— Efetivada a desapropriação, com a imissão liminar na posse (Decreto-lei nº 3.365/41, art. 15), a partir daí já podem ocorrer as causas da retrocessão: a) desvio de finalidade, quando ao bem expropriado é dado destino de interesse privado e não público; b) abandono, quando ao bem expropriado a expropriante não dá qualquer destinação; c) afetação parcial, quando, implantadas as obras públicas, sobram áreas remanescentes, a que não se deu a destinação prevista.

— Não há, no direito positivo brasileiro, lei que fixe prazo dentro do qual o bem expropriado deve ser utilizado pela entidade-expropriante.

— A ação de retrocessão, ação real não está sujeita à prescrição qüinqüenal do Decreto nº 20.910, de 1932, mas ao da reivindicatória, observado o prazo do usucapião extraordinário (Código Civil, art. 177, c/c o art. 550). A prescrição da ação de retrocessão, nas hipóteses de abandono e de afetação parcial, começa a correr a partir do momento em que o expropriante abandona, inequivocamente, o propósito de dar ao imóvel a destinação de utilidade pública.

— Tratando-se de desapropriação do remanescente em decorrência do direito de extensão, não tem o expropriado direito de retrocessão, no caso de ficar o mesmo remanescente em disponibilidade após a execução da obra. A retrocessão, nessa hipótese, só tem lugar se o imóvel, na sua integralidade, não for aproveitado.

— Área remanescente destinada à proteção e conservação de represa. Em caso assim, só prova cabal no sentido de que teria o poder público abandonado o propósito de dar a esse remanescente a destinação de utilidade pública é que justificaria a retrocessão.

TRIBUNAL FEDERAL DE RECURSOS

União Federal e Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco *versus* Antônio Pedro de Oliveira e outros
Apelação Cível nº 66.724 — Relator: Sr. Ministro Carlos Mario Velloso

ACÓRDÃO

Vistos e relatados os autos, em que são partes as acima indicadas.

Decide a Quarta Turma do Tribunal Federal de Recursos, por unanimidade, dar provimento ao apelo, nos termos do relatório e notas taquigráficas anexas, que ficam

fazendo parte integrante do presente julgado.

Custas, como de lei.

Brasília, 19 de março de 1984. *Carlos Mário Velloso,* Presidente e Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Carlos Mário Velloso: Antônio Pedro de Oliveira, Juvenila de Oliveira, Jaci de Oliveira Couto, Vicente Ferreira Filho e Filomena Ferreira de Oliveira ajuizaram ação de retrocessão contra a União Federal e a Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco (Codevasf), alegando, em síntese, que, juntamente com sua mãe, Filomena Maria de Jesus, foram desapropriados, para a formação da represa de Três Marias, em 1760, 5.490ha, no lugar denominado Fazenda S. João, Município de Morada Nova-MG. Iniciada a ação expropriatória pela União Federal, em 1959, até a presente data não teve ela seu desfecho final, com pagamento dos restantes 20% da indenização, ficando os humildes proprietários em verdadeira penúria financeira. Depois de inundadas as terras, verificou-se que a área expropriada era excessiva, com uma sobra de mais de 12.000 ha. Da Fazenda São João do Curralinho, pertencente aos autores, houve uma sobra de aproximadamente 80 alqueires, a que não foi dada, por desnecessária, a destinação específica da desapropriação. Requereram os autores a devolução da área inaproveitada, mediante o pagamento em proporção do remanescente pelo preço da avaliação realizada na época, já que, de acordo com a legislação em vigor, a doutrina e a jurisprudência, o imóvel desapropriado não pode ser utilizado em finalidade diferente da prevista no decreto de utilidade pública e levando-se em conta, também, que o restante do preço não foi pago, após decorridos quase 20 anos.

Contestou a União Federal (fls. 18-19), argüindo, em preliminar, carecerem os autores de ação, por estarem prescritas suas dívidas passivas, nos termos do Decreto nº 20.910, de 6 de janeiro de 1932, art. 1º. Diz, ainda, que os autores não comprovaram sua legitimidade para a causa, positivando que foram eles os desapropriados. No mérito, sustentou que a ação expropriatória ainda não atingiu o seu término por culpa dos expropriados e que à área foi dada destinação específica, devendo, por isso, ser julgada improcedente a ação.

Contestou, também, a Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco (Codevasf) (fls. 86-91), argüindo, preliminarmente, a carência da ação, por *prescrição*, e esclarecendo que a área foi expropriada com base no Decreto nº 39.684/56, estando o respectivo processo em tramitação perante a 3ª Vara da Justiça Federal, Seção de Minas Gerais, ficando as terras sob a guarda e administração da então Comissão do Vale do São Francisco. Posteriormente, em virtude de lei, a área foi incorporada ao patrimônio da Suvale e, a seguir, ao da Codevasf, cujo capital é exclusivo do Tesouro, com aplicação das disposições do Decreto nº 20.910/32. Diz mais que, tratando-se de ação real, o prazo para a reivindicação é aquele do art. 177 do Código Civil, motivo por que está prescrita a ação. No mérito, sustenta que não houve desvirtuamento do objeto da desapropriação, tendo em vista que a área remanescente destina-se à proteção do reservatório, onde foram construídos o Posto de Indaiá de Baixo, aterros, estradas vicinais e residências para os servidores que operam as balsas, além da preservação da cobertura florestal. Ademais, os terrenos remanescentes, que os autores estão a pleitear, foram incluídos na desapropriação a pedido dos próprios autores. Sustenta, finalmente, que, à vista do tempo decorrido, operou-se o usucapião em favor da União Federal.

