DESAPROPRIAÇÃO – VERIFICAÇÃO DOS CASOS DE UTILIDADE PÚBLICA – HONORÁRIOS DE ADVOGADO

– Não contraria os textos constitucionais o disposto no art. 9.º da lei de desapropriações, que veda, nesta ação, ao Poder Judiciário, decidir se se verificam, ou não, os casos de utilidade pública.

– Não está o poder expropriante sujeito ao pagamento de honorários de advogado; a ação de desapropriação deriva de um imperativo legal e não resulta de dolo ou culpa.

– Interpretação do art. 9.º do decreto-lei n.º 3.365, de 21-6-41; idem, do art. 122, n.º 14, da Constituição de 1937; idem do art. 64 do Código de Processo Civil.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL

Vitor Fernandes Alonso *versus* Prefeitura do Distrito Federal
Apelação cível n.º 6.819 – Relator: Sr. Desembargador Cândido Lôbo

ACÓRDÃO

Vistos, etc.: Acordam, unânimemente, os Juízes da Sexta Câmara em rejeitar a arguição de inconstitucionalidade do artigo 9.º da Lei de Desapropriações e, entrando no mérito do recurso, em negar provimento ao de apelação, contra o voto do senhor Desembargador Saboia Lima, que dava provimento ao terceiro recurso, o da Prefeitura Municipal, para os fins nêle declarados. Custas na forma da lei. E assim decidem, preliminarmente, na forma regimental

---

COMENTÁRIO

Desapropriação – Exame pelo Judiciário dos Casos de Utilidade Pública

Entre relevantes questões de direito, discutidas no acórdão supra, sobreleva esta, de que não cabe ao Poder Judiciário, no processo de desapropriação, decidir se se verificam, ou não, os casos de utilidade pública.

foi posta em discussão a questão da inconstitucionalidade do artigo 9.º da Lei de Desapropriações, porquanto, se a Câmara entendesse procedente a arguição, teria que suspender o julgamento da apelação, a fim de que fôsse solicitada a intervenção plena do Tribunal de Apelação. Não há aquela inconstitucionalidade. O artigo 9.º veda que o Poder Judiciário se manifeste sôbre a necessidade ou utilidade públicas da desapropriação, porém, remeteu o intérprete para o princípio constitucional e tanto que esta lei magna deu ao legislador o direito de fixar e regular a matéria através de lei ordinária. E' o princípio do artigo 122 da Constituição Federal n.º 14. Ora, se o princípio ficou para ser regulado por lei ordinária, esta, posteriormente, em nada ofendeu ao princípio constitucional conferindo ao expropriante a faculdade de verificar, êle só, os casos de utilidade pública. Da mesma forma quando estabelece o valor da indenização no artigo 27 e seu parágrafo. Aliás, desde os tempos do Brasil Império que o princípio vem sendo mantido. A utilidade pública deve estar vinculada a um critério unilateral em favor de quem precisa estabelecer um plano de melhoramentos ou de quem necessita da propriedade. No primeiro caso, a utilidade, no segundo a necessidade. São limites que tendem para o bem público, certamente, com ampla indenização do patrimônio particular. E se esta questão não foi resolvida

---

A êste respeito, é expressa a vigente Lei de Desapropriação, decreto-lei n.º 3.365, de 21 de junho de 1941: "Ao Poder Judiciário é vedado, no processo de desapropriação, decidir se se verificam, ou não, os casos de utilidade pública".

Êsse dispositivo foi sempre discutido em nosso direito. Os juristas, mais do que os tribunais, sempre o combateram na vigência de nossas leis anteriores sôbre desapropriação.

Rui Barbosa o ataca, com aquela eloqüência tão sua, por amor do direito de propriedade consagrado na Carta Magna (*Comentários à Constituição Federal*, coligidos por Homero Pires, vol. 5.º, pág. 417 e segs.), seguindo-lhe os passos, Alfredo Bernardes, Mendes Pimentel e outros.

Mas, o interessante é que os juízes sempre acataram tal determinação legal, sempre prestigiada nas côrtes de justiça, salvo uma ou outra decisão em sentido contrário (ver Seabra Fagundes, *Da Desapropriação no Direito Brasileiro*, n.º 167, pág. 133).

