## *DESAPROPRIAÇÃO — FÁBRICA NACIONAL DE MOTORES*

*— Interpretação dos arts. 9.º e 20 da Lei n.º 3.365, de 1941.*

### SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

União Federal *versus* Temístocles Marcondes Ferreira e outros
Recurso extraordinário n.º 47.875 — Relator: Sr. Ministro
CUNHA MELO

ACÓRDÃO

Vistos, etc.:

Acordam os Membros da Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal, por maioria de votos, não conhecer do recurso, nos têrmos das notas taquigráficas juntas.

Brasília, 21 de agôsto de 1962. — *A. M. Ribeiro da Costa,* Presidente. — *Djalma da Cunha Melo,* Relator.

RELATÓRIO

*O Sr. Ministro Djalma da Cunha Melo* — Processo judicial de expropriação de terras, para a Fábrica Nacional de Motores.

Tomou a iniciativa o Estado-membro e depois de haver declarado, por decreto, a utilidade pública.

O processo teve tramitação regular, findo o que o Juiz da Fazenda — teve a ação por improcedente, sob fundamento de que "ilegal o ato que a inspirou" como se vê da sentença de fls. 355-365, confirmada por acórdão unânime da 1ª Turma do Tribunal Federal de Recursos, vide fôlhas 479-483.

Diversos os fundamentos dessas decisões.

Na sentença, disse o juiz:

"No caso presente, a fábrica beneficiária não tinha existência jurídica,

quando aos 18 de janeiro de 1945, foi baixado o Decreto nº 2.107. Pelos seus estatutos, publicados no *Diário Oficial* de 9 de janeiro de 1948, e, portanto três anos após o decreto expropriatório, vê-se que se trata de pessoa de direito privado constituída sob a forma de sociedade anônima em que a União é um dos acionistas.

De forma que, quando a beneficiária se organizou legalmente já dispunha entre seus bens, de uma desapropriação vultosa só por si capaz de atrair capitais. A idéia de lucro não poderia, pois, ser estranha à sua organização legal.

Mas se só no interêsse público é que se pode tomar a propriedade privada, é de exigir-se maior rigor ao examinar a extensão do poder desapropriante conferido a terceiros que nem concessionário de serviços públicos era, porque ainda não tinha nomeado.

O decreto expropriatório afastou-se, portanto, do enquadramento legal, ferindo a propriedade privada, que a Constituição garante com as restrições que estabelece, em proveito apenas do interêsse social."

Já o Acórdão tomou motivo diverso para confirmá-la:

"A sentença, portanto, mereceria reparo quando julgou improcedente a ação sob o fundamento de nulidade de ato expropriatório. Todavia verificou-se que êsse ato foi anulado pela própria administração federal quando, em 1954 pelo Decreto nº 35.536 publicado no *Diário Oficial* — Seção II, págs. 9.261, de 22 do mesmo mês, declarou de utilidade pública para efeito de desapropriação em favor da Prefeitura do Distrito Federal, o imóvel em causa e, assim, considerou inexistente o anterior ato da autoridade estadual.

Falece, pois, à ação, base para o pedido de integração do imóvel em causa, no patrimônio da Fábrica Nacional de Motores, por parte do Estado do Rio de Janeiro.

Uma vez que não havia, pelo menos no momento em que foi julgada a ação, decreto expropriatório, é de se confirmar a sentença que julgou improcedente a ação."

A União Federal, não o Estado membro, foi quem veio recorrer extraordinàriamente, pelas letras *a* e *d* do inciso III do art. 101 da Constituição (fls. 485-7), sendo o recurso impugnado pelos expropriados (fôlhas 489-490), admitido (fls. 491), arrazoado (fls. 492-494): (lê).

E contra-arrazoado (fls. 497-501): (lê).

A Fábrica Nacional de Motores Sociedade Anônima surgiu nessa altura como litisconsorte, falando em favor do recurso (fls. 510-3): (lê).

A Procuradoria-Geral da República emitiu longo parecer pelo recurso (fôlhas sem número): (lê).

