



PODER JUDICIÁRIO  
**JUSTIÇA FEDERAL**  
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL - 2ª REGIÃO

TRF2  
Fls 133

**DESPACHO Nº TRF2-DES-2018/40342**

Assunto: Inteiro teor do acórdão

A(o) SUBSECRETARIA DA 5ª TURMA ESPECIALIZADA,

Apelação Cível/Reexame Necessário - Turma Espec. III - Administrativo e Cível

Nº CNJ : 0003240-43.2005.4.02.5104 (2005.51.04.003240-8)

RELATOR : Desembargador Federal RICARDO PERLINGEIRO

APELANTE : WANDERLEY ALVES DE OLIVEIRA E OUTROS

ADVOGADO : PB009048 - FABIO LUIZ MONTE DE HOLLANDA E OUTROS

APELADO : COMPANHIA SIDERÚRGICA NACIONAL - CSN E OUTROS

ADVOGADO : RJ125353 - MATHEUS BARROS MARZANO E OUTROS

ORIGEM : 03ª Vara Federal de Volta Redonda (00032404320054025104)

**EMENTA**

APELAÇÕES, AGRAVOS RETIDOS E REMESSA NECESSÁRIA. ADMINISTRATIVO. AÇÃO POPULAR. AGRAVOS RETIDOS NÃO MENCIONADOS NAS APELAÇÕES E CONTRARRAZÕES. NÃO CONHECIMENTO. IMÓVEIS DESAPROPRIADOS EM FAVOR DA CSN, À ÉPOCA UMA SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA. TREDESTINAÇÃO. EFEITOS. NULIDADE DO PROCEDIMENTO DESAPROPRIATÓRIO QUE APROVEITA APENAS AOS PROPRIETÁRIOS DOS IMÓVEIS EXPROPRIADOS. PLEITO DE REVERSÃO DOS BENS AO PATRIMÔNIO DA UNIÃO E DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO QUE NÃO ENCONTRA AMPARO NO ORDENAMENTO JURÍDICO. DESCABIMENTO. IMÓVEIS QUE FORAM CONSIDERADOS QUANDO DA ESTIPULAÇÃO DO VALOR DAS AÇÕES DA CSN, NO ÂMBITO DE SUA DESESTATIZAÇÃO. QUESTÕES RELATIVAS À PRIVATIZAÇÃO DA CSN QUE SÃO ALHEIAS AO CASO VERTENTE E, PORTANTO, NÃO MERECEM APRECIÇÃO. SENTENÇA MANTIDA, RETIFICADA APENAS E PARCIALMENTE A SUA FUNDAMENAÇÃO.

1. Agravos retidos, remessa necessária e apelações interpostos em face de sentença que julga improcedentes os pedidos formulados em ação popular, na qual se busca a restituição ao patrimônio da União e do Estado do Rio de Janeiro de toda área desapropriada em favor da CSN que fora por esta abandonada ou não destinada ao interesse público, além da condenação da CSN "ao pagamento de indenização equivalente a 2% do valor do patrimônio não utilizado como Parque Industrial efetivo por cada ano de desuso".

2. Não se conhece de agravo retido não mencionado no apelo e nas contrarrazões, a teor do §1º, do art. 523, do CPC/73.



Classif. documental | 90.07.00.03

Assinado digitalmente por RICARDO PERLINGEIRO MENDES DA SILVA.  
Documento Nº: 2331863-8939 - consulta à autenticidade em <https://siga.jfrj.jus.br/sigaex/autenticar.action>



TRF2DES201840342A

PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL - 2ª REGIÃO

3. O artigo 460 do CPC/73 (equivalente ao art. 492 do CPC/2015), vigente quando da prolação da sentença, dispõe que "é defeso ao juiz proferir sentença, a favor do autor, de natureza diversa da pedida, bem como condenar o réu em quantidade superior ou em objeto diverso do que lhe foi demandado". O art. 128 do mesmo diploma legal, de sua vez, preconiza que "o juiz decidirá a lide nos limites em que foi proposta, sendo-lhe defeso conhecer de questões, não suscitadas, a cujo respeito a lei exige a iniciativa da parte". Do teor dos referidos dispositivos legais emana o princípio da congruência ou da adstrição, segundo o qual deve haver correlação entre o pedido e o provimento judicial concedido, sob pena de nulidade por julgamento citra, extra ou ultra petita. Doutrina e jurisprudência conferem interpretação ampla ao referido princípio, compreendendo-o como aplicável também à causa de pedir lançada na inicial. Nesse sentido: STJ, Segunda Turma, REsp 1682216, Rel. Min. HERMAN BENJAMIN, DJe 9.10.2017; STJ, AgRg no AgRg no REsp 696079, Rel. Min. RICARDO VILLAS BÔAS CUEVA, DJe 28.11.2013. Doutrina: Neves, Daniel Amorim Assumpção. Manual de direito processual civil - Volume único. 8. ed. Salvador: Ed. JusPodivm, 2016. p. 762. Nessa ordem de ideias, é de se concluir que o conteúdo da lide, limitado na inicial e vinculante ao juiz, restringe a cognição do provimento jurisdicional aos fatos e fundamentos jurídicos apontados na petição inicial.

4. O sistema processual brasileiro contempla, ainda, o princípio da estabilização objetiva da demanda, previsto no art. 265 do CPC/1973, segundo o qual, proposta a demanda e efetivada a citação do demandado, passa a ser defeso ao autor modificar o pedido ou a causa de pedir sem o consentimento do adversário, sendo-lhe proibida a alteração após o saneamento do processo, mesmo com a anuência do réu.

5. Com efeito, à luz da exegese dos princípios da congruência e da estabilização objetiva da lide, não devem ser conhecidas e apreciadas as alegações aventadas em parecer MPF, proferido após a fase instrutória, que revelem nova *causa petendi* e novo pedido.

6. A desapropriação, forma de intervenção do Estado na propriedade, consiste no procedimento por meio do qual o qual a Administração Pública, ou quem a lei autorize, em virtude de utilidade pública, necessidade pública ou interesse social, retira compulsoriamente a propriedade de terceiro e transfere para si ou, em hipóteses excepcionais, para outras entidades, após, em regra, o pagamento de justa e prévia indenização.

7. O instituto é regulamentado, no que tange aos aspectos essenciais, pelo Decreto-Lei nº 3.365/1941, o qual foi editado em atendimento ao comando previsto no art. 122, 14, da Constituição Federal de 1937. Este ato normativo, conquanto tenha entrado em vigor alguns meses após a edição dos Decretos-Lei nºs 3.002/41 e 237/41, aplica-se às desapropriações iniciadas durante a vigência destes, haja vista o disposto em seu art. 41.

8. Na linha do disposto no Decreto-Lei nº 3.365/1941, tem-se que o procedimento desapropriatório é bifásico, contemplando uma fase declaratória e uma executiva. A primeira se materializa através de um ato normativo de efeitos concretos, normalmente um decreto expropriatório, por meio do qual o Poder Público declara seu interesse na desapropriação e dá início às providências necessárias à transferência do bem. A fase executiva, por sua vez, pode se exaurir na via administrativa, quando há acordo entre o expropriante e o proprietário quanto ao valor da indenização; ou pode demandar a propositura de ação judicial, quando ausente composição amigável entre as partes.

9. Os elementos de prova constantes dos autos, analisados sob o prisma histórico da



Assinado digitalmente por RICARDO PERLINGEIRO MENDES DA SILVA.  
Documento Nº: 2331863-8939 - consulta à autenticidade em <https://siga.jfrj.jus.br/sigaex/autenticar.action>



TRF2DES201840342A

PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL - 2ª REGIÃO

época em que procedidas às transferências dos bens em exame ao patrimônio da CSN, apontam para a ocorrência de típico caso de desapropriação amigável, a qual se materializa quando, após o Estado declarar interesse na aquisição de determinada área, por razões de necessidade pública, utilidade pública ou interesse social, promove-se um acerto com os proprietários dos imóveis almejados, acordando as partes quanto ao valor da indenização.

TRF2  
Fls 135

10. É justamente com a pactuação de contrato de compra e venda que se ultima a desapropriação amigável. Nesse sentido: Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo* - 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013. p. 173.

11. Ocorre a tredestinação, vertente do desvio de finalidade, quando o ente expropriante destina o bem desapropriado a fim diverso do previsto no decreto expropriatório. A tredestinação pode ser lícita ou ilícita. A primeira ocorre quando o expropriante emprega o bem em uma atividade de interesse público, ainda que diversa da originalmente concebida quando da edição do decreto expropriatório; a ilícita se manifesta quando o bem não é utilizado para qualquer finalidade de interesse público.

12. "Se ao bem expropriado simplesmente não for dada destinação alguma, há a sua adestinação, que deve ser incluída como uma espécie de tredestinação pela identidade das suas consequências" (Aragão, Alexandre Santos de. Curso de direito administrativo - 2.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012. p. 260).

13. Mostra-se imperioso reconhecer que, em relação a uma parcela das terras desapropriadas em favor da CSN na década de 1940, houve tredestinação, eis que constatada a utilização das mesmas - ou a inutilização -, em descompasso com as finalidades para as quais foram desapropriadas.

14. A ocorrência da tredestinação não gera, contudo, qualquer direito aos entes públicos responsáveis pela fase declaratória da desapropriação, uma vez que o ordenamento jurídico pátrio prevê apenas duas medidas tendentes a reparar os danos causados pela tredestinação ilícita - medidas estas conferidas exclusivamente em favor dos proprietários dos bens expropriados - quais sejam: os direitos à preferência e à retrocessão.

15. O art. 1.150 do CC/1916 preconiza que "a União, o Estado, ou o Município, oferecerá ao ex-proprietário o imóvel desapropriado, pelo preço por que o foi, o caso não tenha o destino para que se desapropriou". Cuida-se do direito de preferência, instituto idealizado para proteger os proprietários contra investidas ilícitas do Poder Público sobre seus bens, mitigando os efeitos da tredestinação ilícita. Do teor do artigo citado, extrai-se, outrossim, o direito à retrocessão, que confere ao proprietário do imóvel expropriado a prerrogativa de reavê-lo, acaso constatada a ocorrência da tredestinação ilícita, vale dizer, se o bem desapropriado não for empregado em qualquer finalidade pública.

16. Impende consignar que referidos direitos - retrocessão e preferência -, passíveis, à época, de serem exercidos pelos ex-proprietários dos imóveis desapropriados em favor da CSN, já foram, há muito, fulminados pela prescrição, considerando-se que as desapropriações em enfoque foram perpetradas na década de 1940.

17. Afigura-se impertinente a aplicação analógica do fenômeno da reversão, previsto nos artigos 35 e 36 da Lei nº 8.897/97, aos casos envolvendo tredestinação ilícita, pela não utilização, em qualquer finalidade pública, de bens desapropriados por sociedade de economia mista: a uma, porquanto o referido mecanismo se presta a resguardar a



TRF2DES201840342A



Assinado digitalmente por RICARDO PERLINGEIRO MENDES DA SILVA.  
Documento Nº: 2331863-8939 - consulta à autenticidade em <https://siga.jfjr.jus.br/sigaex/autenticar.action>

PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL - 2ª REGIÃO

Administração Pública em situações nas quais determinados bens estão sendo utilizados na prestação de serviços públicos e, posteriormente, com o fim da concessão, precisam retornar ao patrimônio do ente concedente, precisamente para garantir a continuidade dos serviços outrora prestados pela concessionária, o que não ocorreria na hipótese; a duas, porque a reversão só produz as consequências para as quais foi cunhada se efetivada imediatamente após a extinção da concessão, quando a concessionária deixa de prestar o serviço público para o qual fora contratada, haja vista que a preocupação precípua do poder concedente é com a não interrupção do serviço, e não com o valor econômico do patrimônio revertido.

TRF2  
Fls 136

18. Ademais, tratando-se de desapropriação executada por sociedade de economia mista, constituída por capital público e privado, portadora de personalidade jurídica própria, com recursos próprios, ao ente público responsável pela criação da empresa não assiste qualquer direito em relação aos bens expropriados, já incorporados ao patrimônio da companhia, ainda que constatada a ocorrência de tredestinação.

19. Enquanto acionista majoritária da CSN, até a desestatização desta, a União fez jus a dividendos, os quais serviram, ainda que em parte, ao ressarcimento dos valores por ela empregados na capitalização da CSN. Na mesma trilha, com o procedimento de desestatização, controle acionário da CSN foi vendido pela União, em 1.993, por cerca de R\$ 1,2 bilhão, montante este que contribuiu diretamente para amortizar os investimentos promovidos pelo Ente Federativo na Companhia. Diante desse quadro, reconhecer como sendo de propriedade da União todos os imóveis não-operacionais da CSN, sem qualquer comprovação de que os valores por ela aportados na desapropriação de tais bens não foram recuperados - seja por meio da obtenção de dividendos, seja com a privatização da Companhia - implicaria enriquecimento sem causa do Ente Público.

20. É mister reconhecer que os únicos juridicamente legitimados a reaver os imóveis desapropriados em favor da CSN e não utilizados em atividades de interesse público eram os proprietários das terras expropriadas, os quais deixaram transcorrer *in albis* o prazo prescricional para o exercício do direito à retrocessão, não ostentando a União ou o Estado do Rio de Janeiro qualquer direito sobre tais bens.

21. Revela-se irrelevante para a solução da presente lide saber os imóveis não-operacionais da CSN foram ou não considerados na avaliação do preço das ações, quando de sua privatização, uma vez que, se assistisse razão aos demandantes em seus pleitos, o atendimento a estes não seria impedido pelo fato de os imóveis em questão terem sido contemplados quando da avaliação do valor de venda da CSN, na medida em que, fossem públicos os referidos bens, como sustentam os autores, não poderiam eles integrar, por lógico, ao mesmo tempo, o patrimônio da Companhia.

22. Ainda que assim não fosse, o acervo probatório dos autos converge no sentido de que os bens não-operacionais pertencentes à CSN foram considerados quando do procedimento de apuração do valor das ações da companhia.

23. À vista do exposto, conclui-se que os pedidos formulados na inicial foram corretamente julgados improcedentes pela sentença ora recorrida, a qual deve ser mantida, alterando-se apenas e parcialmente sua fundamentação.

24. Agravos retidos não conhecidos; apelações e remessa necessária não providas.



TRF2DES201840342A



Assinado digitalmente por RICARDO PERLINGEIRO MENDES DA SILVA.  
Documento Nº: 2331863-8939 - consulta à autenticidade em <https://siga.jfjr.jus.br/sigaex/autenticar.action>

PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL  
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL - 2ª REGIÃO

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, em que são partes as acima indicadas, decide a 5ª Turma Especializada do Tribunal Regional Federal da 2ª Região, por unanimidade, não conhecer dos agravos retidos, bem como negar provimento às apelações e à remessa necessária, na forma do relatório e do voto, constantes dos autos, que ficam fazendo parte do presente julgado.

Rio de Janeiro, 23 de outubro de 2018 (data do julgamento).

Rio de Janeiro, 08 de novembro de 2018.

**RICARDO PERLINGEIRO**  
Desembargador Federal  
TRF-2R



Assinado digitalmente por RICARDO PERLINGEIRO MENDES DA SILVA.  
Documento Nº: 2331863-8939 - consulta à autenticidade em <https://siga.jfrj.jus.br/sigaex/autenticar.action>





Apelação Cível/Reexame Necessário - Turma Espec. III - Administrativo e Cível  
Nº CNJ : 0003240-43.2005.4.02.5104 (2005.51.04.003240-8)  
RELATOR : Desembargador Federal RICARDO PERLINGEIRO  
APELANTE : WANDERLEY ALVES DE OLIVEIRA E OUTROS  
ADVOGADO : PB009048 - FABIO LUIZ MONTE DE HOLLANDA E OUTROS  
APELADO : COMPANHIA SIDERÚRGICA NACIONAL - CSN E OUTROS  
ADVOGADO : RJ125353 - MATHEUS BARROS MARZANO E OUTROS  
ORIGEM : 03ª Vara Federal de Volta Redonda (00032404320054025104)

### RELATÓRIO

Cuida-se de remessa necessária, de agravos retidos e de apelações, interpostas, respectivamente, por WANDERLEY ALVES DE OLIVEIRA E MARIA DA GRAÇA VIGORITO, pelo MUNICÍPIO DE VOLTA REDONDA e pelo MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, em face de sentença (fls. 2.353/2.361) a qual, nos autos de ação popular pelos ora primeiros apelantes proposta em detrimento da UNIÃO FEDERAL, do ESTADO DO RIO DE JANEIRO, do MUNICÍPIO DE VOLTA REDONDA e da COMPANHIA SIDERÚRGICA NACIONAL – CSN, julgou improcedentes os pedidos formulados na inicial.

Urge pontuar, preliminarmente, que, no decorrer do processo em exame, foram interpostos agravos retidos pelo Estado do Rio de Janeiro (fls. 1172/1178) e pela CSN (fls. 1180/1200), os quais, contudo, não foram mencionados nos apelos ou nas contrarrazões.

Em suas razões de apelação (2397/2420), sustentam os autores da ação popular, em síntese, que: i) não merece guarida a tese adotada pelo Juízo sentenciante, no sentido de que os bens em questão foram transferidos à CSN por meio de contrato de compra e venda, uma vez que o quadro probatório constante dos autos aponta que a transmissão dos referidos bens se operou em virtude de ato desapropriatório; ii) os bens imóveis em epígrafe são públicos em sua origem e seus fins, com todas as restrições da impenhorabilidade e inalienabilidade, sendo que apenas sua administração foi confiada à CSN, para satisfação do interesse público, “não podendo estes serem afetados a interesse particular”; iii) foi dada aos bens em comento destinação diversa da utilidade pública que legitimou o decreto expropriatório; iv) tendo sido evidenciado o desvio de finalidade em relação aos bens desapropriados em debate, por parte da CSN, deve ser declarada a nulidade dos atos que tenham “importado a oneração ou alienação dos bens incorporados à CSN e não utilizados para fins operacionais”, com a consequente reversão de tais bens ao patrimônio da União; v) o edital de privatização da empresa não contemplou as terras em questão no cálculo do valor das ações a serem alienadas, tendo sido o seu preço calculado “com base na avaliação do valor econômico das ações, baseado no fluxo de caixa da empresa”.

