— Desvio de finalidade não demonstrado.

As considerações tecidas na sentença mostram que os alvos básicos perseguidos no ato expropriatório vêm sendo realizados, embora sem uma programação unitária e orgânica, sujeitando-se às contingências administrativas de variadas ordens, e em face dos vultosos empreendimentos reclamados.

TRIBUNAL FEDERAL DE RECURSOS

Apelação Cível nº 85.789
Apelante: Condomínio Família Braga Torres
Apelados: União federal, estado do Ceará e Móveis de Aço Figueiredo S.A.
Relator: Sr. Ministro SEBASTIÃO REIS

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, decide a Quinta Turma do Tribunal Federal de Recursos, por unanimidade, negar provimento à apelação, na forma do relatório e notas taquigráficas constantes dos autos, que ficam fazendo parte integrante do presente julgado.

Custas, como de lei.

Brasília, 9 de dezembro de 1985. (Data de julgamento). *Torreão Braz*, Presidente. *Sebastião Reis*, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Sebastião Reis: O Condomínio Família Braga Torres e outros propuseram a presente ação ordinária con-

tra a União federal, o estado do Ceará e Móveis de Aço Ângelo Figueiredo S.A. — Grupo Ângelo Figueiredo, objetivando a retrocessão do domínio e posse de uma área de terras com 986 mil m², situada no bairro do Pirambu, em Fortaleza, Ceará.

Para tanto alegaram, em resenha, que:

Em 1962, o Governo federal editou o Decreto nº 1.058, através do qual declarou de utilidade pública, para desapropriação, duas áreas de terras situadas no referido bairro.

Em agosto de 1962 foi proposta a ação desapropriatória, decorrendo daí a decretação de imissão de posse.

Tal ação, após julgamento em primeira instância pela procedência, subiu, em grau de apelação, a este Tribunal, que converteu o julgamento em diligência, para dirimir questão acerca de domínio.

A essa altura, assinalam os autores, após mais de 16 anos do decreto expropriatório, revela-se um total desvio de finalidade, culminando com a condição de a União federal, já imitida na posse, assistir impassível à ocupação, por um grupo industrial, de um dos bens expropriados.

Assim, o motivo determinante do ato expropriatório — "proporcionar melhorias aos portuários e ferroviários, vivendo em precaríssimas condições de habitabilidade" — estaria totalmente desvirtuado, vez que a realidade desmente a intenção da expropriante, porquanto nada, "rigorosamente nada", ao propósito, foi feito, quer pela União, quer pelo estado do Ceará.

Além disso, reforçam, causa estranheza o fato de a empresa Móveis de Aço Ângelo Figueiredo S.A. haver cercado e tomado posse direta de parte da área, quando o domínio útil dessa área pertence aos autores que indica e o domínio direto é do Condomínio Família Braga Torres, e mais, que a referida área foi desapropriada e a União federal está judicialmente imitada na posse.

Citam, em conseqüência, doutrina e jurisprudência, no sentido de que o bem desapropriado tem de ser incorporado ao patrimônio público, sob pena de voltar à propriedade de quem antes o detinha, na forma do art. 1.150 do Código Civil.

Frente ao exposto, pediram a procedência da ação, com a condenação dos réus a:

"I. levantar o vínculo expropriatório sobre a cogitada área, indicada no ato de desapropriação 'com a superfície de 986 mil m² consta pertencer aos herdeiros de Braga Torres e outros', com a conseqüente reversão, ou retrocessão, do *domínio* e *posse* da dita área aos promoventes; II. ao pagamento de todas as *perdas* e *danos* — apuráveis em execução de sentença — decorrentes da ilegal e abusiva *desapropriação* e também da ocupação, igualmente ilegal e abusiva, de parte das terras de propriedade dos autores, componente do objeto desapropriado, pela referida empresa industrial; III. à satisfação pecuniária de todas as despesas judiciais e *honorários advocatícios*, na forma do art. 20 do Código de Processo Civil".

À inicial juntaram os documentos de fls. 18-100.

Citados, contestaram os réus, fls. 106-13, 126-33 e 135-7. (Lê.)

Saneado o feito, fls. 152, foram as partes tidas por legítimas e bem representadas, tendo o estado do Ceará oferecido agravo, que veio a ser improvido por este Tribunal.

Nomeado o perito e indicados os assistentes-técnicos vieram os laudos de fls. 203-4, do vistos oficial, ratificado pelo assistente-técnico dos réus, e fls. 206-7 do assistente dos autores; respondendo a novos quesitos, o perito trouxe o laudo complementar de fls. 219-20.