Foi feita prova pericial (laudo de fls. 139-145).

Sobreveio, ao cabo, a sentença (fls. 212-9), que julgou procedente a ação, condenadas as rés no pagamento das custas, emolumentos do perito e honorários advocatícios de 20% sobre o valor da causa. Determinou a subida dos autos, para o reexame obrigatório.

Argumentou:

"Trata-se de uma ação de retrocessão movida por Antônio Pedro de Oliveira e outros contra a União Federal e a Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco

(Codevasf) com objetivo de receberem de volta a área remanescente do que lhes foi desapropriado e não aproveitado especificamente, mediante o pagamento em proporção do preço da avaliação realizado na época.

Não se trata, conforme sustentam as RR., de reivindicar qualquer área, hipótese vedada pelo direito positivo, mas de reaver bem desapropriado com uma finalidade e não devidamente utilizado.

A preliminar de prescrição é inconsistente, vez que o processo expropriatório pela União por culpa do poder público e não dos expropriados ainda não teve fim.

Enquanto não pago o preço fixado judicialmente não há falar-se em propriedade do poder público, pois este somente se transfere com o *registro* da Carta de Incorporação.

Ora, se não pagos os 20% restantes, a Carta não foi expedida e logicamente não registrada e, portanto, não incorporada definitivamente no patrimônio do poder público.

Em decorrência, estando ainda o processo expropriatório em curso não se pode cogitar de prescrição, eis que o termo inicial desta somente se firmará a partir do término do processo expropriatório, com o pagamento integral e registro da Carta de Incorporação.

Por outro lado, a certidão de fls. 9 joga por terra a segunda preliminar argüida pela União, pois ali se comprova que os autores tiveram seus bens expropriados.

Por fim, não se tratando de ação fundada em domínio (reivindicatória) mas de ação de retrocessão, onde se discute apenas o desvio ou ausência de finalidade, inaplicável se torna, como pleiteia a Codevasf a aplicação do disposto no art. 177 do Código Civil.

Frise-se, ainda, por elementar princípio de eqüidade, que a prescrição aquisitiva não opera em favor do poder público, face a insuscetibilidade de usucapião de seus bens. Ademais, o expropriado nunca foi desapossado.

Além disto, restou provado que a imissão concedida no processo expropriatório foi apenas simbólica; que os autores, máxime Jacy de Oliveira, permaneceram na área, consoante se colhe do laudo pericial de que passo a ocupar.

Afirma o Sr. Perito que apenas uma parte insignificante da área descrita na inicial está sendo aproveitada, com a construção de duas casas junto ao porto de embarque (quesito I — fls. 141).

Esclarece ainda o laudo oficial que em toda área, por todo este espaço de tempo, a Codevasf apenas fez construir na área duas casas e um aterro de 400 m de extensão. Nada mais (fls. 145).

Ora, consoante o decreto de utilidade pública, a desapropriação visou a construção da barragem de Três Marias e obras conexas. Formada a bacia de acumulação, é evidente a necessidade de obras complementares, inclusive no sentido da proteção da represa.

Estas obras complementares, entretanto, cingem-se à proteção da represa, sua segurança, integridade etc. Fora disto, há evidente desvio de finalidade, com jactura para o expropriado que se vê desapossado de um bem não aproveitado consoante os dizeres legais.

Na verdade, na área em apreço não houve qualquer utilização, salvo as minguadas obras feitas pela Codevasf. E a melhor prova disto, conforme ressalta o memorial de fls. e fls. é que o expropriado, decorridos mais de 20 anos, continua de posse da área, vez que a Codevasf não lhe deu destinação.

Houve, como doutrinariamente se explica, a 'tredestinação' do bem, caracterizado pelo mau emprego (aliás, *in casu*, nem mau nem bom emprego houve; simplesmente não se utilizou) do bem expropriado.

Preleciona, com efeito, o preclaro Caio Tácito ser a finalidade 'elemento permanente de vinculação dos atos administrativos', e sua inobservância configura um vício peculiar: o desvio de poder ou finalidade.

Comprovado que o administrador extravasou do limite balizado pela Lei, e, ao invés de servir do interesse público 'qualificado da norma do direito, serviu-se dela para, sob a capa de legitimidade formal, realizar um objetivo não querido pelo legislador, o

respeito à supremacia da Lei impõe o desfazimento do ato...'

Este desvio de finalidade, ou fim, funda-se na inexistência ou falsidade dos motivos, ocorrente, *in casu*, a primeira hipótese, visto que a área, após mais de 20 anos, continua em poder do expropriado, sem que até hoje o poder público tenha encontrado um 'modo' de utilizá-la.

Por não haver-lhe dado o destino declarado no ato expropriatório, impõe-se ao expropriante devolução do bem, mediante a repetição do valor indenizatório, pago parcialmente" (...) (fls. 215-9).

Apelaram a União Federal e a Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco (Codevasf) (fls. 221-4), alinhando, basicamente, os mesmos argumentos das contestações de fls. 18-9 e 86-91. Manifestaram sua inconformidade com a afirmação contida na referida sentença de que o processo de desapropriação não terminou por culpa da União-expropriante e que não há falar-se em propriedade do poder público, enquanto não pago preço fixado judicialmente, eis que o domínio só se transfere com o registro da carta de incorporação. Argumentam que seria o caso de concluir-se que a ação de retrocessão só teria cabimento quando consumada a desapropriação, com o registro referido pela sentença. Pedem a reforma da r. sentença.