O Ministério Público Federal, em suas razões recursais (fls. 2427/2466), sustenta, resumidamente, que: i) tendo em vista o contexto histórico e as circunstâncias em que se deu a transmissão dos imóveis em questão à CSN, não se sustenta a alegação de que houve a mera pactuação de contratos de compra e venda entre a referida empresa e os proprietários dos imóveis; ii) considerando-se o teor dos Decretos nºs 237/1941 e 3.002/1941, fica patente que os imóveis em questão foram objeto de desapropriação, tendo os negócios jurídicos celebrados com os proprietários constituído mera fase executória do procedimento desapropriatório iniciado com a edição dos referidos Decretos; iii) “ a ampla destinação a que se pretendeu dar aos imóveis desapropriados em favor da CSN só pode ser entendida como alinhada ao instituto da desapropriação se for possível extrair dela um caráter público permanente no exercício do desempenho da



manutenção desses bens e equipamentos”; iv) restou constatada a tredestinação ou desvio de finalidade quanto aos imóveis não-operacionais incorporados à CSN v) “deve-se, pois, assegurar a efetividade da desapropriação, sobretudo quanto ao requisito da finalidade, com o fim de permitir a reversão à União dos bens que não se encontrem na finalidade operacional de uma siderúrgica”;vi) a privatização da CSN não altera este cenário, “já que o desvio e finalidade ocorreu em momento anterior, restando qualquer discussão sobre valores e indenizações a outras vias”; vii) “o provimento que se busca é de natureza declaratória, pois reconhece a titularidade dos bens não-operacionais da empresa em favor da União e mandamental, pois ordena, na sequência, aos cartórios que alterem a titularidade desses bens atribuída equivocadamente à CSN, determinando-se a restituição/reversão à União.

O Município de Volta Redonda, por sua vez, sustenta, em suas razões de apelação (fls. 2467/2473), que: i) ao contrário do afirmado pelo Juízo *a quo*, não restou comprovada a ocorrência de desistência do processo expropriatório relacionado aos bens em enfoque, evidenciando-se, ao revés, que os contratos de compra e venda firmados entre a CSN e os proprietários dos imóveis em questão consubstanciaram a fase executória da desapropriação, a qual se operou de forma amigável; ii) partindo de tal premissa, constata-se que a utilização do patrimônio não operacional da CSN em desacordo com o Decreto Expropriatório “enseja a caracterização do desvio de finalidade, tendo em vista que a maior parte da área destinada à instalação da CSN permanece sem qualquer aproveitamento social, servindo tão somente a seus interesses comerciais”; iii) parte do patrimônio não operacional deixou de ser considerado para fins de avaliação da venda do controle acionário da CSN, sendo ilegalmente transferido quando de sua privatização.

Contrarrazões da CSN às fls. 2481/2494, 2495/2517 e 2518/2532; do Estado do Rio de Janeiro às fls. 2533/2536; e da União às fls. 2537/2540.

Contrarrazões do Estado do Rio de Janeiro às fls. 2533/2536.

Contrarrazões da União às fls. 2537/2540.

Parecer do Ministério Público Federal pugnando pela nulidade da sentença, porquanto não fundamentada adequadamente, e, subsidiariamente, opinando pelo provimento das apelações e da remessa necessária. (fl. 109).

É o relatório. Peço dia para julgamento.

**RICARDO PERLINGEIRO**

Desembargador Federal



Apelação Cível/Reexame Necessário - Turma Espec. III - Administrativo e Cível  
Nº CNJ : 0003240-43.2005.4.02.5104 (2005.51.04.003240-8)  
RELATOR : Desembargador Federal RICARDO PERLINGEIRO  
APELANTE : WANDERLEY ALVES DE OLIVEIRA E OUTROS  
ADVOGADO : PB009048 - FABIO LUIZ MONTE DE HOLLANDA E OUTROS  
APELADO : COMPANHIA SIDERÚRGICA NACIONAL - CSN E OUTROS  
ADVOGADO : RJ125353 - MATHEUS BARROS MARZANO E OUTROS  
ORIGEM : 03ª Vara Federal de Volta Redonda (00032404320054025104)

### VOTO

#### **O EXMO. SR. DESEMBARGADOR FEDERAL RICARDO PERLINGEIRO: (RELATOR)**

Conforme relatado, cuida-se de remessa necessária e de apelações, interpostas, respectivamente, por WANDERLEY ALVES DE OLIVEIRA E MARIA DA GRAÇA VIGORITO, pelo MUNICÍPIO DE VOLTA REDONDA e pelo MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, em face de sentença (fls. 2.353/2.361) a qual, nos autos de ação popular pelos ora primeiros apelantes proposta em detrimento da UNIÃO FEDERAL, do ESTADO DO RIO DE JANEIRO, do MUNICÍPIO DE VOLTA REDONDA e da COMPANHIA SIDERÚRGICA NACIONAL – CSN, julgou improcedentes os pedidos formulados na inicial.

De início, destaco que este feito foi distribuído ao Órgão Julgador da 5ª Turma Especializada, sob a minha relatoria, em função da sugestão de prevenção em relação aos Agravos de Instrumento nºs 2005.02.01.012445-1 e 2010.02.01.004296-0, interpostos contra decisões proferidas nos mesmos autos originários, cujas relatorias couberam, respectivamente, ao Desembargador Federal Paulo Espírito Santo e ao Juiz Federal convocado Mauro Souza Marques da Costa Braga, os quais, à época dos julgamentos, faziam parte da composição deste Colegiado.

Os referidos acórdãos foram assim ementados:

DIREITO PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO POPULAR. LIMINAR. APRESENTAÇÃO DE DOCUMENTOS PELA RÉ. DESPROVIDO O RECURSO. · Insurge-se a Agravante contra a decisão interlocutória de primeiro grau que, nos autos da ação popular que lhe ajuizaram WANDERLEY ALVES DE OLIVEIRA e outro, apontando irregularidades na desapropriação dos imóveis pela União Federal e pelo Estado do Rio de Janeiro, para a instalação da Agravante, revendo a decisão liminar anteriormente proferida, acolheu parcialmente o requerido pela Agravante, determinando que a mesma apresentasse, por ora, apenas o relatório circunstanciado de todos os imóveis por ela administrados desde a sua criação, com a indicação dos respectivos números de matrícula no Registro de Imóveis, inclusive os que foram eventualmente vendidos, onerados, doados, alugados ou que estão em empréstimo sob comodato, com indicação do nome dos comodatários até a presente data. · Configurada a correção do R. decisum impugnado, na medida em que, após a devida instrução da via recursal, verificou-se a necessidade de ser o feito instruído com a documentação exigida na decisão de primeiro grau, com o fito de instruir a demanda popular em causa. · Reconhecida a existência do interesse público que deve prevalecer, na hipótese, uma vez que o edital de privatização da Agravante não teria se reportado à área imobiliária que circundava a estatal, a justificar que se perquiria quanto à eventual



transferência de propriedade da área desapropriada à CSN privatizada, restando informada a natureza pública ou privada do bem. · Desprovido o recurso com a revogação da liminar anteriormente concedida (TRF2, 5ª Turma Especializada, AI 0012445-82.2005.4.02.0000, Rel. Des. Fed. PAULO ESPÍRITO SANTO, DJF2R 7.5.2009).

PROCESSO CIVIL - AGRAVO DE INSTRUMENTO DE DESPACHO -RECURSO INADMISSÍVEL - NÃO SEGUIMENTO - ART. 557, CAPUT, DO CPC C/C ART. 44, § 1º, II, DO REGIMENTO INTERNO DESTA CORTE.

I - Os despachos de mero expediente, por não possuírem conteúdo decisório, são irrecorríveis (arts. 162, § 3º, e 504, ambos do Código de Processo Civil).

II - Negado seguimento ao recurso, por manifestamente inadmissível, com fulcro no art. 557, caput, do Código de Processo Civil c/c art. 44, § 1º, II, do Regimento Interno desta Corte.

III - Agravo interno improvido (TRF2, 5ª Turma Especializada, AI 0004296-24.2010.4.02.0000, Rel. Juiz Fed. Conv. MAURO SOUZA MARQUES DA COSTA BRAGA, DJF2R 19.10.2010).

Nos termos do art. 77 do Regimento Interno desta Corte, a distribuição prévia de recurso torna preventa a competência do relator para todos os recursos posteriores, exceto se deixar o Tribunal ou se transferir, hipótese em que a competência permanece sendo do órgão julgador.

Considerando que o Desembargador Federal Paulo Espirito Santo e o Juiz Fed. Conv. Mauro Souza Marques da Costa Braga não mais integram o Colegiado da 5ª Turma Especializada, reconheço a minha competência para relatar o presente recurso, nos termos do caput do art. 77 do RITRF-2R.

Assentada a relatoria do feito, avança-se sobre a análise dos recursos e da remeça necessária.

Conforme já exposto, no decorrer do processo em exame, foram interpostos agravos retidos pelo Estado do Rio de Janeiro (fls. 1172/1178) e pela CSN (fls. 1180/1200), os quais, contudo, não foram mencionados nos apelos ou nas contrarrazões.

Com efeito, incide, na hipótese, o disposto no § 1º, do art. 523, do CPC/1973, o qual apresenta o seguinte teor:

Art. 523. Na modalidade de agravo retido o agravante requererá que o tribunal dele conheça, preliminarmente, por ocasião do julgamento da apelação. (Redação dada pela Lei nº 9.139, de 30.11.1995)

§ 1º Não se conhecerá do agravo se a parte não requerer expressamente, nas razões ou na resposta da apelação, sua apreciação pelo Tribunal.

Assim, não tendo os agravantes requerido a apreciação dos referidos recursos pelo tribunal, impõe-se o não conhecimento dos mesmos.

Passa-se à análise das apelações.

Na origem, Wanderley Alves de Oliveira e Maria da Graça Vigorito propuseram ação popular em face da União, do Estado do Rio de Janeiro, do Município de Volta Redonda e da Companhia Siderúrgica Nacional – CSN.

Como causa de pedir, alegam os demandantes a existência de irregularidades em desapropriações de imóveis realizadas pela União Federal e pelo Estado do Rio de Janeiro, supostamente perpetradas através do Decreto-Lei nº 237/1941, para a instalação da CSN.

Aduzem que tais irregularidades consistem na ausência de utilização de cerca de 70% deste



patrimônio imobiliário desapropriado e cedido à CSN, para as finalidades públicas que legitimaram o ato expropriatório, quais sejam, a instalação da siderúrgica e a implantação das estruturas e o desenvolvimento de serviços correlatos ao seu funcionamento.

Apontam que as referidas terras jamais foram utilizadas em qualquer atividade de interesse público, estando suas áreas, atualmente, abandonadas ou sub-ocupadas.

Pontuam que as áreas remanescentes vêm sendo utilizadas pela CSN como objeto de especulação imobiliária, bem assim servindo de garantia a empréstimos contratados pela Companhia junto ao BNDES.

Sustentam que, o fato de os referidos imóveis estarem registrados em Cartório de Registro de Imóveis como propriedade da CSN não tem o condão de afastar a constatação de que os reais proprietários dos apontados bens ao a União e o Estado do Rio de Janeiro, os quais foram os responsáveis pela desapropriação e posterior cessão dos mesmos à Companhia demandada, sendo esta mera possuidora direta de tais bens.

Argumentam que, em virtude das circunstâncias expostas, evidencia-se a ocorrência de desvio de finalidade ou tredestinação, na medida em que a CSN utilizou e vem utilizando os imóveis em questão de forma incompatível com a finalidade pública em virtude da qual os mesmos foram desapropriados.

Salientam que a CSN foi privatizada, nos termos da Lei Federal nº 8.031/90, que criou o Plano Nacional de Desestatização – PND, e que os imóveis em debate não foram considerados no cálculo do valor de venda da Companhia.

Expõem que diante da ociosidade da área em referência, desapropriada com o fito de possibilitar a implantação de uma planta industrial, bem como a criação de empregos e o desenvolvimento regional, “extinguiu-se a finalidade dos atos expropriatórios e do interesse geral que os legitimava, devendo os imóveis não aproveitados nos últimos sessenta anos retornarem à posse e o domínio do Estado expropriante/cedente, coma anulação do respectivo ato de cessão”.

Frisam que a União, o Estado do Rio de Janeiro e o Município de Volta Redonda figuram no polo passivo da presente demanda em virtude da omissão dos referidos entes federativos na fiscalização do patrimônio público, notadamente no que tange à aferição de se os bens em exame, desapropriados, estavam sendo utilizados em consonância com as finalidades que motivaram a desapropriação.

Ao final, requerem:

1. seja declarada a nulidade de pleno direito de qualquer ato jurídico, formal ou informal, que importe ou tenha importado em oneração ou alienação dos bens públicos incorporados à CSN, por desvio de finalidade, salvo os de interesse social e comunitário através de comodato, determinando a restituição ao patrimônio do ente estatal expropriante/cedente de toda área abandonada ou não destinada ao interesse público pela companhia ré;
2. seja condenada a CSN ao pagamento de indenização equivalente a 2% do valor do patrimônio não utilizado como Parque Industrial efetivo por cada ano de desuso, visto que dito percentual é o normalmente utilizado para grandes arrendamentos, tudo a ser apurado em liquidação de sentença, o que se requer pelo uso indevido de imóvel público, além da integralização de todo o proveito econômico obtido indevidamente, tudo desde dez anos após a desapropriação, tempo mais que razoável pelo Parque Industrial a ser feito de “imediate” das áreas previstas no Decreto de desapropriação até a restituição dos bens ora em tela, sem prejuízo de futuras atualizações, tudo em favor do Município de Volta Redonda, o ente público diretamente prejudicado pela inércia das ora demandadas, cuja sociedade ora se faz representar.



Após vasta instrução processual, o Juízo *a quo* proferiu sentença de improcedência, da qual merecem transcrição os seguintes trechos, os quais bem sintetizam a argumentação desenvolvida pelo órgão julgador:

[...]

Inicialmente, há que se ponderar que, não obstante o brilhante parecer apresentado pelo Parquet Federal em fls. 1978/2017, é certo que a lide deverá ser julgada à luz do pleito inicial, o qual não exclui, sobremaneira, boa parte das razões e dos argumentos apresentados, eis que são concorrentes e contribuem para a delimitação fática, além de darem maior clareza aos eventos históricos envolvidos na construção e na alienação da CSN.

Nesse diapasão, deve-se ter em conta que o aditamento da inicial pode se dar apenas até o saneamento do processo (artigo 329, II do NCPD), dependendo, nesse caso, do consentimento do réu e da formação adequada do contraditório. Eventuais fundamentos de fato e de direito que possam implicar em inovação devem ser rechaçados, por ferirem o dispositivo citado.

[...]

Fixadas essas premissas, passo à delimitação dos limites objetivos da demanda. Os autores moveram a presente ação com a finalidade de, em linhas gerais, ver revertida para o poder público a propriedade de diversos imóveis que integram o patrimônio da CSN, mas jamais tiveram uma destinação ligada à atividade siderúrgica, não servindo, assim, à utilidade pública que ensejou a sua afetação.

Segundo a narrativa da inicial, corroborada pelo parecer do MPF, o Decreto Lei 3002, de 30 de janeiro de 1941 criou a CSN, tendo o Decreto Lei 237, de 25 de março de 1941, desapropriado, por utilidade pública, uma série de glebas de terras.

Sustentam, como causa de pedir, duas teses principais: (i) que as terras foram desapropriadas por utilidade pública e, não tendo servido a essa suposta utilidade, eis que ficaram ociosas, foram objeto de trestinação, bem antes da privatização do controle acionário da companhia e (ii) as terras em questão (não operacionais), não foram contempladas quando da desestatização da CSN.

Passo à análise das teses.

[...]

No caso dos autos, nenhuma controvérsia há em torno da fase declaratória, havendo concordância que os bens objeto da ação foram declarados de utilidade pública. Diverge-se, entretanto, no que diz respeito à fase executória. Nesta, foi editado o decreto expropriatório de número 237 de 25 de março de 1941, tendo, entretanto, o procedimento seguido viés pouco ortodoxo.

De fato, compulsando os autos, vê-se que em fls. 726/864 constam documentos referentes aos registros imobiliários dos bens questionados. Todos eles foram objeto de compra e venda, incluindo-se a gleba do Aero Clube (fls. 797/809).

Referidos documentos vão de encontro ao teor do decreto expropriatório, eis que indicam que os bens foram adquiridos por compra e venda firmada com a CSN e não por desapropriação levada a efeito pelo Estado do Rio de Janeiro. O conteúdo desses documentos é incontroverso, eis que o próprio MPF o admite, apresentando, outrossim, argumentos para descaracterizar o negócio, que serão apreciados oportunamente.

Nesse ponto, imprescindível seguir adiante na análise jurídica do instituto da desapropriação e do procedimento aplicável, sendo de se invocar os mesmos fundamentos lançados pelo MPF em seu último parecer para fazer a análise dos fatos à



luz do Decreto Lei 3.365/41, que, não obstante não vigente à época do decreto do Estado do Rio de Janeiro, estava plenamente vigente quando da alienação dos terrenos.

[...]

Assim, forçoso se reconhecer que todo o procedimento prévio (declaração de utilidade pública e decreto expropriatório) não transmite a propriedade do bem imóvel, mas apenas o pagamento da indenização. Em outras palavras, se não for paga a indenização, o bem não foi desapropriado ainda.

À luz dessas premissas, vê-se que as escrituras acostadas aos autos apontam que os imóveis foram adquiridos pela CSN por contrato de compra e venda celebrado com diversas pessoas (Nelson Marcondes Godoy, Carlos Haasis, Otacilio Tavares, Honorina Soares Barbosa, Maria Cecília, Alberto e Fernando de Araújo, Arnaldo Alves Barreira Cravo, José Hugo Castello Branco, dentre outros), o que, em uma primeira análise, demonstra que não chegou a se consumir a desapropriação, tendo o poder público optado por adquirir os bens por outra via, antes do término do procedimento.

