## *DESAPROPRIAÇÃO — CORREÇÃO MONETÁRIA — EVOLUÇÃO JURISPRUDENCIAL*

*— A decisão final, nas desapropriações, tanto é a da fase da cognição, quanto a da execução.*

*— Interpretação da Lei n.º 4.686, de 21 de junho de 1965.*

### SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Israel Bairack Fogel e outros *versus* Estado da Guanabara
Recurso extraordinário n.º 69.635 — Relator: Sr. Ministro
ALIOMAR BALEEIRO

ACÓRDÃO

Vistos e relatados êstes autos de recurso extraordinário n.º 69.635, do Estado da Guanabara, em que são recorrentes Israel Bairack Fogel e outros e recorrido Estado da Guanabara, decide o Supremo Tribunal Federal, por sua Primeira Turma, conhecer do recurso e dar-lhe provimento, à unanimidade, de acôrdo com as notas juntas.

Brasília, 25 de agôsto de 1970. *Luiz Gallotti*, Presidente. *Aliomar Baleeiro*, Relator.

RELATÓRIO

*O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro* — Origina-se o recurso de Ação Ordinária proposta pelos recorrentes (inicial a fls. 8) visando a obter atualização do valor da indenização fixada em desapropriação dum imóvel, 13 anos antes e não pago. Foi julgada procedente (fls. 54) e mantida em grau de apelação (fls. 78).

2. Recorrem extraordinàriamente os autores (fls. 136), pelas letras *a* e *d*, contra o v. acórdão de fls. 133, que,

acolhendo recurso de revista interposto pela Guanabara, concluiu pela impossibilidade de atualização do preço do imóvel desapropriado, porque, a sentença, que o fixara, havia transitado em julgado.

3. Sustentam os recorrentes que o v. acórdão recorrido teria contrariado o art. 150, § 22, da Constituição federal e negado vigência à Lei número 4.686/65, além de divergir de inúmeros acórdãos que citam. O recurso foi admitido a fls. 160, tendo recebido parecer favorável da Procuradoria da Guanabara, a fls. 157.

4. Nesta instância, a douta Procuradoria-Geral da República (fls. 182), em praecer do Dr. Olavo Drumond, manifesta-se pelo não conhecimento.

É o relatório.

VOTO

*O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro* (Relator) — Conheço do recurso pela letra *d*, porque provado o dissídio da v. decisão recorrida com alguns dos padrões da vasta coleção oferecida pelos recorrentes.

II. Recapitulando: O antigo Distrito Federal, para rasgar a Av. Getúloio Vargas, desapropriou por Decreto de 26/12/41, um imóvel do pai dos recorrentes, movendo-lhes a ação respectiva, na qual o eg. Tribunal de Justiça da Guanabara lhes reconheceu uma indenização de 210.330,00 Crs. velhos. Apesar de despacho em 16/10/52, decorreram 13 anos e o antigo Distrito Federal não efetuou o pagamento, protelando indefinidamente a execução.

Desanimados de que esta se consumasse, os recorrentes intentaram ação ordinária (fls. 8), para revisão do valor arruinado pela inflação, argumentando com Pontes de Miranda (*Coment. à C.F. de 1946*, IV, 265) e com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, antes mesmo da Lei n.º 4.686/65, quando menos dramática a desvalorização montária, como, por exemplo, no v. acórdão do agravo n.º 21.200 — SP, de 1959, relator o eminente Ministro Luiz Gallotti, *R.T.J.*, 10/423:

"Na hipótese dos autos houve mora culposa da ré, Fazenda do Estado, em efetuar o pagamento do preço da propriedade do autor, desapropriada por haver sido declarada de utilidade pública e essa mora culposa não pode ser compensada, na espécie, pelos exíguos juros moratórios previsto em lei."

Pediram a condenação da Guanabara, "ao pagamento do verdadeiro, atual e justo valor pela expropriação inconclusa, levando-se em consideração a desvalorização da moeda" (fls. 24).

A exaustiva sentença do juiz Newton Doreste Batista, confirmada na apelação, deu-lhes vitória, depois de passar em revista a doutrina e a jurisprudência sôbre a controvérsia.

O v. acórdão da Revista considerou que havia coisa julgada e que a condenação fôra pecuniária e não de valor, como havia sustentado a sentença.

