DESAPROPRIAÇÃO — VALOR DA INDENIZAÇÃO — CONSTITUCIONALIDADE DO CRITÉRIO LEGAL

— O critério estabelecido no art. 26 do Decreto-lei n.º 3.365, de 1941, não fere o princípio constitucional da justa indenização.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Centro Espírita Redentor *versus* União Federal
Recurso extraordinário n.º 15.615 — Relator: Sr. Ministro NELSON HUNGRIA

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de recurso extraordinário n.º 15.615, no ponto relativo à argüida inconstitucionalidade do art. 26 do Decreto-lei número 3.365, de 1941, acorda o Supremo Tribunal Federal, em sessão plena, desprezar a dita argüição, devendo os autos voltar à 1.ª Turma para julgamento *de meritis*, na conformidade das precedentes notas taquigráficas, integrantes da presente decisão.

Custas *ex-lege*.

Distrito Federal, 9 de maio de 1952. — *José Linhares*, Presidente. — *Nelson Hungria*, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Nelson Hungria — Senhor Presidente, é êste o relatório, que já exarei nos autos (lêr a fls. 137).

A 1.ª Turma deliberou, por unanimidade, devolver ao Tribunal Pleno a questão constitucional suscitada, e entendo dispensável a publicação do relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Nelson Hungria (Relator) — Não dou pela arguida inconstucionalidade do art. 26 do Decreto-lei n.º 3.365, de 1941, que refere o valor da indenização ao tempo de utilidade pública do imóvel desapropriado. E' o meu ponto de vista, ainda recentemente apoiado por êste Supremo Tribunal. Não fere tal critério o princípio de justeza da indenização, conforme tenho longamente sustentado em votos anteriores.

VOTO

O Sr. Ministro Abner de Vasconcelos — Sr. Presidente, rejeito a argüição de inconstitucionalidade, nos têrmos do voto do eminente Ministro Relator.

VOTO

O Sr. Ministro Mário Guimarães — Sr. Presidente, pela segunda ou terceira vez peço vênia ao eminente Ministro Relator para discordar de S. Excia. Entendo que o art. 26 do Decreto-lei n.º 3.365, de 1941, está em flagrante contradição com a Constituição federal, que manda pagar justa indenização nos casos de desapropriação de imóveis.

Ora, se a lei estabelece que deve prevalecer, sôbre o preço atual do imóvel, o da época em que foi expedido o decreto de desapropriação, pode ocorrer que, nessa época, isto é, quatro ou cinco anos depois, a indenização corresponda a apenas metade do valor atual do imóvel e, por conseguinte, não será mais, justa. Não sendo justa a indenização, está a lei em flagrante contradição com o dispositivo constitucional.

O Sr. Ministro Nelson Hungria (Relator) — A Constituição não manda que a justeza da indenização seja referente a esta ou aquela época. Desde que o imóvel é declarado de utilidade pública, sai do comércio, fica à margem das vicissitudes econômicas ou financeiras.

O Sr. Ministro Mário Guimarães — A Constituição não manda pagar indenização com base neste ou naquele tempo, mas manda pagar indenização *justa*. *Justa indenização* é aquela igual ao *justo* valor do imóvel. Ora, como sabemos que a moeda se desvaloriza constantemente — e nos tempos atuais mais do que outrora — a indenização que ao tempo era justa, por corresponder ao justo valor do imóvel, pode não mais ser justa quatro ou cinco anos depois, por não mais representar então o justo valor do imóvel. Assim, por exemplo, um imóvel no valor de 100 contos, desapropriado hoje poderá valer, daqui a quatro anos, 200 contos; e se o proprietário, nessa época, só receber os 100 contos, terá realmente recebido apenas 50% da indenização justa.

Diz o eminente Ministro Nelson Hungria que o imóvel desapropriado fica extra-comércio; mas, justamente por estar o imóvel extra-comércio, fica o proprietário impedido de dêle tirar os proventos que poderia proporcionar. O proprietário do imóvel não pode negociá-io, porque foi desapropriado, mas o dinheiro correspondente ao valor do imóvel não entrou para o bôlso do proprietário.