Ressalta-se, a título exemplificativo, o conteúdo de fls. 735, no sentido de que “tendo sido pelo Estado do Rio de Janeiro decretada a desapropriação dos terrenos e benfeitorias, destinadas à instalação da Usina Siderúrgica de Volta Redonda e suas dependências, entraram os outorgantes em entendimento com o mesmo estado, para a venda dos imóveis [...] diretamente à Companhia Siderúrgica Nacional.”

[...]

Esse trecho deixa claro que houve a desistência do processo expropriatório, eis que o bem foi alienado não ao suposto expropriante (Estado do Rio de Janeiro), mas à própria CSN.

No entanto, como muito bem pontuado pelo MPF, a questão é bastante complexa, eis que envolve período histórico no qual o interesse do Estado (ou de seus governantes) era imposto ao particular, por meio da edição de atos autoritários ou de supressões concretas de direitos positivados em diplomas meramente figurativos.

A tese aventada pelo parquet, em seu último parecer, é a de que, em verdade, os bens imóveis não chegaram a ser transmitidos por compra e venda, tendo sido estas um sucedâneo da desapropriação ou a formalização da desapropriação amigável, que se travestiu de negócio jurídico baseado na autonomia da vontade, mas que nada mais foi do que ato de império.

Nesse cenário histórico, efetivamente, pode-se questionar a existência de espaço para a autonomia da vontade, mormente em se tratando de “segurança nacional” ou questões estratégicas, como a construção de uma indústria siderúrgica, tão importante para impulsionar a indústria nacional.

No campo especulativo, ou no campo da indução, há bastante coerência na tese apresentada pelo MPF. No entanto, o mesmo não se dá na seara fática, eis que nenhuma prova existe nos autos de que os negócios jurídicos que transmitiram a propriedade (compra e venda) seriam na verdade o último ato do procedimento expropriatório.

Com efeito, cumpre ressaltar que tais negócios ocorreram há aproximadamente setenta e cinco anos, sendo que, no entanto, a argumentação do Parquet, ainda que brilhante, não pode servir, por si só, de fundamento para se decidir tão complexa causa.

Atualmente, não obstante exista a doutrina do ativismo judicial, outorgando-se ao julgador a capacidade de intervir de maneira drástica nas decisões políticas exaradas pelos outros poderes, valendo-se do sistema de freios e contrapesos (CRFB/88, art. 2º), penso que deve haver ponderada atuação nesse sentido, sempre baseada em fatos concretos aptos a justificá-la.



Assim, não obstante o contexto histórico, não obstante tenha havido o decreto expropriatório exarado pelo Estado do Rio de Janeiro, penso que nada pode afastar a natureza jurídica do negócio de compra e venda que as partes celebraram com a Companhia Siderúrgica Nacional. Não hoje, setenta e cinco anos após a sua efetivação. Não após tantas outras relações jurídicas terem sido firmadas sob a égide do negócio em questão, que se revestiu de todas as formalidades da compra e venda e foi objeto de transcrição do Regime Geral Imobiliário como compra e venda.

[...]

Assim, o pedido deve ser julgado improcedente nesse ponto, eis que incabível retrocessão de bens adquiridos por compra e venda.

A segunda tese da parte autora centra-se no fato de que as terras objeto da ação não foram adquiridas quando da desestatização da CSN.

[...]

Em fls. 112 consta a informação de que "A CSN foi avaliada utilizando-se as projeções econômico-financeiras elaboradas com base em cenários econômicos, desenvolvidos pelos consultores contratados para os serviços A e B. Essas projeções tomaram por base o Balanço Patrimonial da CSN encerrado em 30 de abril de 1992. [...] O valor econômico da CSN foi calculado com base no valor presente de seu fluxo de caixa, projetado por dez anos e descontado a uma taxa que refletisse o potencial e os riscos do negócio [...] Na determinação do preço mínimo da totalidade das ações da CSN adotou-se o critério do valor econômico, mas foram considerados também outros valores obtidos por diferentes métodos, a saber: (a) patrimônio líquido contábil, (b) valor de reposição dos ativos da CSN, (c) valor do investimento original da CSN. O patrimônio líquido contábil é encontrado nos relatórios financeiros da CSN, e representa uma posição estática, na qual não se incorporam as expectativas de resultados futuros".

Interpretando o que acima foi consignado, pode-se sintetizar que a avaliação do valor das ações da CSN certamente tomou como base seu patrimônio líquido contábil, não obstante tenha tido como critério preponderante o de avaliação econômica.

Em fls. 160 consta que "todos os ativos não operacionais da CSN, assim entendidos como sendo os bens que não tiveram influência na avaliação econômica, foram incluídos como entrada de caixa no ano zero das projeções".

O parágrafo anterior deixa claro que, não obstante não tenha sido contemplado na avaliação econômica, o patrimônio não operacional foi levado em consideração para fins de avaliação da venda do controle acionário (por meio dos outros critérios acima citados) e incluídos como entrada de caixa no ano zero das projeções.

A fls. 372 há a informação de que "o valor do ativo imobilizado da CSN inclui o produto de uma reavaliação dos imóveis, equipamentos e instalações da Usina Presidente Vargas, procedida por peritos avaliadores em 1989."

Por fim, se colhe a fls. 675 que "o preço mínimo de venda deve resultar da conciliação entre o valor do ativo operacional apurado para a CSN no cenário básico, as análises de sensibilidade efetuadas e o risco representado pelo negócio. Ao valor resultante dessa conciliação, devem ser agregados os dos demais ativos da empresa que não são necessários à operação prevista e, portanto, podem ser alienados."

Todas essas transcrições, aliadas ao que acima foi aduzido, tornam incontestes que o patrimônio imobiliário da companhia foi, sim, considerado quando da sua privatização, devendo ser julgado improcedente o pedido no que se refere, também, a esse fundamento.

Assim, não obstante a indignação manifestada nesta ação popular, é certo que o pedido deve ser julgado improcedente, tanto no que diz respeito à retrocessão ou à retomada dos



imóveis, bem como no que diz respeito ao pagamento de indenizações, eis que, não havendo prática ilícita por parte da CSN, não há o que ser objeto de ressarcimento.

[...]

Ante o exposto, JULGO IMPROCEDENTES OS PEDIDOS da ação popular número 2005.5104003240-8 e da oposição número 0003095- 69.2014.4.02.5104, extinguindo os feitos com resolução do mérito, nos termos do artigo 487, I, do NCPC.

Em face da referida sentença, apelaram o Ministério Público Federal, o Município de Volta Redonda e os autores da ação popular.

Em suas razões de apelação (2397/2420), sustentam os autores da ação popular, em síntese, que: i) não merece guarida a tese adotada pelo Juízo sentenciante, no sentido de que os bens em questão foram transferidos à CSN por meio de contrato de compra e venda, uma vez que o quadro probatório constante dos autos aponta que a transmissão dos referidos bens se operou em virtude de ato desapropriatório; ii) os bens imóveis em epígrafe são públicos em sua origem e seus fins, com todas as restrições da impenhorabilidade e inalienabilidade, sendo que apenas sua administração foi confiada à CSN, para satisfação do interesse público, “não podendo estes serem afetados a interesse particular”; iii) foi dada aos bens em comento destinação diversa da utilidade pública que legitimou o decreto expropriatório; iv) tendo sido evidenciado o desvio de finalidade em relação aos bens desapropriados em debate, por parte da CSN, deve ser declarada a nulidade dos atos que tenham “importado a oneração ou alienação dos bens incorporados à CSN e não utilizados para fins operacionais”, com a consequente reversão de tais bens ao patrimônio da União; v) o edital de privatização da empresa não contemplou as terras em questão no cálculo do valor das ações a serem alienadas, tendo sido o seu preço calculado “com base na avaliação do valor econômico das ações, baseado no fluxo de caixa da empresa”.

O Ministério Público Federal, em suas razões recursais (fls. 2427/2466), sustenta, resumidamente, que: i) tendo em vista o contexto histórico e as circunstâncias em que se deu a transmissão dos imóveis em questão à CSN, não se sustenta a alegação de que houve a mera pactuação de contratos de compra e venda entre a referida empresa e os proprietários dos imóveis; ii) considerando-se o teor dos Decretos nºs 237/1941 e 3.002/1941, fica patente que os imóveis em questão foram objeto de desapropriação, tendo os negócios jurídicos celebrados com os proprietários constituído mera fase executória do procedimento desapropriatório iniciado com a edição dos referidos Decretos; iii) “a ampla destinação a que se pretendeu dar aos imóveis desapropriados em favor da CSN só pode ser entendida como alinhada ao instituto da desapropriação se for possível extrair dela um caráter público permanente no exercício do desempenho da manutenção desses bens e equipamentos”; iv) restou constatada a tredestinação ou desvio de finalidade quanto aos imóveis não-operacionais incorporados à CSN v) “deve-se, pois, assegurar a efetividade da desapropriação, sobretudo quanto ao requisito da finalidade, com o fim de permitir a reversão à União dos bens que não se encontrem na finalidade operacional de uma siderúrgica”;vi) a privatização da CSN não altera este cenário, “já que o desvio e finalidade ocorreu em momento anterior, restando qualquer discussão sobre valores e indenizações a outras vias”; vii) “o provimento que se busca é de natureza declaratória, pois reconhece a titularidade dos bens não-operacionais da empresa em favor da União e mandamental, pois ordena, na sequência, aos cartórios que alterem a titularidade desses bens atribuída equivocadamente à CSN, determinando-se a restituição/reversão à União.

O Município de Volta Redonda, por sua vez, sustenta, em suas razões de recurso (fls. 2467/2473), que: i) ao contrário do afirmado pelo Juízo *a quo*, não restou comprovada a ocorrência de desistência do processo expropriatório relacionado aos bens em enfoque, evidenciando-se, ao revés, que os contratos de compra e venda firmados entre a CSN e os proprietários dos imóveis em questão consubstanciou a fase executória da desapropriação, a qual se operou de forma amigável; ii) partindo de tal premissa, constata-se



que a utilização do patrimônio não operacional da CSN em desacordo com o Decreto Expropriatório “enseja a caracterização do desvio de finalidade, tendo em vista que a maior parte da área destinada à instalação da CSN permanece sem qualquer aproveitamento social, servindo tão somente a seus interesses comerciais”; iii) parte do patrimônio não operacional deixou de ser considerado para fins de avaliação da venda do controle acionário da CSN, sendo ilegalmente transferido quando de sua privatização.

Do até aqui exposto, denota-se que, para a escorreita solução da lide em exame, faz-se necessário o enfrentamento de alguns pontos controvertidos essenciais, relevando, para tanto, aferir: i) se os fatos e argumentos apresentados pelo Ministério Público Federal no parecer e seus anexos acostados às fls. 1.978/2.311 inovaram na lide, e, portanto, não merecem apreciação, em observância aos princípios da congruência ou adstrição (art. 460 do CPC/73) e da estabilização objetiva da demanda; ii) se os atos que engendraram a incorporação dos bens apontados na inicial pela CSN consubstanciaram meros contratos de compra e venda ou materializaram a fase executória de procedimentos desapropriatórios, sendo o primeiro destes iniciado com a publicação do Decreto Lei Estadual nº 237/1941; iii) se, constatada a ocorrência da desapropriação, houve tredestinação em relação aos bens expropriados em favor da CSN; iv) quais as consequências jurídicas da tredestinação; v) se, à luz da natureza jurídica das Sociedades de Economia Mista e das peculiaridades que permearam a criação da CSN, é possível vislumbrar a viabilidade do pleito de reversão, em favor da União e do Estado do Rio de Janeiro, dos bens por ela desapropriados que não foram utilizados para os fins delineados no decreto expropriatório; vi) se, quando da desestatização da CSN, os bens em questão foram considerados na definição do valor de venda – preço das ações – da Companhia; vii) e, por derradeiro, se tal fator é relevante para análise dos pedidos formulados na inicial.

#### **Da delimitação dos pedidos e da causa de pedir, à luz dos princípios congruência e da estabilização objetiva da demanda.**

O artigo 460 do CPC/73 (equivalente ao art. 492 do CPC/2015), vigente quando da prolação da sentença, dispõe que “é defeso ao juiz proferir sentença, a favor do autor, de natureza diversa da pedida, bem como condenar o réu em quantidade superior ou em objeto diverso do que lhe foi demandado”. O art. 128 do mesmo diploma legal, de sua vez, preconiza que “o juiz decidirá a lide nos limites em que foi proposta, sendo-lhe defeso conhecer de questões, não suscitadas, a cujo respeito a lei exige a iniciativa da parte”.

Do teor do referidos dispositivos legais emana o princípio da congruência ou da adstrição, segundo o qual deve haver correlação entre o pedido e o provimento judicial concedido, sob pena de nulidade por julgamento *citra*, *extra* ou *ultra* petita.

Doutrina e jurisprudência conferem interpretação ampla ao referido princípio, compreendendo-o como aplicável também à causa de pedir lançada na inicial. Nesse sentido: STJ, Segunda Turma, REsp 1682216, Rel. Min. HERMAN BENJAMIN, DJe 9.10.2017; STJ, AgRg no AgRg no REsp 696079, Rel. Min. RICARDO VILLAS BÔAS CUEVA, DJe 28.11.2013.

Não é outro o entendimento de Daniel Amorim Assumpção Neves:

Segundo o art. 492, *caput* do Novo CPC, o juiz não pode conceder diferente ou mais do que for pedido pelo autor. Trata-se do princípio da congruência, também conhecido como princípio da correlação ou da adstrição. O dispositivo legal, entretanto, é incompleto, porque **os limites da sentença devem respeitar não só o pedido, mas também a causa de pedir** e os sujeitos que participam do processo. É nula a sentença que concede mais ou diferente do que foi pedido, como **também há nulidade fundada em causa de pedir não narrada pelo autor**, na sentença que atinge terceiros que não participaram do processo ou que não julga a demanda relativamente a certos demandantes (Neves, Daniel Amorim Assumpção. *Manual de direito processual civil* – Volume único. 8. ed. Salvador: Ed. JusPodivm, 2016. p. 762) (grifo nosso).

Nessa ordem de ideias, é de se concluir que o conteúdo da lide, limitado na inicial e vinculante do



juiz, restringe a cognição do provimento jurisdicional aos fatos e fundamentos de jurídicos apontados na petição inicial.

O sistema processual brasileiro contempla, ainda, o princípio da estabilização objetiva da demanda, previsto no art. 265 do CPC/1973, segundo o qual, proposta a demanda e efetivada a citação do demandado, passa a ser defeso ao autor modificar o pedido ou a causa de pedir sem o consentimento do adversário, sendo-lhe proibida a alteração após o saneamento do processo, mesmo com a anuência do réu.

No caso em exame, nota-se que, durante o desenvolvimento a marcha processual, passando pelo despacho saneador e pela fase instrutória, a causa de pedir que arrimava a pretensão formulada na peça vestibular compunha-se, fundamentalmente, por duas teses, a saber: i) cerca de 70% dos imóveis desapropriados, por utilidade pública, para fins de construção da CSN e estruturas correlatas, jamais foram utilizados para tal fim, tendo tais terras ficado ociosas, implicando verdadeira tredestinação e; ii) as terras em questão (imóveis não operacionais integrantes do patrimônio da CSN), não foram contempladas no processo de desestatização da Companhia, especialmente quando da definição do preço das ações a serem alienadas.

O Ministério Público Federal, até a apresentação do bem elaborado parecer de fls. 1.978 e seguintes, vinha se manifestando estritamente sobre os fatos e fundamentos jurídicos aventados na inicial, tendo pugnado, na manifestação de fls. 1.717/1729, pela improcedência dos pedidos formulados na inicial.

Sucedo que, no referido parecer, cujos termos foram ratificados na peça recursal, o *Parquet* Federal levantou causa de pedir nova, sobre a qual até então não se debatera nos presentes autos.

Segundo a versão delineada pelo MPF, em um primeiro momento, os bens desapropriados pelo Estado do Rio de Janeiro e pela União em favor da CSN serviram a uma finalidade pública, tendo a referida Companhia, na condição de genuína *company town*, os utilizado na prestação de serviços públicos próprios do Estado.

Posteriormente, a partir da década de 1960, o Poder Público teria assumido, gradativamente, a responsabilidade pela prestação de tais serviços. Desde então, os bens que eram utilizados pela CSN deveriam ter sido revertidos ao patrimônio dos entes expropriantes, porquanto exaurida a finalidade para a qual os mesmos foram desapropriados em favor da referida empresa. Aí reside a tredestinação, segundo o MPF. Vale dizer, no momento em que a CSN deixou de utilizar os equipamentos públicos para fins igualmente públicos, emergiu o desvio de finalidade.

Os seguintes trechos do dito parecer bem evidenciam o aqui exposto:

À inegável importância histórica da CSN para a formação da cidade soma um papel que ela desempenhou para o desenvolvimento do espaço urbano, extrapolando funções que pertenciam aos entes federativos, especialmente ao Município, ou atendendo aos interesses da União. Houve uma confusão de papéis quanto à execução de serviços e desenvolvimento do espaço público e até uma divisão de atribuições, especialmente quando se analisa a cisão entre a cidade nova (operária) e a velha.

[...]

Em entrevista ao periódico *Gazeta do Aço*, edição de 27/02 a 05/03/81, Silvestre Pereira Rosa, que trabalhou na CSN e foi vereador pelo PTB22 (p. 260) afirma: “A Prefeitura varria até ali, na divisa do córrego Brandão e de lá para cá varria a Siderúrgica. A Siderúrgica tinha a sua prefeitura que era o DSC, policiamento, tudo, tudo...” (*Gazeta do Aço*, d 27/02 a 05/3/81, p. 03).

[...]

Convênios eram assinados com o fim de delimitar o âmbito de atuação da CSN e do Município, podendo aquela gerir a cidade operária independentemente de autorizações ou



licenças para reformas e construções. Havia ainda a autorização da exploração dos serviços urbanos e a garantia da CSN de emissão de pareceres e fiscalização sobre os projetos de saneamento, águas pluviais e de loteamentos situados no montante das divisas da empresa com a cidade operária. Havia a administração da cidade operária pela CSN, e a da cidade velha, pela prefeitura.

