DESAPROPRIAÇÃO – ESTADO-MEMBRO – BENS DE AUTARQUIA

– Possibilidade de desapropriação, pelo Estado-membro, de bens de autarquia federal não afetados a uma atividade administrativa. Ademais, o art. 2º, § 2º, do Decreto-lei nº 3.365/41 deve merecer interpretação estrita, considerando-se, apenas, as pessoas públicas ali mencionadas, sem possibilidade de inclusão das autarquias.

TRIBUNAL FEDERAL DE RECURSOS

Apelação Cível nº 40.526
Apelante: INPS
Apelada: Dersa – Desenvolvimento Rodoviário S/A
Relator: Sr. Ministro *Carlos M. Velloso*

ACÓRDÃO

Vistos e relatados os autos, em que são partes as acima indicadas, decide a 6ª Turma do Tribunal Federal de Recursos, por unanimidade, dar parcial provimento ao apelo, nos termos do relatório e notas taquigráficas anexas, que ficam fazendo parte integrante do presente julgado.

Custas, como de lei.

Brasília, 4 de maio de 1988. – *Carlos M. Velloso*, Presidente e Relator.

RELATÓRIO

O *Sr. Ministro Carlos M. Velloso:* Dersa – Desenvolvimento Rodoviário S/A, sociedade de economia mista estadual, propôs, perante a Justiça Estadual, ação de desapropriação contra João Marques, para construção de trecho da Rodovia dos Imigrantes. Citado o expropriado, alegou que era compromissário do Instituto Nacional de Previdência Social e que aceitava a oferta. Citada, a autarquia previdenciária contestou a ação, alegando, preliminarmente, a incompetência da Justiça Estadual e a carência da ação, à vista dos privilégios de que gozam os seus bens, e impugnou o valor da oferta. Acolhida a exceção de incompetência, foram os autos remetidos à Justiça Federal.

A sentença de fls. 173/175, lavrada pelo Juiz Federal Paulo Pimentel Portugal, julgou procedente a ação e, com base no laudo do perito oficial, fixou asssim a indenização:

"Não tem razão o expropriado INPS quando alega a impossibilidade de expropriação de seus bens, que gozam dos privilégios da Fazenda Pública. Tal podia se aplicar àqueles bens de uso próprio da autarquia para consecução de seus fins. Nunca àqueles bens que o mesmo possui podendo vendê-los a particulares, como é o caso da área dos autos. Quanto ao expropriado João Marques, desinteressando-se da instrução, demonstrou à saciedade o seu desinteresse pelo feito, o que faz pressupor a sua falta de qualidade para pleitear. Não é o caso, desde logo, de ex-

cluí-lo do feito: quando do levantamento da importância depositada caberá a ele, se prova tiver de impugnar, e assim o Juízo ficará habilitado a decidir a quem cabe a importância oferecida, sendo certa a propriedade do INPS. Nestas condições, cabe ao Juízo examinar a prova quanto à importância devida: o laudo do perito judicial aceito pela expropriante fixa a importância maior que o próprio assistente do INPS, sendo assim de se tomar em linha de conta a importância por ele fixada. Nestas condições, condenando a expropriante a indenizar os expropriados, verificando-se a qualidade a final, na importância de Cz$ 42.000,00 (quarenta e dois mil cruzeiros) acrescida de juros na forma legal e de honorários de advogado que arbitro em 10% (dez por cento) sobre o valor da diferença entre a oferta e a condenação, julgo a ação procedente. Pagará a expropriante as custas do processo. Determino que, após a complementação do depósito de fl. 34, oportunamente, expeça-se a favor da expropriante a competente carta de adjudicação da área expropriada descrita a fl. 9 e retificada em audiência, aliás de acordo com os laudos dos peritos. Determino que não havendo recursos voluntários no prazo legal, subam os autos ao E. Tribunal Federal de Recursos, dado o duplo grau de jurisdição a que a presente decisão está sujeita, à vista do art. 119 da Lei Orgânica da Previdência Social, combinado com o art. 475, inc. II do CPC. Publicada nesta audiência. Registre-se e intime-se."