O Sr .Ministro Nelson Hungria — Sofre o interêsse do proprietário em benefício do interêsse coltivo.

O Sr. Ministro Mário Guimarães — Mas a Constituição não permite que o indivíduo seja assim lesado em benefício da coletividade.

O Sr. Ministro Nelson Hungria — A Constituição consagra o caráter social da propriedade, condicionando-a ao bem-estar coletivo.

O Sr. Ministro Orosimbo Nonato — Pagamos impostos para que, quando o poder público precise da propriedade de alguém, pague a quantia justa que essa propriedade vale.

O Sr. Ministro Mário Guimarães — Entendo, pois, que o art. 26 da Lei de Desapropriações está em flagrante contradição com a Constituição federal. Assim, declaro-o inconstitucional, declaração com a qual solucionaremos grandes injustiças.

VOTO

O Sr. Ministro Rocha Lagoa — Senhor Presidente, acompanho o voto do eminente Ministro Mário Guimarães, no sentido de declarar inconstitucional o art. 26 da Lei de Desapropriações.

VOTO

O Sr. Ministro Luís Gallotti — Senhor Presidente, a Constituição exige que a indenização seja justa, mas não diz que essa justiça deva referir-se a outro momento que não o do decreto de desapropriação. Publicado o decreto de desapropriação, a coisa fica vinculada, e a valorização posterior já não deve aproveitar ao expropriado. Assim entendeu o legislador, também, por considerar que a própria desapropriação, a obra que está objetiva, pode ter motivado a valorização. Poder-se-á discutir se o critério do legislador é o mais justo, mas êle não ofende a Constituição, que não cogitou dêsse ponto. Como observou Holmes, o juiz não pode substituir, pelas suas, as concepções de justiça do legislador. Êle pode fulminar a lei por inconstitucional, mas não por ser apenas injusta.

A coisa continua na posse do proprietário. No momento em que êste perder a posse, se não receber logo a indenização, terá, daí em diante, direito a juros. A valorização superveniente não deve contar, a meu ver, a favor do proprietário, como não deve influir, contra êle, uma possível desvalorização posterior. E' o que está dito expressamente no art. 26 da Lei de Desapropriações e não vejo em que êle fira a Lei Magna.

O Sr. Ministro Rocha Lagoa — Mas o poder expropriante pode não indenizar no momento do decreto expropriatório, que só muito tempo depois pode vir a ser executado. No intervalo o proprietário nem sequer pode fazer consertos no prédio, porque a Prefeitura não consente.

O Sr. Ministro Nelson Hungria — E' mais ou menos o que se passa na promessa de compra e venda. Nenhuma das partes pode mais modificar o preço, ainda que se passem dez ou vinte anos.

O Sr. Ministro Luís Gallotti — Se há demora no pagamento da indenização, a sanção deve ser o pagamento de juros, como acentuei. A hipótese de valorização da moeda pode ser um sonho, como disse o eminente Sr. Ministro Mário Guimarães. Mas suponhamos uma desvalorização súbita, decorrente do abandono de uma zona pela construção, por exemplo, de uma nova estrada. E eu pergunto se o proprietário estaria de acôrdo em que, em vez de lhe ser paga a indenização pelo valor da propriedade na data do decreto de desapropriação, lhe fôsse paga, por exemplo, a metade daquele preço.

O ponto de vista do Sr. Ministro Mário Guimarães, *data venia*, em rigor, levaria ao seguinte: a avaliação teria de ser feita sempre no dia do pagamento, porque se a avaliação é de uma determinada data e o processo pode correr durante anos, quando o pagamento fôr feito, a avaliação já poderá ser outra.

O Sr. Ministro Orosimbo Nonato — A jurisprudência tem majorado as indenizações exatamente porque elas não expressam o justo preço. A objeção de V. Excia. pode ser de ordem prática, mas não teórica.

O Sr. Ministro Luís Gallotti — Deve ser, segundo o texto expresso da lei, o justo preço no momento em que o imóvel foi desapropriado. Onde o preceito constitucional que afirma o contrário?