[...]

Em 1967, a empresa previu a transmissão do patrimônio público da empresa estatal e os encargos decorrentes de manutenção das ruas, praças e outros logradouros ao Município, o que se concretizou em 01 de janeiro de 1968, quando foi feita o termo de entrega e o recebimento dos serviços urbanos. É nesta época que se criam órgãos com atribuições específicas (serviço autônomo de água e esgoto, por exemplo) e um código de obras para a cidade, bem como se constrói a rodoviária e há a expansão de equipamentos e do planejamento urbanos. Paralelamente a isso, o Decreto-Lei nº 200/1967 estabelecia novos parâmetros de eficiência para as empresas estatais, o que implicava maximizar lucros e afastar-se de outras atividade atípicas.

[...]

Além disso, a população acabava sempre sendo beneficiária, de algum modo, daquele paternalismo disciplinador, porquanto havia alguma utilização dos equipamentos públicos de lazer, recreação e assistência, funções que naturalmente não cabiam à CSN, mas cuja administração pertencia a ela.

[...]

É com este pano de fundo que deve ser encarada a ação popular, tendo em vista os impactos que a desestatização causou na utilização de equipamentos públicos que, a rigor, já não eram titularizados pela CSN, mas vinham sendo administrados pela empresa estatal, na qualidade de representante do “poder central”.

Cabe examinar, pois, como essa confusão nas atribuições de gestão e administração de bens e serviços interferiu na própria titularidade de imóveis não operacionais, quando na realidade só fazia sentido pensar na CSN como proprietária de bens atinentes às suas finalidades empresariais, o que foi relativizado na prática por décadas diante do caráter estatal da empresa e do fato de a região ser objeto de preocupação da União em razão do desenvolvimento econômico e da segurança nacional.

Deve-se, portanto, ter em mente que a substituição pontual do Poder Público pela CSN atendeu a uma conjuntura específica, a qual, porém, não pode ser encarada dentro das finalidades da atividade empresarial e muito menos inserida nas finalidades do decreto que declarou a área de utilidade pública para fins de desapropriação. Ao contrário, a aceitação de tal cenário representaria uma clara subversão do público em favor do privado, seja por meio de uma empresa estatal, seja por meio de uma empresa desestatizada.

[...]

**A partir do momento em que a atividade deixa de perpassar todas estas atividades, transferindo-a aos entes competentes, aquela finalidade ampla de interesse público deixa de ser um objetivo, concentrando-se a CSN em suas finalidades operacionais. Neste contexto, a titularidade de imóveis que não possuíam qualquer relação com a atividade da empresa não poderia ser mais atribuída à siderúrgica, tendo em vista o claro desvio de finalidade.**

[...]

Ora, a acomodação nas atribuições dos entes e da empresa estatal merece a devida compreensão quanto à destinação de bens não-operacionais da companhia. **Se houve**



**uma desapropriação na década de 1940 a uma pessoa jurídica de direito privado e empresa estatal que tinha por função realizar serviços de utilidade pública e de interesse nacional, esta titularidade só pode permanecer intocada enquanto tais funções continuarem a ser exercidas.**

Isso porque a intervenção promovida pelo Estado nas propriedades da região onde hoje está Volta Redonda foi extremamente drástica e contava com a posição singular da CSN, a qual logo se alterou em razão da organização do Município. Em razão disso, aquelas funções que haviam sido atribuídas à companhia passaram a ser realizadas por outros entes, como o Município e a União (notadamente durante o período em que a área era de segurança nacional), de modo que se deve compreender a titularidade dos bens nãooperacionais neste cenário.

[...] (grifos nossos).

Do até aqui exposto, é possível apontar, com nitidez, a distinção entre a causa de pedir e o pedido aportados na inicial e os aduzidos pelos MPF no sobredito parecer e na apelação: i) os autores desta ação popular afirmam que 70 % dos bens desapropriados em favor da CSN jamais foram utilizadas pela empresa, razão por que devem retornar ao patrimônio dos entes expropriantes; ii) ao passo que o *Parquet Federal* sustenta que os bens imóveis os quais devem ser revertidos ao patrimônio da União e do Estado do Rio são os que, desapropriados por estes em favor da CSN, foram, em um primeiro momento, utilizados por esta em atividades de interesse público, mas que, posteriormente, com a gradativa cessação da prestação de serviços públicos pela empresa, deixaram de servir à finalidade que legitimou o ato desapropriatório.

Com efeito, denota-se que, à luz da exegese dos princípios da congruência e da estabilização objetiva da lide, as alegações aventadas pelo MPF no mencionado parecer, no que tange à suposta ocorrência de tredestinação em relação aos bens inicialmente empregados em finalidades públicas pela CSN, por revelarem nova *causa petendi* e novo pedido, não devem ser conhecidas e apreciadas por este Colegiado.

**Da natureza jurídica dos atos que implicaram a incorporação das terras em questão ao patrimônio da CSN. Contrato de compra e venda ou fase executória de desapropriação.**

A desapropriação, forma de intervenção do Estado na propriedade, consiste no procedimento por meio do qual o qual a Administração Pública, ou quem a lei autorize, em virtude de utilidade pública, necessidade pública ou interesse social, retira compulsoriamente a propriedade de terceiro e transfere para si ou, em hipóteses excepcionais, para outras entidades, após, em regra, o pagamento de justa e prévia indenização.

O instituto é regulamentado, no que tange às questões essenciais, pelo Decreto-Lei nº 3.365/1941, o qual foi editado em atendimento ao comando previsto no art. 122, 14, da Constituição Federal de 1937. Este ato normativo, conquanto tenha entrado em vigor alguns meses após a edição dos Decretos-Lei nºs 3.002/41 e 237/41, aplica-se ao caso vertente, haja vista o disposto em seu art. 41, *in verbis*: “As disposições desta lei aplicam-se aos processos de desapropriação em curso, não se permitindo depois de sua vigência outros termos e atos além dos por ela admitidos, nem o seu processamento por forma diversa da que por ela é regulada”.

Na linha do disposto no Decreto-Lei nº 3.365/1941, tem-se que o procedimento desapropriatório é bifásico, contemplando uma fase declaratória e uma executiva. A primeira se materializa através de um ato normativo de efeitos concretos, normalmente um decreto expropriatório expedido pelo chefe do Poder Executivo do ente expropriante, por meio do qual o Poder Público declara seu interesse na desapropriação



e dá início às providências necessárias à transferência do bem.

A fase executiva, por sua vez, pode se exaurir na via administrativa, quando há acordo entre o expropriante e o proprietário quanto ao valor da indenização; ou pode demandar a propositura de ação judicial, quando ausente composição amigável entre as partes.

Tecidas breves considerações acerca do instituto jurídico em exame, passa-se à análise da controvérsia posta nos autos.

Em 30 de janeiro de 1.941 Getúlio Vargas, então Presidente da República, fez publicar o Decreto-Lei nº 3.002/41, autorizando a criação da CSN, sob a forma de uma sociedade de economia mista, bem como a construção de uma usina siderúrgica em Volta Redonda. Assim ficou redigido o referido ato normativo:

Art. 1º Fica aprovado o plano elaborado pela Comissão Executiva instituída pelo decreto-lei n. 2.054, de 4 de março de 1940, para construção e exploração de uma usina siderúrgica em Volta Redonda, Estado do Rio de Janeiro.

Art. 2º Para a construção e exploração da usina prevista no plano aprovado pelo art. 1º, a Comissão Executiva do Plano Siderúrgico Nacional é autorizada a promover todos os atos necessários à constituição de uma sociedade anônima, de conformidade com o projeto de estatutos que acompanha a presente lei.

Parágrafo único. Fica o Ministério da Fazenda autorizado a subscrever, pelo Tesouro Nacional, a parte necessária à integralização do capital da sociedade.

Art. 3º A Sociedade a que se refere o art. 2º, por seus estabelecimentos, agências e representações em qualquer ponto do país, desempenhará serviços considerados de utilidade pública, de interesse nacional. As propriedades que possuir, as aquisições de bens moveis ou imoveis que fizer, e os serviços e operações que realizar por conta própria, serão isentos de impostos, taxas, selos, contribuições e quaisquer outras tributações estaduais e municipais, devendo ser expedidos os necessários atos nesse sentido pelas autoridades estaduais e municipais.

**Art. 4º À Sociedade a que se refere o art. 2º fica assegurado o direito de desapropriação, nos termos da legislação em vigor e atendendo, desde logo e quando conveniente, ao seu ulterior desenvolvimento, dos terrenos e benfeitorias necessários à construção, instalação e exploração da usina, e à construção e manutenção, para seus serviços, de linhas de transmissão de energia elétrica, de linhas férreas, de estradas de rodagem, de cabos aéreos e outros meios de transporte, de vila operária e campos de esporte para o pessoal, e de matas para recreio e proteção de mananciais.**

Art. 5º Revogam-se as disposições em contrário (grifos nossos).

No mesmo contexto, o então interventor do Estado do Rio de Janeiro expediu, em 25 de março de 1941, o Decreto-Lei nº 237/41, nos seguintes termos:

Art. 1º. Ficam desapropriados por utilidade pública os terrenos e as benfeitorias descritos nas plantas anexas, rubricadas pelo Secretário de Viação e obras públicas, cuja propriedade é atribuída aos senhores Nelson Marcondes Godoy e Carlos Augusto Rassis, e destinados à instalação da Usina Siderúrgica de Volta Redonda, Vila Operária anexa, logradouros públicos, construção de edifícios públicos, previstas ainda a sua expansão futura.

Art. 2º. As desapropriações são declaradas de urgência, para efeitos da posse imediata dos imóveis desapropriados.

Art. 3º. As desapropriações se operarão em favor da Companhia que construir, organizar e explorar a referida Usina, nos termos do Decreto-Lei Federal nº 3.002, de 30 de Janeiro



de 1941, ficando o Estado autorizado a doar à mesma Companhia a parte dos imóveis desapropriados, correspondentes às instalações fabris, cabendo à Companhia o pagamento das partes restantes.

Alguns anos depois, o interventor do Estado do Rio de Janeiro publica novo decreto (2.206/1945), declarando de utilidade pública, para fins de desapropriação, uma área de terras com cerca de um milhão e quinhentos mil metros quadrados, na margem esquerda do rio Paraíba, e que constava pertencer a herdeiros de Aprigio Barreira Cravo. A finalidade desta desapropriação era a construção de um campo de pouso para aeronaves, sendo o imóvel expropriado em favor da Companhia Siderúrgica Nacional.

No âmbito desse quadro fático foram firmados contratos entre a CSN e os proprietários das fazendas “Santa Cecília”, “Retiro” (1.9.1941/fls. 726/740), “São Lucas Brandão” (16.1.1942/fls.742/758), “Santo Antônio da Ponte Alta” (7.10.1942/fls. 773-780), “Sítio Ribeirão” (21.1.1944), além dos proprietários da gleba do “aeroclube” (14.7.1945).

Compulsando as escrituras de transmissão das referidas propriedades, nota-se que, em que pese os atos translativos terem assumido a roupagem de contratos de compra e venda, a força expropriatória do estado permeou a celebração dos referidos negócios jurídicos. Os seguintes elementos convergem para no sentido da conclusão aqui alcançada:

i) A escritura de compra e venda firmada entre a CSN e os proprietários das fazendas “Santa Cecília” e “Retiro” (fls. 726/740), com a intervenção do Estado do Rio de Janeiro, apresenta uma cláusula (fl. 735) com o seguinte teor:

[...] que, **tendo sido pelo Estado do Rio de Janeiro, decretada a desapropriação dos terrenos e benfeitorias, destinados à instalação da Usina Siderúrgica de Volta e suas dependências**, entraram os outorgantes em entendimento com o mesmo Estado do Rio de Janeiro para a venda dos imóveis e semoventes, acima mencionados, à diretamente outorgada- Companhia Siderúrgica Nacional, pelo preço de R\$ 3.500:000\$000 [...] (grifo nosso).

ii) da escritura de compra e venda pactuada entre a CSN e os proprietários da fazenda “São Lucas Brandão” (fls. 742/758), extrai-se o seguinte trecho:

[...] que **sendo necessária a área de terras já descritas à instalação da Usina Siderúrgica de Volta Redonda e suas dependências na forma do que estatuiu o decreto 247 de 25 de março de 1941 do exmo. Interventor Federal do Estado do Rio de Janeiro**, vende, como vendido tem à outorgada, a mesma área de teras [...] (grifo nosso).

iii) Quanto à escritura relativa à venda da fazenda “Santo Antônio da Ponte Alta” (fls. 773/780), merece destaque a seguinte informação:

[...] que dessa fazenda faz parte integrante a área de 275.751 m<sup>2</sup> ou sejam 5,697 alqueires geométricos, indicada na planta em três vias, **que acompanhou o pedido feito no sentido de ser a área declarada de utilidade pública, para o efeito de desapropriação**, e duas vias da qual baixaram, devidamente rubricadas pelo Diretor da Divisão de Orçamento do Departamento de Administração do Ministério de Viação e Obras Públicas [...] (grifo nosso).

iv) No que tange à escritura de compra e venda firmada entre a CSN e os proprietários da gleba posteriormente destinada ao aeroclube (fls. 783/794), urge sublinhar o seguinte fragmento:

[...] declaram as partes que, completando a declaração anterior, a única ação judicial ora em andamento contra os ora outorgantes é a **ação de desapropriação que o Estado do Rio de Janeiro intentava contra eles, no Juízo da Fazenda Pública de Niterói, a favor e por conta da mesma outorgada, relativa às mesmas terras ora vendidas**, ação



essa de que a outorgada promoverá a desistência, a baixa e cancelamento da respectiva distribuição [...] (grifo nosso).

Da leitura dos excertos transcritos, conclui-se que os referidos contratos de compra e venda, celebrados no período compreendido entre os anos de 1941 e 1945, foram claramente norteados pelos termos dos Decretos-Lei nºs 3.002/41, 237/41 e, no caso da gleba do aeroclube, pelo decreto expropriatório nº 2.206/45, havendo, nas escrituras de compra e venda citadas, menção expressa a fatores relativos à desapropriação.

Revela-se configurado, pois, típico caso de desapropriação amigável, a qual se materializa quando, após o Estado declarar interesse na aquisição em determinada área, por razões de necessidade pública, utilidade pública ou interesse social, promove-se um acertamento com os proprietários dos imóveis almejados, acordando as partes quanto ao valor da indenização.

O fato de o procedimento não ter sido operacionalizado da forma mais ortodoxa, em descompasso com algumas formalidades exigidas na legislação, é compreensível, considerando o contexto histórico da época (Ditadura Vargas/Estado Novo), em que o poder central era alvo de poucos questionamentos.

A utilidade pública das referidas áreas foi declarada, consoante se depreende da exegese conjugada dos Decretos-Lei nºs 3.002/41, 237/41 e do Decreto 2.206/45, sendo que, em ambos, há a previsão de que a desapropriação se daria em favor da Companhia Siderúrgica Nacional, o que é expressamente permitido (a execução da desapropriação por pessoa jurídica de direito privado) pelo art. 3º do Decreto-Lei nº 3.365/41.

Já a fase executória, a qual, como dito alhures, pode se consumir amigavelmente, sem a intervenção judicial, se revelou justamente na aquisição direta dos bens pela CSN, por meio de negócio jurídico.

O fato de terem sido celebrados contratos de compra e venda entre os proprietários e a CSN em nada infirma tal conclusão, eis que é exatamente sob a forma do referido negócio jurídico que regularmente se promove a desapropriação amigável.

No ponto, merecem destaque as lições da professora Di Pietro:

A segunda fase do procedimento da desapropriação - a executória - pode ser administrativa ou judicial. Compreende os atos pelos quais o Poder Público promove a desapropriação, ou seja, adota as medidas necessárias à efetivação da desapropriação, pela integração do bem no patrimônio público.

**A competência para promover a desapropriação é tanto das pessoas jurídicas competentes para editar o ato declaratório, como também das entidades públicas ou particulares**, que ajam por delegação do Poder Público, feita por lei ou contrato (art. 3º do Decreto-lei nº 3.365/41); abrange autarquias, fundações governamentais, empresas públicas, **sociedades de economia mista**, concessionárias e permissionárias de serviços públicos.

**A fase executória será administrativa, quando houver acordo entre expropriante e expropriado a respeito da indenização, hipótese em que se observará as formalidades estabelecidas para a compra e venda, exigindo-se, em caso de bem imóvel, escritura transcrita no Registro de Imóveis.** (Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo* - 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013. p. 173).

Em suma, é de se concluir que as terras correspondentes às fazendas “Santa Cecília”, “Retiro”, “São Lucas Brandão”, “Santo Antônio da Ponte Alta”, “Sítio Ribeirão”, bem como à gleba do “aeroclube” foram objeto de desapropriações amigáveis; em relação a algumas, a fase declaratória ficou a cargo do Estado do Rio de Janeiro (Decreto-Lei 237/41), ao passo que, em relação às demais, a fase declaratória foi



promovida pela União (Decreto-Lei nº 3.002/41 c/c Decreto nº 2.206/45). Já a fase executiva foi operacionalizada pela CSN – até então uma sociedade de economia mista – por meio de contratos de compra e venda, com fulcro nas autorizações que lhe foram conferidas pelos atos normativos supracitados.

De se ressaltar, ainda, por pertinente, que, embora mencionadas no decorrer do processo, as terras correspondentes às Fazendas “Volta Redonda” (fls. 818-838) e “Volta Grande” (fls. 841-864) – adquiridas pela CSN em 9.11.1971 e 29.6.1964, respectivamente – não estão relacionadas com a causa de pedir deduzida na inicial, bem como não estão abrangidas pelos pedidos nela formulados, eis que compradas pela Companhia mais de 15 anos após a expedição dos decretos ora analisados, não havendo qualquer elemento a indicar que as mesmas tenham sido desapropriadas.

