DESAPROPRIAÇÃO — CORREÇÃO MONETÁRIA — CONSTITUCIONALIDADE DA LEI N.º 5.670, DE 1971.

— A correção monetária, nas desapropriações, instituída pela Lei n.º 4.686, de 1965, aplica-se a partir de sua vigência.
— Constitucionalidade da Lei n.º 5.670, de 1971.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Antônio José da Rocha e outros *versus* Central Elétrica de Furnas S.A. Embargos no recurso extraordinário n.º 69.304 — Relator: Sr. Ministro BILAC PINTO

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por maioria de votos, julgar prejudicados os embargos, não tendo alcançado *quorum* a pretendida declaração de inconstitucionalidade.

Brasília, 24 de novembro de 1971. *Aliomar Baleeiro*, Presidente. *Bilac Pinto*, Relator para o acórdão.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Luiz Gallotti: Na Segunda Turma, assim relatou o eminente Ministro Eloy da Rocha (3.º vol., fls. 578-/79):

"Na ação de desapropriação promovida, em 27.8.62, pela Central Elétrica de Furnas S. A., assistida pela União Federal, contra Olinto Jonas Cabral e outros, o Tribunal Federal de Recursos, em grau de embargos, por maioria de votos, admitiu a aplicação da correção monetária, ao processo em curso, a partir da vigência da Lei n.º 4.686, de 21.6.65, em acórdão de 6.2.69, assim ementado (fls. 550):

Embargos que se recebem para restabelecer os valores registrados na sentença de primeira instância. Correção monetária nas desapropriações. Constitucionalidade do diploma, legal que a instituiu. A aplicação da Lei n.º..... 4.686, de 1965, às avaliações realizadas antes de sua vigência e em relação às quais não haja sido proferida decisão final, não ofende o princípio constitucional das leis."

Realizada a avaliação a 13.5.64, a sentença de primeira instância foi proferida em 25.6.65 (fls. 446/8).

Os expropriados interpuseram recurso extraordinário, com fundamento nas

letra *a* e *d*. Deram como violada a Lei n.º 4.686 e indicaram, para comprovação da divergência, os julgados de folhas 553.

Nas contra-razões, a União Federal citou acórdão da Segunda Turma, no RMS n.º 16.986, de 12.9.67, sobre correção monetária do débito fiscal.

A douta Procuradoria-Geral da República opinou pelo não conhecimento, ou não provimento do recurso."

Este o voto de S. Ex. (folhas 580/3):

"Sr. Presidente, o acórdão recorrido admitiu a correção monetária, na desapropriação, a partir da vigência da Lei n.º 4.686, de 21.6.65. Decorrera mais de um ano, desde a avaliação.

O eminente Ministro Moacir Catunda (Relator do acórdão recorrido, afirmou que a lei "se aplica aos processos em curso, a partir de sua vigência". Apoiou seu voto em outro, anteriormente proferido, em que examinara, especialmente, o problema da correção monetária e concluíra (fls. 545/6):

"A aplicação da Lei n.º 4.686/65, com efeitos retroativos, além de identificar grave violência e injustiça contra o desapropriante, em detrimento do interesse geral, violenta a sistemática das leis de correção monetária, promulgadas do ano de 1964, a esta parte, nas quais o princípio da irretroatividade constituiu uma constante.

Sejam exemplo, de fora parte outras, a lei autorizativa da correção dos débitos fiscais, mandando excluir o período anteriro à vigência dela; a dos aluguéis de imóveis, que passou a obrigar três meses depois de sua publicação, veja-se bem, três meses depois; a respeitante às encomendas de navios para a Marinha Mercante; a das indenizações trabalhistas; a concernente à venda de imóveis, em Brasília, e outras leis, sem exceção, dispõem somente para o futuro.

Pelo espírito de uma norma se apreende a inteligência das outras, ensinava o inolvidável Carlos Maximiliano, de onde se segue que a correção monetária, no que tange aos processos em curso, na data da publicação da lei que instituiu a providência, não é de ser aplicada com efeitos retroativos.

A solução dada pelo legislador, ao problema da desvalozação da moeda, para outros setores da pública administração, não deve passar despercebido à justiça, no caso das desapropriações iniciadas antes de lei já várias vezes mencionadas.

Por esses motivos, o meu voto é no sentido de aplicar a correção monetária a partir da vigência da Lei n.º..... 4.686, de 1965."

Dentre as numerosas leis que, nos últimos seis anos, têm regulado a correção monetária, entre outras obrigações, dos débitos fiscais em atraso — art. 7.º —, como de contribuições para as instituições de previdência — artigo 8.º —, concedendo prazo para o pagamento, sem correção, dos débitos vencidos antes da vigência da lei — § 8.º do art. 7.º. O art. 15 da Lei n.º 4.862, de 29.11.65, declarou que, no cálculo da correção monetária, a atualização do valor do crédito da União será feita a partir do vencimento do trimestre civil em que deveriam ter sido liquidados os débitos fiscais, excluído o período anterior a 17 de junho de 1964.