Decidindo, o MM. Juiz *a quo* julgou improcedente a ação, condenados os autores nas custas e honorários de 15% (fls. 309 a 330).

Insatisfeitos, apelaram os vencidos reforçando os termos da inicial (fls. 332-42v).

Só a União federal apresentou contrarazões, fls. 345-7.

Subindo os autos, opinou a douta Subprocuradoria-geral da República pela confirmação da sentença.

Móveis de Aço Ângelo Figueiredo S.A. peticionou dando ciência que os autores levantaram a quantia da indenização referente ao processo expropriatório, o que importaria em desistência tácita e inequívoca do recurso. (Petição junta por linha.)

Instada a se pronunciar, a ilustrada Subprocuradoria-geral da República disse que o fato em nada pode alterar o entendimento que ao apelo será dado por esta Corte, pois indemonstrado restou o desvio de finalidade, sendo, de qualquer forma, impossível a retrocessão, a luz do art. 35 da Lei das Desapropriações.

Dispensei a revisão.

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Sebastião Reis: O apelante, em suas razões, reafirma longamente as alegações da inicial, enfatiza a natureza vinculatória do decreto expropriatório, acentua que já se vão mais de 20 anos do ato declaratório de utilidade pública e não foi executado no Pirambu qualquer plano de habitação, urbanização ou higienização, sendo notórias as condições próximas de calamidade pública e os elevados índices de mortalidade infantil naquele bairro de Fortaleza e que os bens expropriados, em cuja posse se imitiu a União, vêm sendo ocupados por impérios industriais em vias de instalação, sob a postura inerte da expropriante; outrossim, as obras públicas ali realizadas não se inserem na finalidade declarada no ato expropriatório, circunscrita e benefícios de habitação e higienização para "ferroviários e portuários" e que são, antes, realizações do estado do Ceará e do município de Fortaleza e não da União, nesse contexto, invocando a prova pericial, impõe-se a retrocessão postulada.

A r. sentença recorrida, após afastar a ilegalidade *ad processum* do Condomínio-autor, julgou por improcedente o pedido, sob os fundamentos de direito e de fato ali deduzidos, observada a ordem das questões a seguir alinhadas.

Inicialmente, no que concerne ao alegado desvio de finalidade suscitado pelo suplicante, anotou o ilustrado sentenciante (fls. 321-6)

"O direito de retrocessão, que os autores postulam em seu favor, foi estabelecido no Brasil primeiramente pela Lei nº 1.021, de 26 de agosto de 1903, cujo § 4º do art. 2º dispunha 'Se por qualquer motivo não forem levadas a efeito as obras para as quais foi decretada a desapropriação, é permitido ao proprietário reaver o seu imóvel, restituindo a importância recebida, indenizando as benfeitorias que porventura tenham sido feitas e aumentando o valor do prédio.'

Posteriormente, o Código Civil, em seu art. 1.150, estabeleceu a obrigação do desapropriante de oferecer, ao ex-proprietário, o imóvel desapropriado, caso não se lhe tenha dado o destino que motivou a desapropriação. Referido dispositivo legal assim reza:

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

No caso dos autos, a União federal, através do Decreto nº 1.058, de 25 de maio de 1962, editado pelo Governo Parlamentarista, declarou 'de utilidade pública, para desapropriação duas áreas de terra situadas no bairro de Pirambu, em Fortaleza, capital do estado do Ceará, necessárias a melhoramento habitacional de grande centro de população local, com execução de plano de urbanização, obras de

higiene, e abertura de vias e logradouros públicos, para melhor utilização estética e fixação dos habitantes respectivos.'

Nos seguintes considerandos, o decreto definiu as finalidades e motivos que levaram o Governo federal a editá-lo:

'Considerando que as glebas objeto desta desapropriação servem, em sua maioria, para habitação de uma população entre a qual se encontram portuários e ferroviários, vivendo em precaríssimas condições de higiene e habitabilidade;

Considerando que tais condições podem constituir grave problema social e, portanto, que merece atenção por parte dos poderes públicos;

Considerando, enfim, ser indeclinável dever do poder público proporcionar à população condições mínimas de habitação condignas, máximo em se tratando de pessoas que, em grande parte, prestam serviço público; (...)'

Esta fundamentação efetivamente traduz o que era o bairro do Pirambu no ano de 1962, quando foi baixado o Decreto nº 1.058/62, declarando de utilidade pública aquela vasta área, em parte constituída de terrenos de marinha e, em sua maior parte, de terras do domínio dos autores e também dos herdeiros de Antônio Joaquim de Carvalho.