Responderam os apelados (fls. 226-9).

Nesta egrégia Corte, oficiou a ilustrada Subprocuradoria-Geral da República às fls. 242-6, sustentando a ilegitimidade dos autores tanto para a propositura da ação, como para os objetivos almejados e o descabimento da retrocessão, ante a realização de parte substancial da obra pública. Concluiu por opinar no sentido de que seja dado provimento ao apelo.

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Carlos Mário Velloso (Relator): Examino, primeiro que tudo, a preliminar de prescrição da ação de retrocessão.

Autores de nomeada sustentam que a ação de retrocessão está sujeita ao prazo de prescrição de cinco anos previsto no art. 1º, do Decreto nº 20.910, de 1932 (Meirelles, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*, 8. ed., Rev. dos Tribs., 1981, p. 590; Bandeira de Mello, Celso Antônio. Apontamentos sobre a desapropriação no direito brasileiro. *RDP*, 23/29; Silva, Moacir Antônio Machado da. A retrocessão no direito brasileiro. UnB, 1979. p. 126-7, Dissertação de mestrado). O Supremo Tribunal Federal assim também já decidiu (RE n.os 42.214-SP e 45.437-SP, relatados pelo Ministro Ribeiro da Costa. Aud. de publ. de 16.12.59 e 3.5.61).

Para aqueles que entendem, como Hely Lopes Meirelles e Celso Antônio Bandeira de Mello, que a ação de retrocessão é uma ação pessoal (Meirelles, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*, p. 590; Bandeira de Mello, Celso Antônio. Apontamentos sobre a desapropriação no direito brasileiro. *RDA*, 23-29), é natural que advoguem a aplicação da prescrição qüinqüenal do Decreto nº 20.910, de 1932, na ação de retrocessão.

Para nós, todavia, que sustentamos o caráter real da ação de retrocessão, não podemos admitir a prescrição qüinqüenal. É que, sabemos, não incide, nas ações reais, a prescrição qüinqüenal estabelecida em favor da União, estados, municípios e suas autarquias (TFR AC nº 29.394-RJ, rel. Min. Aldir Passarinho; TFR AC nos 42.458-SP e 76.727-RJ, rel. Min. C. M. Velloso; STF-ERE nº 75.942-PE, rel. Min. Aliomar Baleeiro, *RTJ*, 74/421; ERE nº 63.833-RS, rel. Min. Eloy da Rocha, *RTJ*, 61/384). O prazo prescricional da ação de retrocessão seria, então, o da reivindicatória, observado o prazo do usucapião extraordinário (Código Civil, art. 177, c/c o art. 550).

Moacir Antônio Machado da Silva dá notícia de que Marienhoff e Canasi (Marienhoff, Miguel S. De la retrocesión. *Tratado de derecho administrativo*, 1973, v. 4, p. 397; Canasi, José. *La retrocesión en la expropriación publica*, 1964, p. 115), porque entendem que o direito de reversão é um direito real, propugnam pela aplicação do prazo de prescrição da reivindicatória. Com apoio em Manuel Maria Diez (*Derecho administrativo*, 1969, p. 306), Machado da Silva diver-

ge desse entendimento, por isso que o bem já integra o domínio do Estado; então, não seria possível a aplicação, no caso, das disposições referentes ao usucapião. Daí porque Machado da Silva, não obstante sustentar que o direito de retrocessão não é direito pessoal, mas direito potestativo, concluir que a ação ordinária de retrocessão está sujeita ao prazo de prescrição de cinco anos do Decreto nº 20.910/32 (Silva, Moacir Antônio Machado da. *A retrocessão no direito brasileiro*. p. 126-7). O argumento, *data venia*, prova demais. Se a ação de retrocessão é ação real, a ela não se aplica a prescrição qüinqüenal do Decreto nº 20.910, de 1932, é pacífico na doutrina e na jurisprudência. De outro lado, não é desarrazoado afirmar que, no momento em que a entidade expropriante deu à coisa desapropriada destino que não de interesse público, tornou-se questionável o seu domínio, que, a partir daí, só se justificaria pela prescrição aquisitiva, que correria, inclusive, em favor do terceiro que teria recebido o bem.

Acrescente-se, ao cabo, que não seria possível estender a prescrição qüinqüenal do Decreto nº 20.910, de 1932, à ação de retrocessão, que é ação real, quando é pacífica a doutrina e a jurisprudência no sentido de que a ação real não está sujeita a esse prazo prescricional. A interpretação extensiva, no caso, não se justificaria, ainda mais quando ela é altamente prejudicial ao desapropriado. De se invocar, por oportuno, no ponto, a lição de Washington de Barros Monteiro, no sentido de que "é de se advertir que na matéria em exame (prescrição) as disposições são sempre de aplicação estrita, não comportando interpretação extensiva, nem analogia; a exegese será sempre restritiva. Na dúvida, deve julgar-se contra a prescrição, meio talvez antipático de extinguir-se a obrigação" (*Curso de direito civil*. Saraiva, 1962. p. 303).

II

Fixado em 20 anos o prazo prescricional da ação de retrocessão, na forma do disposto no art. 177, c/c o art. 550, ambos do Código Civil, só por isto seria de ser afastada a preliminar argüida. É que a expropriante foi imitida na posse dos bens no ano de 1959, inaugurada a obra — a barragem e o lago das Três Marias — em 1960, ajuizada foi a presente ação em dezembro de 1977.