O Decreto-lei n.º 75, de 21.11.66, que dispôs sobre a correção monetária dos débitos de natureza trabalhista, quando não liquidados no prazo de noventa dias, contados das épocas próprias — artigo 1.º —, mandou aplicar o disposto em seus arts. 1.º, 2.º e 3.º, aos processos em curso, contados os prazos, nesse caso, a partir de noventa dias da data da publicação do decreto-lei — art. 4.º.

A Lei n.º 5.488, de 27.8.68, sujeitou à correção monetária a indenização de sinistros cobertos por contratos de seguros, quando não efetuada nos prazos que forem estabelecidos pelo Conselho Nacional de Seguros Privados — artigo 1.º, § 2.º.

A legislação que instituiu, para de-

terminadas dívidas, a começar pelos débitos fiscais, a correção monetária, jamais a estabeleceu, retroativamente.

Ao aplicar a Lei n.º 4.686, a contar de sua vigência, e não com efeito retroativo, o acórdão recorrido limitou-se a interpretá-la.

Dispõe o art. 26, § 2.º, da Lei n.º..... 3.365, com a redação da Lei n.º 4.686, de 21.6.65: "Decorrido prazo superior a um ano, a partir da avaliação, o juiz ou tribunal, antes da decisão final, determinará a correção monetária do valor apurado".

Esse dispositivo constitui regulação do princípio constitucional de "prévia e justa indenização em dinheiro" — artigo 141, § 16, da Constituição de 1946. Correspondeu ao mesmo propósito o art. 26, *caput*, com a redação da Lei n.º 2.786, de 21.5.56. Contudo, a regra que manda considerar o tempo da avaliação, para correção monetária, somente incide a partir do momento em que passa a vigorar a lei, não para o passado.

Os recorrentes também invocaram julgados divergentes (fls. 553). Em da aplicação da Lei n.º 4.686, antes de nenhum deles, porém, é versada a tese sua vigência.

Não conheço do recurso. Não houve negativa de vigência de lei, nem se demonstoru que o acórdão recorrido discrepasse de outros julgados."

Divergiu o eminente Ministro Adaucto Cardoso, dizendo (fls. 584):

"Sr. Presidente, creio que temos já estabelecido, em outros julgados, a correção monetária a partir da data da avaliação.

O Sr. Ministro Eloy da Rocha (Relator): Está pendente de decisão da Turma um recurso em que se dividiu a votação. O eminente Ministro Thompson Flores e eu negamos: o eminente Ministro Adalício Nogueira e V. Ex. mandaram aplicar a correção antes da lei. Foi convocado, para o voto de desempate, Ministro da Primeira Turma.

O Sr. Ministro Adaucto Cardoso: Creio que até em termos de desapropriação indireta já tivemos, no Pleno, dois casos, um deles o ERE 47.934, sobre a tese dos juros desde a data da ocupação.

O Sr. Ministro Eloy da Rocha (Relator): Esta é outra questão. Tenho reconhecido direito a tais juros. No caso, controverte-se sobre aplicação da correção monetária antes da vigência da lei que a regulou.

O Sr. Ministro Adaucto Cardoso: Quanto à correção desde a data da avaliação, tendo acompanhado também o eminente Ministro Adalício Nogueira.

Mantenho meu voto, dando provimento ao recurso."

Após os votos dos eminentes Ministros Relator e Thompson Flores não conhecendo do recurso e dos Ministros Adaucto Cardoso e Adalício Nogueira, que dele conheciam e lhe davam provimento, foi convocado o eminente Ministro Raphael de Barros Monteiro, que assim votou (fls. 586):

"Sr. Presidente.

Entendo, com os Exmos. Srs. Ministros Eloy da Rocha e Thompson Flores, que, se se trata, no caso, de ação expropriatória anterior a 1965, com avaliação também realizada a 13 de maio de 1965, a correção monetária deve ser computada, não a partir dessa avaliação, mas a contar da vigência da Lei n.º 4.686/65, que a instituiu.

Data venia, pois, dos votos de Vossa Excelência e daquele do Excelentíssimo Sr. Ministro Adaucto Cardoso, não conheço, em preliminar, do recurso, tal como propugna, aliás, a douta Procuradoria-Geral da República, em seu parecer."

O recurso, portanto, não foi conhecido, por três votos contra dois.

A decisão da Segunda Turma é de 3 de abril de 1970.

Há uma discordância de datas entre os Ministros Eloy da Rocha e Barros Monteiro: o primeiro dizendo que a avaliação foi a 13.5.64 e o segundo a 13.5.65. Nesta hipótese, a questão quase deixaria de ter interesse, pois a lei é de 21.6.65. Mas se trata de equí-

voco, pois, realmente a avaliação é de 13.5.64, como disse o Ministro Eloy da Rocha.

Os expropriados ofereceram embargos de divergência, que foram impugnados.