III. Antes da Lei n.º 4.686/65, vacilavam, dentro do Supremo Tribunal Federal, as opiniões acêrca da possibilidade jurídica de reajustar-se o valor da indenização, se o Poder desapropriante protelava, voluntàriamente ou não, o pagamento, de sorte que êste sofria a erosão do poder aquisitivo da moeda.

No recurso extraordinário n.º 51.670, de 7/12/65, o emitente Ministro Victor Nunes confessa sua hesitação: "Não me animo, em caso de desapropriação (que sob êste aspecto, é igual aos demais já decididos pelo Supremo Tribunal Federal) a iniciar uma construção jurisprudencial em sentido contrário.

Mas, naquele julgamento, como noutros, o eminente Ministro Luiz Gallotti, permeável à corrente de idéias nos Tribunais e na doutrina da França e doutros países atingidos pela inflação, aliás, muito menos intensamente do que o Brasil, defendeu aquela temida construção pretoriana, do que é exemplo o v. acórdão do agravo n.º 21.200 — SP, na *R.T.J.*, 10/423.

Com o advento da Lei n.º 4.686/65,

o Supremo Tribunal Federal, gradual mas ràpidamente, estendeu a correção monetária às chamadas desapropriações indiretas e reconheceu a aplicação imediata dêsse diploma aos processos em curso, inclusive na fase de execução, como o dêstes autos e até no recurso extraordinário.

Por exemplo, no recurso extraordinário n.º 54.221, antes da Lei n.º 4.686, a antiga Primeira Turma, diante da ridicularia duma avaliação de 1954 na Ilha do Governador, mandou que se fizesse nova avaliação. Houve embargos, decididos em 16/8/65, já vigente a Lei n.º 4.686. O relator dêles, o eminente Ministro Victor Nunes, recebeu-os apenas para conceder a correção monetária. Prevaleceu, entretanto, o voto do eminente Ministro Evandro Lins, a fim de que se fizesse nova avaliação, como solução mais favorável ao desapropriado (embargos no recurso extraordinário n.º 54.221 — GB, na *R.T.J.*, 34/91).

No recurso extraordinário n.º 60.628 — GB, de 28/2/69, relatado pelo eminente Ministro Luiz Gallotti, confirmou-se decisão do Tribunal de Justiça da Guanabara, que mandou fazer a correção se o pagamento não se efetivasse em 30 dias. A isso não obsta a *Súmula* 416 (*R.T.J.*, 48/725). São expressivas, igualmente, as decisões do Pleno declarado a retroatividade da Lei n.º 4.686/65 e a improcedência do argumento de julgamento além do pedido (recurso extraordinário n.º 63.218, 63.318, 63.329, de 18/4/68; ver ainda recurso extraordinário n.º 64.440, de 26/8/68, rel. o eminente Ministro Barros Monteiro, *R.T.J.*, 46/619).

IV. No caso dos autos, o processo não estava encerrado, delongando-se a execução por 13 anos. A meu ver, não houve coisa julgada. A sentença final, nas desapropriações, não é a de apelação na primeira fase. Mas a que ultima a liquidação e depois de efetivamente pago o valor, manda transferir ao Registro Público o domínio do imóvel, se êste foi objeto do processo.

Nos embargos no recurso extraordinário n.º 54.221, o Pleno acolheu o voto do eminente Ministro Victor Nunes segundo o qual:

"*Antes da decisão final*, diz a Lei n.º 4.686. Interpreto a expressão *decisão final*, como a decisão última, não como a decisão da instância ordinária" (*R.T.J.*, 34/94).

No recurso extraordinário n.º 63.218 — MG, o Pleno repeliu o argumento da coisa julgada oposta à correção, porque o desapropriado não recorrera da sentença de primeira instância (*R.T.J.*, 49/471).

No mesmo sentido, votou esta Côrte um feito de que foi relator o eminente Ministro Gonçalves de Oliveira e noutro, que relatei.

Invoco ainda memorável acórdão da lavra do eminente Ministro Luiz Gallotti, de 1969, nesta Primeira Turma, num caso de desapropriação em que era interessada a Universidade do Estado da Guanabara.