É o relatório.

VOTO

*O Sr. Ministro Djalma da Cunha Melo* (Relator) — O Estado-membro ajuizou a desapropriação a que se prende o recurso em 1946. Decorridos 16 anos, ainda se controverte nos autos respectivos a eficácia do ato expropriatório, ainda se examina se um ato expropriatório posterior e do próprio Estado com e maiúsculo, não o tornaram inoperante.

O trecho da sentença que li, que incorporei ao relatório, mostra, no ilustre e sem dúvida honrado prolator da mesma, desconhecimento de causa.

É que três anos antes de ajuizada a desapropriação e nove anos antes dessa sentença, um Decreto-Lei, o de nº 5.212, havia declarado em seu art. 1: "a Fábrica Nacional de Motores e sua Comissão Construtora são considerados de caráter essencialmente militar".

Veja-se também o Decreto-Lei número 8.699, anterior ao ajuizamento da ex-

propriação e muito anterior à sentença, seis anos antes, pois é de 16-1-1946:

"Art. 1º Ficam os Ministérios da Fazenda e da Viação e Obras Pública, por intermédio de uma Comissão composta de representantes dêsses Ministérios e do Fábrira Nacional de Motores, autorizados a promover todos os atos necessários à constituição de uma sociedade anônima, sob a denominação de "Fábrica Nacional de Motores S. A.", com o capital de Cr$ 400.000.000,00, de conformidade com o projeto de estatutos que acompanha o presente Decreto-Lei, constituído de 1.500.000 ações ordinárias ou comuns, nominativas, e 500.000 ações preferenciais tôdas de Cr$ 200,00 cada uma.

Art. 2º A União Federal entrará para a formação do capital social com Cr$ 175.000.000,00 em bens representados pelos terrenos, construções e equipamentos da atual Fábrica Nacional de Motores, situada no quilômetro 27 da Estrada Rio-Petrópolis, no Estado do Rio de Janeiro, e receberá por esta incorporação, 875.000 ações ordinárias ou comuns, do valor nominal de Cr$ 200,00 cada uma.

Parágrafo 1º Ditos bens se acham livres de quaisquer responsabilidades, pelos quais, todavia, responderá a União Federal, na forma da lei.

Parágrafo 2º Serão entregues automàticamente à Fábrica Nacional de Motores S. A. todos os saldos de créditos e verbas pertencentes à Fábrica Nacional de Motores, inclusive do plano de obras.

Artigo 3º Os Institutos e as Caixas de Aposentadoria e Pensões, as Caixas Econômicas Federais e demais entidades autárquicas ficam autorizadas a subscrever ações preferenciais da Fábrica Nacional de Motores S. A.

Artigo 4º Findo o prazo que fôr marcado para a subscrição pública, as ações que porventura restarem, quer ordinárias, quer preferenciais, serão subscritas pelo Tesouro Nacional, que as poderá, dentro em um ano, ceder, pelo seu valor nominal, observado o disposto no art. 8º dos estatutos sociais.

Artigo 5º A Fábrica Nacional de Motores S. A., por seus estabelecimentos, fábricas, oficinas, agências e representações, em qualquer ponto do país, desempenhará serviços considerados de utilidade pública, de interêsse da Defesa Nacional.

§ 1º A sociedade gozará da isenção de direitos de importação e demais taxas aduaneiras e tributos para os materiais, matérias-primas, máquinas e equipamentos que importar para o seu consumo e exportação dos produtos ou artigos que fabricar.

§ 2º A Sociedade gozará ainda de completa isenção durante o prazo de dez anos, de todos os impostos federais, inclusive de consumo e de renda, estaduais e municipais.

Art. 6º Aos funcionários públicos que venham a servir na Fábrica Nacional de Motores S. A. será aplicado o disposto no Decreto-Lei nº 6.877, de 18 de setembro de 1944.

Art. 7º A Fábrica Nacional de Motores S. A. fica assegurado o direito de desapropriação nos têrmos da legislação em vigor.

Art. 8º Revogam-se as disposições em contrário.