Em face do direito anterior, do decreto n.º 4.596, de 1906, vigoravam, com efeito, os mesmos princípios que norteiam a atual Lei de Desapropriação: "Art. 10 — Nenhuma autoridade judiciária ou administrativa poderá admitir reclamação ou contestação contra a desapropriação resultante da aprovação dos planos e plantas dos projetos". E, com relação às finalidades do processo expropriatório,

no saneador, podia a sentença ter discutido e resolvido o assunto como fêz esta Câmara agora. Qualquer solução em tal sentido só poderia ser explícita e não implicitamente como deduziu a sentença que não discutiu a preliminar em questão. Quanto à transponibilidade do artigo 27, parágrafo único, já êste Tribunal através do acórdão proferido na rescisória n.º 150 esgotou o assunto incisiva e integralmente, por todos os quadrantes em que êle se apresenta, constituindo hoje norma jurisprudencial assente e ininterrupta norteadora dos julgados das Câmaras isoladas. De resto, o Ministro Orosimbo Nonato, naquele seu estilo lapidar próprio aos grandes mestres de Direito que fulguram no Supremo Tribunal Federal, ao lavrar o acórdão no recurso extraordinário n.º 8.633, ditou considerações irrespondíveis: "O limite aludido no parágrafo do artigo 27 merece ser observado em linha de princípio. Mas, circunstâncias especiais podem inculcar a necessidade de ser êle transposto. O próprio parágrafo único citado alude a dispositivo em que desenganadamente se oferecem ao Juiz critérios outros de fixação de preço: estimação para efeitos fiscais, preço de aquisição interêsse auferido pelo proprietário, situação do imóvel, estado de conservação e segurança, valor venal dos das mesmas espécies nos últimos cinco anos. São dados que se oferecem ao Juiz para que, de sua utilização resulte pagamento do valor exato do imóvel desapropriado, como elementar justiça".

---

consignava aquêle decreto dispositivo que estava na mesma linha de princípios do legislador de 1940: "Art. 15 — A forma judicial da desapropriação não tem outro fim senão regular e estatuir sôbre as indenizações e prévio pagamento, ou depósito, da quantia ou quantias fixadas para o efeito da imissão da posse em favor do desapropriante, ou empresário das obras".

Êste, em verdade, o objetivo do processo expropriatório. Por isso mesmo, não cabe a indagação, naquele processo, se se configura, ou não, o caso de utilidade pública invocado pelo Poder Executivo para convocar e pôr a seu serviço a propriedade privada.

A lei vigente fornece superfície para admitir-se que, em ação distinta, se discuta essa questão de utilidade pública ou da conveniência do ato expropriatório: "Art. 20 — A contestação (no processo expropriatório) só poderá versar sôbre vício do processo ou impugnação do preço; *qualquer outra questão deverá ser decidida em ação direta*".

E' certo, porém, que o Poder Judiciário não examinará, nem mesmo em ação distinta, a conveniência do ato administrativo que decretou a expropriação. A lei n.º 221, de 1894, ainda vigente, a propósito da função judicial, é terminante: "A autoridade judiciária fundar-se-á em razões jurídicas, *abstendo-se de apreciar o me-*

Não vale insistir neste terreno em que já não é mais a palavra reiterada dêste Tribunal que já assentou norma inflexível de interpretação, mas, também, a voz do Supremo Tribunal Federal veio em apôio da solução uniforme dada pelo órgão competente local. A companhia é honrosa e tranquilizadora. Quanto ao mérito, fixou a sentença a cifra de três milhões e dez mil cruzeiros, determinando, porém, a exclusão de dez mil cruzeiros, porque a própria parte declarou que com três milhões se consideraria satisfeita (fls. 80, *in fine*). No recurso que interpôs, o expropriado pede o aumento de Cr$ 556.000,00 sôbre aqueles três milhões. êste é o melhor argumento contra a argumentação da sentença porque o que a parte declarou foi que, no mínimo, a propriedade valeria três milhões de cruzeiros. Entretanto, certa está a sentença, não pelo motivo dado, mas, porque, pelos próprios cálculos orientados pela jurisprudência quanto à transponibilidade do artigo 27, a importância aceita pela sentença, de três milhões de cruzeiros, corresponde a uma justa indenização, uma vez que esta Câmara tem sempre proclamado que a valorização não pode correr exclusivamente por conta do expropriado. O poder expropriante também concorre para a valorização com vários elementos de embelezamento das zonas expropriadas. No caso dos autos, a desapropriação foi decretada para o fim de, por uma questão de utilidade e necessidade públicas, poder ser feita a uma ligação entre dois logradouros e ainda a pedido de vários municípios interessados naquele *desideratum* em

---

recimento dos atos administrativos, sob o ponto de vista de sua conveniência ou oportunidade" (art. 13, § 9.º, letra *a*).

Na doutrina, publicistas eminentes como o Desembargador Seabra Fagundes, insuspeitíssimo por sua condição mesma de juiz, membro que é de ilustre colégio judiciário, são do mesmo sentir. Veja-se, com efeito, a lição dêsse ilustre tratadista: "Aliás, o teor do dispositivo ora comentado, escreve êle — se presta a admitir que o legislador pressupôs a indagação pelo Poder Judiciário dos motivos do ato expropriatório para examiná-lo no seu merecimento. Pensamos, porém, que tal exegese é repelida pelos melhores princípios doutrinários a que se pudesse arrimar o intérprete. Levar até êsse ponto o contrôle jurisdicional seria confundir a função judicante com a função administrativa" (ob. cit., pág. 148, *in fine*).