O Sr. Ministro Orosimbo Nonato — Mas a Constituição interpretada em seus têrmos precisos leva à conclusão que V. Excia. não aceita.

O Sr. Ministro Luís Gallotti — ... *data venia*, não me parece que seja assim.

O Sr. Ministro Orosimbo Nonato — O fim que temos em vista é não prejudicar o proprietário; é reintegrá-lo na posse do valor que lhe foi tirado. Êsse propósito ficaria frustrado com a interpretação de V. Excia., *data venia*.

O Sr. Ministro Luís Gallotti — Se se dá a imissão de posse imediata, o proprietário passa a receber juros. Se a efetivação da desapropriação não se dá dentro do prazo de cinco anos, prazo fixado na lei, a desapropriação fica sem efeito.

O Sr. Ministro Mário Guimarães — Nesse prazo de cinco anos há propriedades que duplicam de preço e ainda mais. Os juros jamais cobririam tal diferença.

O Sr. Ministro Luís Gallotti — Os juros correspondem à demora. O problema da valorização é diverso. E a lei entendeu que a ocorrida após a desapropriação, e muitas vêzes decorrente desta, não deve beneficiar o proprietário. A lei podia ter disposto diferentemente. Mas, dispondo como dispôs, não violou a Constituição.

Desapropriado o imóvel, é direito do Estado executar imediatamente a desapropriação. Pergunto, pois: em que ficará o proprietário prejudicado com a demora, se êle continua na posse e vai receber a mesma quantia, não vai receber menos. E, quanto à demora, receberá juros desde quando perdeu a posse e até receber o preço.

O Sr. Ministro Orosimbo Nonato — Mas os juros moratórios não cobrem o prejuízo da valorização. Êles são adequados nas dívidas de dinheiro. Mas, na desapropriação, o pagamento deve ser imediato, a fim de que o proprietário receba o justo preço de que fala a Constituição.

O Sr. Ministro Mário Guimarães — Há juros quando já se iniciou o processo e o imóvel foi entregue pelo proprietário. Mas quando o poder público apenas decreta a desapropriação e leva muitos anos para iniciar o processo, nem juros há, porque o proprietário não entrega o imóvel ao expropriante.

O Sr. Ministro Luís Gallotti — Não há confundir os dois problemas: o da demora e o da valorização. Se esta ocorreu, já foi depois da desapropriação.

O Sr. Ministro Orosimbo Nonato — Acontece, porém, que o preço não foi pago, quando deveria ter sido dada indenização prévia.

O Sr. Ministro Luís Gallotti — Se o pagamento é tardio, existe a sanção correspondente, que são os juros. Valorização é outra coisa.

O Sr. Ministro Orosimbo Nonato — No caso não se admite pagamento tardio, porque a Constituição determina que a indenização seja prévia. Assim, não é possível pagamento tardio. Argumentar com o pagamento tardio é argumentar contra o instituto e sua finalidade.

O Sr. Ministro Luís Gallotti — O pagamento prévio não é exigido no tocante à desapropriação e sim relativamente à imissão de posse. Sôbre isso nunca houve dúvida. E, a partir da imissão, contam-se juros, o que também é pacífico em nossa jurisprudência.

O Sr. Ministro Orosimbo Nonato — Então não há pagamento tardio, porque não há juros da mora. A dívida não é por dinheiro.

O Sr. Ministro Luís Gallotti — Para concluir, estamos vendo que há duas soluções admissíveis: pode uma ser mais justa que a outra, mas o legislador adotou uma. Para que esta fôsse repelida, seria preciso que se contrapusesse a preceito da Constituição e, *data venia*, não há dispositivo constitucional algum que disponha de modo contrário à solução adotada pelo legislador. O que a Constituição quer é que a indenização seja justa, mas não diz que seja o preço justo em data posterior à desapropriação.

Assim, acompanho o voto do eminente Sr. Ministro Relator.

