

DESAPROPRIAÇÃO — RETROCESSÃO — UTILIZAÇÃO PARCIAL
DO IMÓVEL — RETARDAMENTO

— É legítima a utilização parcial do imóvel expropriado, para outro fim de utilidade pública.

— É irrelevante o retardamento da utilização do restante do imóvel.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL
(Primeira Turma)

Recorrente: Espólio de João Pekny. Recorrida: Prefeitura Municipal de São Paulo.
Recurso Extraordinário nº 80 264 — SP — Relator: Sr. Ministro
RODRIGUES ALCKMIM

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros da Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal, na conformidade da ata de julgamento e notas taquigráficas, à unanimidade, conhecer do recurso, mas negar-lhe provimento.

Brasília, 8 de abril de 1975. — *Alomar Baleeiro*, Presidente. — *Rodrigues Alckmim*, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Rodrigues Alckmim: — Leio o despacho de admissão do recurso da lavra do ilustre Presidente Aniceto Lopes Aliende, que sintetiza a controvérsia (fls. 229):

“Cuida-se, na espécie, de ação ordinária de retrocessão, tendo por objeto um terreno, no bairro da Penha, nesta Capital, desapropriado em 1955, para a instalação de serviço de limpeza pública. Alegou o autor que a expropriante, desvirtuando a finalidade que ensejou a expropriação, limitou-se, decorridos mais de dez anos, a construir uma creche no local, em pequena área do terreno, deixando o remanescente para ser utilizado como campo de futebol, pelos moradores da vizinhança. Pleiteou, em consequência, a devolução da área, ou a restituição do seu equivalente em dinheiro.

A ação foi julgada improcedente, em primeira instância; e à apelação interposta negou provimento a eg. Quarta Câmara deste Tribunal, pelo acórdão de fls. 219-

221 verso. Considerou o acórdão, interpretando o art. 1 150 do Código Civil, que o Poder Público pode dar ao bem expropriado qualquer fim de utilidade, necessidade pública ou de interesse social, e não apenas aquele especificado no ato expropriatório; e que não há prazo certo para que o expropriante aplique o bem à finalidade da expropriação.

Contra o acórdão foi interposto o presente recurso extraordinário, com fundamento nas letras *a* e *d* do artigo 119, nº III, da Constituição Federal. Alega o recorrente que o acórdão impugnado, ao dar excessivo elastério ao art. 1 150 do Código Civil, geriu o art. 153, § 22 da Constituição; e entrou em conflito, nas duas teses, com a orientação firmada, em casos análogos, por outros Tribunais do País e pelo próprio Supremo Tribunal Federal (Tribunal de Justiça de São Paulo — *R.T.*, 283/132; I Tribunal de Alçada Cível de São Paulo — acórdão oferecido por certidão, à fls. 153; *R.T.*, 397/210; Tribunal de Justiça do Paraná — *R.T.*, 338/465; Supremo Tribunal Federal — *R.T.*, 285/864).

O recurso não foi impugnado.

Dou seguimento ao apelo, por me parecer caracterizado o dissídio jurisprudencial, notadamente em relação à tese de que pode o Poder Público dar outra destinação ao bem expropriado, diversa da que serviu de fundamento à expropriação. A tese, acolhida pelo acórdão recorrido, conflita com a firmada nos paradigmas do Tribunal de Justiça do Paraná (*R.T.*, 338/465) e do Supremo Tribunal Federal (*R.T.*, 285/864). E em relação ao entendimento de que não há prazo para o expropriante dar ao imóvel a destinação prevista, certo é também que os padrões oferecidos (*R.T.*, 283/132 e acórdão confirmatório da sentença de fls. 153) repeliaram a possibilidade de persistência da não utilização do bem, indefinidamente.

A solução do dissídio, de sua vez, envolverá a da correta exegese do art. 1 150 do Código Civil, objeto do recurso, pela alínea *a*, razão pela qual defiro o seu processamento, sem restrições."

Processado o recurso, o parecer da Procuradoria-Geral da República é pelo conhecimento e pelo não provimento.

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Rodrigues Alckmim (Relator): — Diz o parecer da Procuradoria-Geral da República, do ilustre Procurador Dr. Walter José de Medeiros (fls. 245):

"Pelas alíneas *a* e *d* da norma constitucional permissiva, manifesta o interesse do recurso extraordinário contra acórdão que, confirmando a sentença de primeiro grau, julgou improcedente ação de retrocessão por dois fundamentos em essência: primeiro, a mudança na destinação do imóvel expropriado não desnatura o ato de desapropriação; segundo, o simples decurso do prazo, embora por longo tempo, não autoriza a conclusão do desinteresse do Poder Público pela área desapropriada.