Neste mesmo sentido, Eurico Sodré, *Desapropriação*, 2.ª ed., pág. 56; Temístocles Cavalcânti, *Rev. Forense*, vol. 118, pág. 379, mostram que esta é a doutrina e a jurisprudência nacionais, acordes, neste particular, com a doutrina e jurisprudência estrangeiras (Hauriou, *Precis de Droit Adm. et de Droit Public*, pág. 706; Sabbatini Barmonto, *Commento A le legge sulle expropriazione* 2.ª ed., pág. 183; Bielsa, *Der. Adm.*, 1939, vol. 3.º, págs. 430 a 433;

prol da população valorizando ainda mais zona desapropriada. Trata-se de uma casa particular, residencial, feita com esmêro e capricho e, assim, valendo, como vale, os três milhões de cruzeiros, impossível se torna aquiescer na argumentação do terceiro apelante, a Prefeitura, que contra o que terminantemente acentua o laudo pericial, só quer pagar a cifra de Cr$ 633.600,00. O patrimônio afetado pela desapropriação tem por si o princípio constitucional da reparação mais ampla que fôr possível. Entretanto, nem por isso, está o poder desapropriante sujeito ao pagamento de honorários de advogado. Não se trata de ação resultante de dolo ou culpa contratual ou extra contratual. A ação deriva de um imperativo legal e ninguém em tal situação está agindo contra a lei e, muito menos, como dolo ou culpa. Se o pedido de desapropriação está coberto por lei permissiva e expressa, a condenação em honorários escapa ao previsto no artigo 64 do Código do Processo, salvo se, em casos especiais, mas por outro detalhe, como, aliás, tem acontecido, houver prova convincente de que a Municipalidade incorreu naquela sanção legal. Não é o caso dos autos. Nestas condições, não merece reforma a decisão recorrida. — Rio de Janeiro, 7 de maio

---

Fernando Legon, *Trat. Integral de Expropriación Publica*, 1934, pág 530).

De fato, o Supremo Tribunal, entre outros julgados referidos nas obras citadas, decidiu nesta conformidade, em acórdão publicado na *Rev. Forense*, vol. 68, pág. 515, julgando, mesmo os votos vencidos, que a legislação (para êstes, a legislação e não preceitos regulamentares) pode restringir a competência do tribunal de segunda instância, determinando que, nos processos expropriatórios, "o recurso fôsse limitado à verificação da observância das formalidades legais". Também assim decidiu o Tribunal de Apelação do Distrito Federal (ac. de 19-7-938, relator, Desembargador Edgard Costa, na *Rev. Forense*, vol. 76, pág. 291).

É, pois, exato que não pode o Judiciário examinar no processo expropriatório se se verificam, ou não, os casos de utilidade pública. Todavia, em ação distinta, onde "qualquer outra questão pode ser decidida" (rat. 20), lícito será examinar a legalidade ou inconstitucionalidade do ato expropriatório, a saber, se o mesmo tem, ou não, fundamento no preceito legal ou constitucional que enumera e define os casos de desapropriação, os casos de utilidade pública.

Mas, neste caso, a demanda do particular, quando procedente, resolver-se-á em perdas e danos, sem anular a incorporação do bem à Fazenda Pública, como dispõe o art. 35 da lei vigente.

de 1946. — *Dr. Alvaro B. Berford,* Presidente e Revisor. — *Cândido Lobo,* Relator. — *A. Saboia Lima,* vencido, pois dava provimento ao terceiro recurso, para fixar a indenização no máximo legal, isto é, vinte vêzes o valor locativo. Em votos e acórdãos publicados no *Arquivo Judiciário,* vol. 74, págs. 61 e 65; vol. 73, págs. 381 e 447; vol. 72, pág. 66; vol. 71, pág. 357, e *Jurisprudência,* Tribunal de Apelação, vol. 23, pág. 98; vol. 22, págs. 35 e 81, vol. 20, pág. 31 tenho sustentado e argumentado que é intransponível o limite legal, pois em matéria de desapropriação, regida pelo Decreto-lei n.º 3.365, de 21 de junho de 1941, a letra da lei é expressa, parágrafo único do artigo 27. Inútil reeditar os motivos da minha opinião, já tantas vêzes exarados em autos, de modo exaustivo e fatigante, pois tôdas tem opinião firmada e tôdas, por sua vez, julgam que o juízo alheio é que é o errado.

De qualquer forma, êsse direito do proprietário não pode ser examinado no processo de desapropriação, como nêle não se apurará se se verificam, ou não, os casos de utilidade pública, como decidiu o acórdão supra fundado na lei e na jurisprudência pacífica dos nossos tribunais.

A. Gonçalves de Oliveira