A Procuradoria-Geral, após resumir o caso, opina (fls. 604-5):

"Contudo, do advento da Lei n.º..... 5.670, de 2.7.71, parece resultar o prejuízo dos embargos. Na verdade, sobrevindo a determinação legal de que

"O cálculo da correção monetária não recairá, em qualquer caso, sobre período anterior à data em que tenha entrado em vigor a lei que a instituiu" (art. 1.º da prefalada lei)",

é óbvio que cessou a aplicação da construção jurisprudencial a que foram levados os tribunais, quanto à incidência retroativa da Lei n.º 4.686/65. Logo, se a inconformação se prende, unicamente, a essa questão (a pretexto de que o valor da indenização seja corrigido desde o laudo da avaliação, o qual data de muito antes da vigência da lei pertinente), os embargos resultaram prejudicados pela nova lei, mandada aplicar aos processos pendentes, segundo dispõe o seu art. 2.º.

3. Ainda que assim não fosse, o recurso não havia de ser conhecido, pois os acórdãos trazidos a cotejo não guardam paralelismo para com a tese do acórdão embargado. Com efeito, a decisão em causa versou direito adjetivo, qual seja o que rege o conhecimento do recurso extraordinário; não adentrou a questão de mérito e, por isso, não há de ser confrontada com aquelas que versaram direito material, sem relação alguma com a assertiva de que *não havendo negativa de vigência de lei, nem comprovação de discrepância jurisprudencial, nega-se conhecimento ao recurso.*

4. Face ao exposto, o parecer é por que sejam julgados prejudicados os embargos, ou se lhes negue conhecimento; e, se conhecidos, por que sejam rejeitados.

Brasília, 23 de julho de 1971. *José Fernandes Dantas*, Procurador da República.

Aprovado: *F. M. Xavier de Albuquerque*, Procurador-Geral da República."

É o relatório.

VOTO

O *Sr. Ministro Luiz Gallotti* (Relator): O parecer da Procuradoria-Geral da República reconhece existir jurisprudência favorável à tese dos embargantes; a correção monetária, nas desapropriações, deve ser feita a partir da avaliação, e não apenas a partir da Lei n.º 4.686, de 21.6.65. E reconhece com razão, pois assim temos decidido reiteradamente (v., entre outros, os acórdãos da Primeira Turma, do Supremo Tribunal nos RE n.ºs 60.704, 67.967 e 68.113, e da Termeira Turma no RE n.º 63.268). Entende, porém, o parecer que os presentes embargos estariam prejudicados, com a superveniência da Lei n.º 5.670, de 2 de julho do corrente ano, cujo art. 1.º, aplicável aos processos pendentes, inclusive às liquidações de sentença ainda não transitadas em julgado (artigo 2.º), preceituou que o cálculo da correção monetária não recairá, em qualquer caso, sobre período anterior à data em que tenha entrado em vigor a lei que a instituiu. *Data venia*, considero inconstitucional essa lei, no tocante às desapropriações. É o que se infere de votos que tenha proferido e, o que mais importa, de decisões deste tribunal. Veja-se, por exemplo, o acórdão unânime da Terceira Turma no RE n.º 58.539, de que foi relator o eminente Ministro Cândido Motta. Na sua ementa se lê: "A correção monetária se impõe, para atender à justa indenização prevista na Constituição". E, no voto do Relator, está dito que, se fosse atendido o apelo do expropriante, estaria desatendida a Constituição, que manda seja justa a indenização. No RE n.º 63.329 (acórdão unânime do Tribunal Pleno), o eminente

Relator, Ministro Evandro Lins, observou que a Constituição manda se pague o justo preço pelo bem desapropriado, e não seria justa que se indenizasse com uma moeda desvalorizada, após a costumeira demora das ações judiciais. No RE n.º 68. 113, de que fui relator (acórdão unânime de 21.10.69), a Primeira Turma decidiu: "A Lei n.º 4.686, de 1965, manda que se faça a correção monetária do valor apurado. Mas não diz que se faça a partir da sua vigência. Se dissesse, não se harmonizaria com a Constituição, que garante, nas desapropriações, indenização justa (artigo 150, § 22)". Esse preceito é da Constituição de 1967, mas está reproduzido na de 1969 (art. 153, § 22). Só posso, assim, votar pela inconstitucionalidade da Lei n.º 5.670, de 2.7.71. E, por conseguinte, não considero prejudicados os embargos. Quanto ao cabimento destes objeta a Procuradoria-Geral que os acórdãos divergentes decidiram o mérito, enquanto a decisão ora embargada não conheceu do recurso extraordinário. Entretanto, alguns deles conheceram do apelo e lhe deram provimento (por exemplo RE números 60.704, 67.967 e 68.113). Logo ao conhecerem dos recursos sobre idêntica matéria, divergiram da decisão ora embargada. Conheço dos embargos e os recebo, de acordo com a jurisprudência do Supremo Tribunal, declarando inconstitucional a Lei n.º 5.670, de 2 de junho de 1971.

ADITAMENTO ORAL AO VOTO

O *Sr. Ministro Luiz Gallotti* (Relator): Há ainda um caso em que acompanhei a maioria do tribunal (RE n.º 65.546, julgado em sessão plenária).