Rio de Janeiro, 16 de janeiro de 1946, 125º da Independência e 58º da República."

Como então admitir que a expropriação favorecia interêsses particulares, não interêsses essenciais do Estado?

A expropriação pelo Estado-membro não defeitua de nenhum modo o ato de referência. Na ocasião o Estado-membro se achava sob intervenção federal. Seu governador era um delegado do Presidente da República. Mas ainda que isso não fôsse: as terras da Nova Capital foram expropriadas pelo Govêrno de Goiás. A separação de podêres, a

descentralização política, a distribuição de competências, não visam à formação de compartimentos estanques, à criação de fôrças antagônicas, irredutíveis, que vivam em lutas permanentes umas com as outras. O Executivo Federal pode expropriar para o Estado-membro ou em proveito de interêsses do Estado-membro, ou dos Municípios e vice-versa. Podem e devem entender-se. Podem e devem ajudar-se. Na Idade Média com os senhores feudais é que ocorria um fidalgo brigar num feudo, lograr homízio noutro e do homízio trabalhar a desgraça do ducado de que até há pouco fizera parte. Não foi para isso que a Constituição criou a União, os Estados-membros e os municípios e êsses criaram as autarquias e sociedades de economia mista.

Mas voltando ao ato expropriatório do Estado-membro:

Um outro decreto, declarando de utilidade pública, para outros fins, à mesma área tornou de nenhum efeito o primeiro. Liquidou-o.

O eminente Procurador-Geral da República, em sua sustentação oral citou um pronunciamento de nosso egrégio Mestre Ministro Hahnemann Guimarães mas que não tem similaridade com o que dêstes autos. Aqui um segundo Decreto teve as mesmas terras, repito, por necessárias à preservação dos mananciais que abastecem os habitantes do então Distrito Federal e declarou-as por isso de utilidade pública para expropriação, com êsse nôvo desígnio.

E os fatos conduzem a êsse raciocínio. A Fábrica Nacional de Motores não pretende atividade agropecuária e para montar automóveis e fabricar parte do material de referência já possui terra em desmesura, mais de 4.000 hectares?

Para que tanta terra se êsses objetivos não carecem nem de metade das que a entidade possui no momento? Para que ficarem improdutivas, ao abandono? Para campo de equitação, ou de caça dos diretores respectivos e amigos políticos da direção?

Voltando aos mananciais: na Europa, essa proteção dos mananciais se resolve de outro modo. Não se expropria a terra. Limita-se a ação do proprietário particular, que será punido severamente, por poluição das águas, ou por desmate sem reflorestamento imediato.

No Brasil, no entanto, qualquer problema de quedas d'água envolve um alto negócio, com as desapropriações, ficando faixa gigantesca de terras à volta das represas em abandono total, o que estúpido, inconseqüente. A volta dos mananciais e por inferioridade mental da direção da coisa pública, áreas imensas, de solo fertilíssimo, ficam em incúria, inúteis, improdutivas...

Outra circunstância que milita em favor da caducidade do primeiro decreto, declarada expressamente pelo segundo: até hoje a União não procurou entrar na propriedade dessas terras... E se sabe que tôda vez que uma desapropriação versa sôbre terras realmente necessárias, o Poder Público cogita logo de depositar o valor dado às mesmas, de investir-se na posse ou de entrar em acôrdo com o particular para uma imissão de fato. No caso, isso não foi objeto de cogitação ao largo dêsses dezesseis anos...

Eis o voto que serviu de base ao Acórdão recorrido:

"A sentença, portanto, mereceria reparo quando julgou improcedente a ação sob o fundamento de nulidade do ato expropriatório. Todavia verifica-se que êsse ato foi anulado pela própria administração federal, quando, em 1954, pelo Decreto número 35.536, publicado no *Diário Oficial*, Seção Segunda, pág. 9.261, de 22 do mesmo mês, declarou de utilidade pública para efeito de desapropriação, em favor da Prefeitura do Distrito Federal, o imóvel em causa, e, assim, considerou inexistente o anterior ato da autoridade estadual.