Mas há mais.

III

A sentença afastou a argüição de prescrição ao seguinte argumento (fls. 216):

"A preliminar de prescrição é inconsistente, vez que o processo expropriatório pela União, por culpa do poder público e não dos expropriados, ainda não teve fim.

Enquanto não pago o preço fixado judicialmente não há falar-se em propriedade do poder público, pois este somente se transfere com o *registro* da Carta de Incorporação.

Ora, se não pagos os 20% restantes, a Carta não foi expedida e logicamente não registrada e, portanto, não incorporada definitivamente no patrimônio do poder público.

Em decorrência, estando ainda o processo expropriatório em curso não se pode cogitar de prescrição, eis que o termo inicial desta somente se firmará a partir do término do processo expropriatório, com o pagamento integral e registro da Carta de Incorporação" (...) (fls. 216).

A sentença ficou contraditória, no ponto, *data venia*.

De feito.

Diz a sentença que "estando ainda o processo expropriatório em curso não se pode cogitar de prescrição, eis que o termo inicial desta somente se firmará a partir do término do processo expropriatório..."

Em verdade, comanda o instituto da prescrição o princípio da *actio nata*. Vale dizer: enquanto não nasce o direito à ação, a prescrição não corre (RE nº 84.697-MT, rel. Min. Leitão de Abreu, *RTJ*, 91/520).

A sentença, vimos de ver, afirma que o termo inicial da prescrição é o "término do processo expropriatório". Ora, se a própria sentença esclarece, como premissa, que esse processo ainda não terminou, força é convir, então, que não teria nascido para os autores o direito à ação de retrocessão. Na lógica da sentença, de conseguinte, os autores se-

riam carecedores da ação, mesmo porque esta, a ação de retrocessão, tem como pressuposto a desapropriação (Código Civil, art. 1.150).

IV

A questão, ao que penso, não pode, *data venia,* ser equacionada na forma como a colocou o eminente Dr. Juiz *a quo.*

A sentença final na ação de desapropriação é mesmo a do art. 29 do Decreto-lei nº 3.365/41 (Pontes de Miranda, *Tratado do direito privado,* v. 14, p. 249-51). Quer dizer, a ação de desapropriação chega ao seu final com o pagamento ou a consignação do preço, quando é expedido em favor do expropriante o mandado de imissão na posse, valendo a sentença como título hábil para a transcrição no registro de imóveis. Até o pagamento do preço, o expropriante pode, inclusive, desistir da desapropriação, sujeitando-se a composição de perdas e danos (RE nº 73.594, *RTJ,* 63/510; RE nº 81.095-SP, *RTJ,* 77/569).

Perfilho o entendimento de Pontes de Miranda, que é, aliás, o predominante na doutrina e na jurisprudência.

Então, no caso, a ação de desapropriação dos terrenos necessários à formação do reservatório das Três Marias não terminou, ainda.

Isto, entretanto, não teria, no caso, a relevância que lhe emprestou a sentença recorrida.

V

Certo é que a União Federal foi imitida na posse dos bens desde o ano de 1959. Também é certo que a monumental obra — a barragem e o lago das Três Marias — foi concluída no ano de 1960, 17 anos antes do ajuizamento desta ação (fls. 2v.).

Sustento que a ação de retrocessão tem como pressuposto, é verdade, a desapropriação dos bens (Código Civil, art. 1.150). Todavia, isto não quer dizer, não obstante a opinião contrária de Seabra Fagundes (*Da desapropriação no direito brasileiro,* 1942. p. 349, nº 477), que seria pressuposto da retrocessão o término da ação de desapropriação, entendido esse término na forma do acima exposto: pagamento ou consignação do preço, com a expedição do mandado de imissão na posse e transcrição da sentença no registro de imóveis (Decreto-lei nº 3.365/41, art. 29).

Efetivada a desapropriação, com a imissão liminar na posse (Decreto-lei nº 3.365/41, art. 15), a partir daí já podem ocorrer as causas da retrocessão: a) desvio de finalidade, quando ao bem expropriado é dada destinação que não corresponde a um fim de necessidade ou utilidade pública ou de interesse social; b) abandono, quando ao bem expropriado a entidade expropriante não dá qualquer destinação; c) afetação parcial, quando, implantadas as obras públicas, sobram áreas desapropriadas, remanescentes a que não se deu a destinação prevista.

Imitida a expropriante na posse dos bens (Decreto-lei nº 3.365/41, art. 15), dando-se a ocorrência da causa de retrocessão posta sob *a,* supra — desvio de finalidade, com o emprego do bem expropriado em fim não qualificado em lei, ou com a transferência da coisa expropriada para particular — já é possível o ajuizamento da ação ordinária de retrocessão. Tendo-se, então, o *actio nata,* começa a correr a prescrição.

VI

A questão fica mais difícil, todavia, quando se tem uma ação de retrocessão com base nas causas postas sob *b* e *c,* suso: abandono e afetação parcial.