No meu voto, disse o seguinte:

"Chego mesmo a considerar que a Lei n.º 4.686 é inconstitucional, quando exige o intervalo de um ano para que caiba nas desapropriações a correção monetária, porque a Constituição só as permite mediante indenização prévia e justa. Já tivemos inflação anual de cerca de cem por cento. Veja-se, então, a situação em que ficaria o proprietário que recebesse o preço com atraso de quase um ano. O pagamento, não raro, se retarda por anos. Meu entendimento, em face do preceito constitucional, é no sentido de reconhecer o direito à correção monetária, até o dia em que se realiza o pagamento. A dificuldade, em evitar injustiças, poderá existir em casos outros, em que não haja o amparo do preceito constitucional. Mas no caso há. Não estou criando direito; este encontra-se na Constituição. Nego provimento ao recurso, *data venia* dos que pensam de modo contrário."

Isso mostra que o problema foi situado em face da Constituição. Assim, parece-me que a lei ordinária não poderia modificar a jurisprudência do Supremo Tribunal, só uma emenda constitucional poderia fazê-lo.

Conheço dos embargo se os recebo, declarando inconstitucional a Lei número 5.670, no tocante às desapropriações.

VISTA

O *Sr. Ministro Thompson Flores*: Sr. Presidente, peço vista dos autos.

EXTRATO DA ATA

ERE n.º 69.304 — MG — Rel., Ministro Luiz Gallotti. Embtes., Antônio José da Rocha e outros (Adv., Hélio Bueno Brandão). Embda., Central Elétrica de Furnas S.A. (Adv., Pílade Alberto Palági) (Dec. embda. Segunda Turma, 3.4.70).

Decisão: Adiado por pedido de vista do Ministro Thompson Flores, depois de voto do Relator (Ministro Luiz Gallotti) que conhecia das embargos e os recebia, declarando inconstitucional a Lei n.º 5.070, de 2.7.71. Impedido, o Sr. Ministro Antonio Neder. Falou o Prof. Xavier de Albuquerque, Procurador-Geral da República, pelo Ministé-

rio Público Federal. Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Bilac Pinto.

Presidência do Sr. Ministro Aliomar Baleeiro. Presentes à sessão os Senhores Ministros Luiz Gallotti, Adalício Nogueira, Oswaldo Trigueiro, Eloy da Rocha, Djaci Falcão, Barros Monteiro, Amaral Santos, Thompson Flores e Antonio Neder. Procurador-Geral da República, o Prof. Xavier de Albuquerque. Ausente, justificadamente, o Senhor Ministro Bilac Pinto.

DILIGÊNCIA

O Procurador-Geral da República, Prof. Xavier de Albuquerque: Sr. Presidente, quero levantar uma questão de ordem, para zer um requerimento ao tribunal.

Ao iniciar-se o julgamento dos embargos, no voto do Relator, Ministro Luiz Gallotti, foi reconhecida a inconstitucionalidade da recente lei que dispõe sobre a correção monetária. Foi essa a primeira vez que tal argüição surgiu no processo, exatamente porque a lei é recentíssima, sem embargo de aplicável ao caso.

De acordo com o regimento, o Procurador-Geral tem oportunidade de se manifestar em todos os processos em que se suscite inconstitucionalidade de lei.

Como a succitação se deu no próprio voto, pois a Procuradoria sustentou que a incidência da nova lei prejudicava os embargos, mas o Ministro Relator não atendeu a essa consideração, porque julgou-a inconstitucional, imagino que possa legitimamente pretender que o tribunal, se for o caso, converta o julgamento em diligência, para abrir vista à Procuradoria-Geral, a fim de que opine sobre a questão constitucional.

VOTO (DILIGÊNCIA)

O *Sr. Ministro Luiz Gallotti* (Relator): Sr. Presidente, estou de acordo com a diligência.

EXTRATO DA ATA

ERE n.º 69.304 — MG — Rel., Ministro Luiz Gallotti. Embtes., Antônio José da Rocha e outros (Adv., Hélio Bueno Brandão). Embda., Central Elétrica de Furnas S.A. (Adv., Pílade Alberto Palági) (Dec. embda. Segunda Turma, 3.4.70).

Decisão: Convertido em diligência para a vista ao Procurador-Geral da República. Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Barros Monteiro.

Presidência do Sr. Ministro Aliomar Baleeiro. Presentes à sessão os Senhores Ministro Luiz Gallotti, Adalício Nogueira, Oswaldo Trigueiro, Eloy da Rocha, Djaci Falcão, Amaral Santos, Thompson Flores, Bilac Pinto e Antonio Neder. Procurador-Geral da República, o Prof. Xavier de Albuquedque. Licenciado o Sr. Ministro Barros Monteiro.

EXTRATO DA ATA

ERE n.º 69.304 — MG — Rel., Ministro Luiz Gallotti. Embtes., Antônio José da Rocha e outros (Adv., Hélio Bueno Brandão). Embda., Central Elétrica de Furnas S.A. (Adv., Pílade Alberto Palági) (Dec. embda. Segunda Turma, 3.4.70).

Decisão: Adiado por pedido dirigido ao Relator.

Presidência do Sr. Ministro Aliomar Baleeiro. Presentes à sessão os Senhores Ministros Luiz Gallotti, Adalício Nogueira, Oswaldo Trigueiro, Eloy da Rocha, Djaci Falcão, Barros Monteiro. Amaral Santos, Thompson Flores, Bilac Pinto. Procurador-Geral da República, o Prof. Xavier de Albuquerque. Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Antonio Neder.