**Da (in)ocorrência de tredestinação em relação aos bens desapropriados em favor da CSN no período compreendido entre os anos de 1941 e 1945.**

Ocorre a tredestinação, vertente do desvio de finalidade, quando o ente expropriante destina o bem desapropriado a fim diverso do previsto no decreto expropriatório. A tredestinação pode ser lícita ou ilícita. A primeira ocorre quando o expropriante emprega o bem em uma atividade de interesse público, ainda que diversa da originalmente concebida quando da edição do decreto expropriatório; a ilícita se manifesta quando o bem não é utilizado para qualquer finalidade de interesse público.

Aponta a doutrina que, “se ao bem expropriado simplesmente não for dada destinação alguma, há a sua adestinação, que deve ser incluída como uma espécie de tredestinação pela identidade das suas consequências” (Aragão, Alexandre Santos de. *Curso de direito administrativo* – 2.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012. p. 260).

No caso *sub examine*, os autores da ação popular afirmam que, em torno de 70% do total das áreas desapropriadas pela União e pelo Estado do Rio de Janeiro em favor da CSN jamais foram utilizadas em qualquer atividade de interesse público, estando suas áreas, atualmente, abandonadas ou sub-ocupadas.

Em que pese não haver nos autos elementos que possam fornecer a identificação precisa de quais áreas foram utilizadas pela CSN em finalidades compatíveis com os decretos expropriatórios, revela-se incontroverso que a Companhia não fez uso da totalidade dos imóveis desapropriados, havendo terrenos que, até hoje, permanecem desocupados.

Nessa toada, é imperioso reconhecer que, em relação a uma parcela das terras desapropriadas em favor da CSN na década de 1940, houve tredestinação, eis que constatada a utilização das mesmas – ou a inutilização –, em descompasso com as finalidades para as quais foram desapropriadas.

**Das consequências jurídicas da tredestinação.**

Aqui reside o ponto nevrálgico da controvérsia em exame. No entender dos ora apelantes, constatada a ocorrência da tredestinação, impor-se-ia a reversão dos bens ao patrimônio dos entes responsáveis pela fase declaratória das desapropriações em referência, quais sejam: a União e o Estado do Rio de Janeiro.

Sucedendo que, a tese dos apelantes não encontra arrimo no ordenamento jurídico pátrio, o qual, constatada a nulidade do ato desapropriatório, prevê apenas duas medidas tendentes a reparar os danos causados pela tredestinação ilícita, a saber: os direitos à preferência e à retrocessão. Senão vejamos.

O art. 1.150 do CC/1916, vigente à época da ocorrência das desapropriações em debate, preconiza que “a União, o Estado, ou o Município, oferecerá ao ex-proprietário o imóvel desapropriado, pelo preço por que o foi, o caso não tenha o destino para que se desapropriou”. Cuida-se do direito de preferência, instituto idealizado para proteger os proprietários contra investidas ilícitas do Poder Público sobre seus bens, mitigando os efeitos da tredestinação ilícita.

Do teor do artigo citado, extrai-se, outrossim, o direito à retrocessão, que confere ao proprietário do



imóvel expropriado a prerrogativa de reavê-lo, acaso constatada a ocorrência da tredestinação ilícita, vale dizer, se o bem desapropriado não for empregado em qualquer finalidade pública.

Na hipótese vertente, não se está a julgar pleito de retrocessão, mesmo porque tal direito é conferido aos proprietários dos imóveis expropriados, e não ao ente público responsável pela fase declaratória da desapropriação. Ademais, o referido direito já fora há muito fulminado pela prescrição, considerando-se que as desapropriações em enfoque foram perpetradas na década de 1940.

Descabe falar, ainda, em aplicabilidade analógica, ao caso em tela, do fenômeno da reversão, previsto nos artigos 35 e 36 da Lei nº 8.897/97: a uma, porquanto o referido mecanismo se presta a regular situações em que determinados bens estão sendo utilizados na prestação de serviços públicos e, posteriormente, com o fim da concessão, precisam retornar ao patrimônio do ente concedente, precisamente para garantir a continuidade dos serviços outrora prestados pela concessionária; a duas, porque a reversão somente se justifica se perpetrada imediatamente após a extinção da concessão, quando a concessionária deixa de prestar o serviço público para o qual fora contratada, haja vista que a preocupação precípua do poder concedente é com a não interrupção do serviço, e não com o valor econômico do patrimônio revertido.

*In casu*, o pedido formulado na inicial se funda justamente no fato de os bens em questão, incorporados ao patrimônio da CSN há mais de 70 anos, não estarem sendo utilizados para qualquer finalidade pública, disso decorrendo, considerando as considerações acima desenvolvidas, a impertinência da invocação do instituto da reversão à hipótese vertente.

Por outro lado, ao contrário do afirmado pelos demandantes na inicial, os imóveis em exame foram desapropriados com recursos da própria CSN, conforme já comprovado nos autos. O fato de União ter sido a responsável por integralizar a maior parte do capital da CSN, em nada socorre aos apelantes.

Não se desconhece o contexto da criação da Companhia, a qual, nos termos do art. 3º do Decreto-Lei nº 3.002/41, foi encarregada de desempenhar “serviços considerados de utilidade pública, de interesse nacional”.

A despeito de tais considerações, não se pode olvidar que a CSN foi criada como uma sociedade de economia mista, assumindo a feição societária de sociedade anônima, a qual visa, invariavelmente, o lucro, ainda que, consideradas as suas peculiaridades, tenha a mesma sido incumbida de realizar atividades outras, de interesse público.

A propósito, releva consignar que o projeto de estatuto da CSN, o qual integrou o Decreto-Lei 3.002/4, prevê expressamente a distribuição de lucros entre os acionistas, *in verbis*:

Art. 9º Dos lucros líquidos apurados anualmente, depois de feitas as deduções de que trata o art. 44, reservar-se-ão 6% para as ações preferenciais distribuindo-se depois, até 10%, às ações ordinárias e o excesso, que houver, igualmente entre umas e outras ações.

Ademais, conforme informações apresentadas pelo MPF no parecer de fls. 1.978 e seguintes, o estatuto da CSN previu um capital de 500 mil contos, sendo que metade deste capital “foi atribuído às Caixas Econômicas do Rio e de São Paulo, junto com os Institutos de Previdência dos Bancários, Comerciantes e Industriários. Ao Tesouro Nacional coube 44%, ao passo que os 6% restantes seriam distribuídos entre indústrias particulares, como a Cia. Antártica Paulista, “A Gazeta”, a Sul América Cia. De Seguros, as Bolsas de Valores do Rio de Janeiro e de São Paulo”.

Em acréscimo, importa ressaltar que, consoante já assentado nos autos, parcela relevante dos valores pagos pela CSN aos proprietários dos imóveis desapropriados em seu favor advieram de empréstimo obtido junto ao banco americano Eximbank, valendo frisar que, em relação a tal empréstimo, não há nos autos qualquer prova de que as parcelas foram saldadas pela União.



Nessa ordem de ideias, fica claro que, tratando-se de desapropriação executada por sociedade de economia mista, portadora de personalidade jurídica própria, com recursos próprios, ao ente público responsável pela criação da empresa não assiste qualquer direito em relação aos bens expropriados, já incorporados ao patrimônio da companhia, ainda que constatada a ocorrência de tredestinação.

De mais a mais, enquanto acionista majoritária da CSN, até a desestatização desta, a União fez jus a dividendos, os quais serviram, ainda que em parte, ao ressarcimento dos valores por ela empregados na implantação da CSN.

Na mesma trilha, com o procedimento de desestatização, controle acionário da CSN foi vendido pela União, em 1993, por cerca de R\$ 1,2 bilhão, montante este que contribuiu diretamente amortizar os investimentos promovidos pelo Ente Federativo na Companhia.

Diante desse quadro, reconhecer como sendo de propriedade da União todos os imóveis não-operacionais da CSN, sem qualquer comprovação de que os valores por ela aportados na desapropriação de tais bens não foram recuperados – seja por meio da obtenção de dividendos, seja com a privatização da Companhia – implicaria enriquecimento sem causa do Ente Público.

No ponto, calha mencionar que **a União e o Estado do Rio de Janeiro, responsáveis pela fase declaratória da desapropriação dos bens em questão, e aos quais aproveitaria o acatamento do pedido dos demandantes, vêm manifestando-se contrariamente a este.**

À vista de tais considerações, é mister reconhecer que os únicos juridicamente legitimados a reaver os imóveis desapropriados em favor da CSN e não utilizados em atividades de interesse público eram os proprietários das terras expropriadas, os quais deixaram transcorrer *in albis* o prazo prescricional para o exercício do direito à retrocessão, não ostentando a União ou o Estado do Rio de Janeiro qualquer direito sobre tais bens.

#### **Dos reflexos da desestatização da CSN no caso em exame.**

Muito se discutiu nos presentes autos acerca da privatização da CSN. Na inicial, os demandantes alegam que os imóveis não-operacionais da empresa não foram considerados na avaliação do preço das ações, quando da sua privatização.

Analisando os pleitos formulados na inicial, constata-se que a referida alegação é irrelevante para a solução da lide. Eis os pedidos:

1. seja declarada a nulidade de pleno direito de qualquer ato jurídico, formal ou informal, que importe ou tenha importado em oneração ou alienação dos bens públicos incorporados à CSN, por desvio de finalidade, salvo os de interesse social e comunitário através de comodato, determinando a restituição ao patrimônio do ente estatal expropriante/cedente de toda área abandonada ou não destinada ao interesse público pela companhia ré;
2. seja condenada a CSN ao pagamento de indenização equivalente a 2% do valor do patrimônio não utilizado como Parque Industrial efetivo por cada ano de desuso, visto que dito percentual é o normalmente utilizado para grandes arrendamentos, tudo a ser apurado em liquidação de sentença, o que se requer pelo uso indevido de imóvel público, além da integralização de todo o proveito econômico obtido indevidamente, tudo desde dez anos após a desapropriação, tempo mais que razoável pelo Parque Industrial a ser feito de “imediate” das áreas previstas no Decreto de desapropriação até a restituição dos bens ora em tela, sem prejuízo de futuras atualizações, tudo em favor do Município de Volta Redonda, o ente público diretamente prejudicado pela inércia das ora demandadas, cuja sociedade ora se faz representar.

Nota-se que, segundo a versão dos demandantes, os bens em questão deveriam ser revertidos ao



patrimônio do ente expropriante, porquanto constatado que a desapropriação dos mesmos se deu com desvio de finalidade. Sob a ótica dos demandantes, tais bens são públicos, ostentando a CSN a mera posse dos mesmos.

Nessa toada, se públicos fossem os bens, em nada interessaria saber se os mesmos foram considerados quando da apuração do valor das ações para a privatização da CSN, vez que, tenham ou não sido levados em conta, os referidos bens, por não serem de propriedade da companhia, não teriam sido transferidos junto ao controle acionário desta.

Em outros termos, se assistisse razão ao apelante em seus pleitos, o atendimento a estes não seria impedido pelo fato de os imóveis em questão terem sido contemplados quando da avaliação do valor de venda da CSN, sendo a análise de tal circunstância absolutamente despicienda à solução da lide aqui posta.

Eventuais prejuízos causados à União com eventual subvalorização do valor das ações da CSN, alienadas quando de sua desestatização, não guardam relação com o objeto deste processo.

Ainda que assim não fosse, melhor sorte não assistiria aos apelantes, vez que diversos elementos de prova constantes dos autos convergem no sentido de que os bens não-operacionais pertencentes à CSN foram considerados quando do procedimento de apuração do valor das ações da companhia.

Conforme se extrai do relatório de avaliação econômico-financeira da CSN, elaborado pelo Consórcio Sinal (fl. 160/161), que serviu de base para a fixação, pela Comissão Diretora do CND, do preço mínimo para a alienação da participação acionária da SIERBRÁS e do Tesouro Nacional (Capítulo 11 do Edital – fl. 112), os imóveis em questão foram considerados na avaliação, tendo sido incluídos como entrada de caixa no ano zero das projeções das vendas e preços.

No quadro de fl. 261, constante do mesmo relatório suprarreferido, há menção expressa a imóveis não-operacionais pertencentes ao patrimônio da CSN, tais como: “bens residenciais e sociais em volta redonda”, “fazendas em volta redonda” e “terrenos, principalmente em Volta Redonda – RJ”.

De igual modo, colhe-se do item 15.4, do 3º Volume, do relatório final, da avaliação econômico-financeira da CSN, o seguinte trecho, pertinente relativo à recomendação do preço mínimo das ações da empresa:

**O preço mínimo de venda deve resultar da conciliação entre o valor do ativo operacional apurado para a CSN no cenário básico, as análises de sensibilidade efetuadas e o risco representado pelo negócio.** Ao valor resultante dessa conciliação, **devem ser agregados os dos demais ativos da empresa que não são necessários à operação prevista e, portanto, podem ser alienados.** A tabela abaixo relaciona esses valores (grifos nossos).

A propósito, releva pontuar que o Ministério Público Federal instaurou procedimento administrativo a fim de apurar a questão, conforme consta da manifestação de fls. 1.717/1719, *in verbis*:

“Dessa forma, pela razão de a presente demanda não ter veiculado pedidos relacionados à questão da avaliação dos bens imóveis em questão no ato da privatização da Companhia Siderúrgica Nacional e por considerar que o assunto ainda merece análise mais retida, este órgão ministerial adotará medidas de apuração sobre a aludida questão em procedimento administrativo próprio, formado por documentação já enviada pelo BNDES e por cópias de documentos públicos a serem extraídas do presente feito”.

O referido procedimento administrativo foi arquivado pelo procurador da república responsável, haja vista não terem sido encontradas irregularidades no caso, tendo o arquivamento sido homologado pela 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do MPF, em decisão assim ementada (fl. 1.866):

1. COMPANHIA SIDERÚRGICA NACIONAL (CSN). PROCESSO DE DESESTATIZAÇÃO. PROCEDIMENTO INSTAURADO PARA



ACOMPANHAR AÇÃO POPULAR QUE SE DISCUTE SE O PROCEDIMENTO DE “PRIVATIZAÇÃO” DA CITADA EMPRESA ABARCOU A REGULAR AVALIAÇÃO DOS TERRENOS PERTENCENTES À COMPANHIA. EVENTUAL SUBVALORIZAÇÃO DOS REFERIDOS.

2. DILIGÊNCIAS ADOTADAS. NÃO COMPROVAÇÃO. PARECER PERICIAL CONTÁBIL Nº 131/2011 DA 5ª CCR DO MPF CONSTATOU QUE **NÃO HOUE SUBVALORIZAÇÃO DOS TERRENOS E IMÓVEIS NÃO OPERACIONAIS PERTENCENTES À CSN DURANTE SEU PROCESSO DE DESESTATIZAÇÃO.**

3. AUSÊNCIA DE LESÃO AO PATRIMÔNIO OU À PROIBIDADE ADMINISTRATIVA (grifo nosso).

Em suma, à luz dos elementos de prova constantes dos autos, resta claro que o patrimônio imobiliário não-operacional da CSN foi levado em consideração quando da avaliação econômico financeira da Companhia, a qual serviu de base para a definição do preço mínimo de suas ações, no âmbito do procedimento de desestatização.

Releva frisar, uma vez mais, que a regularidade da privatização da CSN, bem como a correção do procedimento de definição do valor das ações da Companhia, são questões que refogem à presente demanda.

A propósito, urge mencionar que foi proposta uma ação popular (processo nº 0003492-37.2002.4.02.0000) questionando o procedimento de privatização da CSN, sob a alegação de que teria havido subvalorização das ações alienadas. Os pedidos foram julgados improcedentes em sentença, a qual fora confirmada por este Tribunal (TRF2, 6ª Turma Especializada, AC/RE 0003492-37.2002.4.02.0000, Rel. Des. Fed. GUILHERME COUTO DE CASTRO, e-DJF2R 17.8.2009).

**Alegação de nulidade da sentença, por ausência de fundamentação adequada (parecer da Procuradoria Regional da República de fls. 2552/2568).**

Alega o MPF que a sentença ora recorrida é nula, porquanto não abordou todas as questões trazidas pelo autor e pelo *Parquet*, especialmente a venda *a non domino*.

Sucedede que é pacífico na jurisprudência pátria o entendimento de que o magistrado não é obrigado a se pronunciar sobre todos os argumentos, teses e teorias defendidas pelas partes, nem mencionar cada um dos dispositivos legais invocados, caso não sejam capazes de infirmar a conclusão por ele adotada (STJ, 2ª Turma, EDcl no AgRg no AREsp 249.767/RN, Rel. Min. ASSUSETE MAGALHÃES, DJe 22.4.2014; STJ, 1ª Turma, AGARESP 201201825178, Rel. Min. BENEDITO GONÇALVES, DJe 17.4.2013; STJ, 2ª Turma, AGRESP 200701792011, Rel. Min. HUMBERTO MARTINS, DJe 16.9.2008; STJ, 1ª Seção, EDcl no MS 21.315, Rel. Des. Fed. Conv. Diva Malerbi, DJe 8.6.2016).

Ademais, ao consignar que os bens em questão foram comprados pela CSN, com recursos próprios da Companhia, e, portanto, jamais se revestiram de natureza pública, o Juízo de origem afastou, por corolário, a ocorrência de venda *a non domino*.

Com efeito, a sentença ora recorrida não padece de qualquer vício a comprometer sua regularidade.