Falece, pois, à ação, base para o pedido de integração do imóvel em causa, no patrimônio da Fábrica Nacional de

Motores, por parte do Estado do Rio de Janeiro.

Uma vez que não havia, pelo menos no momento em que foi julgada a ação, decreto expropriatório, é de se confirmar a sentença que julgou improcedente a ação."

Nenhuma infração de lei nem dissídio com jurisprudência.

Ratifico-o. Confirmo-o.

Não conheço do recurso.

VOTO PRELIMINAR

O *Sr. Ministro Vitor Nunes* — Sr. Presidente, quanto à letra *a*, parece-me que não cabe o recurso extraordinário. É claro que a União podia desapropriar terras que já houvessem sido desapropriadas e cujo processo de desapropriação tivesse sido levado a têrmo.

Se a União, segundo o art. 2º, § 2º, do Decreto-Lei nº 3.365, desapropria terra dos Estados, também podia desapropriar terras que o Estado houvesse desapropriado. Mas o processo de desapropriação só se encerra com a sentença que julga a desapropriação, e sòmente com a sua transcrição se transmite o domínio ao expropriante. O art. 29 é preciso em dizer que a sentença vale como título hábil para a transcrição no registro de imóveis.

No caso, não houve sentença com êste alcance, porque a sentença, que se proferiu, foi sòmente a de primeira instância, sujeita a recurso *ex officio*, e essa sentença, além do mais, negou validade ao decreto estadual de desapropriação. Quando sobreveio o decreto federal, não existia desapropriação consumada; o bem não estava ainda incorporado ao patrimônio da Fábrica Nacional de Motores, nem ao do Estado do Rio, que com essas terras deveria integralizar seu capital naquela sociedade.

Por isso, peço vênia ao Sr. Ministro Cunha Melo, para divergir neste ponto. Não podemos confundir a União com o Estado, ao qualificarmos o anterior decreto de desapropriação. A lei que instituiu a Fábrica Nacional de Motores determinou que a União subscreveria uma parte do capital e o Estado do Rio outra parte. O primeiro decreto de desapropriação, embora baixado em período de intervenção federal no Estado, visava à integralização da parte de capital que incumbia ao Estado do Rio, entidade de direito público distinta da União Federal. Não podemos confundir as duas entidades.

*O Sr. Ministro Djalma da Cunha Melo* (Relator) — O Interventor do Estado do Rio fêz a desapropriação mediante ordem do Govêrno Federal, de quem era delegado.

*O Sr. Ministro Vitor Nunes* — De qualquer forma, era uma expropriação estadual. Êsse ato, embora praticado pelo Interventor Federal, era um ato do Govêrno Estadual, no momento exercido por um delegado do Govêrno da União, o qual procedia na qualidade de autoridade local.

Eu estaria de acôrdo com o eminente Procurador-Geral, se o anterior processo de desapropriação já estivesse consumado, e houvesse sentença definitiva. Em tal hipótese, a União estaria desapropriando terras pertencentes, ou ao Estado do Rio ou à Fábrica Nacional de Motores. Assim, porém, não aconteceu. A segunda desapropriação, que é de mais alta hierarquia, sobreveio antes de consumada a primeira; portanto encontrou os bens ainda no patrimônio do particular.

Assim, Senhor Presidente, pela letra *a*, acompanho o voto do eminente Relator, não conhecendo do recurso.

Quanto à letra *d*, e apenas na questão do cabimento, parece-me, contudo que a questão não ficou de todo resolvida, com os argumentos apresentados. Aqui não estão em julgamento as duas ações de desapropriação apensadas — uma do Estado, outra da União, de modo que o Tribunal Federal de Recursos tivesse de

dar preferência a uma ou outra. Está em causa sòmente a desapropriação do Estado, na qual se negou validade ao decreto de desapropriação estadual, pela superveniência de um decreto de desapropriação federal.

*O Sr. Ministro Vilas-Boas* — Certo, mas se articula ofensa aos arts. 9º e 20, do Decreto-Lei número 3.365.