Diz a ementa:

"Desapropriação. Preceito constitucional, que assegura prévia e justa indenização.

Se o pagamento se atrasou por muitos anos, e foi feito com base num preço que, por efeito da inflação superveniente, só representava então uma pequena parte do valor do imóvel desapropriado, claro é que o preceito constitucional não foi obedecido e cabe ação ordinária de ressarcimento" (recurso extraordinário n.º 66.807, de 20/5/59, *R.T.J.*, 51/139).

O Pleno, em 26/2/69, julgando os recurso extraordinário n.º 64.620 e 65.167, de 26/2/69, considerou que a *decisão final* é a do art. 29 da Lei de Desapropriação, isto é, a de liquidação.

Peço vênia, para integrar neste o voto que proferi no recurso extraordinário n.º 65.395 — SP, de 13/8/69, acolhido unânimemente pelo Pleno:

"*Voto: O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro* (Relator) — A questão federal, em última análise, reside em saber-se se a *decisão final* da Lei n.º 4.686 é só-

a da fase de cognição ou pode ser também a de execução, a que se refere o art. 29 do Decreto-lei n.º 3.365/41, quando o juiz homologa a liquidação do *quantum* e acessórios, para mandar transcrever o imóvel em nome do expropriante, encerrando a causa.

II. Com raras exceções, — *Amaral* Santos cita, no Brasil, G. Rezende Filho, Fraga Costa Carvalho —, os processualistas doutrinam que a execução é pràticamente outra ação autônoma de fase de cognição. Ação executória com processamentos próprios e específicos (Amaral, *Dir. Proc. Civ.*, III, f. 214, citando Chiovenda, Calamandrei, Carnelutti, Pugliati, Liebman, Mandrioli, Schönke, Rosenberg, Pontes de Miranda, Buzaid, J. Frederico Marques, Machado Guimarães, Celso Neves e vários outros, p. 216-7).

Logo, a execução normalmente se encerra por uma sentença. O Decreto-lei n.º 3.365/41 regula a forma da desapropriação em ambas as fases, até final liquidação, pagamento e transferência no Registro de Imóveis.

Além disso, a Lei n.º 4.686/65, cavalo de batalha na controvérsia, usa de expressão ampla, — *decisão final*, muito mais compreensiva do que a palavra "sentença" do Decreto-lei número 3.365, onde inseriu aquela cláusula como § 2.º do art. 26.

Recorde-se, José Frederico Marques: "O Código de Processo Civil emprega, geralmente, o vocábulo sentença com o *significado de decisão definitiva de primeiro grau*, ou seja, de sentença definitiva proferida pelo juiz único de primeira instância. É o que se verifica de vários textos daquele diploma legal, como, *v. gratia*, nos arts. 94, 105, 118, 195, 280, 282, 283, 284, 285, 287 e 290, a palavra sentença tem o sentido de julgado, isto é, de decisão definitiva que passou em julgado.

Nos arts. 271 e 272 do Código de Processo Civil, sentença significa o ato processual decisório de encerramento da instância de conhecimento no Juízo de primeiro grau. Se nela se contiver decisão da lide, a sentença será definitiva; em caso contrário, tão-só terminativa.

Ao ato decisório dos juízes coletivos dá-se o nome de acórdão e de aresto à decisão final insuscetível de recurso ordinário.

.....

Para atos decisórios que não se apresentem como sentença definitiva, usa o Código de Processo Civil, geralmente, o vocábulo decisão, como se verifica, por exemplo, dos arts. 115, 842, 245 e 846.

.....

A segurança, assim, de que trata o Código de Processo Civil em título especial, é a decisão sujeita a recurso, é o pronunciamento que define o Juízo, mas que não encerra, só por si, a relação processual de conhecimento.

Outras decisões podem surgir, posteriormente, nos procedimentos recursais em que a instância se prolonga. Apresentada a decisão da lide, pelo Estado, têm ainda as partes o direito de exigir o prolongamento do processo, por não concordar um ou todos os sujeitos parciais da instância, com o conteúdo da decisão" (*Instituições Proc. Civ.*, III, p. 391-393).

Confronta-se com a classificação das várias espécies de gênero *sentença* em Chiovenda (*Instituições Dir. Proc. Civ.*, trad. Menegale, 1965, III, p. 30-2).