**Conclusão.**

A partir do entendimento acima desenvolvido, é de rigor concluir que:

i) as terras correspondentes às fazendas “Santa Cecília”, “Retiro”, “São Lucas Brandão”, “Santo Antônio da Ponte Alta”, “Sítio Ribeirão”, bem como à gleba do “aeroclube” foram objeto de desapropriações amigáveis; em relação a algumas, a



fase declaratória ficou a cargo do Estado do Rio de Janeiro (Decreto-Lei 237/41), ao passo que, em relação às demais, a fase declaratória foi promovida pela União (Decreto-Lei nº 3.002/41 c/c Decreto nº 2.206/45). Já a fase executiva foi operacionalizada pela CSN, por meio de contratos de compra e venda, com fulcro nas autorizações que lhe foram conferidas pelos atos normativos supracitados, por meio de contratos de compra e venda;

ii) em relação a parcela de tais terras, houve tredestinação, eis que constatada a utilização das mesmas – ou a inutilização – em descompasso com as finalidades para as quais foram desapropriadas;

iii) tal constatação não ampara os pedidos formulados pelos demandantes, eis que os únicos juridicamente legitimados a reaver os imóveis desapropriados em favor da CSN e não utilizados em atividades de interesse público eram os proprietário das terras expropriadas, os quais deixaram transcorrer *in albis* o prazo prescricional para o exercício do direito à retrocessão, não ostentando a União ou o Estado do Rio de Janeiro qualquer direito sobre tais bens.

iv) à luz dos elementos de prova constantes dos autos, resta claro que o patrimônio imobiliário não-operacional da CSN foi levado em consideração, em alguma medida, quando da avaliação econômico financeira da Companhia, a qual serviu de base para a definição do preço mínimo de suas ações, no âmbito do procedimento de desestatização.

v) sendo os bens em debate de propriedade da CSN, cabe à empresa deliberar pela forma de utilização dos mesmos, salientando-se, no ponto: 1) não haver óbice à sua desapropriação, acaso o Município de Volta Redonda vislumbre a possibilidade de empregá-los em atividades de interesse público; bem como 2) a possibilidade do reconhecimento da usucapião em relação aos bens da Companhia que, outrora abandonados, foram ocupados por terceiros, desde que preenchidos os requisitos para a prescrição aquisitiva.

vi) a regularidade da privatização da CSN, bem como a correção do procedimento de definição do valor das ações da Companhia, são questões que refogem ao objeto do processo em epígrafe.

vii) os pedidos formulados na inicial foram corretamente julgados improcedentes pela sentença ora recorrida, a qual deve ser mantida, alterando-se apenas e parcialmente sua fundamentação.

Ante o exposto, **NEGO PROVIMENTO ÀS APELAÇÕES E À REMESSA NECESSÁRIA.**  
É como voto.

**RICARDO PERLINGEIRO**  
Desembargador Federal



Apelação Cível/Reexame Necessário - Turma Espec. III - Administrativo e Cível  
Nº CNJ : 0003240-43.2005.4.02.5104 (2005.51.04.003240-8)  
RELATOR : Desembargador Federal RICARDO PERLINGEIRO  
APELANTE : WANDERLEY ALVES DE OLIVEIRA E OUTROS  
ADVOGADO : PB009048 - FABIO LUIZ MONTE DE HOLLANDA E OUTROS  
APELADO : COMPANHIA SIDERÚRGICA NACIONAL - CSN E OUTROS  
ADVOGADO : RJ125353 - MATHEUS BARROS MARZANO E OUTROS  
ORIGEM : 03ª Vara Federal de Volta Redonda (00032404320054025104)

### VOTO VISTA

Trata-se de apelações, remessa necessária e agravos retidos interpostos por WANDERLEY ALVES DE OLIVEIRA e MARIA DA GRAÇA VIGORITO, pelo MUNICÍPIO DE VOLTA REDONDA e pelo MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, objetivando a reforma da sentença de fls. 2.353//2.361 que, nos autos da Ação Popular em epígrafe, julgou improcedentes os pedidos nos seguintes termos:

“...A desapropriação ordinária pode se dar, como já dito, em virtude de necessidade pública (providências imediatas e inadiáveis), utilidade pública (oportunidade e vantagem ao interesse público, sem, entretanto, imprescindibilidade) e interesse social (atendimento a programas sociais).

Trata-se de um procedimento praticado pelo poder público e pelo proprietário, dividindo-se este em duas fases: **declaratória** e **executória**, sendo que, na primeira, o ente público declara seu interesse em passar a ser proprietário do bem, e, na segunda, dá concretude a esse interesse, seja judicialmente, seja administrativamente, havendo ou não acordo.

No caso dos autos, nenhuma controvérsia há em torno da fase declaratória, havendo concordância que os bens objeto da ação foram declarados de utilidade pública. Diverge-se, entretanto, no que diz respeito à fase executória. Nesta, foi editado o decreto expropriatório de número 237 de 25 de março de 1941, tendo, entretanto, o procedimento seguido viés pouco ortodoxo.

De fato, compulsando os autos, vê-se que em fls. 726/864 constam documentos referentes aos registros imobiliários dos bens questionados. Todos eles foram objeto de compra e venda, **incluindo-se a gleba do Aero Clube (fls. 797/809)**.

Referidos documentos vão de encontro ao teor do decreto expropriatório, eis que indicam que os bens foram adquiridos por compra e venda firmada com a CSN e não por desapropriação levada a efeito pelo Estado do Rio de Janeiro. O conteúdo desses documentos é incontroverso, eis que o próprio MPF o admite, apresentando, outrossim, argumentos para descaracterizar o negócio, que serão apreciados oportunamente.

Nesse ponto, imprescindível seguir adiante na análise jurídica do instituto da desapropriação e do procedimento aplicável, sendo de se invocar os mesmos fundamentos lançados pelo MPF em seu último parecer para fazer a análise dos fatos à



luz do Decreto Lei 3.365/41, que, não obstante não vigente à época do decreto do Estado do Rio de Janeiro, estava plenamente vigente quando da alienação dos terrenos. Pois bem. Vê-se que a desapropriação amigável, na esfera administrativa, se dá quando as partes chegam a acordo acerca do *quantum* indenizatório, tendo lugar os procedimentos para o pagamento do valor devido. Veja-se o que diz a doutrina:

A via administrativa ocorrerá quando houver acordo entre o Poder Expropriante e o proprietário do bem quanto ao valor da indenização a ser paga, dando-se então o que a doutrina chama de “desapropriação amigável”. Por decorrer de acordo, a **transferência terá natureza contratual, devendo observar as formalidades para a compra e venda** e, tratando-se de bem imóvel, o título aquisitivo deverá ser registrado no serviço registral imobiliário competente.

Celso Antônio Bandeira de Mello afirma que “tendo em vista o texto do artigo 5º, XXIV da carta constitucional, que subordina a desapropriação à prévia e justa indenização, desde logo depreende-se que **não se pode consumir antes do pagamento da indenização**. Em consequência, o poder público só adquirirá o bem e o particular só o perderá com o pagamento da indenização.” O mesmo entendimento se aplica ao caso dos autos, eis que a Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934, vigente à época dos fatos, também previa em seu artigo 113, inciso 17, a necessidade de prévia e justa indenização.

Veja-se:

Art 113 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à subsistência, à segurança individual e à **propriedade**, nos termos seguintes:

[...]

17) É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar. A

**desapropriação** por necessidade ou utilidade pública far-se-á nos termos da lei, **mediante prévia e justa indenização**. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, poderão as autoridades competentes usar da propriedade particular até onde o bem público o exija, ressalvado o direito à indenização ulterior.

Com base nesse raciocínio, deve-se concluir que se a prévia indenização é que concretiza a desapropriação, até sua ocorrência não se ultimaram os procedimentos desapropriatórios.

Assim, forçoso se reconhecer que todo o procedimento prévio (declaração de utilidade pública e decreto expropriatório) não transmite a propriedade do bem imóvel, mas apenas o pagamento da indenização. Em outras palavras, se não for paga a indenização, o bem não foi desapropriado ainda.

À luz dessas premissas, vê-se que as escrituras acostadas aos autos apontam que os imóveis foram adquiridos pela CSN por contrato de compra e venda celebrado com diversas pessoas (Nelson Marcondes Godoy, Carlos Haasis, Otacílio Tavares, Honorina Soares Barbosa, Maria Cecília, Alberto e Fernando de Araújo, Arnaldo Alves Barreira



Cravo, José Hugo Castello Branco, dentre outros), o que, em uma primeira análise, demonstra que não chegou a se consumar a desapropriação, tendo o poder público optado por adquirir os bens por outra via, antes do término do procedimento.

Ressalta-se, a título exemplificativo, o conteúdo de fls. 735, no sentido de que “tendo sido pelo Estado do Rio de Janeiro decretada a desapropriação dos terrenos e benfeitorias, destinadas à instalação da Usina Siderúrgica de Volta Redonda e suas dependências, **entraram os outorgantes em entendimento com o mesmo estado, para a venda dos imóveis [...] diretamente à Companhia Siderúrgica Nacional.**”

Esse trecho deixa claro que houve a desistência do processo expropriatório, eis que o bem foi alienado não ao suposto expropriante (Estado do Rio de Janeiro), mas à própria CSN.

No entanto, como muito bem pontuado pelo MPF, a questão é bastante complexa, eis que envolve período histórico no qual o interesse do Estado (ou de seus governantes) era imposto ao particular, por meio da edição de atos autoritários ou de supressões concretas de direitos positivados em diplomas meramente figurativos.

A tese aventada pelo *parquet*, em seu último parecer, é a de que, em verdade, os bens imóveis não chegaram a ser transmitidos por compra e venda, tendo sido estas um sucedâneo da desapropriação ou a formalização da desapropriação amigável, que se travestiu de negócio jurídico baseado na autonomia da vontade, mas que nada mais foi do que ato de império.

Nesse cenário histórico, efetivamente, pode-se questionar a existência de espaço para a autonomia da vontade, mormente em se tratando de “segurança nacional” ou questões estratégicas, como a construção de uma indústria siderúrgica, tão importante para impulsionar a indústria nacional.

No campo especulativo, ou no campo da indução, há bastante coerência na tese apresentada pelo MPF. No entanto, o mesmo não se dá na seara fática, eis que nenhuma prova existe nos autos de que os negócios jurídicos que transmitiram a propriedade (compra e venda) seriam na verdade o último ato do procedimento expropriatório.

Com efeito, cumpre ressaltar que tais negócios ocorreram há aproximadamente setenta e cinco anos, sendo que, no entanto, a argumentação do *Parquet*, ainda que brilhante, não pode servir, por si só, de fundamento para se decidir tão complexa causa.

Atualmente, não obstante exista a doutrina do ativismo judicial, outorgando-se ao julgador a capacidade de intervir de maneira drástica nas decisões políticas exaradas pelos outros poderes, valendo-se do sistema de freios e contrapesos (CRFB/88, art. 2º), penso que deve haver ponderada atuação nesse sentido, sempre baseada em fatos concretos aptos a justificá-la.

Assim, não obstante o contexto histórico, não obstante tenha havido o decreto expropriatório exarado pelo Estado do Rio de Janeiro, penso que nada pode afastar a natureza jurídica do negócio de compra e venda que as partes celebraram com a Companhia Siderúrgica Nacional. Não hoje, setenta e cinco anos após a sua efetivação. Não após tantas outras relações jurídicas terem sido firmadas sob a égide do negócio em questão, que se revestiu de todas as formalidades da compra e venda e foi objeto de transcrição no Registro Geral Imobiliário como compra e venda.

Oportuno dizer que a menção às ações de desapropriação nos próprios contratos de



compra e venda é elemento que milita em prol da tese contrária à da parte autora e do MPF, eis que deixa claro que o Estado do Rio de Janeiro realmente desistiu de concretizar as desapropriações.

Conferir ao negócio natureza jurídica diversa, tantas décadas depois e pela via judicial certamente afrontaria a separação de poderes, modificando a vontade política da época da aquisição, que, segundo as provas produzidas, foi a de que a CSN adquiriria os bens por compra e venda.

Fixado esse ponto, há que se considerar que a tredestinação ocorre quando o bem desapropriado tem destinação diversa da que justificou a aquisição originária da propriedade pelo ente público.

Pode ser lícita, quando, não obstante a destinação diversa, ela atende ao interesse público (desapropriou-se para construir uma escola, mas se construiu um hospital), ou ilícita, quando tem destinação que não atende ao interesse público (desapropriou-se para construir uma escola, mas se construiu um condomínio de luxo).

No segundo caso, há a possibilidade de retrocessão, que nada mais é do que o retorno do bem ao alienante, com direito de preferência, nos termos do disposto no artigo 519 do atual Código Civil:

Art. 519. Se a coisa **expropriada para fins de necessidade ou utilidade pública**, ou por interesse social, não tiver o destino para que se desapropriou, ou não for utilizada em obras ou serviços públicos, caberá ao expropriado direito de preferência, pelo preço atual da coisa.

Inevitável se reconhecer que o instituto da retrocessão tem íntima relação com a desapropriação. Vale dizer: retrocessão/tredestinação são institutos jurídicos que servem para desfazer injustiças decorrentes do exercício desmedido do poder de império estatal, quando o estado desapropria o bem e

“desiste” ou, de forma desidiosa ou dolosa, deixa de dar-lhe destinação que atenda ao interesse público. Não se pode admitir, nesse caso, que o particular se veja tolhido de seu direito de propriedade para nada. Outorga-se, assim, a ele o direito de readquirir seu bem, por meio de uma ação judicial.

Tratando-se de compra e venda, entretanto, inaplicáveis os institutos, eis que, como proprietário que adquiriu os imóveis a esse título, o ente público não estaria vinculado aos termos do decreto expropriatório ou da declaração de utilidade pública.

Assim, o pedido deve ser julgado improcedente nesse ponto, eis que incabível retrocessão de bens adquiridos por compra e venda.

A segunda tese da parte autora centra-se no fato de que as terras objeto da ação não foram adquiridas quando da desestatização da CSN.

Para adentrar no tema, necessário traçar ligeiras considerações acerca das Sociedades de Economia Mista e Sociedades Anônimas.

A sociedade de economia mista federal é “a pessoa jurídica cuja criação é autorizada por lei, como um instrumento de ação do Estado, dotada de personalidade de direito privado, mas submetida a certas regras especiais decorrentes desta sua natureza auxiliar



de atuação governamental, **constituída sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam em sua maioria à União [...]** sobre remanescente acionário de propriedade particular”.

Já a sociedade anônima é regida, atualmente, pela Lei 6.404/76, tendo como principais características a sua natureza capitalista, sua essência empresarial, sua identificação exclusiva por denominação e a responsabilidade limitada dos seus sócios.

Diz a doutrina que “em se tratando de sociedades anônimas, já destacamos que elas desempenham, invariavelmente, empreendimentos de grande porte, para os quais é necessário o aporte de somas consideráveis de recursos. E estes recursos são obtidos pela sociedade, em princípio, junto aos seus próprios sócios, os quais, para ingressarem na companhia, precisam entregar-lhe determinadas importâncias, que corresponderão, então, ao chamado *capital social*. Portanto, pode-se definir o **capital social, grosso modo**, como o **montante das contribuições dos sócios para a sociedade.**”

O artigo 7º da Lei de Sociedades Anônimas estabelece que:

O capital social poderá ser formado com contribuições em dinheiro ou em qualquer espécie de bens suscetíveis de avaliação em dinheiro.

Oportuno se consignar que a privatização da CSN se deu pela **alienação de 71.502.439.525 ações ordinárias**, que representavam 90,75% de seu **capital** total (fls. 74).

A emissão de ações pela sociedade anônima toma por base a extensão do capital social. Veja-se o que diz a doutrina acerca do valor nominal e do valor patrimonial das ações:

“O **valor nominal** da ação é alcançado por meio de uma simples operação aritmética: **divide-se o capital social total da S/A – calculado em moeda corrente – pelo número total de ações por ela emitidas** e tem-se, com precisão, o valor nominal de cada uma delas.

Assim, por exemplo, se uma determinada companhia possui um capital social de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais) e emitiu, ao todo, 100.000 (cem mil) ações, cada ação dessa companhia possui valor nominal equivalente a R\$ 10,00 (dez reais). [...] O **valor patrimonial** ou valor real da ação é calculado levando-se em conta o patrimônio líquido da sociedade anônima. **Divide-se o patrimônio líquido da companhia pelo número de ações** e obtém-se, assim, o valor patrimonial de cada uma delas.”

Não obstante, o cálculo do valor da ação pode levar em conta elementos diversos do capital social, como no caso da avaliação de seu **valor econômico**, que depende de perícia, que usa, dentre outros, o método do fluxo de caixa.

Essas considerações permitem concluir que o capital social é elemento indispensável para se aferir o verdadeiro valor da ação da empresa. Não é outra a conclusão a que se chega através da análise dos autos.

Em fls. 112 consta a informação de que "A CSN foi avaliada utilizando-se as projeções econômico-financeiras elaboradas com base em cenários econômicos, desenvolvidos



pelos consultores contratados para os serviços A e B. Essas projeções **tomaram por base o Balanço Patrimonial da CSN encerrado em 30 de abril de 1992**. [...] O valor econômico da CSN foi calculado com base no **valor presente de seu fluxo de caixa**, projetado por dez anos e descontado a uma taxa que refletisse o potencial e os riscos do negócio [...] Na determinação do preço mínimo da totalidade das ações da CSN adotou-se o **critério do valor econômico, mas foram considerados também outros valores obtidos por diferentes métodos**, a saber: (a) **patrimônio líquido contábil**, (b) valor de reposição dos ativos da CSN, (c) valor do investimento original da CSN. O patrimônio líquido contábil é encontrado nos relatórios financeiros da CSN, e representa uma posição estática, na qual não se incorporam as expectativas de resultados futuros”.

Interpretando o que acima foi consignado, pode-se sintetizar que a avaliação do valor das ações da CSN certamente tomou como base seu patrimônio líquido contábil, não obstante tenha tido como critério preponderante o de avaliação econômica.

Em fls. 160 consta que “todos os ativos não operacionais da CSN, assim entendidos como sendo os bens que não tiveram influência na avaliação econômica, **foram incluídos como entrada de caixa no ano zero das projeções**”.

O parágrafo anterior deixa claro que, não obstante não tenha sido contemplado na avaliação econômica, o patrimônio não operacional foi levado em consideração para fins de avaliação da venda do controle acionário (por meio dos outros critérios acima citados) e incluídos como entrada de caixa no ano zero das projeções.

As fls. 372 há a informação de que “o valor do ativo imobilizado da CSN inclui o produto de uma reavaliação dos imóveis, equipamentos e instalações da Usina Presidente Vargas, procedida por peritos avaliadores em 1989.”