VOTO

O Sr. Ministro Ribeiro da Costa — Sr. Presidente, quando os Tribunais enfrentaram o caso da aplicação do parágrafo único do art. 27 da Lei de Desapropriações não tiveram necessidade de decretar a inconstitucionalidade dêsse dispositivo e orientaram-se os juízes segundo uma jurisprudência que atenuou a aplicação forçada, a aplicação sistemática do critério preconizado

naquele dispositivo legal. Deu-se, assim, aos juízes, a faculdade de aferir o preço, o valor do imóvel, de acôrdo com o que dispõe o ocrpo do art. 27 e tendo em vista a regra do art. 26. Jamais se aplicou o art. 26 de acôrdo com sua disposição expressa, que é ofensiva do preceito constitucional que garante ao proprietário, no caso de desapropriação, uma indenização justa. Ora, se aplicarmos o preceito do art. 26 e a indenização não fôr justa, estará sendo, evidentemente, lesado o preceito constitucional.

Parece-me que só há uma solução para o caso: é que se não leia no art. 26 a expressão que o reduz a ofensivo do preceito constitucional, devendo, portanto, ser aplicado sem aquêle critério terminativo de que a desapropriação será baseada no preço do imóvel ao tempo do decreto expropriatório. Parece-me ser êste o único meio de conciliar o preceito da lei, que é anterior à Constituição de 46, com o texto constitucional: dando a êste artigo uma aplicação temperada, sem aquêle rigor que se lhe quer emprestar.

Assim, penso que não há necessidade de declarar-se a inconstitucoinalidade do dispositivo. Proceder-se-ia com relação ao art. 26 do mesmo modo como os Tribunais e esta Alta Côrte fizeram em relação ao parágrafo único do art. 27.

O Sr. Ministro Luís Gallotti — Foi decretada a inconstitucionalidade do parágrafo único do art. 27.

Se de acôrdo com o entendimento exposto, há que declarar constitucional ou não, o citado art. 26, cuja aplicação mitigada poderá dar lugar à vitória de um critério menos justo, corte-se, então o mal pela raiz; declaro inconstitucional aquêle preceito legal.

VOTO

O Sr. Ministro Lafayette de Andrada — Sr. Presidente, tenho sustentado em relação ao parágrafo único do art. 27 a sua estrita constitucionalidade e em vários votos tenho entendido que a indenização justa é a que a lei fixar. Acompanho, assim, o voto do Sr. Ministro Hungria, considerando que não há, também, inconstitucionalidade no art. 26 da Lei de Desapropriações. Minha opinião é radical. Cumpro a lei integralmente.

VOTO

O Sr. Ministro Orosimbo Nonato — Sr. Presidente, também eu, *ad instar* do eminente Sr. Ministro Lafayette de Andrada, procuro cumprir a lei integralmente. Mas, a lei ordinária deve ser aplicada de acôrdo com a lei maior, a lei constitucional. Esta diz que a indenização há de ser justa. Tudo aquilo que direta ou indiretamente, oblíqua ou frontalmente, prejudique o preço justo e não dê ao proprietário desfalcado a integralidade do que lhe foi retirado em proveito da comunidade estará, a meu ver, contra a lei, que fala em indenização justa.

No caso o probelma apresenta aspecto interessante. Seabra Fagundes está de acôrdo com os que entendem dever a indenização ser contemporânea e, recentemente, Odilon de Andrade escreveu também nesse sentido.

Acompanho o voto do eminente Senhor Ministro Mário Guimarães, entendendo que o valor deve ser o do momento em que o patrimônio do dono ficou diminuído.

Data venia, não vou ao ponto de entender que com a desapropriação em decreto e não executada o bem fique fora do comércio. Não. Creio que ainda tem o proprietário o *jus disponendi*, mas ocorre alteração de situação, que diminui o seu preço no comércio.

O Sr. Ministro Mário Guimarães — Concordei em que se tratava de coisa fora do comércio, acompanhando a argumentação do Sr. Ministro Nelson Hungria.

O Sr. Ministro Nelson Hungria — E' quase extra-comércio, dado o caráter de utilidade pública.

O Sr. Ministro Orosimbo Nonato — Mas não tem, *data venia*, a caracterização jurídica de coisa extra-comércio.