Nem há de ampliar-se a indagação ao âmbito muito complexo da classificação dos atos processuais em geral, tal como ensinam Carnelutti (*Sistema Diritto Proc. Civ.*, 1938, II, p. 57 e seguintes.

Certo é que nas leis brasileiras não existe conceito nítido do que é *decisão final*. Empregada no art. 853 do Código de Processo Civil, tem desafiado quantos escreveram sôbre êsse dispositivo, como Pontes de Miranda, Bilac Pinto, Lúcio Bittencourt e os processualistas em geral. Admite-se que a expressão foi escolhida exatamente para dilatar o campo das sentenças "definitivas", às quais os antigos Códigos

processuais dos Estados circunscreviam o recurso de revista.

Meu saudoso mestre, Odilon Andrade, ponderava há quase 25 anos:

"Há quem ainda entenda que "decisão final" é sòmente a sentença definitiva, que julga o mérito da controvérsia.

Há os que julgam finais, além das sentenças definitivas, as decisões que põem têrmo ao procesos pela admissão de uma prejudicial ou preliminar.

Há, finalmente, os que pensam ser também finais, embora não ponham têrmo ào processo, as decisões que julgam definitivamente qualquer ponto que foi objeto do litígio, como a que não acolhe a prescrição alegada, a que considera legítima a parte, cuja legitimidade foi impugnada etc.

A doutrina e a jurisprudência sufragam, geralmente, aquêle segundo modo de entender. Além de Filadelfo Azevedo, cujo sentir já deixamos acima manifestado, opina da mesma maneira Pontes de Miranda, que considera sentenças finais as que absolvem ou condenam e as que põem têrmo ao feito, se bem que não julguem procedente ou improcedente a demanda.

Também Bilac Pinto e Lúcio Bittencourt têm como finais, além das sentenças definitivas, as interlocutórias com fôrça de definitivas, conceituando como tais as que, decidindo algum incidente, põem indiretamente fim ao processo.

Carvalho Santos pensa igualmente que são finais as sentenças definitivas e as interlocutórias com fôrça de definitivas, "o que se justifica porque, não tendo êsse caráter a decisão, o processo prosseguirá, tendo ainda cabimento os recursos ordinários.

Não discrepa dêsse modo de pensar Osvaldo Pinto do Amaral, para quem são finais as decisões que ponham têrmo ao feito, quer resolvam, ou não, a questão principal.

A maioria dos julgados é nesse sentido.

O Tribunal de Apelação de São Paulo se insurgiu contra essa conceituação, de decisão final. Para essa eg. Côrte de Justiça, decisões finais não são só as que julgam o mérito da controvérsia ou que põem têrmo ao feito, mas também as que decidem definitivamente qualquer ponto do processo" *(Coment. ao Cód. Proc. Civ.*, Forense, 1946, IX, p. 311-312).

Note-se que a Lei n.º 4.686 manda que se faça a correção *"antes* da decisão final" por ato do Juiz ou Tribunal. Entre a sentença e o acórdão, evidentemente na execução, antes da decisão de liquidação.

III. Os processualistas, tratando da decisão final, não se referem, em especial, à desapropriação, nem podiam prever a inovação da Lei n.º 4.686/45, filha da inflação crônica e quase galopante em nosso país.

Mas há em Liebman um trecho que me parece enquadrar a novidade dêsse diploma, que, aliás, faz *pendant* com a correção monetária nos executivos fiscais:

"Surge uma questão particular a propósito das sentenças determinantes ou dispositivas, nas quais o juiz decide "segundo as circunstâncias" ou "segundo a eqüidade", e está revestido em certa medida de um poder discricionário...

Dispõe a lei, de fato, que "se, após a condenação nos alimentos, sobrevier uma mudança nas condições de quem os ministre ou de quem os receba, providenciará a autoridade judiciária para a cessação, a redução ou o aumento, segundo as circunstâncias" (art. 144 do Código Civil italiano); e ainda em outros casos análogos é certo que a determinação de uma relação jurídica, feita pela sentença, pode ser modificada, mudando as circunstâncias.