Aquelas terras, que outrora constituíam um autêntico latifúndio, em grande parte cobertas de dunas, foram, pouco a pouco, sendo desordenadamene ocupadas por famílias muito pobres que ali construíram os seus casebres. Com o decorrer do tempo e diante da passividade dos proprietários, foram surgindo os arruamentos, até que tudo aquilo se transformou no mais populoso e pobre bairro de Fortaleza, despido de qualquer infra-estrutura e acometido de graves problemas sociais.

Tal situação levou o Governo federal a declarar toda aquela área de utilidade pública, não só para propiciar àquelas famílias o próprio pedaço de chão onde morar como também para possibilitar a realização de obras e serviços públicos necessários ao desenvolvimento daquele bairro e melhores condições de vida para os respectivos habitantes.

Ao decreto declaratório de utilidade pública sobreveio um convênio firmado entre a União e o estado do Ceará, em que ficava este incumbido de executar os atos executórios da desapropriação. Entretanto, tal convênio foi por prazo determinado e vigorou somente até o ano de 1966.

De qualquer forma, a respectiva Ação de Desapropriação foi ajuizada ainda no ano de 1962 perante o Juízo Estadual da Vara da Fazenda Pública, tendo ocorrido o depósito prévio das quantias oferecidas a título de indenização, com a conseqüente imissão de posse provisória das áreas desapropriadas, em favor da União federal.

É obvio que uma desapropriação de tal monta não poderia ser consumada de um dia para outro, mormente quando a ação foi contestada pelos desapropriados, tornando-se imprescindível a avaliação das áreas.

Ademais, com a restauração da Justiça federal e a instalação da Seção Judiciária do Ceará no ano de 1967, o Juízo estadual tornou-se incompetente para processar e julgar a mencionada ação expropriatória, tendo sido, então, os respectivos autos encaminhados a este Juízo.

Julgada a ação no ano de 1970, subiram os autos ao egrégio Tribunal Federal de Recursos que, no ano de 1973, converteu o julgamento da apelação em diligência, a fim de que fosse esclarecido, em perícia, quais os terrenos de marinha, isto é, de propriedade da própria União, que estavam compreendidos na área desapropriada.

Essa diligência foi cumprida e novamente submetido o processo à instância superior para que conhecesse do mérito da apelação.

De sorte que somente depois de toda essa tramitação judicial, foi a desapropriação definitivamente consumada com a expedição do competente precatório de requisição de pagamento das indenizações, dirigido ao egrégio TFR, isto já no ano de 1982 (fls. 299-301).

Assim, para falar-se em imóvel desapropriado e de possível desvio das finalidades do ato expropriatório, deve ser levada em conta não a data do ato declaratório de utilidade pública, e sim aquela em que se consumou a desapropriação em todos os seus termos com a requisição do pagamento das indenizações definitivas aos expropriados.

Ainda que não se leve em conta este aspecto, verifica-se pela prova dos autos que, no caso da área desapropriada aos autores, não houve inércia do Poder Público nem tampouco desvio das finalidades a que a desapropriação se propunha.

O efeito imediato do ato expropriatório consistiu no fato de aquela população residente na área desapropriada haver deixado de ocupar terrenos de particulares para passar a residir em terras públicas de propriedade da União, cujo interesse é exatamente o de fixar aquelas famílias nos locais onde há muito se encontram, concedendo-lhes a posse e até mesmo o domínio útil definitivo dos lotes onde construíram as suas moradias.

Por outro lado, são notórias e de grande envergadura as obras de urbanização e saneamento levadas a efeito naquela área ao longo desses anos. A maior delas é a Av. Presidente Castelo Branco, popularmente conhecida como Av. Leste-Oeste, inaugurada em 1973 e que atravessa todo o bairro do Pirambu, muito contribuindo para a urbanização do mesmo, facilitando o acesso aos seus logradouros e o transporte dos respectivos habitantes (fls. 115).

O emissário submarino, terminal de grande rede de esgotos, também foi instalado em trecho daquela área, na praia de Jacarecanga, constituindo-se em formidável obra de saneamento, beneficiando não só aquela área desapropriada, como também quase toda a cidade de Fortaleza.

Ademais, quase todos os serviços públicos, que até então não existiam, foram instalados naquela área em prédios para tanto edificados, tais como escolas, serviços de previdência e assistência social, hospitais e postos médicos, delegacia de polícia e posto de identificação e tantos outros, como se vê das fotografias às fls. 116/20-A dos autos e do laudo pericial às fls. 203.