É que, nesses casos, torna-se necessário aguardar o transcurso de um certo prazo dentro do qual a expropriante daria ao bem expropriado destino de interesse público. No direito francês, esse prazo é de cinco anos (Decreto nº 58.997, de 1958, art. 54); no direito italiano, 10 anos (Lei de 25.6.1865, art. 63); no direito espanhol, sete anos, devendo o interessado, vencidos cinco anos, notificar a administração de que irá exercer o direito de retrocessão (Regulamento de 26.4.57, art. 64). No Brasil, não há lei que fixe prazo dentro do qual a expropriante utilizará o bem expropriado. Seabra Fagun-

des é de opinião que se deva aplicar, por analogia, o prazo do art. 10 do Decreto-lei nº 3.365/41. Escreve o eminente tratadista: "477. À falta de limite de tempo para utilização da coisa expropriada parece-nos que se pode invocar, por analogia, o prazo de cinco anos, que o art. 10 estipula para a caducidade da declaração de utilidade pública.

Há uma certa identidade de efeitos entre a caducidade e a retrocessão, o que leva Roberto Lucifredi a identificar os dois conceitos (*Le prestazioni di cose*, p. 173 e 274)" (*Da desapropriação no direito brasileiro*, 1942. p. 349, nº 477).

Sérgio Ferraz, em livro que escreveu em 1970 (*Desapropriação — indicações de doutrina e de jurisprudência*, Rio, 1970. p. 94-5), indica outros autores que comungam do entendimento de Seabra Fagundes: Manoel Ribeiro (*Direito administrativo*. v. 2, p. 245) e Noé Azevedo (Parecer, *RT*, 193/34). O Tribunal Federal de Recursos, na AC nº 82.602-BA, relator o Ministro Pedro Acioli, decidiu, através de sua Quinta Turma, que "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". Deu-se provimento, então, ao recurso, "a fim de ser revertido o imóvel ao ex-proprietário pelo preço por que o fora desapropriado, devidamente corrigido de acordo com a variação nominal da ORTN" (Jurisp. do TFR, *Lex Editora*, 24/101).

Pontes de Miranda diverge do entendimento de Seabra Fagundes. Leciona que, "antes do qüinqüênio pode manifestar-se a violação do destino e após ele pode ainda não se ter produzido" (*Tratado de direito privado*, 1955, v. 14, p. 173).

Ebert Chamoun também não concorda com a aplicação analógica do art. 10 do Decreto-lei nº 3.365/41. Após citar a lição de Seabra Fagundes, a que nos referimos, suso, escreve:

"A nós parece, entretanto, que se trata de uma analogia injustificável. Afiguram-se-nos diferentes objetivos e os efeitos do prazo de caducidade do decreto expropriatório e do eventual prazo para efetivação do destino de utilidade pública" (*Da retrocessão nas desapropriações*. Forense, 1959. p. 81).

José Carlos de Moraes Salles, com apoio na doutrina e na jurisprudência, ensina que, no direito positivo brasileiro, não está fixado o prazo dentro do qual o bem deve ser utilizado na finalidade para a qual foi expropriado, posto reconhecer que, "*de lege ferenda*, o legislador deve fixar prazo para a utilização do bem na finalidade para a qual foi desapropriado", a fim de levar "o poder público a só desapropriar quando tiver os recursos necessários para a realização da obra ou puder prever a obtenção desses recursos dentro de determinado lapso de tempo". E conclui: "entendemos que seria razoável a fixação desse prazo em cinco anos, a exemplo do que ocorre com o prazo de caducidade do ato declaratório de utilidade pública, estabelecido pelo art. 10 do Decreto-lei nº 3.365/41" (*A desapropriação à luz da doutrina e da jurisprudência*. Ed. Revista dos Tribunais, 1980, p. 716-8).

Na dissertação de mestrado que ofereceu à Universidade de Brasília, e com a qual obteve o grau de mestre, o Procurador Moacir Antônio Machado da Silva sustenta, apoiado em Whitaker (Whitaker, F. *Desapropriação*, 1924. p. 105-19), que "o problema da caracterização do abandono depende, portanto, do exame de cada caso concreto. Por isso mesmo, já escrevera Whitaker: "não basta a demora da utilização da coisa, sendo necessária a certeza de não ser ela aproveitada" (Silva, Moacir Antônio Machado da. *A retrocessão no direito brasileiro*. Universidade de Brasília, 1979. p. 108 dissertação de mestrado).

O mesmo entendimento foi manifestado por esse eminente procurador, em parecer qeu ofereceu, pela Procuradoria-Geral da República, no RE nº 82.366-SP, relator o Ministro Moreira Alves (*RTJ*, 77/334), parecer que foi acolhido pelo Supremo Tribunal e em que acentuou que, "em matéria de desapropriação, inexiste na lei prazo para a utilização da coisa, cujo decurso fosse sus-

cetível de gerar presunção de violação de destino (...)" e "de tudo se infere que o problema da destinação depende do exame de cada caso concreto (...)" Decidiu, então, a Corte Suprema:

"Desapropriação. A não-utilização, pelo poder público, da coisa expropriada não autoriza, por si só, a presunção de violação do destino que a ela deve ser dado. Necessidade do exame, em cada caso concreto, das circunstâncias de que resultou a inércia do poder público. RE não conhecido" (*RTJ*, 77/334).

A conclusão, pois, a que chegamos, é que não existe um limite de tempo para a utilização da coisa, cujo decurso, só por só, autorizasse a presunção de violação do destino, ou a do abandono do bem expropriado.