ADITAMENTO AO VOTO

O *Sr. Ministro Luiz Gallotti* (Relator): Eu havia proferido o seguinte voto (fls. 616-48) (*leu*).

E acrescentei (fls. 619) (*leu*).

A seguir, o eminente Ministro Thompson Flores pediu vista dos autos.

Antes que S. Exa. proferisse o seu voto, o eminente Procurador-Geral Xavier de Albuquerque solicitou a conversão do julgamento em diligência, a fim de opinar sobre a questão constitucional.

Foi atendido pelo tribunal.

Proferiu então S. Exa. o seguinte parecer (fls. 627-35):

"1. A eg. Segunda Turma não conheceu do recurso extraordinário, mantendo, destarte, o acórdão do eg. Tribunal Federal de Recursos, que determinara a incidência da correção monetária a partir da vigência da Lei n.º 4.686/65, e não a partir da avaliação. Houve embargos, fundados em notória jurisprudência do colendo Supremo Tribunal, os quais, todavia, esta Procuradoria-Geral reputou prejudicados pela superveniência da Lei número 5.670, de 2.7.71, a dispor:

"Art. 1.º O cálculo da correção monetária não recairá, em qualquer caso, sobre período anterior à data em que tenha entrado em vigor a lei que a instituiu.

Art. 2.º Esta lei aplica-se aos processos pendentes, inclusive às liquidações de sentenças, ainda não transitadas em julgado, que fixem o valor do débito ou da indenização.

Parágrafo único. Não se aplica, porém, o preceito deste artigo, quando, na data da entrada em vigor desta lei, sentença transitada em julgado haja expressamente fixado termo inicial diverso para a incidência da correção monetária."

2. Iniciado o julgamento dos embargos, proferiu voto o eminente Relator, Ministro Luiz Gallotti, nele repelindo a preliminar suscitada no parecer, por *considerar e declarar inconstitucional, no tocante às desapropriações, a referida Lei n.º 5.670, de 2.7.71.* Argumentou S. Exa. com o princípio da justa indenização, acolhido pela Constituição, em nome do qual reiterou sua conhecida posição em favor da retroatividade da Lei n.º 4.686/65, que instituiu a correção monetária nas desapropriações, e lembrou decisões que confortariam o reconhecimento de tal inconstitucionalidade.

3. Porque a suscitação da inconstitucionalidade da prefalada Lei número 5.670/71 surgiu, pela primeira vez no processo, na ocasião de proferir seu voto o eminente Relator, requeremos e obtivemos que o julgamento fosse convertido em diligência, para que tivéssemos oportunidade de opinar sobre a questão constitucional levantada. É o que fazemos neste parecer complementar.

4. O princípio da justa indenização nas desapropriações, que é razão e fundamento da conhecida jurisprudência invocada nestes embargos, não constitui um valor em si mesmo, nem lhe basta à fixação do sentido e do alcance a pura literalidade das palavras que o exprimem, imunes a condicionamentos histórico-filosóficos, duras e imutáveis como rochas permanentes. Ele é, ao contrário, um valor instrumental e acessório, um elemento de composição entre os vários que integram, no estado moderno, o sistema de equilíbrio entre o direito de propriedade e o interesse público, sistema que não tem, por sua vez, vida isolada e independente, mas constitui projeção e miniatura do vasto e complexo quadro da compatibilização entre os interesses do indivíduo e os próprios fins do estado. Não pode, em conseqüência, ser considerado e compreendido senão em coteja com o sistema em que se insere, e sob o influxo da filosofia que a este inspira e preside.

5. A origem da fórmula — "justa e prévia indenização" — remonta, como se sabe, à Revolução Francesa. Na Declaração dos Direitos do Homem de 1789 foi ela insculpida, pela primeira vez, nos termos e palavras com que aparece, ainda hoje, na Constituição brasileira. Ali, porém, note-se bem, ela convivia com a afirmação categó-

rica de que a propriedade "é inviolável e sagrada".

6. No direito constitucional brasileiro, não lhe deram completa guarida os constituintes do Império, em 1824, e da nascente República, em 1891. Inscreveram, sim, no tom que a filosofia individualista então imperante recomendava, que a propriedade era garantida "em toda a sua plenitude". Quanto à indenização por desapropriação, contentaram-se em exigir que fosse "prévia".

7. Na Constituição de 1934, a influência e propagação das idéias de Duguit e o exemplo do constituinte alemão de Weimar deram entrada a concepção da propriedade como função social, e saída à cláusula de garantia "em toda a sua plenitude", que figurava nas Constituições anteriores. Foi nela, porém, que se fez a exumação integral da fórmula francesa, revolucionária, da "justa e prévia indenização", que os constituintes de 1946, 1967 e 1969 retomaram intacta.

8. Justa e prévia indenização — é o que propugna a Constituição. Quanto a ser "prévia", nenhuma definição se faria necessária. E quanto a ser "justa"?