Inconformado, apela o Instituto Nacional de Previdência Social (fl. 177/180) sustentando a impossibilidade do bem de sua propriedade ser desapropriado por órgão estadual. Invoca o art. 2º, § 2º, do Decreto-lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, segundo o qual "os bens de domínio dos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios poderão ser desapropriados pela União e os dos Municípios pelos Estados, mas em qualquer caso, ao ato deverá preceder autorização legislativa". Diz que goza dos privilégios e prerrogativas contidas nos arts. 119 da Lei nº 3.807/60, 3º do Decreto-lei nº 72/66, e 351 do Decreto nº 72.711/73, com as alterações feitas pela Lei nº 5.890/73. Diz que se impõe a exclusão de João Marques do feito, de imediato, e não *a posteriori*, como decidiu a sentença apelada. Pede, por fim, que a correção monetária seja contada a partir do laudo (4 de dezembro de 1973).

Subiram os autos e, nesta Egrégia Corte, oficiou a ilustrada Subprocuradoria-Geral da República, opinando no sentido do provimento do recurso.

A Egrégia 6ª Turma, na sua composição antiga, com base no voto do Sr. Ministro Wilson Gonçalves, vencido o Sr. Ministro Américo Luz, com fundamento no art. 4º da Lei nº 6.830/80, não conheceu da apelação, por se tratar de causa de valor inferior a 50 ORTNs.

Com base no voto vencido do Sr. Ministro Américo Luz, interpôs o Iapas, representante judicial do INPS, embargos infringentes (fl. 208/211), que foram rejeitados.

Também os embargos de declaração opostos pela autarquia previdenciária não foram acolhidos.

Inconformado, manifestou o Iapas recurso extraordinário (fl. 293/297).

Inadmitido o recurso extraordinário, interpôs o Iapas agravo de instrumento (fl. 304-v).

Subiram os autos ao colendo STF, que deu provimento ao recurso, através do acórdão ementado à fl. 317, assim:

"*Recurso Extraordinário.* Alçada. Lei nº 6.825/80, art. 4º. O Plenário do STF firmou entendimento, no RE 104.312-I-RJ no sentido de aplicar-se a Súmula 502-STF, nas hipóteses da Lei nº 6.825/1980, cumprindo, em conseqüência, verificar-se a alçada, *ut* art. 4º do diploma aludido, tendo em conta o valor da ORTN, à data do ajuizamento da demanda, hipótese em que o valor da causa é superior a cinqüenta (50) ORTNs, à data do aforamento da ação. Recurso extraordinário conhecido, por divergência do acórdão com a Súmula 502, e provido, para que, cabível à apelação, o Tribunal *a quo* julgue o recurso, como entender de direito."

Retornaram os autos a este Egrégio Tribunal, os quais, distribuídos, me vieram conclusos, em 14 de abril de 1988.

É o relatório.

VOTO

O *Sr. Ministro Carlos M. Velloso* (Relator): A preliminar argüida pela autarquia-apelante foi assim resolvida na sentença:

"Não tem razão o expropriado INPS quando alega a impossibilidade de expropriação de seus bens, que gozam dos privilégios da Fazenda Pública. Tal podia se aplicar àqueles bens de uso próprio da autarquia para consecução de seus fins. Nunca àqueles bens que o mesmo possui podendo vendê-los a particulares, como é o caso da área dos autos." (fl. 174).

Está correta a sentença.

A uma, porque a disposição inscrita no art. 2º, § 2º, do Decreto-lei nº 3.365, de 1941, a estabelecer que "os bens do domínio dos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios poderão ser desapropriados pela União e os dos Municípios