O certo, porém, é que se altera o valor desta coisa na sua comercialidade. Isso não pode ser considerado senão em favor do proprietário. Se o poder público demora-se em pagar o preço, causou prejuízo ao proprietário.

O Sr. Ministro Luís Gallotti — E se houver desvalorização?

O Sr. Ministro Orosimbo Nonato — Essa desvalorização é simples hipótese, para argumentar; não existe.

O Sr. Ministro Luís Gallotti — Basta supor, por exemplo, uma propriedade numa zona abandonada porque se abriu uma nova estrada.

O Sr. Ministro Orosimbo Nonato — A desvalorização, neste caso, é causada por obras públicas, que não são indenizáveis. Quando esta menos valia é provocada por obras públicas não indenizáveis, se desenha uma contingência inevitável no consórcio civil.

Jurìdicamente não se altera o problema, que consiste em saber qual o instante em que se deve dar a indenização, quando foi efetivada a desapropriação.

Argumenta-se com a possível desvalorização do imóvel e da moeda.

O Sr. Ministro Nelson Hungria — Há doutrinadores que defendem exatamente êste ponto de vista adotado pela lei brasileira.

O Sr. Ministro Orosimbo Nonato — Eu próprio citei alguns dêles. Mas o fato de reconhecer o valor dêsses argumentos, não me leva ao convencimento de sua justiça, *data venia* de V. Excia. Rendo, entretanto, homenagem à opinião de V. Excia. e dos que a companham.

O Sr. Ministro Nelson Hungria — Não é manifesta a inconstitucionalidade.

O Sr. Ministro Orosimbo Nonato — Não é manifesta no entendimento desta doutrina e trata-se de ponto de vista inteiramente subjetivo.

O Sr. Ministro Luís Gallotti — A lei adotou uma concepção de justiça diferente da de V. Excia. A de V. Excia. será melhor. Mas o juiz, a meu ver, não deve substituir pela sua a conceção de justiça do legislador, como disse Holmes. O Poder Judiciário fulmina a lei inconstitucional, mas não a que é apenas injusta.

O Sr. Ministro Orosimbo Nonato — Como juiz não posso, por amor de controvérsias, dar à lei entendimento diverso do que lhe atribuo, em meu insignificativo parecer.

O Sr. Ministro Luís Gallotti — A lei adotou um ponto de vista diverso do de V. Excia.

O Sr. Ministro Orosimbo Nonato — O de V. Excia., *data venia*, é contrário à Constituição.

Data venia do Exmo. Sr. Ministro Relator e dos que pensam como S. Excelência, acompanho o voto do eminente Sr. Ministro Mário Guimarães.

VOTO

..O Sr. Ministro Barros Barreto — Sr. Presidente, os que entendem ser intransponível o critério fixado no parágrafo único do art. 27 do Decreto-lei n.º 3.365, de 21 de junho de 1941, não têm nenhum problema, em face do artigo 26 do mesmo diploma. A *justa indenização* a que se refere a Constituição federal, no art. 141, § 16, é a prescrição da lei, assim, no art. 26, como, no artigo 27, da Lei de Desapropriações, ora vigente.

Desta sorte, não enxergo o apregoado conflito, entre os mencionados dispositivos legais e a Constituição de 18 de setembro de 1946; acompanho, *data venia*, o voto do eminente Ministro Nelson Hungria.

DECISÃO

Como consta da data, a decisão foi a seguinte: Desprezada a alegação de inconstitucionalidade da Lei de Desapropriações, art. 26, contra os votos dos Srs. Ministros Mário Guimarães, Rocha Lagoa, Ribeiro da Costa e Orosimbo Nonato, voltam os autos à egrégia Primeira Turma para julgamento definitivo.

Deixaram de comparecer, os Excelentíssimos Srs. Ministros Hahnemann Guimarães e Edgar Costa, por se acharem

em gôzo de licença, sendo substituídos, respectivamente, pelos Exmos. Srs. Ministros Ábner de Vasconcelos e Afrânio da Costa, tendo também êste último deixado de comparecer, por motivo justificado.