Não existindo, então, limite de tempo para a utilização da coisa, cujo decurso, só por só, autorizasse a presunção de violação do destino, ou de abandono do bem expropriado, mas devendo a questão ser examinada em cada caso, tendo em vista a situação de fato, força é concluir que não se pode decidir, aprioristicamente, pela ocorrência de prescrição da ação de retrocessão, em casos tais, vale dizer, quando a ação tem como fundamento o abandono ou a afetação parcial.

Nos ERE nº 45.437-SP, relator o Ministro Gonçalves de Oliveira, o Supremo Tribunal decidiu que "a prescrição da ação de retrocessão (...) começa a correr desde o momento em que o expropriante abandona, inequivocamente, o propósito de dar, ao imóvel, a destinação expressa na declaração de utilidade pública" (*RDA*, 69/200).

José Carlos de Moraes Salles adota a posição exposta no acórdão do ERE nº 45.437-SP, ao lecionar que "não se perca de vista, entretanto, que a prescrição só começa a correr a partir do momento em que, por atos inequívocos, o expropriante deixe claro ao expropriado que não mais pretende utilizar o bem na finalidade para a qual foi o mesmo desapropriado". Lembra esse eminente autor que, todavia, "se o expropriante fizer o oferecimento previsto no art. 1.150 do Código Civil", "aplicar-se-á o disposto no art. 1.153 do Código Civil" (*A desapropriação à luz da doutrina e da jurisprudência*, p. 733-4).

No caso, o fundamento da ação de retrocessão é a afetação parcial: implantadas as obras públicas — a barragem e o reservatório — sustenta-se que, ao remanescente não se deu a destinação prevista.

Ora, quando teria a expropriante abandonado, "inequivocamente, o propósito de dar" ao remanescente a destinação de utilidade pública? Ou antes: teria a expropriante demonstrado, inequivocamente, esse propósito?

As próprias rés, ora apelantes, jamais admitiram que o imóvel objeto da ação tivesse tido, em qualquer tempo, destino de interesse privado, ou que tivessem elas abandonado o propósito de dar à coisa a destinação pública pertinente.

Não acolho, pois, a preliminar de prescrição, pelo que desprovejo o apelo, nesta parte.

Examino as demais questões postas no apelo.

VII

Sustentou a Codevasf, apelante, na contestação (fls. 89):

"Ora, MM. Juiz, os terrenos remanescentes (planta, documento de fls.) que os autores estão a pleitear por esta ação de retrocessão, ainda que o poder expropriante não tivesse dado aos mesmos a destinação correta, não caberia aos autores reivindicá-los em tempo algum, porquanto, eles mesmos solicitaram fossem incluídos na desapropriação, como se vê das observações do laudo do memorial descritivo que instruiu os autos da ação expropriatória, cuja peça xerocopiada fornecemos à douta Procuradoria da República para a sua defesa, por ser ré também nesta ação, doc. de fls., destes autos" (...) (fls. 89).

O que sustenta a Codevasf é que a área que os apelados pleiteiam é aquela que a expropriada Filomena Maria de Jesus solicitou ao perito que medisse e incluísse na desapropriação, 326.2750ha, mais a área não-

inundável, 77,2500 ha. A área não-inundável é a faixa de segurança, à margem da represa, que é de 2 metros de pé direito, insuscetível, no caso, de retrocessão. Assim, esclarece a Codevasf, a área de 326,2750 ha, que é tida como remanescente, tendo sido incluída no total desapropriado por solicitação da antiga proprietária, não estava delimitada no decreto expropriatório, logo não foi declarada de utilidade pública e, conseqüentemente, não estava afetada pela finalidade específica consignada no decreto autorizativo da desapropriação. Essa área, pois, foi acrescida à desapropriação em razão da vontade da proprietária, acolhida pela União Federal e pela sentença da ação expropriatória. Por isso, seria inaplicável, no caso, o art. 1.150 do Código Civil.

De fato, no *memorial descritivo* posto, por cópia, às fls. 28-36, consta, exatamente às fls. 28:

"Área inundada 1.356,6580 ha

Total	1.356,6580 ha
Área não-inundada 77,2500 ha	
Total	77,2500 ha
1. Remanescente	326,2750 ha
2. Remanescente	0,6000 ha
Total geral	1.760,7830 ha

Nota: 1ª remanescente medida a pedido da proprietária (...)".

A sentença da ação de desapropriação (fls. 38-64) esclareceu (fls. 53-4 e 61):

(...)

"Os remanescentes de Alipio Gomes da Silva, de Braulino Vieira Maciel e de Clara Vieira Sobrinho foram incluídos na desapropriação e indenizados na totalidade (...)

Outras muitas áreas remanescentes foram incluídas na desapropriação, conforme pedido da própria expropriante, ou porque diminutas, sem possibilidade de aproveitamento, ou porque ilhadas, sem acesso, ou ainda, as de maiores dimensões, para reflorestamento ou reservas florestais conforme o plano da Comissão do Vale do São Francisco. As áreas remanescentes incluídas serão especificadas adiante, em cada caso, na fixação dos valores da indenização respectiva" (...) (fls. 53-4).

"143) Filomena Maria de Jesus e Filhos
Fazenda São João do Curralinho
Mun. Morada Nova — Inic. fls. 313 — fls. 14.290 Contest. p/área 1.760,34,90 ha. Incl. Remas 404.12,50 ha.

(pl. fls. 2.239/11v.)	10.000.000,00
p/benfeitorias e culturas (fls. 17.632/67v.)	2.100.000,00
Total	Cr$ 12.100.000,00

— Preço oferecido: Cr$ 2.300.974,20; (...)" (fls. 60-1).