pelos Estados", deve merecer interpretação estrita, por isso que o dispositivo infraconstitucional em apreço confere preeminência à União, em detrimento dos Estados-membros, ao tempo em que dá a estes posição superior aos Municípios, como se o federalismo brasileiro estivesse estruturado, constitucionalmente, em termos verticais, o que, na verdade, não acontece. É que, no âmbito de suas competências – expressas e implícitas para a União e os Municípios e remanescentes para os Estados-membros, CF, art. 8º, art. 13 e art. 15 – os entes políticos laboram sem relação de subordinação de um a outro, assim em termos horizontais. Apenas no que tange à competência legislativa supletiva é que se pode falar em federalismo vertical (CF, art. 8º, XVII, parágrafo único). Fora daí, não é correto estabelecer relação de dependência entre as entidades políticas que constituem o Estado federal brasileiro, e qualquer preferência que se estabeleça em favor de uma dessas pessoas públicas contra outra é inconstitucional (CF, art. 9º, I). Não se deve esquecer que o Decreto-lei nº 3.365, de 1941, foi editado sob o pálio da Carta Política de 1937, que consagrava um federalismo meramente nominal e na qual o Presidente da República tudo podia, o que não mais ocorre a partir das Constituições de 1946 e 1967. Nesta, o princípio do federalismo, tal qual o princípio republicano, foi erigido como viga mestra do sistema constitucional brasileiro, ou, como ensina Geraldo Ataliba, porque são esses princípios, do federalismo e republicano, os mais importantes, "exercem função capitular da mais transcendental importância, determinando inclusive como se devam interpretar os demais", (Geraldo Ataliba, *República e Constituição,* RT., 1985, p. 9). Isto, em verdade, é o que deflui do estabelecido no art. 47, § 1º, da Lei Maior. De modo que, vale repetir, o dispositivo infraconstitucional, art. 2º, § 2º do Decreto-Lei nº 3.365/41, elaborado sob o pálio de uma Carta Política altamente centralizadora, há de ser interpretado, no mínimo, em sentido estrito. E sendo assim, devem ser consideradas, apenas, as pessoas públicas ali mencionadas – União, Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios – sem possibilidade de ali serem incluídos bens do domínio de autarquias.

A duas, porque deve ser entendido que o dispositivo legal em apreço – art. 2º, § 2º, do Decreto-Lei nº 3.365/41 – supõe bens públicos comprometidos "com a realização imediata de uma necessidade pública" (Celso Antônio Bandeira de Mello, *Desapropriação de Bem Público,* RDP, 29/47, 56). É que, leciona esse eminente mestre, ao lado de bens pertencentes ao Poder Público, que "acham-se direta e imediatamente afetados à realização de um interesse público", há "outros bens, ainda, embora sejam de propriedade pública não estão afetados ao desempenho de um serviço ou atividade administrativa", (Op. cit. p. 50.)

É o caso dos autos.

Aqui, a área de terreno objeto do desapropriamento realizado pelo Estado de São Paulo, necessária à construção da "Rodovia dos Imigrantes", foi objeto de venda a um particular, na forma do disposto no Decreto-lei nº 713, de 29 de julho de 1969, que autoriza a venda de imóveis do INPS a particulares. Trata-se, está-se a ver, de imóvel não afetado a uma atividade administrativa, mas, ao contrário, a serviço de interesses privados. Impedir a desapropriação, neste caso, seria sobrepor o interesse privado ao interesse coletivo, o que não é possível. Em concreto, seria impedir a construção de uma rodovia do maior interesse público, porque, no caminho dessa rodovia, há um imóvel de propriedade do INPS, que este prometeu vender a um particular. Isso seria um disparate. Não se compreende, aliás, a posição da autarquia previdenciária, nestes autos.

Desprovejo o apelo do INPS, nesta parte.

Examino a sentença, no ponto em que fixa a indenização.

A sentença, no particular, baseou-se no laudo do perito oficial que, conforme esclarecido, fixa o preço maior do que aquele constante do laudo do assistente indicado pela autarquia-apelante. Mantenho a sentença, no ponto.

Os juros compensatórios são devidos desde a imissão na posse, à taxa de 12% ao ano (Súmulas nºs 74 e 110-TFR). Os moratórios contam-se do trânsito em julgado da sentença (Súmula 70-TFR). A correção monetária incide a partir do laudo, observando-se os verbetes das Súmulas 75 e 136-TFR.

O recurso, pois, quanto aos consectários, merece provimento parcial.

Não é possível a exclusão do compromissário-comprador, por ora. No momento do levantamento do preço, observar-se-á, se for o caso, o disposto no art. 34, parágrafo único, do Decreto-lei nº 3.365/41.

A sentença, pois, no ponto, está correta.

Em conclusão, dou provimento parcial ao apelo.

EXTRATO DA ATA

AC nº 40.526-SP (676748) – Relator: Ministro Carlos M. Velloso. Remetente: Juízo Federal da 8ª Vara. Apelante: INPS. Apelada: Dersa – Desenvolvimento Rodoviário S/A. Advogados: Drs. Maria de Lourdes Soares Carvalho, Carlos Eduardo M. de Almeida Amado e outros.

Decisão: a Turma, por unanimidade, deu provimento parcial ao apelo, 4.5.88, 6ª Turma.

Participaram do julgamento os Srs. Ministros Miguel Ferrante e Américo Luz. Presidiu o julgamento o Exmo. Sr. Ministro Carlos M. Velloso.