, aplicável ao direito público, veda que um agente, em momentos distintos, assumam comportamentos diversos e contraditórios entre si, de forma a frustrar as expectativas geradas à parte adversária, agindo em prejuízo deste.

- Ao defender o não preenchimento dos requisitos legais pelo impetrante para recebimento da doação, já perfectibilizada através do termo às fls. 21, o ente municipal demonstra comportamento contraditório que não se pode prestigiar.

- Inobstante reconhecido o direito líquido e certo do impetrante à obtenção dos documentos necessários à edificação de sua moradia, nada obsta que, posteriormente, seja analisado e reconhecido vício insanável que inquiere o ato administrativo de doação do imóvel público, possibilitando, assim, sua retirada do mundo jurídico, bem como os efeitos dele decorrentes, revertendo-se ao patrimônio municipal os terrenos objetos da doação feita pela municipalidade.

VISTOS, relatados e discutidos os presentes autos. **ACORDA** a Segunda Câmara Cível do Tribunal de Justiça da Paraíba em dar provimento ao recurso, nos termos do voto do relator, unânime.

Trata-se de **Apelação Cível** interposta por **Nilcélio Antonio de Oliveira** contra sentença (fls. 46/48) que, ante a ausência de pré-constituição da prova pelo recorrente, nos autos do **Mandado de Segurança** impetrado contra suposto ato ilegal praticado pelo **Prefeito do Município de Mari/PB**, denegou a segurança pleiteada.

Em suas razões (fls.51/53), o apelante afirma ter recebido, por doação do Município de Mai, terreno para construção de casa própria, ato este lastreado pela Lei Municipal nº 708/2008.

Aduz que, em agosto de 2013, requereu junto ao Executivo Municipal, a documentação necessárias à construção de sua moradia, contudo, não obteve qualquer resposta sobre o seu pleito.

Consigna que o entendimento adotado pela sentença vergastada não merece prosperar, posto que, ao tempo em que realizada a doação pelo Município, já havia comprovado junto à Secretaria de Bem Estar Social não ser possuidor de outro imóvel.

Por fim, pugna pelo conhecimento e provimento do recurso, com a concessão da segurança perseguida.

A parte impetrada apresentou contrarrazões (fls. 59/61).

O Ministério Público, por meio de sua Procuradoria-Geral de Justiça, ofertou parecer (fls. 66/69), manifestando-se pelo provimento do recurso, ressaltando que a pretensão do impetrante encontra arrimo legal.

É o relatório.

VOTO.

Primeiramente, cumpre registrar o preenchimento dos requisitos de admissibilidade recursal, motivo pelo qual passo à análise de seus argumentos.

Trata-se de Mandado de Segurança impetrado por Nilcélio Antonio de Oliveira em face do Município de Mari, pretendendo a expedição de alvará de construção de imóvel em lote de terreno, objeto de doação a título gratuito pela Prefeitura de Mari. O juízo *a quo* denegou a segurança, considerando que o autor não teria demonstrado, de plano, o preenchimento dos requisitos previstos em lei para recebimento do imóvel doado.

Entretanto, a meu ver, a sentença merece reforma.

Conforme se afere dos autos, a Lei Municipal nº 708/2008, editada em 24 de dezembro de 2008, autorizou o Poder Executivo a doar terrenos públicos a famílias de baixa renda, bem como aos servidores públicos municipais que não possuísem casa própria.

Nesta trilha, estatui o art. 5º da supracitada norma:

“A doação autorizada por esta Lei, destina-se a construção de casas populares para pessoas carentes residentes neste Município, bem como aos servidores municipais que não possuam casa própria, para que construam com recursos próprios ou de quaisquer programas dos Governos Municipal, Estadual ou Federal”

Observa-se, outrossim, que o impetrante fora beneficiado com um terreno pela edilidade, consoante se observa do termo de doação anexado às fls. 21.

Como é sabido, o remédio constitucional utilizado pelo apelante tem a finalidade de salvaguardar direito, certo e incontestável, ameaçado ou violado por ato manifestamente ilegal e abusivo de autoridade pública.

Em virtude da característica peculiar de certeza e liquidez de seu direito, o promovente que se utiliza desse *writ* tem o bônus de obter uma tutela jurisdicional por meio de um procedimento mais célere, especialmente previsto em legislação própria. Por outro lado, possui o ônus de comprovar de plano, por meio de documentação inequívoca, que resulta de fato certo, apenas necessitando da adequada interpretação jurídica.