*O Sr. Ministro Vitor Nunes* — A observação de V. Excia. se refere à letra *a*, mas estou considerando o cabimento pela letra *d*. O que me parece é que, de qualquer modo, a supremacia do decreto federal foi, afinal, aceita, como alegação da parte, em defesa. Não foi essa alegação apresentada pela União, a qual desejasse fazer prevalecer o seu ato.

*O Sr. Ministro Djalma da Cunha Melo* (Relator) — Vossa Excelência me permite um aparte?

*O Sr. Ministro Vitor Nunes* — Com todo o prazer.

*O Sr. Ministro Djalma da Cunha Melo* — O relatório foi cumprido, meu voto por igual, mas peço que V. Exa. atente para êste fato: o Ministério da Viação e Obras Públicas encaminhou ao Govêrno do Estado do Rio de Janeiro, que era exercido, na época, por um Interventor, para efeito de desapropriação, o expediente seguinte:

"Armas da República — Ministério da Viação e Obras Públicas — Fábrica Nacional de Motores — Praça 15 de novembro — Ed. M. V. O. P. Tel. 42-5824 — Rio de Janeiro — D. F. — Em 8 de fevereiro de 1946. Ofnm. nº 100 — Ao Excelentíssimo Senhor Secretário de Viação e Obras Públicas. Do Brigadeiro do Ar, Presidente da Comissão Construtora da Fábrica Nacional de Motores — 1 — Remeto a V. Exa. o processo administrativo de desapropriação da Fazenda "Delfina Rocha", compreendendo o memorial descritivo, planta na escala de 1:10.000 e têrmos de avaliação procedidos por esta Fábrica. II — Solicito a Vossa Excelência que, de acôrdo com o Decreto-Lei nº 2.107, de 18 de janeiro de 1945, do Interventor Federal no Estado do Rio, seja feita a desapropriação judicial da Fazenda "Delfina Rocha" e "imissão de posse" a favor desta Fábrica. III — Tomando por base o valor de Cr$ 1.000,00 (um mil cruzeiros), fixado para o alqueire geométrico, nas desapropriações anteriores e avaliação dos bens agrícolas, apresento a seguinte proposta de desapropriação: Bens agrícolas, Cr$ 4.284,00; propriedade territorial, 5 alqueires e 1 têrço a Cr$ 1.000,00 — Cr$ 5.333,30. Total: Cr$ 9.617,30. IV — Apresento a V. Exa. os meus protestos de elevada estima e consideração. — Brigadeiro do Ar, *Antônio Guedes Muniz*, Presidente da Comissão."

Tudo isso para efeito da desapropriação.

Ora, êsse mesmo Govêrno Federal, mais tarde, por um segundo decreto, desapropriou a essas mesmas terras, declarou-as de utilidade pública, para outro fim.

O Tribunal vem e diz: não houve infração de lei, porque um segundo decreto tornou sem efeito o primeiro e era o mesmo Govêrno. O Interventor no Estado do Rio agiu, no caso, por ordem e a serviço do Govêrno Federal, e podia fazê-lo. O segundo decreto alterou tudo porém.

*O Sr. Ministro Vitor Nunes* — Agradeço o esclarecimento, mas aqui se foi além, porque foi declarado inexistente o ato de expropriação estadual. Por esta razão, no tocante à letra *d*, parece-me haver divergência *quantum satis* para conhecimento do recurso.

Quanto à letra *a*, como já disse, inicialmente, dêle não conheço.

VOTO

*O Sr. Ministro Vilas-Boas* — Pelo que verifico, o Colendo Tribunal Federal de Recursos, relator o ilustre Ministro Raimundo Macedo, não aceitou as premissas da sentença, para declarar juridicamente insubsistente o Decreto nº 2.107, emanado do Govêrno do Estado do Rio.