9. O adjetivo é usado, na Constituição, em três outras passagens e para três outros fins. Na primeira, ela dispõe que as prerrogativas processuais dos senadores e deputados, arrolados como testemunhas, não subsistirão, se deixarem eles de atender, sem *justa* causa, no prazo de trinta dias, o convite judicial (art. 32, § 4.º). Na segunda, estabelece que as condições, restrições, limitações e demais exigências que a lei imporá à aquisição da propriedade rural visam à defesa da integridade do território, à segurança do estado e à *justa* distribuição da propriedade (art. 153, § 34). Na terceira, prescreve que a lei disporá sobre o regime das empresas concessionárias de serviços públicos, estabelecendo tarifas que lhes permitam a *justa* remuneração do capital (art. 167, I).

10. Em qualquer dessas passagens, o sentido de justiça — da causa para o não atendimento do convite judicial, da distribuição da propriedade rural, da remuneração do capital — não está, nem deveria estar, na própria Constituição. Que razão haveria para se considerar que nela está, todavia, esse sentido de justiça, no tocante à indenização por desapropriação?

11. Ao qualificar, pois, como justa a indenização por desapropriação, o que a Constituição faz é recomendá-la aos critérios de justiça do legislador, até porque não fornece, ela própria, critérios mínimos indispensáveis à atuação do princípio. Assim fazendo, a Constituição traça, por um lado, a diretriz que deve orientar o legislador ordinário, e garante os indivíduos, por outro lado, com o primado do princípio da legalidade das restrições que ela permite sejam impostas ao direito de propriedade.

12. Essa remessa nos critérios de justiça do legislador ordinário nada tem de autoritária ou antidemocrática. Fazia-o, expressamente, a Constituição imperial de 1824, que garantia a propriedade, como já foi lembrado, "em toda a sua plenitude", e estava impregnada da concepção individualista do tempo: "A *lei* marcará os casos em que terá lugar esta única exceção (a desapropriação por exigência do bem público) e *dará as regras para se determinar a indenização*" (art. 179, § 22).

13. Por duas outras vias, pode demonstrar-se, também, que o princípio constitucional da justa indenização não é auto-suficiente e não se basta a si mesmo, não prescindindo, por isso, da disciplinação encomendada ao legislador.

14. A primeira consiste em lembrar-se que, a despeito da regra constitucional viger desde 1946, só em 1965, quase vinte anos depois, quando a Lei n.º 4.686 instituiu a correção monetária nas desapropriações, mas silenciou sobre o termo inicial de sua incidência,

foi possível ao colendo Supremo Tribunal Federal construir, em nome da justiça da indenização, sua conhecida e invocada jurisprudência no sentido da concessão retrooperante. Fosse a norma constitucional, que vigia há vinte anos, bastante em si mesma, é certo que o tribunal já a teria feito atuar desde a sua promulgação.

15. A segunda reside no próprio texto constitucional, quando regula a desapropriação da propriedade territorial rural, *verbis*:

"Art. 161. A União poderá promover a desapropriação da propriedade territorial rural, mediante pagamento de *justa indenização, fixada segundo os critérios que a lei estabelecer...*"

16. Aí está, em regra idêntica, que se utiliza das mesmas palavras da contida no § 22 do art. 153, a remissão expressa — a corroborar a remissão tácita daquela — aos critérios *legais* de justiça da indenização.

17. Ao instituir, pois, também nas desapropriações, a correção monetária, — instrumento novo no direito brasileiro, concebido para mitigar os males da desvalorização da moeda (não, porém, para transformá-los em benesses fabulosas, como tem ocorrido em muitos casos de desapropriação) e adotado, sempre e somente para o futuro em relação a vários tipos de obrigação, — o legislador manifestamente pretendeu que ela operasse daí por diante, e nunca daí para trás. O voto dado neste processo, perante a eg. Segunda Turma, pelo eminente Ministro Eloy da Rocha, Relator do recurso extraordinário não conhecido, contém cabal demonstração dessa assertiva e coloca a questão, como se impunha fazer, no quadro sistemático das diversas leis que disciplinaram o instituto.

18. Pretendendo, como pretendeu, que a correção monetária nas desapropriações operasse a partir da lei com que a instituiu, o legislador acudiu, por um lado, ele próprio e espontaneamente, à recomentação constitucional em prol da justa indenização, mas resguardou, por outro lado, a igualdade jurídica de todos quantos, em outros tipos de relações jurídicas, foram favorecidos com medida idêntica, livrando-os de qualquer discriminação atentatória a postulado constitucional de igual porte.

19. Na busca de tal equilíbrio, e na fixação de um entre vários critérios *legais* de justiça da indenização, não se pode razoavelmente pretender que o legislador haja desatendido à Constituição. Ao contrário, deve-se-lhe louvar o esforço bem sucedido de perseguir a harmonização de princípios que ela prestigia e impõe.

20. A Lei n.º 5.670/71, ora questionada, não contém senão a explicitação ou a reiterarção da regra da irretroatividade das leis instituidoras de correção monetária, regra que, por estar oculta na Lei n.º 4.686/65, pôde ser tomada, na jurisprudência liberal desse colendo Supremo Tribunal Federal, pela regra oposta. Essa explicitação se faz, precisamente, pelo fato de que tomou rumo contrário o entendimento jurisprudencial, e outra vez em homepagem a diferente postulado constitucional, com perfeita ressalva da coisa julgada.