Afirma-se geralmente que isso pode acontecer porque nesses casos a sentença é dada com a cláusula *rebus sic stantibus* e os princípios da coisa julgada sofrem por isso uma atenuação. Mais enégico do que todos, neste sentido, é Carnelutti, que recordando o

conceito de que "a imutabilidade da decisão corresponde, não ao seu caráter imperativo, mas à sua função declarativa", disso deduz que "a imutabilidade tem pelo menos bem menor razão de ser a respeito daquelas decisões às quais falta a finalidade da declaração; quero dizer — às sentenças dispositivas".

Formulada neste têrmos, e com tal motivação não me parece aceitável a afirmação, porque prova demais, excluindo a autoridade da coisa julgada de tôdas as sentenças dispositivas. Ora, é certo, primeiramente, que a possibilidade da acenada mudança se verifica só para as sentenças dispositivas que se referem a uma relação continuativa, cujos elementos sejam por sua natureza variáveis; em segundo lugar, é certo, igualmente, que também para elas a coisa julgada se forma como para tôdas as outras sentenças e vale enquanto permaneçam inalteradas as condições da relação, só se tornando possível uma sentença quando e na medida em que variam as circunstâncias que determinaram a decisão.

Mas será verdade que isso signifique uma atenuação dos princípios da coisa julgada? A mim me parece que não. De certo modo tôdas as sentenças contêm implìcitamente a cláusula *rebus sic stantibus*, enquanto a coisa julgada não impede absolutamente que se tenham em conta os fatos que intervierem sucessivamente à emanação da sentença" (*Eficácia do Autor da Sentença*, trad. Buzaid e B. Alves, 1945, p. 25-7).

É exatamente o que comanda a Lei n.º 4.686: a estimação de laudo que o juiz eleger será revisível, em função da perda do valor aquisitivo da moeda, sempre que um ano decorrer da data de seu pronunciamento.

Êsse é o fim da lei, para atender ao mandamento constitucional de que a indenização seja justa, isto é, hábil a repor o patrimônio do expropriado em sua situação anterior, de modo que possa adquirir algo de valor igual àquele de que foi desfalcado pelo decreto desapropriatório.

Seria absurdo que essa *ratio iuris* existisse apenas até a fase de cognição e desaparecesse na fase de liquidação, que, freqüentemente, como no caso dos autos, é arrastado, como um cágado, por 10 anos ou mais, numa escárnio ao sacrifício do proprietário.

IV. Antes da Lei n.º 4.686/65, não ficou insensível o Supremo Tribunal Federal a essa clamorosa iniqüidade. Quando ela veio a êsse Pretório, alguns acórdãos ordenaram nova avaliação.

Por exemplo, o Pleno, ao julgar os embargos no recurso extraordinário n.º 54.221, em 16/8/65, mandou proceder a nova avaliação, porque, como diz a ementa, "não se cumpriu o preceito constitucional que manda pagar prévia e justa indenização". Tratava-se de causa julgada antes da Lei n.º 4.686 (Jardel — Odaléa, *Desaprop. no S.T.F.*, II, p. 728, ou *R. D. J.*, 79/215, ou, ainda, *R. T. J.*, 34/91).

Expressivo também é o v. acórdão no recurso extraordinário n.º 48.127, de 7/6/62 (Jardel — Odaléa, ob, cit., II, p. 537) com o seguinte e veemente voto do eminente Ministro Luiz Gallotti, em causa já decidida na apelação:

"Ora, pagaram-se, nesta altura da debacle inflacionária e notória desvalorização da moeda, Cr$ 162.180,00 por um prédio na rua Carolina Machado, cujo terreno mede na sua testada 7,85 metros, nos lados 36 metros e na linha de fundos, 4,49 metros (212,2 metros quadrados), seria uma dessas iniqüidades bradantes, a que o juiz não pode curvar-se.

Iniqüidade tanto maior quanto o retardamento injustificado, de quase quatro anos, se deve ao advogado do Poder expropriante e ao seu assistente-técnico.

Admiti-la seria ferir fundo o preceito constitucional que, nas desapropriações, exige indenização prévia e justa (art. 141, § 16)" (Jardel, 2.ª, páginas 539-40).