No caso veiculado na inicial, em que pesem os judiciosos argumentos tecidos pela douta juíza sentenciante, entendo que a prova trazida ao caderno processual se revela suficiente ao deferimento da pretensão autoral.

Isso porque, uma vez realizada a doação do terreno pelo Município, como ocorreu *in casu*, é de rigor a outorga dos documentos necessários à construção da casa, nos termos da legislação de regência.

Destarte, eventuais irregularidades existentes no procedimento de doação, tais como o preenchimento dos requisitos legais para a concessão da benesse, deveriam ter sido observadas em momento oportuno, sendo defeso à Administração negar a construção da casa, após concedido o termo de doação.

Importante ressaltar que não há nos autos qualquer indício de que a edilidade tenha tencionado anular as referidas doações, realizadas à luz da Lei nº 708/2008, de forma que a omissão da administração não pode ser considerada como exercício de poder de autotutela.

Resta evidente, dessa forma, que, se o ente público conferiu a doação ao apelante, nos termos da Lei 708/2008, reconheceu o direito à construção da moradia, devendo providenciar toda a documentação pertinente.

Em casos como o presente, impera a teoria dos atos próprios ou da proibição do *venire contra factum proprium*, o qual veda que um agente, em momentos distintos, assuma comportamentos diversos e contraditórios entre si, de forma a frustrar as expectativas geradas à parte adversária, agindo em prejuízo deste.

A propósito, Gladston Mamede exterioriza esclarecedores ensinamentos sobre o tema:

“O comportamento contraditório não é probo, nem revela boa-fé, em termos objetivos (independente do dolo) ou subjetivos (considerado o desiderato do agente). Por isso não se permite que a parte aja contra ato seu, anterior, procurando beneficiar-se ilegitimamente do que fez, adotando postura incompatível, paradoxal, com a ação anterior. (...) a ação que se sustenta na contradição, na incoerência,

*é ilícita, na medida em que enreda o negócio num paradoxo que vitimaria a parte contrária e beneficiaria aquele que, juridicamente, é responsável pelo que se fez ou deixou de fazer.” (MAMEDE, Gladston. *Direito empresarial brasileiro*. v. 5: Teoria Geral dos Contratos. São Paulo: Atlas, 2010. p. 83-85).*

Portanto, ao defender o não preenchimento dos requisitos legais pelo impetrante para recebimento da doação, já perfectibilizada através do termo às fls. 21, o ente municipal demonstra comportamento contraditório que não se pode prestigiar.

Acerca da aplicação do referido postulado, típico das relações privadas, ao Direito Público, assim se manifestou o Superior Tribunal de Justiça:

“PROCESSUAL CIVIL - RECURSO ESPECIAL - AGRAVO DE INSTRUMENTO - IMPUGNAÇÃO AO VALOR DA CAUSA - PRAZO DA FAZENDA PÚBLICA - NECESSIDADE DE PERÍCIA.

1. A interpretação sistemática do art.188 c/c art.261, CPC, impõe a conclusão de que o prazo deferido à Fazenda Pública para formular incidente de impugnação ao valor da causa é abrangido pela contagem em quádruplo.

2. O art.188, CPC, afirma que se contará em quádruplo o prazo para contestar, quando a parte for a Fazenda Pública. O art. 261, CPC, prescreve que o réu poderá impugnar, no prazo da contestação, o valor atribuído à causa pelo autor. O incidente de impugnação ao valor da causa tem prazo de exercício serviente ao homólogo lapso para contestar. Se a Fazenda Pública tem o necessário e justo privilégio de contestar no prazo quádruplo, o ato de impugnação deverá ser manifestado em idêntico intervalo. Imaginar diversamente é quebrar o paralelismo das formas e a lógica da técnica processual prestigiada no CPC.

3. O juiz é soberano, desde que motivadamente, para decidir acerca da pertinência de realização de prova pericial, especialmente quando se tratar de incidente de impugnação ao valor da causa, por definição sumário e expedito.

4. Na espécie, como salientado no decisório de primeiro grau, o valor da causa foi elevado em razão do pedido deduzido na inicial, consistente na condenação do Município em quantia expressiva. O valor primitivo da causa era uma fração do quantum postulado a título ressarcitório contra a Fazenda Pública.

5. A agravante foi alcançada por sua própria conduta anterior.

Venire contra factum proprium, como bem definiram os antigos romanos, ao resumir a vedação jurídicas às posições contraditórias.