21. Somos, pois, *data venia* do notável juiz e jurista que a deu por inconstitucional no tocante às desapropriações, pela irrestrita constitucionalidade da Lei n.º 5.670, de 2.7.71, e reiteramos, em conseqüência, o parecer no sentido de serem julgados prejudicados os presentes embargos.

Brasília, 5 de outubro de 1971. *F. M. Xavier de Albuquerque*, Procurador-Geral da República."

Sem embargo do brilhante parecer do eminente Procurador-Geral, estou em que é auto-suficiente o preceito constitucional, garantidor, nas desapropriações, de justa indenização (art. 153, § 22).

Ninguém, melhor do que Rui Barbosa e com mais profundidade, estudou, entre nós, as disposições constitucionais auto-executáveis, distinguindo-as

das que dependem de legislação complementar.

Pois bem: O mestre sumo do nosso direito constitucional, enumerando exemplificativamente os casos em que *nenhuma legislação complementar se requer*, para que os preceitos constitucionais *operem e obriguem na sua maior plenitude*, assinala *as regras constitucionais de que a propriedade particular não será tirada ao seu dono*, nem deteriorada em proveito público, *senão mediante justa indenização*" (*Constituição de 1891*, coligidos por Homero Pires, 1933, vol. 2.º, p. 483).

Diferente é o caso do art. 161, a que se refere o parecer, pois aí se alude a justa indenização, fixada segundo os critérios que a lei estabelecer, mas isso para as desapropriações de propriedades territoriais rurais, caso especial, tanto que foi expressamente ressalvado no citado art. 153, § 22. E cumpre observar que o próprio art. 161, embora admitindo o pagamento em títulos *especiais* da dívida pública, exige que eles tenham a *cláusula de exata correção monetária*, além de conceder-lhes outros privilégios.

Outro argumento do douto parecer é que, a despeito de vigorar a norma constitucional desde 1946, só em 1965, quando veio a Lei n.º 4.686, pôde o Supremo Tribunal construir, em nome da justiça da indenização, sua conhecida jurisprudência no sentido da correção monetária retrooperante.

A explicação é simples: é que, não a tendo pleiteado antes os proprietários expropriados, obviamente não a poderia ter concedido antes, *ex officio*, o Supremo Tribunal.

E o argumento, como foi formulado, importa reconhecer que a construção tem base constitucional, sem o que não seria verdadeiramente construção, nem poderia ser retrooperante.

De notar é ainda que, nos anos que se seguiram a 1946, a inflação era pequena, não havia assumido o caráter galopante que tomou nos anos anteriores a 1965. E, no tocante a desapropriações que antecederam esse ano, e nas quais, muito antes, a sentença proferida no processo expropriatório e determinante do valor do imóvel, transitara em julgado, admitimos, em inúmeros casos, ações de ressarcimento não previstas pela lei, visto que o pagamento do preço fixado se retardara por longos anos, baseando-nos exclusivamente na Constituição. Assim, à opinião de Rui Barbosa, temos que acrescentar a do Supremo Tribunal, firmada em copiosa jurisprudência.

Também não me parece razoável, *data venia*, falar-se em "benesses fabulosas".

Então, será benesse fabulosa pagar o expropriante o justo valor da propriedade, com o qual possa o dono adquirir outra de igual preço?

Também não me parece procedente argumentar com a desigualdade, em detrimento de outros tipos de relações jurídicas, que a lei também favoreceu com a regra da correção monetária, o que importaria ofensa ao princípio da igualdade, inscrito na Constituição (art. 153, § 1.º).

Primeiro, porque foi a própria Constituição quem erigiu norma específica, em amparo do direito de propriedade, assegurando, nas desapropriações prévia e justa indenização em dinheiro (art. 155, § 22). Segundo, porque a invocação do princípio da igualdade, se cabível no caso, levaria, logicamente, a considerar-se o legislador obrigado a adotar a regra da correção monetária quanto a todos os tipos de relações jurídicas, e isso ele não fez. Terceiro, porque, se procedente a argüição, o justo seria estendermos a nossa construção constitucional a todos aqueles tipos, e não, como se pretende, reduzi-la no único caso em que, já assentamos, ela decorre claramente da própria Constituição.

Mantenho, *data venia*, o meu voto.

VOTO

O *Sr. Ministro Bilac Pinto*: Antes de respeitosamente divergir do voto do

ilustre Ministro Luiz Gallotti, devo render ao nosso decano as homenagens do meu mais elevado apreço.

O julgamento por ele emitido no caso em discussão, além de ajustar-se à orientação liberal que sempre caracterizou sua atividade judicante, traz também o timbre de sua alta e permanente preocupação em preservar o prestígio e a autoridade do Supremo Tribunal Federal.

Apesar das nobres inspirações de seu brilhante voto, sou forçado a dele discordar.