É evidente que numa área tão grande, com problemas e deficiências acumulados ao longo de tanto tempo, não poderiam a União federal, o estado e o município cumprir a curto prazo as finalidades para as quais foi editado o Decreto nº 1.058/62, declaratório de utilidade pública daquela mesma área.

O que ali tem sido feito até agora em termos de obras e serviços públicos de largo alcance social, já é o bastante para mostrar os bons propósitos do Poder Público de desenvolver aquela vasta área urbana e propiciar melhores condições de vida aos seus ocupantes."

A seguir fixando-se no direito à retrocessão pleiteada, comentou o Juízo de primeiro grau, à luz de jurisprudência que indica (fls. 326).

"A respeito da retrocessão, de que trata o art. 1.150 do Código Civil, o Supremo Tribunal Federal, em reiteradas decisões, tem entendido que ela não cabe pelo simples fato de não haver o Poder Público utilizado o bem expropriado, ou se, no caso de utilização, houver dado a ele destino diverso para o qual foi feita a desapropriação, desde que também o tenha sido de utilidade pública. Assim, podem ser citadas as seguintes decisões:

'O fato da não-utilização da coisa expropriada não caracteriza, só por si, independente das circunstâncias, desvio do fim

da desapropriação' (RE nº 64.559, *RTJ*, 57/46).

'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. Recurso extraordinário não-conhecido' (RE nº 82.366-SP. Rel.: Ministro Moreira Alves. Segunda Turma. Unânime. 14.11.75. *RTJ*, 77/334).

'Incabível a retrocessão ou ressarcimento se o bem expropriado tem destino diverso mas de utilidade pública.' (ERE nº 74.717-GB — Pleno. *RTJ*, 74/90).

'Retrocessão. — Imóvel desapropriado — 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 nº 80.264-SP. Primeira Turma. Rel.: Min. Rodrigues Alckmim. Em 8-4-75. *RTJ* 73/654).

Em consonância com o entendimento firmado pelo Pretório excelso, tenho que, se retardamento tem havido na utilização da área desapropriada, ou tendo o Poder Público, como está provado nos autos, utilizado parcialmente essa área na implantação de obras e serviços de utilidade pública, incabível se torna a retrocessão pretendida pelos autores nos termos do art. 1.150 do Código Civil."

No atinente aos litisconsortes passivos, foram excluídos da ação, sob esses argumentos (fls. 328-30):

"Com relação aos réus estado do Ceará e Móveis de Aço Ângelo Figueiredo S.A., entendo que os autores carecem de ação contra essas duas pessoas jurídicas.

Na espécie, foi a União federal quem declarou de utilidade pública a área cujo domínio pertencia aos autores; foi ela quem propôs a competente ação de desapropriação (fls. 23) e em seu favor foi deferida a imissão de posse provisória. Por fim, coube à União o pagamento das respectivas indenizações.

Logo, à União federal caberia, se fosse o caso, efetuar a retrocessão do imóvel aos antigos proprietários na conformidade do disposto no art. 1.150 do Código Civil.

A participação do estado do Ceará na desapropriação em causa, limitou-se à celebração de um convênio com a União federal, em data de 30 de setembro de 1963, segundo o qual o estado assumia o encargo de executar a referida desapropriação. Entretanto esse convênio, por cláusula expressa, somente vigorou até 31 de dezembro de 1966, quando a ação de desapropriação ainda não havia sido sequer deslocada para o âmbito da Justiça federal.

Evidenciada está, portanto, a carência da ação contra o estado do Ceará, mesmo porque não resultou sequer provado que o mesmo tenha cumprido o que foi estipulado no convênio durante o limitado prazo de sua vigência.

No tocante à ré Móveis de Aço Ângelo Figueiredo S.A., os autores alegam que essa empresa apossou-se de parte das terras desapropriadas e cercou-a para ali construir a sua fábrica e escritórios. Com tal fato procuraram demonstrar a ocorrência do desvio de finalidade do ato expropriatório, uma vez que teria a União federal permitido a ocupação das terras por uma firma particular para que esta ali se estabelecesse.

Está devidamente provado nos autos que a empresa Móveis de Aço Ângelo Figueiredo S.A. adquiriu legitimamente os terrenos constantes das escrituras públicas de fls. 258-65 dos autos, um com as dimensões de 315 x 110m e o outro de 151x80x 70,52m, que praticamente nada representam diante da área de 986 mil metros quadrados desapropriada aos autores.