Por fim, se colhe a fls. 675 que “o preço mínimo de venda deve resultar da conciliação entre o valor do ativo operacional apurado para a CSN no cenário básico, as análises de sensibilidade efetuadas e o risco representado pelo negócio. **Ao valor resultante dessa conciliação, devem ser agregados os dos demais ativos da empresa que não são necessários à operação prevista e, portanto, podem ser alienados.**”

Todas essas transcrições, aliadas ao que acima foi aduzido, tornam incontestes que o patrimônio imobiliário da companhia foi, sim, considerado quando da sua privatização, devendo ser julgado improcedente o pedido no que se refere, também, a esse fundamento.

Assim, não obstante a indignação manifestada nesta ação popular, é certo que o pedido deve ser julgado improcedente, tanto no que diz respeito à retrocessão ou à retomada dos imóveis, bem como no que diz respeito ao pagamento de indenizações, eis que, não havendo prática ilícita por parte da

CSN, não há o que ser objeto de ressarcimento.

### **III – DISPOSITIVOS DA AÇÃO POPULAR E DA OPOSIÇÃO:**

**Ante o exposto, JULGO IMPROCEDENTES OS PEDIDOS da ação popular número 2005.5104003240-8 e da oposição número 0003095- 69.2014.4.02.5104**, extinguindo os feitos com resolução do mérito, nos termos do artigo 487, I, do NCPC....”



Na sessão de julgamento realizada por esta 5ª Turma Especializada no dia 29/05/2018, o eminente relator Desembargador Federal Ricardo Perlingeiro, não conheceu dos agravos retidos e negou provimento às apelações, bem como a remessa necessária, nos seguintes termos:

**“i)** as terras correspondentes às fazendas “Santa Cecília”, “Retiro”, “São Lucas Brandão”, “Santo Antônio da Ponte Alta”, “Sítio Ribeirão”, bem como à gleba do “aeroclube” foram objeto de desapropriações amigáveis; em relação a algumas, a fase declaratória ficou a cargo do Estado do Rio de Janeiro (Decreto-Lei 237/41), ao passo que, em relação às demais, a fase declaratória foi promovida pela União (Decreto-Lei nº 3.002/41 c/c Decreto nº 2.206/45). Já a fase executiva foi operacionalizada pela CSN, por meio de contratos de compra e venda, com fulcro nas autorizações que lhe foram conferidas pelos atos normativos supracitados, por meio de contratos de compra e venda;

**ii)** em relação a parcela de tais terras, houve tredestinação, eis que constatada a utilização das mesmas – ou a inutilização – em descompasso com as finalidades para as quais foram desapropriadas;

**iii)** tal constatação não ampara os pedidos formulados pelos demandantes, eis que os únicos juridicamente legitimados a reaver os imóveis desapropriados em favor da CSN e não utilizados em atividades de interesse público eram os proprietários das terras expropriadas, os quais deixaram transcorrer *in albis* o prazo prescricional para o exercício do direito à retrocessão, não ostentando a União ou o Estado do Rio de Janeiro qualquer direito sobre tais bens.

**iv)** à luz dos elementos de prova constantes dos autos, resta claro que o patrimônio imobiliário não-operacional da CSN foi levado em consideração, em alguma medida, quando da avaliação econômico financeira da Companhia, a qual serviu de base para a definição do preço mínimo de suas ações, no âmbito do procedimento de desestatização.

**v)** sendo os bens em debate de propriedade da CSN, cabe à empresa deliberar pela forma de utilização dos mesmos, salientando-se, no ponto: 1) não haver óbice à sua desapropriação, acaso o Município de Volta Redonda vislumbre a possibilidade de empregá-los em atividades de interesse público; bem como 2) a possibilidade do reconhecimento da usucapião em relação aos bens da Companhia que, outrora abandonados, foram ocupados por terceiros, desde que preenchidos os requisitos para a prescrição aquisitiva.

**vi)** a regularidade da privatização da CSN, bem como a correção do procedimento de definição do valor das ações da Companhia, são questões que refogem ao objeto do processo em epígrafe.

**vii)** os pedidos formulados na inicial foram corretamente julgados improcedentes pela sentença ora recorrida, a qual deve ser mantida, alterando-se, apenas e parcialmente sua fundamentação.”



Pedi vista dos autos, pelos motivos que passo a expor:

Após análise dos autos, e, em especial do voto do eminente relator, destacam-se três questões controvertidas e interligadas que irão nortear as conclusões do presente voto. São elas: a) **o processo expropriatório**: a fase declaratória e a fase executória; b) **a destinação do bem desapropriado**: a tredestinação e a retrocessão; c) **os reflexos da desestatização da CSN**: os imóveis não operacionais da empresa na avaliação do preço das ações, quando do processo de sua privatização.

A desapropriação é um ato administrativo que tem por objetivo a transferência do bem desapropriado para o acervo do expropriante, com fins de utilidade pública ou interesse social, constituindo-se a indenização a regra geral para o alcance de tal fim. <sup>[1]</sup>

O processo expropriatório se desenvolve em duas etapas distintas: a fase declaratória ou administrativa, na qual o Poder Público declara seu interesse em determinado bem e inicia a adoção de procedimentos tendentes à transferência do mesmo: decreto expropriatório expedido pelo Chefe do Poder Executivo, ente expropriante, por meio do qual expressa seu interesse na desapropriação. Há casos, raros, em que a desapropriação se esgota nessa fase, ocasião em que ocorre acordo com o proprietário quanto ao valor da indenização. A fase executória ou judicial se consubstancia por meio da ação movida pelo Estado contra o proprietário, quando inexistente composição amigável entre as partes.

No caso vertente, configurou-se o caso típico de “desapropriação amigável”, tendo em vista que após a declaração de interesse, por determinada área, por razões de utilidade pública, as partes acordaram quanto ao valor da indenização.

Com efeito na fase executória, por meio da via administrativa, foi ultimada a transferência do bem, por intermédio de acordo entre o Poder Público e o proprietário, evitando-se o recurso ao Judiciário por meio da ação de desapropriação.

Trata-se de negócio jurídico bilateral, translativo e oneroso, resultante do consenso entre as partes, destarte configurando-se os elementos que compõem um contrato de compra e venda, fato que não desfigura a circunstância de ter havido, anteriormente, a declaração expropriatória. <sup>[2]</sup>

Ressalte-se que esse negócio jurídico bilateral deve ser formalizado por meio de escritura pública, sendo certo que o mesmo só pode ser ajustado se houver certeza quanto ao domínio e quanto aos documentos que o comprovam. <sup>[3]</sup>

A sequência dos fatos a seguir relatados confirma a especificidade assumida na desapropriação da CSN, na qual percebe-se, nitidamente, as diferenças entre a fase declaratória e a fase executiva.

Em 30 de janeiro de 1.941 Getúlio Vargas, então Presidente da República, fez publicar o Decreto-Lei nº 3.002/41, autorizando a criação da CSN, sob a forma de uma sociedade de economia mista, bem como a construção de uma usina siderúrgica em Volta Redonda, a quem foi assegurado o direito de desapropriação. Neste sentido, destaque-se o artigo 4º, do referido Decreto-Lei:



*À Sociedade a que se refere o art. 2º fica assegurado o direito de desapropriação, nos termos da legislação em vigor e atendendo, desde logo e quando conveniente, ao seu ulterior desenvolvimento, dos terrenos e benfeitorias necessários à construção, instalação e exploração da usina, e à construção e manutenção, para seus serviços, de linhas de transmissão de energia elétrica, de linhas férreas, de estradas de rodagem, de cabos aéreos e outros meios de transporte, de vila operária e campos de esporte para o pessoal, e de matas para recreio e proteção de mananciais.*

Em continuidade àquela manifestação inicial, foi expedido em 25 de março de 1941, o Decreto-Lei nº 237/41, pelo interventor do Estado do Rio de Janeiro, com a finalidade de viabilizar a instalação da Usina Siderúrgica de Volta Redonda, nos seguintes termos:

*Art. 1º. Ficam desapropriados por utilidade pública os terrenos e as benfeitorias descritos nas plantas anexas, rubricadas pelo Secretário de Viação e obras públicas, cuja propriedade é atribuída aos senhores Nelson Marcondes Godoy e Carlos Augusto Rassis, e destinados à instalação da Usina Siderúrgica de Volta Redonda, Vila Operária conexa, logradouros públicos, construção de edifícios públicos, previstas ainda a sua expansão futura.*

*Art. 2º. As desapropriações são declaradas de urgência, para efeitos da posse imediata dos imóveis desapropriados.*

*Art. 3º. As desapropriações se operarão em favor da Companhia que construir, organizar e explorar a referida Usina, nos termos do Decreto-Lei Federal nº 3.002, de 30 de Janeiro de 1941, ficando o Estado autorizado a doar à mesma Companhia a parte dos imóveis desapropriados, correspondentes às instalações fabris, cabendo à Companhia o pagamento das partes restantes.*

Em 1945, o interventor do Estado do Rio de Janeiro publica novo Decreto (2.206/1945), declarando de utilidade pública, para fins de desapropriação, uma área de terras com cerca de um milhão e quinhentos mil metros quadrados, na margem esquerda do rio Paraíba, e que constava pertencer a herdeiros de Aprigio Barreira Cravo. A finalidade desta desapropriação era a construção de um campo de pouso para aeronaves, sendo o imóvel expropriado em favor da Companhia Siderúrgica Nacional.

No âmbito desse quadro fático, tal como ressaltado no voto, foram firmados contratos entre a CSN e os proprietários das fazendas “Santa Cecília”, “Retiro” (01/09/1941 - fls. 726/740), “São Lucas Brandão” (16/01/1942 - fls. 742/758), “Santo Antônio da Ponte Alta” (07/10/1942 - fls. 773-780), “Sítio Ribeirão” (21/01/1944), além dos proprietários da gleba do “aeroclube” (14/07/1945).

O relator, compulsando as escrituras de transmissão das referidas propriedades, ressaltou que muito embora os atos translativos terem assumido a roupagem de contratos de compra e venda, a força expropriatória do Estado permeou a celebração dos referidos negócios jurídicos.



A sentença de primeiro grau também faz alusão a esses registros imobiliários, nos quais se menciona a “compra e venda” dos bens em questão, assinalando que os mesmos teriam contrariado o teor do decreto de desapropriação, ao demonstrar sua aquisição por compra e venda pela empresa estatal, e não por desapropriação, concluindo não ter ocorrido a chamada fase executória da suspensão da propriedade pelo estado.

Nesse contexto, asseverou o Juízo *a quo*: (fl. 2358)

*“À luz dessas premissas, vê-se que as escrituras acostadas aos autos apontam que os imóveis foram adquiridos pela CSN por contrato de compra e venda celebrado com diversas pessoas (Nelson Marcondes Godoy, Carlos Haasis, Otacilio Tavares, Honorina Soares Barbosa, Maria Cecília, Alberto e Fernando de Araújo, Arnaldo Alves Barreira Cravo, José Hugo Castello Branco, dentre outros), o que, em uma primeira análise, demonstra que não chegou a se consumir a desapropriação, tendo o poder público optado por adquirir os bens por outra via, antes do término do procedimento.”*

Como dito, revelou-se típico caso de desapropriação amigável, consumando-se sem a intervenção judicial, justamente pela aquisição dos bens pela CSN, por meio de negócio jurídico.

Neste sentido, denota-se que as terras correspondentes às fazendas “Santa Cecília”, “Retiro”, “São Lucas Brandão”, “Santo Antônio da Ponte Alta”, “Sítio Ribeirão”, bem como à gleba do “aeroclube” foram objeto de desapropriações amigáveis, sendo certo que em relação a algumas, a fase declaratória ficou a cargo do Estado do Rio de Janeiro (Decreto-Lei 237/41), ao passo que, em relação às demais, a fase declaratória foi promovida pela União (Decreto-Lei nº 3.002/41 c/c Decreto nº 2.206/45).

Todavia, a fase executiva foi operacionalizada pela CSN – até então uma sociedade de economia mista – por meio de contratos de compra e venda, com fulcro nas autorizações que lhe foram conferidas pelos atos normativos supracitados.

Conclui-se, portanto, no caso vertente, que, muito embora presente a força expropriatória do Estado no processo de desapropriação - fase declaratória, o mesmo teve seu término de forma amigável, e que, por força de contratos de compra e venda firmados entre a CSN e os antigos proprietários, concretizou-se o negócio jurídico, transferindo-se a propriedade dos bens por meio de escrituras públicas, conforme registro na matrícula dos referidos imóveis, perante o RGI, como destacado alhures, inexistindo, nos autos qualquer pedido de anulação das mesmas.

Nesse contexto, cabe ressaltar que embora mencionadas no decorrer do processo, as terras correspondentes as Fazendas “Volta Redonda” (fls. 818/838) e “Volta Grande” (fls. 841/864) – adquiridas pela CSN em 09/1/1971 e 29/6/1964, respectivamente, não estão relacionadas com a causa de pedir deduzida na inicial, bem como não estão abrangidas pelos pedidos nela formulados, eis que compradas pela CSN mais de 15 anos após a expedição dos decretos, inexistindo qualquer elemento a indicar que as mesmas tenham sido desapropriadas.



Ultrapassada a questão referente a forma de aquisição dos bens, passa-se à análise da destinação dos mesmos: a tredestinação e a retrocessão.

A tredestinação significa destinação desconforme com o plano inicialmente previsto, ou seja, o Poder Público não utiliza o bem desapropriado para o fim que se comprometeu à época da declaração de utilidade pública, cometendo desvio de finalidade, tornando ilegítima a desapropriação. [4]

A tredestinação pode ser lícita ou ilícita.

A lícita ocorre quando, persistindo a finalidade pública, o expropriante dispensa ao bem expropriado destino diverso do inicial, mas o motivo expropriatório continua revestido de interesse público. [5]

A ilícita decorre da ocorrência de fatos incompatíveis com o objetivo inicial do expropriante, traduzindo-se em verdadeira desistência da expropriação e dá ensejo à retrocessão, ou seja, quando a Administração pratica desvio de finalidade ou, ainda, transmite o bem a terceiros (quando não é possível), não persistindo o interesse público que motivou a expropriação.

Quanto à demora na utilização do bem pelo expropriante, tem havido controvérsias na doutrina e na jurisprudência, entendendo alguns que a sua não utilização pelo Poder Público, no prazo de cinco anos, presume ter havido a desistência do mesmo, fato gerador para o expropriado quanto ao direito à retrocessão.

Trata-se de construção doutrinária alcançada por analogia, tendo em vista que o artigo 10, do DL nº 3.365/41 estabelece esse mesmo prazo para a promoção da declaração de utilidade pública do bem. [6]

A doutrina majoritária (José Santos Carvalho Filho e Maria Silvia Di Pietro, entre outros) entende que a não destinação não caracteriza desvio de finalidade, inexistindo presunção de desistência, tendo em vista o silêncio da lei a respeito de prazo para a implementação, pelo Estado, do fim expropriatório declarado, não tendo lugar a retrocessão.

Esses autores ressaltam que a desistência tem que estar plenamente caracterizada, por meio de situação fática que demonstre claramente que o expropriante não mais deseja destinar o bem a um fim público. [7]

No que se refere ao prazo prescricional para o exercício do direito à retrocessão, a doutrina também se apresenta dividida. José Santos Carvalho Filho entende que por tratar-se de direito de natureza pessoal, a ação deve consumir-se no prazo de cinco anos, como estabelecido no artigo 1º do Decreto nº 20.910/32, que consignou a prescrição quinquenal em favor do Estado. [8]

Para Maria Silvia Di Pietro, entendendo tratar-se de direitos reais, a prescrição deve ser estabelecida em 10 anos, entre presentes, e em 15 anos, entre ausentes, nos termos do estabelecido no artigo 177 do Código Civil/16.

No mesmo sentido as posições do STF e do STJ, que entendem tratar-se a retrocessão de um direito real, correndo tal prazo a partir do nascimento do direito, ou seja, a partir da data da transferência do imóvel para o particular.

No mesmo sentido, veja-se:



*AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO DE INSTRUMENTO. PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. RETROCESSÃO - DESVIO DE FINALIDADE PÚBLICA DE BEM DESAPROPRIADO - DECRETO EXPROPRIATÓRIO. CRIAÇÃO DO TERMINAL RODOVIÁRIO DE CAMPO GRANDE. NÃO EFETIVAÇÃO. BENS DESTINADOS AO ATENDIMENTO DE FINALIDADE PÚBLICA DIVERSA. TREDESTINAÇÃO LÍCITA. INEXISTÊNCIA DE DIREITO À RETROCESSÃO OU À PERDAS E DANOS. IMPOSIÇÃO DE MULTA. ART. 557, § 2º, DO CPC. AUSENTE O INEQUÍVOCO CARÁTER PROTETÓRIO DO AGRAVO REGIMENTAL. EXCLUSÃO DA MULTA. 1. A retrocessão é o instituto por meio do qual ao expropriado é lícito pleitear as consequências pelo fato de o imóvel não ter sido utilizado para os fins declarados no decreto expropriatório. Nessas hipóteses, a lei permite que a parte, que foi despojada do seu direito de propriedade, possa reivindicá-lo e, diante da impossibilidade de fazê-lo (ad impossibilia nemo tenetur), venha postular em juízo a reparação pelas perdas e danos sofridos. 2. A retrocessão constitui-se direito real do ex-proprietário de reaver o bem expropriado, mas não preposto a finalidade pública (Celso Antônio Bandeira de Mello, Curso de Direito Administrativo, 17ª edição, pg. 784). 3. Precedentes: RESP n.º 623.511/RJ, Primeira Turma, deste relator, DJ de 06.06.2005) RESP n.º 570.483/MG, Segunda Turma, Rel. Min. Franciulli Netto, DJ de 30.06.2004). 4. **Outrossim, o Supremo Tribunal Federal também assentou a natureza real da retrocessão: "DESAPROPRIAÇÃO - Retrocessão - Prescrição - Direito de natureza real - Aplicação do prazo previsto no art. 177 do CC e não do quinquenal do De. 20.910/32 - Termo inicial - Fluência a partir da data da transferência do imóvel ao domínio particular, e não da desistência pelo Poder expropriante." (STF, ERE 104.591/RS, Rel. Min. Djaci Falcão, DJU 10/04/87)** 5. Consagrado no Código Civil, o direito de vindicar a coisa, ou as consequentes perdas e danos, forçoso concluir que a lei civil considera esse direito real, tendo em vista que é um sucedâneo do direito à reivindicação em razão da subtração da propriedade e do desvio de finalidade na ação expropriatória. (...).(STJ, 1ª Turma, AgRg nos EDcl no Ag 1069903/MS, Rel. Min. Luiz Fux, em 03/09/2009.*

Conclui-se, portanto, a ocorrência da prescrição, fulminando o direito dos proprietários originários de reivindicar os bens expropriados aos quais não foi dada a finalidade pública estabelecida no Decreto expropriatório. Por outro lado, há que se enfatizar o caráter especial da desapropriação ocorrida no caso vertente, eis que, como dito acolá, a mesma se concretizou em negócio jurídico de compra e venda, em favor da CSN.