Increpa o recorrente de haver a decisão recorrida afrontado o artigo 153, § 22, da Constituição Federal, denegado vigência ao artigo 1 150 do Código Civil e discrepado da interpretação que sobre os mesmos dispositivos deram outros Tribunais do País.

Inobstante sua sem-razão com referência ao primeiro embasamento, parece-nos, contudo, configurado o dissídio, particularmente com o aresto retratado à fls. 224, por onde se vê que o transcurso do prazo de 17 anos — na hipótese vertente já decorreram 20 — foi suficiente para gerar dúvida quanto ao direito da Administração Pública em permanecer com o imóvel sem novo processo expropriatório.

Conhecido seja o apelo pela alínea *d*, estamos em que não se lhe deva dar provimento, porquanto mais abonável a tese sufragada pelo eg. Tribunal paulista, na esteira da melhor doutrina hoje prevalente.

Quanto à destinação do imóvel diversa da constante no decreto expropriatório, prefere o Themístocles Cavalcante:

"Nada impede a que se dê outro destino ao imóvel, desde que este outro fim esteja compreendido entre aqueles mencionados pela lei como justificativos de desapropriação" (*Tratado de Dir. Adm.*, III/94).

Do mesmo pensar é o insigne Seabra Fagundes, em magistério contido em sua erudita monografia *Desapropriação* p. 351.

Não foge também a essa linha de raciocínio a lição do Prof. Washington de Barros Monteiro transcrita no v. acórdão impugnado (fls. 220).

Logo, perfilhou o eg. Tribunal local a mais sã doutrina e, a nosso ver, a mais coerente com os tempos modernos, em que a tarefa multiforme cometida ao Estado impõe-lhe, sobretudo em face da temporariedade dos mandados populares, alteração permanente de planos iniciais, em função da filosofia política dos Governos que se revezam.

Por que, então, manietar-se a ação governamental, impingindo-lhe submissão à letra fria de um decreto expropriatório, redigido não raro de afogadilho, quando se sabe quão diversificada é a obra de Governo?

Desde que o bem, como o caso, continua afetado ao Poder Público, que dele não abriu mão, senão para construção de uma creche, obra eminentemente de utilidade pública, não se pode inquirir de ter havido o *détournement* da destinação do imóvel. E, no que concerne à área remanescente em que o recorrente se atraca para afirmar a inviabilidade da constru-

ção do depósito de lixo, pela proximidade da creche, tal argumento, ao invés de socorrer-lhe a pretensão, prejudica-a, pois, se se aceita a impossibilidade de montar-se o depósito de lixo no local, está-se, conseqüentemente, justificando a alteração do destino para o qual foi inicialmente desapropriado o imóvel.

Por derradeiro, resta examinar prazo em que a área desapropriada deva ser objeto de efetiva utilização. Não contém a lei, muito sabiamente, limite de tempo prefixado, deixando-o ao critério exclusivo do Juiz, que, em face também de outras circunstâncias, aquilatará da intenção do Poder Público em utilizar o imóvel desapropriado.

Ora, no caso em apreço, decidiu a Corte estadual que, inobstante o longo prazo decorrido, dispõe-se ainda a Administração Pública a construir no terreno em comento, segundo elementos de prova colhidos no processo. Trata-se, por conseguinte, de interpretação plausível, insusceptível de revisão pela instância excepcional.

Pelo conhecimento, em face do dissídio, mas desprovemento do apelo."

Os fundamentos da decisão de primeiro grau, aliás, merecem adoção integral.

A sentença proferida pelo ilustre magistrado Dr. José Luiz Dias assim examinou a espécie (fls. 130):

"No que tange a construção da creche em parte da área expropriada, é incensurável a atitude da Municipalidade, uma vez que tem também a natureza de utilidade pública, embora a destinação do terreno tenha sido feita em finalidade diversa da constante do Decreto 1.093/49.

Neste sentido, é a orientação de copiosa doutrina (Adroaldo Mesquita da Costa, *Paracer*, in *R.D.A.*, 93/377 e *R.D.P.*, 4/123, Alcino Falcão, *Constituição Anotada*, II/149-150. Diogo de Figueiredo Moreira Neto, *Curso de Direito Administrativo*, 2/116, Ebert Chamoun, *Da retrocessão*

nas desapropriações, p. 74 e segs., Hely Lopes Meirelles, *Direito Administrativo Brasileiro*, 2ª ed., p. 505, *Direito de Construir*, p. 184, e *Direito Municipal Brasileiro*, 1/353, José Carlos Barbosa Moreira, *Pareceres*, in *R.D.P.G.*, 15/336-338, José Cretella Junior, *Traçado de Direito Administrativo*, IX/165-166, Pontes de Miranda, *Comentário à Constituição de 1967 com a Emenda Constitucional nº 1*, de 1969, tomo V, pp. 445-446, Roberto Mattoso Camara, *Parecer*, in *R.D.P.G.*, 13/106, Themístocles Cavalcanti, *A Constituição Federal Comentada*, 1949, III/1945, e Washington de Barros Monteiro, *Curso de Direito Civil*, 9ª ed., 3/180).