Ainda que o laudo pericial de fls. 203-4 tenha atestado que parte desses terrenos adquiridos pela ré esteja incluída dentro da área desapropriada (resposta ao sétimo quesito), não há, contudo, prova de que tal fato tenha sido de prévio conhecimento ou autorização da União federal.

Assim, se provada a ocorrência de apropriação ou posse indevida de parte das terras desapropriadas, por particular, estaria, no caso, caracterizado um ato ilícito em detrimento da União federal. Por conseguinte, caberia, como cabe a esta promover contra o particular a competente ação possessória, jamais podendo os antigos proprietários atingidos pela desapropriação, valer-se da prática daquele ilícito, de responsabilidade de terceiro, para o fim de obter a retrocessão de toda a vasta área desapropriada.

Portanto, no caso, se ação couber, contra a firma Móveis de Aço Ângelo Figueiredo S.A., a mesma deverá ser de iniciativa da União federal e jamais dos desapropriados ora promoventes." ..

Meditei muito sobre as queixas do demandante e acerca das argüições em que elas se assentam, em confronto com as razões de decidir transcritas, sobre as quais refleti demoradamente, ponderada a prova pericial e documental trazida aos autos.

No alusivo ao primeiro item da controvérsia — desvio de finalidade do ato expropriatório — embora hoje a doutrina, a jurisprudência e o próprio direito positivo brasileiro. *(O desvio de poder no ato administrativo,* Maria Cuervo Silva e Vaz Cerquinho; *O desvio de poder,* Júlio Vaz Percival; Cretella Júnior, *Da anulação do ato administrativo por desvio de poder;* Caio Tácito, *Teoria e prática do desvio de poder. RDA, 117/1*; TJ do Rio Grande do Norte, AC nº 1.442 — Rel.: Des. Seabra Fagundes, *RDA, 14/52* e comentários de Victor Nunes Leal; Heli Lopes Meirelles, *Dir. adm. bras.* 10. ed. p. 74; Melo, Celso Antônio B. de *RDP*, nº 31, Lei nº 4.717 de 1965, art. 2º, letra *e),* é certo, no entanto, que todos os estudiosos do tema proclamam a dificuldade no diagnóstico desse vício e a complexidade do exame da prova, circunstâncias que se avultam no caso da desapropriação, e, em particular, do direito à retrocessão, como se vê, dos julgados trazidos à colação pelas partes.

No caso concreto, as considerações tecidas na sentença mostram que os alvos básicos perseguidos no ato expropriatório vêm sendo realizados, embora sem uma programação unitária e orgânica, sujeitando-se às contingências administrativas de variadas ordens, e em face dos vultosos empreendimentos reclamados.

O alto Pretório, já teve oportunidade de examinar hipótese em que foi dado ao bem expropriado destinação diferente da mencionada no ato expropriatório, mantida a finalidade pública, quando recusou o direito retrocessão vindicada *(RTJ, 73-654)*, orientando-se nesse mesmo sentido a doutrina *(DRA 93/377, DRP 4/123*; Hélio Lopes Meireles, op. cit. p. 505; *RDPG* 15/336; Cretella Júnior. *Tratado de dir. adm.* v. 10, p. 165; Pontes de Miranda. *Com. à Constituição de 1967,* t. 5, p. 445).

De outro lado, no referente à ré Móveis de Aço Ângelo Figueiredo S.A. reporto-me às considerações da sentença recorrida já transcritas; da mesma sorte, relativamente às exclusões do litisconsorte.

Por tudo quanto foi discutido e concluído, sem embargo das doutas razões de apelação, confirmo a sentença de primeiro grau, sob seus fundamentos.

Nego provimento à apelação.

EXTRATO DA ATA

AC nº 85.789-CE (5506349) — Relator Ministro Sebastião Reis. Apelante: Condomínio Família Braga Torres. Apelados: União federal, estado do Ceará e Móveis de Aço Ângelo Figueiredo S.A. Advo-

gados: Pedro Henrique Gênova de Castro, João Ribeiro de Faria, Maria do Socorro Demétrio Ximenes, Aníbal Menezes Craveiro e outros.

Decisão: por unanimidade, negou-se provimento à apelação. Quinta Turma, 9 de dezembro de 1985.

Votaram de acordo com o Relator, os Srs. Ministros Geraldo Sobral e Torreão Braz.

Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Pedro Acioli.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Torreão Braz.