O laudo pericial elaborado nesta ação, da lavra do Engenheiro Massara, deixa expresso que o total do remanescente de Filomena Maria de Jesus é da ordem de 404.7250ha (laudo, fls. 143, resposta ao quesito 1º dos autores). Esse quanto é exatamente aquele que consta do *memorial descritivo* de fls. 28.

A desapropriação, pois, foi estendida ao remanescente — 326,2750 ha — em decorrência do direito de extensão, a requerimento do expropriado. Em caso assim, tratando-se de desapropriação do remanescente em decorrência do direito de extensão, teria o expropriado direito de retrocessão, no caso de ficar o remanescente em disponibilidade após a execução da obra?

Pela negativa, responde Eurico Sodré, ao lecionar que "não é retrocedível a parte do imóvel desapropriada em virtude do pedido de extensão". E acrescenta: "A aquisição do expropriante, por via de extensão exigida pelo expropriado, não visou a utilidade pública. Ao contrário, exorbitou dela. O proprietário que a impôs, não conserva o direito de recuperar a parte do imóvel, de que foi objeto" (*A desapropriação*. 3. ed. 1955, p. 213).

É esse o entendimento que perfilho, na linha do decidido pelo Supremo Tribunal Federal (Ag. nº 24.225-SP, Rel. Min. Victor Nunes). Porque, se o remanescente foi desapropriado em decorrência do direito de extensão, não cumpre indagar se nele não teriam sido realizadas obras públicas, para fins

de retrocessão. Esta, a retrocessão, ao que penso, só teria lugar no caso de desvio de finalidade, na hipótese, por exemplo, do bem ser transferido a terceiro, particular, ou no caso de o imóvel, na sua integralidade, não ser aproveitado pela entidade expropriante.

Só por só, pois, a ação deveria ter sido julgada improcedente.

VIII

Um outro argumento, todavia, ainda milita em favor das apelantes.

É que estas argumentaram que a área remanescente destina-se à proteção do reservatório, onde foram feitas certas obras — aterros, estradas vicinais, residências para os servidores que operam as balsas e proteção da cobertura vegetal. Sustentaram as rés, ora apelantes, que um projeto de reflorestamento — plantação de eucaliptos — foi aprovado e chegou a ser iniciado, mas que foi impedido pelos autores através de medida cautelar, inserindo-se esse reflorestamento no contexto de obras de proteção e conservação da represa.

De uma certa forma, as alegações das rés, ora apelantes, resultaram comprovadas no laudo pericial de fls. 139-45, da lavra do Engenheiro Danilo Massara.

De feito.

Ao dar resposta ao quesito primeiro, da União Federal, informa o perito que o remanescente encontra-se servindo, em parte, a fins públicos. Acrescenta (fls. 141):

"Na área em questão, apenas uma parte insignificante está sendo aproveitada: as duas casas dos balseiros, construídas junto ao porto de embarque de veículos nas balsas que os transportam ao outro lado (...)" (fls. 61).

Depois, escreveu:

"A propriedade ficou ilhada pelas águas do rio Indaiá e, para atingi-la, foi necessário construir um aterro sobre o reservatório (...)" (fls. 142).

"Este aterro, além de dar ligação a área em tela, faz acesso ao povoado de Traçadal, além do terreno em questão. Apenas estas três obras foram construídas no terreno reclamado. De execução, nada mais. O restante está sob o domínio do Sr. Jacy de Oliveira desde antes da desapropriação.

Existe um projeto da Codevasf, já aprovado e registrado no cartório de Morada Nova (1977) para aproveitamento de todo o remanescente em questão para fruticultura e olericultura, firmado entre a firma Comflor e Codevasf. Tal projeto tem o nome de 'CODGFLOR'" (...) (fls. 142).

Em casos como este, deve ficar cabalmente provado que o poder público abandonou o propósito de dar ao remanescente a destinação de utilidade pública.

Neste sentido, aliás, acórdão proferido no RE nº 80.264-SP, relator Ministro Rodrigues Alckmin:

"Retrocessão. Imóvel expropriado destinado, em parte, a finalidade outra que não a constante do ato expropriatório e em parte ainda não utilizado. Legitimidade da utilização parcial do imóvel para outro fim de utilidade pública. Irrelevância do retardamento na utilização do restante do imóvel. Ação improcedente. RE conhecido e não provido" (*RTJ*, 73/654).

Essa prova seria de todo em todo necessária, principalmente em se tratando, como aqui se trata, de um terreno que ladeia uma represa, reservado à proteção e conservação desta.

Leciona, a propósito, E. Chamoun:

"Importantes reparos devem, entretanto, ser feitos, no que concerne à aplicação parcial da coisa desapropriada a fim de utilidade pública.

Observe-se, de início, que não se pode considerar como não aproveitamento a utilização de parte do imóvel 'para embelezamento, para desafogo ou para melhor perspectiva do edifício construído ou para melhor comodidade dos serviços instalados'. O mesmo deverá dizer-se quanto a área aparentemente restante se se destina a proporcionar segurança às obras que foram realizadas ou à execução do serviço; é, por exemplo, o caso dos terrenos que ladeiam aeroportos, insti-

tuições militares ou elétricas, represas ou açudes" (op. cit. p. 85-6).