Esse princípio do Direito Privado é aplicável ao Direito Público, mormente ao Direito Processual, que exige a lealdade e o comportamento coerente dos litigantes. Essa privatização principiológica do Direito Público, como tem sido defendida na Segunda Turma pelo Min. João Otávio de Noronha, atende aos pressupostos da eticidade e da moralidade.

6. Não poderia a agravante, sob o color de uma perícia, desejar o melhor dos dois mundos. Ajuizar ações é algo que envolve risco (para as partes) e custo (para a Sociedade, que mantém o Poder Judiciário). O processo não há de ser transformado em instrumento de claudicação e de tergiversação. A escolha pela via judiciária exige de quem postula a necessária responsabilidade na dedução de seus pedidos.

Agravo regimental improvido.”

(AgRg no REsp 946.499/SP, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 18/10/2007, DJ 05/11/2007, p. 257)

Logo, em uma análise sumária do caso ora posto, diante da expressa vedação ao comportamento contraditório que importe em frustração da legítima confiança despertada no recorrente, vejo que se reveste de liquidez e certeza o direito do insurgente.

Noutro vértice, conforme acertadamente pontuado pelo *Parquet*, inobstante reconhecido o direito líquido e certo do impetrante à obtenção dos documentos necessários à edificação de sua moradia, nada obsta que, posteriormente, seja analisado e reconhecido vício insanável que inquiere o ato administrativo de doação do imóvel público, possibilitando, assim, sua retirada do mundo jurídico, bem como os efeitos dele decorrentes, revertendo-se ao patrimônio municipal os terrenos objetos da doação feita pela municipalidade.

Por oportuno, transcrevo excerto do parecer do Ministério Público, integrando-o à presente decisão como razões de decidir:

“é necessário assentar que a medida que opinamos seja concedida não é irreversível, até mesmo porque não se analisou por meio deste processo a questão da ilegalidade/imoralidade/inconstitucionalidade do ato administrativo de doação de imóvel público em si. Assim, a concessão da presente ordem não impede que no futuro, caso demonstrado em procedimento

cível ou criminal adequado que a parte impetrante não preencha qualquer dos requisitos previstos na Lei 708/2008, inclusive o da “ausência de propriedade de outro imóvel”, venha a sofrer as consequências cabíveis, até mesmo a retomada do terreno, sendo certo que nele construirá por sua conta e risco”. (fls. 68)

Por tudo o que foi exposto, em estrita consonância com o parecer ministerial, **DOU PROVIMENTO** à Apelação Cível para conceder a segurança pleiteada.

Outrossim, determino a extração e remessa de cópias dos presentes autos para o Ministério Público para a análise quanto à eventual necessidade de instauração de Inquérito Civil Público ou mesmo de ajuizamento de Ação Direta de Inconstitucionalidade, a fim de apurar os fatos narrados nos presentes autos, considerando que:

a) a doação de imóveis pertencentes à Administração Pública deve obedecer a pormenorizadas exigências, tais como, desafetação do uso público, justificando-se, em geral, pela destinação social que o donatário deverá conceder à localidade e, ainda, devendo obedecer aos princípios de legalidade, **impressoalidade**, moralidade, publicidade, eficiência e segurança jurídica;

b) a concessão a determinados cidadãos do privilégio de receber terrenos públicos, ainda que sob a justificativa de promoção de uma atividade de relevo para a coletividade ou mesmo da função pública que desempenha, porém sem haver publicamente quaisquer critérios objetivos de escolha dos beneficiários, aparenta violação à faceta da impressoalidade que se atrela à igualdade, ou seja, àquela que determina que a Administração deve dispensar um tratamento igualitário para todas as pessoas, vedando os favorecimentos pessoais.

É COMO VOTO.

Presidiu a sessão o Exmo. Des. Abraham Lincoln da Cunha Ramos. Participaram do julgamento, o Exmo. Dr. Miguel de Britto Lyra Filho, juiz convocado em substituição ao Exmo. Des. Oswaldo Trigueiro do Valle Filho, o Exmo. Dr. Onaldo Rocha de Queiroga, juiz convocado em substituição a Exma. Desa. Maria das Neves do Egito de Araújo Duda Ferreira e o Exmo. Des. Abraham Lincoln da Cunha Ramos. Presente ao julgamento, a Exma. Dra. Lúcia de Fátima Maia de Farias, Procuradora de Justiça. Sala de Sessões da Segunda Câmara Especializada Cível do Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba, João Pessoa, 27 de outubro de 2015.

Miguel de Britto Lyra Filho
Juiz Convocado Relator