A jurisprudência reiterada de nossos Tribunais tem sustentado esse mesmo ponto de vista (Supremo Tribunal Federal, RE 18 711, de 27.4.53, *A.J.* 107/275, RE 52 113, de 10.10.63, *R.F.*, 206/89, *R.D.P.G.*, 13/105 e *R.D.A.*, 77/238, RE 25 115, de 5.11.64, *R.D.A.*, 41/200, RE 53 771, de 21.6.66, *R.T.J.*, 39/495, *R.D.P.*, 2/213 e *R.D.A.*, 88/158, RE 57 315, de 26.9.66, *R.T.J.*, 42/195 e *R.D.A.*, 91/150, RE 67 079, de 28.4.69, *R.D.A.*, 102/188 e *R.T.J.*, 53/43, RE 53 771, de 29.5.69, *D.J.* de 8.8.69, p. 3 393, e RE 64 559, de 11.5.70, *R.T.J.*, 57/46; Tribunal de Alçada de São Paulo, Ap. 51 778, de 18.6.62, *R.T.*, 332/374, Ap. 126 931, de 12.9.63, *R.D.A.*, 84/170, e Ap. 115 485, de 2.12.68, *R.T.*, 406/205; e Tribunal de Justiça de São Paulo, *R.D.A.*, 32/224, 32/223, 54/122 e 84/170, *R.T.*, 275/261, 284/356 e *R.F.*, 234/128).

Por outro lado, compete ao interessado a prova inconteste, de que o Poder Público não mais vai utilizar o bem expropriado para a finalidade constante do decreto expropriatório (Ebert Chamoun, op. cit., pp. 80 e segs., Pontes de Miranda op. cit., p. 445 e *Traçado de Direito Privado*, Tomo XIV, p. 173, Supremo Tribunal Federal, RE 66 278, de 14.10.70, *D.J.* de 19.2.71,

p. 547, e Tribunal de Alçada de São Paulo, *R.D.A.*, 196/168).

Mas, no caso dos autos, esta prova não foi ministrada a contento. Com efeito, a Municipalidade demonstrou com o documento de folhas 105-112 que no ano de 1969 (Processo nº 240 711/69) procedeu a uma concorrência pública para a aquisição e instalação de três incineradores de lixo, sendo que um se destinava ao terreno em questão. A concorrência não alcançou bom êxito e veio a ser anulada pelo despacho de fls. 112. Ademais, consta do documento de fls. 103 que "nos termos da informação de fls. 20, (LIMPU — Departamento de Limpeza Pública), pelo Ofício nº 91/72, está providenciando a elaboração de plano de limpeza pública que abrange o terreno em referência. Constatase, assim, que não foi desvirtuado o fim da desapropriação que motivou o procedimento judicial contrário à Prefeitura".

Ainda, em relação à apontada prática de futebol no local, revelou o documento de fls. 102-v. que "Quanto o campo de futebol o mesmo só tem a trave que está sendo utilizado pelos meninos desocupados daquele local não tendo nome o clube".

Ademais disso, não há prazo algum previsto para a aplicação do bem à finalidade da expropriação (Eurico Sodré, *A desapropriação por necessidade ou utilidade pública*, 2ª edição, p. 289, J. G. Menegale, *Direito Administrativo e Ciência da Administração*, 3ª ed., p. 340, José Cretella Junior, *Tratado de Direito Administrativo*, IX/157-158, Supremo Tribunal Federal, *R.D.A.*, 72/192 e 69/200 e *R.T.J.*, 57/46, Tribunal de Justiça de São Paulo, *R.D.A.*, 32/224, 32/223 e 43/214, e Tribunal de Justiça da Guanabara, Ap. 66 394, de 9.3.70, *D.O.* de 27.5.71, p. 424 do apenso)".

Pelo exposto, conheço do recurso pela alínea *d*, mas lhe nego provimento.

EXTRATO DA ATA

RE 80 264 — SP — Rel., Ministro Rodrigues Alckmim. Recte., Espólio de João Pekny (Adv., Sidney Delcides de Avila). Recda., Prefeitura Municipal de São Paulo (Adv., Antonio Carlos A. G. Quintella).

Decisão: Conhecido e negado provimento. Unânime.

Presidência do Sr. Ministro Aliomar Baleeiro. Presentes à Sessão os Senhores Ministros Eloy da Rocha, Bilac Pinto, Antonio Neder e Rodrigues Alckmim. Procurador-Geral da República, substituto, o Dr. Oscar Corrêa Pina.

Brasília, 8 de abril de 1975. — *Antonio Carlos de Azevedo Braga*, Secretário.