Igualmente, o v. acórdão de 29/7/64, no recurso extraordinário n.º 55.077,

relator o eminente Ministro Gonçalves de Oliveira (Jardel — Odaléa, ob. cit., II, p. 736), com incisivo voto do eminente Pedro Chaves, porque o Estado abriu o crédito para a indenização, aliás de mútuo acôrdo em relação ao *quantum*, e nada pagou:

"... Essas perdas e danos, de acôrdo com o Código Civil, seriam os juros da mora.

Mas na espécie, diante da inflação que estamos sofrendo, que não se caia no êrro gravíssimo do *summus ius summa iniuria*. Se êsse proprietário fôsse receber os juros de mora sôbre o preço do acôrdo primitivo, de 1940-41, teria uma verdadeira vitória de Pirro" (Idem, p. 740).

Após a Lei n.º 4.686/65, há vários pronunciamentos de que ela pode ser aplicada, ora pelo Supremo Tribunal Federal; mesmo em embargos (Victor Nunes, recurso extraordinário número 63.091, *R.T.J.*, 43/228 e recurso extraordinário n.º 63.229, *R.T.J.*, 45/346), ora na execução, quando os autos baixaram desta Côrte, ou em ação separada.

No mesmo sentido, os processualistas que já se manifestaram sôbre aquêle diploma (Seabra Fagundes, *R. T.*, 370/53, Arnold Wald; idem, p. 52; Celso Neves, *R.T.* 376/80.

Alguns eminentes Ministros têm revelado repugnância em conceder a correção no recurso extraordinário por não ter sido prequestionada essa mateéria. Foi o caso do v. acórdão de 24/9/62, no recurso extraordinário número 61.114, relatado pelo eminente Ministro Adalício Nogueira (*R.T.J.*, 47/845).

Mas a Lei n.º 4.686/65 não distingue: juiz ou Tribunal. Qualquer Tribunal. Em qualquer instância. Em qualquer fase do processo. Foi como decidiu o v. acórdão de 7/5/68, no recurso extraordinário n.º 61.946, *R.T.J.* 40/58, que invoca as decisões do Pleno nos recurso extraordinário n.º 63.218, 63.318 e 63.329 (*R.T.J.*, 46/205).

No mesmo sentido, o recurso extraordinário n.º 64.440, relator o eminente Ministro Barros Monteiro, *R.T.J.*, 46/619; também creio, o recurso extraordinário n.º 63.800 — BA, de 11/3/69, do mesmo Relator.

No caso, aquela objeção do eminente Ministro Adalício Nogueira não se aplica, porque foi prequestionada nestes autos a correção, negada pelo juiz e pelo eg. Tribunal.

Em alguns casos de falta de prequestionamento, o Supremo Tribunal Federal tem ressalvado ao desapropriado pedir a correção na liquidação final, ou em autos separados.

Além de um v. acórdão do qual foi relator o eminente Ministro Gonçalves de Oliveira, que, infelizmente, não pude localizar, e um recentíssimo da Primeira Turma relatado pelo eminente Ministro Luiz Gallotti. Também se tem reconhecido o direito de o desapropriado haver a correção pelas vias ordinárias (recurso extraordinário n.º 65.053, 10/6/69; idem recurso extraordinário n.º 66.907, caso da Univ. Est. GB, ambos do eminente Ministro Luiz Gallotti".

Dou provimento ao recurso extraordinário, a fim de que se faça a correção monetária da avaliação até a data do efetivo pagamento.

O caso dos autos não é igual ao do recurso extraordinário n.º 63.816-RN, 15/4/69, *R.T.J.*, 51/126, em que a ação de ressarcimento foi intentada muitos anos depois de efetivamente aceita e paga a indenização. Nesse recurso extraordinário n.º 63.816, havia realmente coisa julgada e liquidada.

EXTRATO DA ATA

RE 69.635 — BG — Rel., Ministro Aliomar Baleeiro. Rectes., Israel Bairack Fogel e outros (Adv., Paulo Andrade). Recdo., Estado da Guanabara (Adv., Helena Cardoso Teixeira).

Decisão: Conhecido e provido. Unânime.

Presidência do Sr. Ministro Luiz Gallotti. Presentes à sessão os Srs. Ministros Amaral Santos, Barros Monteiro, Djaci Falcão, Aliomar Baleeiro e o Dr. Oscar Corrêa Pina, Procurador-Geral da República, substituto.