Quanto a este ponto, merece transcrição do julgado proferido pela 3ª Turma do TRF da 4ª Região, relatora Desembargadora Federal MARGA BARTH TESSLER, nos autos do Agravo de Instrumento nº 5043443-05.2016.4.04.0000, publicado em 16/02/2017:

#### “Mérito recursal

Veja-se o trecho da decisão interlocutória que ora impugna a União (evento 37 dos autos



originários):

"(...)

Decido.

*Inicialmente, conforme entendimento deste tribunal, o termo inicial da fluência da prescrição ocorre a partir da data da transferência do imóvel ao domínio particular.*

Confira-se:

*"PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. OMISSÃO. INEXISTÊNCIA. EFEITOS INFRINGENTES. IMPOSSIBILIDADE. (DIREITO ADMINISTRATIVO - RECURSO ESPECIAL - RETROCESSÃO - DESVIO DE FINALIDADE PÚBLICA DE BEM DESAPROPRIADO - CONDENAÇÃO DO MUNICÍPIO À DEVOLUÇÃO DO BEM MEDIANTE O RESSARCIMENTO DA INDENIZAÇÃO RECEBIDA PELA EXPROPRIADA. ABORDAGEM DO TEMA PRESCRICIONAL. REJEIÇÃO DOS EMBARGOS). 1. Assentando o acórdão recorrido que: "2. A retrocessão é um instituto através do qual ao expropriado é lícito pleitear as conseqüências pelo fato de o imóvel não ter sido utilizado para os fins declarados na desapropriação. Nessas hipóteses, a lei permite que a parte, que foi despojada do seu direito de propriedade, possa reivindicá-lo e, diante da impossibilidade de fazê-lo (ad impossibilia nemo tenetur), subjaz-lhe a ação de perdas e danos. 3 - A retrocessão é um direito real do ex-proprietário de reaver o bem expropriado, mas não preposto a finalidade pública (Celso Antônio Bandeira de Mello, Curso de Direito Administrativo, 17ª edição, pg. 784). 4 - A jurisprudência desta Corte considera a retrocessão uma ação de natureza real (STJ: REsp nº 570.483/MG, Segunda Turma, Rel. Min. Franciulli Netto, DJU de 30/06/2004). 5 - Outrossim, o Supremo Tribunal Federal também assentou a natureza real da retrocessão: '**DESAPROPRIAÇÃO - retrocessão - prescrição - Direito de natureza real - Aplicação do prazo previsto no art. 177 do CC e não do quinquenal do De. 20.910/32 - termo inicial - Fluência a partir da data da transferência do imóvel ao domínio particular, e não da desistência pelo Poder expropriante.**' (STF, ERE 104.591/RS, Rel. Min. Djaci Falcão, DJU 10/04/87) 10 - É aplicável in casu o artigo 177 do CCB/16 que estabelece ser de 10 anos o prazo prescricional para as ações de natureza real. 11 - A mesma exegese foi emprestada pelo e. Supremo Tribunal Federal: '**Retrocessão. Aplica-se-lhe o prazo de prescrição de dez anos, previsto no art. 177 do Código Civil e não o quinquenal, estabelecido pelo Decreto nº 20.910-32. (...)**' (STF - RE nº 104.591/RS, Rel. Min. Octavio Gallotti, DJU de 16/05/86)." 2. É cediço na Corte que inócurrentes as hipóteses de omissão, contradição, obscuridade ou erro material, não há como prosperar o inconformismo, cujo real objetivo é a pretensão de reformar o decisum, o que é inviável de ser revisado em sede de embargos de declaração, dentro dos estreitos limites previstos no artigo 535 do CPC. 3. Embargos de declaração rejeitados.(EDRESP 200400112169, LUIZ FUX, STJ - PRIMEIRA TURMA, DJ DATA:26/09/2005 PG:00188.)"*

*Assim sendo, rejeito a alegação da prescrição formulada pelas rés.*



(...)"

O instituto da retrocessão possui a seguinte noção dada por Dirley da Cunha Júnior (*in Curso de Direito Administrativo*, Ed. Jus Podivm, 9ª edição, 2010, p. 483):

*"O desapropriado desfruta de alguns direitos ante o poder de desapropriação do Estado. Além de, obviamente, ter o direito de exigir que a desapropriação ocorra em conformidade com a Constituição e com a Lei, o expropriado goza de outros direitos, como o direito de retrocessão e o direito de extensão.*

*O direito de retrocessão é aquele que assiste ao proprietário do bem de exigi-lo de volta caso o mesmo não tenha o destino declarado na desapropriação. Surge quanto ocorre a trestinação do bem, ou seja, seu desvio de finalidade. Contudo, cumpre sublinhar que só haverá a retrocessão quando a trestinação importar em desvio de finalidade que consistir em traspasar o bem de finalidade pública para finalidade particular (distintamente do que ocorre nos atos administrativos em geral, pois o desvio de finalidade pública, mesmo que para outra finalidade pública, gera a nulidade do ato). Na desapropriação, a situação é bem diversa, uma vez que a mesma só será anulada se houver desvio de interesse público para interesse particular (trestinação ilícita). Em outras palavras, se o imóvel for empregado para uma finalidade pública, ainda que não a especificada originariamente, não há direito de retrocessão, ocorrendo na hipótese a chamada trestinação lícita."*

Sobre a prescrição da pretensão à retrocessão pelo expropriado (empresa autora da ação originária), veja-se que essa, independentemente da polêmica doutrinária e jurisprudencial sobre a natureza jurídica do instituto da retrocessão (se de natureza real ou pessoal, o que pode eventualmente implicar em se perquirir qual a fonte legal primária do aludido instituto), tem como marco inicial da fluência do prazo a ela relativo a data em que houve a transferência do domínio do bem expropriado, sem a destinação inicialmente alegada, ao patrimônio de outrem (em especial a particular). Nesse sentido, veja-se a ementa da seguinte decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal (STF):

**RETROCESSÃO. APLICA-SE-LHE O PRAZO DE PRESCRIÇÃO DE DEZ ANOS, PREVISTO NO ART. 177 DO CÓDIGO CIVIL E NÃO O QUINQUENAL, ESTABELECIDO PELO DECRETO N. 20910/32. MARCO DA PRESCRIÇÃO E A DATA DA TRANSFERENCIA DE CADA LOTE AO DOMÍNIO PARTICULAR E NÃO A DA RESTITUIÇÃO DA ÁREA A MUNICIPALIDADE, POR PARTE DA ENTIDADE PÚBLICA ESTADUAL QUE DESISTIRA DA CONSTRUÇÃO DE ESCOLA TECNICA.**

*(RE 104591, Relator(a): Min. OCTAVIO GALLOTTI, Primeira Turma, julgado em 18/04/1986, DJ 16-05-1986 PP-08187 EMENT VOL-01419-03 PP-00494)*



Consultando a documentação juntada aos autos originários com a petição inicial (evento 01 dos autos originários, em especial os documentos que constam em OUT4 e ESCRITURA5), sem deixar de observar o que se encontra relatado nessa peça e também atento aos argumentos expostos no parecer Ministerial (evento 10 dos autos desta instância), não percebo, atento à premissa exposta no parágrafo anterior, como possa se considerar que tenha havido o início da fluência do prazo prescricional em desfavor da empresa agravada. Isso porquanto não houve, ainda, transferência do imóvel (área) que foi desapropriado, pela extinta RFFSA, amigavelmente da ora agravada no longínquo ano de 1975, o que demonstraria, extreme de dúvidas, que a RFFSA teria desvirtuado as razões iniciais para ter havido a desapropriação.

A conclusão é a de que, em princípio, portanto, não houve consumação alguma de pretensão à eventual retrocessão pela parte autora, ora agravada, porque sequer houve início da fluência de prazo prescricional.

Adota-se também, como fundamentos, as razões de decidir da decisão agravada acima colacionadas.

Mantida a decisão agravada portanto.

Ante o exposto, voto por negar provimento ao agravo de instrumento, nos termos da fundamentação.”

Desta forma, tratando-se de desapropriação executada por sociedade de economia mista, portadora de personalidade jurídica própria, com recursos próprios, ao ente público responsável pela criação da empresa, não assiste qualquer direito em relação aos bens expropriados, já incorporados ao patrimônio da Companhia, ainda que constatada a ocorrência de tredestinação.

Neste sentido, destaque-se a manifestação do MPF à fl. 1.727, no qual o então representante do *Parquet* federal salienta que “... a aquisição do acervo imobiliário pertencente à referida empresa não se efetuou pela expropriação por parte dos entes estatais, mas sim pela compra efetuada pela empresa, o que afasta, nesse aspecto, a justa causa da pretendida reversão de terras à administração pública”.

Como ressaltou o Relator, não se está a julgar pleito de retrocessão, mesmo porque tal direito é conferido aos proprietários dos imóveis expropriados, e não ao ente público responsável pela fase declaratória da desapropriação. Ademais, o referido direito já fora há muito fulminado pela prescrição, considerando-se que as desapropriações em enfoque foram perpetradas na década de 1940.

E, por outro lado, ao contrário do afirmado pelos demandantes na inicial, os imóveis em exame foram desapropriados com recursos da própria CSN, conforme já comprovado nos autos. O fato de a União ter sido a responsável por integralizar a maior parte do capital da CSN, em nada socorre aos apelantes.



Destaque-se, por oportuno, no voto do relator quanto as razões de apelo do MPF onde o órgão ministerial sustentou que, em um primeiro momento, os bens desapropriados pelo Estado do Rio de Janeiro e pela União Federal, em favor da CSN, serviram a uma finalidade pública, tendo a Companhia, na condição de genuína *company town*, deles utilizado na prestação de serviços públicos próprios do Estado. Todavia, posteriormente, a partir de 1960, o Poder Público teria assumido gradativamente a responsabilidade de tais serviços, sendo certo que tais bens, segundo o MPF, deveriam ter sido revertidos ao patrimônio dos entes expropriantes, porquanto exaurida a finalidade para a qual os mesmo foram expropriados, aí residindo a tredestinação, tendo em vista que a CSN deixou de utilizar os equipamentos públicos para fins igualmente públicos, emergindo o desvio de finalidade.

No que se refere especificamente a essa questão sustentada pelo MPF, ou seja, o fato da tredestinação que daria ensejo à retrocessão, o relator concluiu tratar-se de nova *causa petendi* e novo pedido, que não deve ser apreciado por este Colegiado.

Em remate, oportuno destacar que tanto a União quanto o Estado do Rio de Janeiro em suas contestações (fls. 1032/1039 e 1060/1073, respectivamente), reforçam a tese da CSN de que os imóveis nunca integraram o patrimônio dos referidos entes públicos.

Veja-se: (contestação da União –fls. 1036/1037)

“....

De imediato, aludimos às informações prestadas pela Gerência Regional do Patrimônio da União no Estado do Rio de Janeiro – GRPU/RJ, órgão da Secretaria do Patrimônio da União – SPU, ofício GRPU/GAB/RJ nº 2292, de 11 de novembro de 2005 (doc. juntado), acerca da inexistência de qualquer registro relativo a imóvel da União “transferido” para a CSN.

No mesmo sentido, a Nota Técnica nº 294/SPU, de 13/13/2005, cuja cópia se junta nos autos.

....

Consoante os documentos e informações que acompanham a contestação da CSN, constata-se que os imóveis em questão foram todos adquiridos pela empresa mediante negócios jurídicos privados celebrados diretamente com os anteriores proprietários”

E ainda, (contestação do Estado do Rio de Janeiro - fl. 1068)

“...

O que realmente ocorreu, sendo que o direito de propriedade dos referidos bens imóveis foram transferidos diretamente à CSN, conforme consta na escritura do registro de imóveis, mediante negócio jurídico de compra e venda realizada diretamente com os antigos proprietários.”

Por fim, quanto aos reflexos da desestatização da CSN, ou seja, estarem os imóveis não operacionais da empresa contidos na avaliação do preço das ações, quando do processo de sua



privatização, também acompanho o eminente relator que concluiu que a referida alegação mostra-se irrelevante para a solução da lide.

Afirma, ainda que, mesmo que assim não fosse, os diversos elementos de prova constantes dos autos convergem no sentido de que os bens não operacionais pertencentes à CSN foram considerados quando do procedimento de apuração do valor das ações da companhia.

Oportuno nesse ponto a transcrição do voto, *in verbis*: (fl. 2590)

“...Conforme se extrai do relatório de avaliação econômico-financeira da CSN, elaborado pelo Consórcio Sinal (fl. 160/161), que serviu de base para a fixação, pela Comissão Diretora do CND, do preço mínimo para a alienação da participação acionária da SIERBRÁS e do Tesouro Nacional (Capítulo 11 do Edital – fl. 112), os imóveis em questão foram considerados na avaliação, tendo sido incluídos como entrada de caixa no ano zero das projeções das vendas e preços”.

“No quadro de fl. 261, constante do mesmo relatório supra referido, há menção expressa a imóveis não-operacionais pertencentes ao patrimônio da CSN, tais como: “bens residenciais e sociais em volta redonda”, “fazendas em volta redonda” e “terrenos, principalmente em Volta Redonda – RJ”. De igual modo, colhe-se do item 15.4, do 3º Volume, do relatório final, da avaliação econômico financeira da CSN, o seguinte trecho, pertinente relativo à recomendação do preço mínimo das ações da empresa”:

**“O preço mínimo de venda deve resultar da conciliação entre o valor do ativo operacional apurado para a CSN no cenário básico, as análises de sensibilidade efetuadas e o risco representado pelo negócio. Ao valor resultante dessa conciliação, devem ser agregados os dos demais ativos da empresa que não são necessários à operação prevista e, portanto, podem ser alienados. A tabela abaixo relaciona esses valores (grifado no original)...”.**

No tocante a privatização da CSN, a conclusão também é firme no que diz respeito a sua legalidade, cabendo transcrever a ementa do julgado proferido pela 6ª Turma Especializada desta Corte Regional, que inclusive transitou em julgado no dia 30/11/2012, conforme consulta ao sítio eletrônico do STJ (Resp nº 1306437)

#### AÇÃO POPULAR – PRIVATIZAÇÃO DA CSN – NULIDADE NÃO COMPROVADA – SENTENÇA MANTIDA

– Lide na qual o autor popular postula a declaração de nulidade de todo o procedimento administrativo de alienação da Companhia Siderúrgica Nacional- CSN e a condenação da União Federal, do BNDES, da Comissão Diretora do Programa Nacional de Desestatização, e do eventual adquirente das ações alienadas, ao pagamento da



reparação correspondente. Alegação de que houve subavaliação das ações da CSN, provocada pela não realização de uma terceira avaliação que era obrigatória e teria sido dispensada, em reunião secreta, de forma fraudulenta.

Segundo o disposto no art. 31 do Decreto nº 99.463/90, em havendo divergência superior a 20% entre o resultado das duas avaliações realizadas, a Comissão Diretora poderia realizar uma terceira avaliação. Ou seja, a feitura de uma terceira avaliação não era obrigatória e, com isso, todas as alegações do autor, no sentido de que foram realizadas fraudes, em uma reunião secreta, para dispensá-la, carecem de credibilidade. Seja como for, o fato é que nada foi demonstrado nos autos. As divergências verificadas nos resultados da segunda avaliação se devem ao fato de que havia dois relatórios: um preliminar e um conclusivo. Ademais, o preço mínimo das ações não foi fixado em reunião secreta, mas em reunião ordinária realizada em 11 de setembro de 1992. Enfim, nada foi comprovado e o fato é que passados mais de 15 anos, a situação está consolidada e, tendo em vista a segurança jurídica e os resultados positivos da privatização da CSN, o interesse público maior é o de conservá-la. Apelo e remessa desprovidos

(TRF/2, AC nº 0003492-37.2002.4.02.0000 (2002.02.01.003492-8), 6ª Turma Especializada, relator: Desembargador Federal GUILHERME COUTO DE CASTRO, publicado em 17/08/2009)

Pelo exposto, com fundamento nas razões supra, acompanho o voto do eminente relator.

É como voto.

**ALCIDES MARTINS**  
**Desembargador Federal**

[1] Carvalho Filho, José dos Santos, Manual de Direito Administrativo, 10ª ed. Ed. *Lumen Juris*, 2003, fls. 650 em diante.

[2] Obra citada. P.658 e seguintes.

[3] Diógenes Gasparini, *in*, obra citada p. 659.

[4] Obra citada. P.698 e seguintes.

[5] A lícita ocorre quando a Administração dá destinação outra que não a planejada quando da expropriação, porém, mantém o atendimento ao interesse público. Assim, o motivo continua sendo o interesse público, mas, como ensina Carvalho Filho, o "aspecto específico" dentro desse interesse público é diferente. Logo, não se vislumbra ilicitude porque o fim especial foi diferente, porém, o motivo que deu ensejo à expropriação (interesse público) permanece.

[6] ("A desapropriação deverá efetivar-se mediante acordo ou intentar-se judicialmente, dentro de cinco anos, contados da data da expedição do respectivo decreto e findos os quais este caducará?")

[7] Obra citada p. 699.

[8] Art. 1º - As Dívidas Passivas Da União, Dos Estados E Dos Municípios, Bem Assim Todo E Qualquer Direito Ou Ação Contra A Fazenda Federal, Estadual Ou Municipal, Seja Qual For A Sua Natureza, Prescrevem Em Cinco Anos Contados Da Data Do Ato Ou Fato Do Qual Se Originarem.