Entretanto, chegou à mesma conclusão por outra via, a saber: "Verifica-se que êsse ato foi anulado pela própria Administração Federal, quando em 1954, pelo Decreto nº 35.536 publicado no *Diário Oficial*, seção segunda, pág. 9.261, de 22 do mesmo mês, declarou de utilidade pública para efeito de desapropriação em favor da Prefeitura do Distrito Federal, o imóvel em causa, e, assim, considerou inexistente o anterior ato da autoridade estadual. Falece, pois, à ação base para o pedido de integração do imóvel em causa no patrimônio da Fábrica Nacional de Motores por parte do Estado do Rio de Janeiro. Uma vez que não havia, pelo menos no momento em que foi julgada a ação, decreto expropriatório, é de se confirmar a sentença que julga improcedente a ação."

Ora, êsse veredito prêso à apuração de que o decreto básico do processo judicial de avaliação para indenização aos proprietários fôra suplantado, subsumindo-se em outro de mais alta procedência (pelo menos, foi êsse o entendimento por que se orientou, dadas as finalidades díspares dos atos dos dois podêres, embora discricionários, mas de categorias diferentes), não pode considerar-se, de modo algum, ofensiva aos arts. 9º e 20 do Decreto-lei nº 3.365-41.

Não penetrou o egrégio Tribunal no *hortus clausus* da Administração, examinando as causas determinantes da sua resolução (art. 9º); não saiu do círculo da sua competência, anuindo, como se argüiu na ampliação dos têrmos em que a contestação pode ser vertida (art. 15); procedeu sim, de acôrdo com o art. 141, § 16, em c/c o § 4º da Constituição, e com a própria Lei Especial (art. 6º) que não permite que a desapropriação se processe sem um decreto válido e operante do Poder Público.

Não conheço do recurso da União.

VOTO PRELIMINAR

*O Sr. Ministro Hahnemann Guimarães* — Sr. Presidente, não há fundamento para ser admitido ao conhecimento desta Turma o recurso extraordinário, porque não houve infração dos arts. 9º e 20, do Decreto-lei número 3.365, de 21 de junho de 1941. Não há lugar, também, para dissídio de jurisprudência e, assim não conheço do recurso.

VOTO PRELIMINAR

*O Sr. Ministro Ribeiro da Costa* (Presidente) — Ministro relator, eu desejaria saber de V. Exa. se o Tribunal Federal de Recursos julgou a desapropriação proposta pela União. A União Federal interveio nesse processo desapropriatório do Estado do Rio?

*O Sr. Ministro Djalma da Cunha Melo* (Relator) — A fls, 390-391 dos autos está o recurso do próprio procurador da República, Dr. Celso Timponi.

*O Sr. Ministro Ribeiro da Costa* (Presidente) — V. Exa. me esclarece suficientemente, porque no debate não ficou para mim bem claro se, neste caso, se teria tratado da desapropriação da União juntamente com a do Estado do Rio, ficando esta prejudicada pela da União.

Havendo decreto superveniente da União, entidade pública superior à do Estado-membro, êste se sobrepunha ao anterior, mas o assunto ficou bem explicado.

E, ainda, conforme ficou esclarecido, parece que aí não cabe recurso extraordinário, porque a decisão recorrida não é ofensiva nem do art. 9º nem do art. 20 do Decreto-lei 3.365, dado que considerou a questão debaixo dêste aspecto: há uma desapropriação de entidade maior, que absorveu a anterior.

Assim, também acompanho o douto voto do eminente Ministro Relator, não conhecendo do recurso.

Se a União quiser desapropriar essas mesmas terras, não estará impedida de fazê-lo. É só executar, pois a União, como expropriante, tem o prazo de cinco anos para executar seu decreto.

Se não o executar em cinco anos, êle entra em caducidade. Mas, esta é outra questão.

Não conheço do recurso.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Não conheceram do recurso, contra o voto do Ministro Vítor Nunes Leal.

Presidência do Exmo. Sr. Ministro Ribeiro da Costa.

Relator, o Exmo. Senhor Ministro Cunha Melo.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Ministros Cunha Melo (substituto do Exmo. Sr. Ministro Barros Barreto), Vítor Nunes, Vilas-Boas, Hahnemann Guimarães e Ribeiro da Costa.