Merece ser transcrita, aliás, a lição em que se apóia Chamoun, no texto acima transcrito, que é de Eurico Sodré, a dizer:

"13. Ocorrerá às vezes que a área desapropriada não seja em sua integridade ocupada pelas obras ou serviços públicos e, construídas aquelas, ou instalados estes, se verifiquem sobras inaproveitadas pelo expropriante.

Sobre estas poderão os ex-proprietários exercer seu direito de retrocessão. É necessário, entretanto, que o inaproveitamento seja real e declarado pelo poder público, que autorizou a desapropriação. Porque, se essa área sobrante servir para embelezamento, para desafogo, ou para melhor perspectiva do edifício construído, ou para maior comodidade dos serviços instalados, ter-se-lhe-á dado com isto uma função útil" (*A desapropriação*, 2. ed. p. 288-9).

No caso, não ficou comprovado que as expropriantes, ora apelantes, abandonaram o propósito de dar ao remanescente a destinação de utilidade pública. O contrário, mesmo, é o que resulta, de certa forma, do laudo pericial de fls. 139-45, dos autos.

IX

De todo o exposto, dou provimento ao apelo, para o fim de julgar improcedente a ação, invertidos os ônus da sucumbência, exatamente como postos na sentença.

VOTO

O Sr. Ministro Bueno de Souza: Sr. Presidente, quanto a mim, penso que está bem demonstrado que, no caso, não há prescrição: não tanto pelas alegações das apelantes, concernentes a seu propósito no tocante à utilização do imóvel (porque, sendo meras alegações de parte, insuscetíveis, nas circunstâncias da espécie, de se objetivarem nos autos, perdem relevo, na apreciação da questão).

Tomando-se, contudo, em consideração as características da espécie, considerando-se mesmo o fato da imissão na posse (que ocorreu em 1959), resulta que não decorreu o prazo de 20 anos, antes da propositura da demanda, fato que se verificou em 1977: foi de 18 anos o lapso transcorrido.

É razoável conceder ao expropriado tempo adequado para as circunstâncias de cada caso, dentro do qual possa alegar e sustentar a utilização apenas parcial do imóvel ao fim contemplado no ato expropriatório.

Penso, por isso, que, de fato, a prescrição deve ser repudiada, nas circunstâncias do caso.

Verifico, ademais, que o Sr. Ministro Relator repeliu a pretensão de retrocessão em relação ao acréscimo das áreas que, por iniciativa dos expropriados, foi alcançado na expropriação. Neste ponto, também estou de acordo com S. Exª. Mas não compreendi bem o ponto em que S. Exª se refere a um outro trecho do imóvel...

O Sr. Ministro Carlos Mário Velloso (Relator): É que, por dois motivos, eu daria provimento ao recurso: primeiro, porque, realmente, essa área foi desapropriada em razão do direito de extensão do expropriado.

O Sr. Ministro Bueno de Souza: Porque não se pode admitir uma reconsideração da prescrição, quanto à extensão.

O Sr. Ministro Carlos Mário Velloso (Relator): Não há mesmo utilidade pública no remanescente do expropriado, tratando-se de desapropriação em razão do direito de extensão.

O Sr. Ministro Bueno de Souza: V. Exª se referiu a uma outra área, ou é a mesma?

O Sr. Ministro Carlos Mário Velloso (Relator): É a mesma. Agora, o outro argumento que utilizo é o seguinte: é que, quando se trata de afetação parcial, deve resultar cabalmente provado que a entidade de direito público abandonou o propósito de dar à área remanescente destino de interesse público. Seabra Fagundes não admite a retrocessão em razão de afetação parcial, conforme ficou explorado no meu voto.

O Sr. Ministro Bueno de Souza: Se V. Exª me permite, desde o momento em que a alegada afetação parcial, como tal, na verdade, não se configura (porque o que houve, efe-

tivamente, foi ato jurídico negocial baseado no direito de extensão), parece que nos podemos contentar com as primeiras razões.

O Sr. Ministro Carlos Mário Velloso (Relator): Eu fui adiante apenas porque essa questão não foi explorada. Então, achei que era meu dever enfrentar os argumentos da sentença e o fiz na última parte do voto.

O Sr. Ministro Bueno de Souza: V. Exª conclui, então, julgando a demanda improcedente; e, por isso, também dou provimento à apelação.

VOTO

O Sr. Ministro Antônio de Pádua Ribeiro: Não há direito de retrocessão quanto à área remanescente, vez que incluída na expropriatória a pedido da própria expropriada. O caso é, pois, de carência de ação. Por isso mesmo não vejo necessidade de discutir prescrição acerca de ação inexistente. Tal fundamento é, a meu ver, suficiente para acompanhar o voto do Sr. Ministro Relator, pelas suas conclusões.

EXTRATO DA ATA

AC nº 66.724-MG (3206556) — Rel.: Min. Carlos Mário Velloso. Remet.: Juízo Federal da 5ª Vara. Aptes.: União Federal e Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco. Apdos.: Antônio Pedro de Oliveira e outros. Advs.: Drs. Eloy Souza e outros, Gilberto Alves da Silva Dolabela, outros e João Procópio de Carvalho.

Decisão: a Turma, por unanimidade, deu provimento ao apelo. Sustentou oralmente o Dr. Antônio Cruz Neto, pela Codevasf, apelante (em 19.3.84, 4ª Turma).

Participaram do julgamento os Srs. Ministros Bueno de Souza e Antônio de Pádua Ribeiro. Presidiu o julgamento o Exmo. Sr. Ministro Carlos Mário Velloso.