No propósito de bem definir a matéria em discussão, desejo extrair do seu pronunciamento as proposições que me parecem constituir os seus principais fundamentos:

a) a jurisprudência do STF se firmou em favor da tese de que "a correção monetária, nas desapropriações, deve ser feita a partir da avaliação e não apenas a partir do início da vigência da Lei n.º 4.686, de 21.6.65" (RE n.º 60.704, RE n.º 67.967, RE n.º 68.113 e RE n.º 63.268):

b) nas diversas etapas dessa construção jurisprudencial, os votos proferidos pelo eminente Ministro Luiz Gallotti valiam como uma antecipação daquele que acaba de proferir, como se poderá verificar nestas passagens:

"A Lei n.º 4.686/65 manda que se faça a correção monetária do valor apurado. Mas não diz que se faça a partir de sua vigência. Se dissesse, não se harmonizaria com a Constituição que garante, nas desapropriações, indenização justa (art. 150, § 22)" (RE n.º 68.113).

"Chego mesmo a considerar que a Lei n.º 4.686 é inconstitucional na parte em que exige o intervalo de um ano para que caiba a correção monetária nas desapropriações, porque a Constituição só as permite mediante indenização prévia e justa" "RE n.º 65.546);

c) coerentemente com as opiniões ebitidas nesse e em outros julgamentos, sustenta o ilustre Ministro Luiz Gallotti que a Lei n.º 5.670/71 é inconstitucional, no tocante às desapropriações;

d) e, afinal, afirma que somente por emenda constitucional poderia ser modificada a jurisprudência do STF.

Definida a questão em debate, passo ao exame das normas constitucionais que regulam a matéria.

As Constituições brasileiras, a partir de 1891, asseguraram o direito de propriedade, salvo a desapropriação por necessidade ou utilidade pública (Constituições de 1891, 1934 e 1937) ou por interesse social (Constituições de 1946, 1967 e 1969).

As Constituições de 1891 e 1937 estabeleciam que a expropriação seria feita "mediante indenização prévia" e as de 1934, 1946 e 1967 prescreviam que a indenização, além de prévia deveria ser "justa", no que foram acompanhadas pela Constituição de 1969.

Nos últimos vinte e cinco anos tem estado vigente, sem interrupção, a regra constitucional de que a desapropriação será feita "mediante prévia e justa indenização em dinheiro".

Essas normas constitucionais foram, sem dúvida, afetadas pelo processo inflacionário que, a partir de 1950, apresentou índices variáveis, mas sensíveis.

De 1950 a 1958 a taxa de infalção foi de 17%, como média anual; em 1959 o índice geral dos preços por atacado subiu a 36,1%; o do custo de vida em São Paulo, de 42,7% e na Guanabara de 52,0%.

Em 1960, a inflação abrandou-se um pouco, tendo os preços subido em média 25% e 30%. Em 1961, a ascensão dos preços chegou a taxas de 40% a 50% e em 1962 foi de 50% a 60%. Em 1963, os preços registraram ascensão de 80% e, em 1964, a alta do custo de vida na Guanabara registrou elevação de 86,6% e a dos preços por atacado de 93,3%. Em 1965, os preços por atacado subiram de 28% e o custo de vida na Guanabara de 45%. Em 1966, os índices de preços se elevaram em 40%.

Em 1967 e 1968, os principais índices de preços subiram de 25% ao ano, aproximadamente.

Nos últimos dois anos essa taxa foi mantida ou ligeiramente reduzida.

As repercussões da inflação na vida econômica do país foram, além de onímodas, altamente danosas.

Ela afetou o mercado de crédito; provocou distorções nos investimentos, repercutiu no sistema fiscal de diversas maneiras, lesando os contribuintes e o Fisco; atingiu em cheio, a renda imobiliária, atrofiou o mercado de hipotecas e de incorporações de prédios; desorganizou a economia dos serviços públicos concedidos, desequilibrou a economia dos contratos e de diversas maneiras atingiu outros negócios jurídicos.

Foi certamente considerando a complexidade do quadro inflacionário brasileiro e o risco de medidas corretivas específicas e parciais, não integradas num plano sistemático de combate à inflação, que o STF, até 1966, se absteve de criar um direito pretoriano que visasse a corrigir, por via da interpretação, as normas legais acerca da indenização nos casos de desapropriação, que haviam sido elaboradas no pressuposto de um quadro de relativa estabilidade econômica.

É bem expressivo dessa prudente cautela o voto vencedor do ilustre Ministro Victor Nunes, no ERE número 61.670:

"Consoante votos anteriores, rejeito os embargos. A demora no pagamento da indenização, aspecto que tem pertinência com este caso, não autoriza a indenização complementar na desapropriação, como dispõe a *Súmula* n.º 416.

Por enquanto, o princípio da correção monetária só foi adotado pelo legislador em favor da Fazenda Pública, e não contra ela. Não me animo, em caso de desapropriação (que, sob este aspecto, é igual aos demais já decididos pelo Supremo Tribunal), a iniciar uma construção jurisprudencial em sentido contrário.

Recordo, em complemento ao meu voto, os pronunciamentos, na Turma, dos eminentes Ministros Pedro Chaves e Gonçalves de Oliveira.

Disse o primeiro: "Na questão de laudos e avaliações, estou em que, pelo princípio geral que rege a matéria, o juiz não está adstrito ao laudo do perito, seja em que processo for".

O Sr. Ministro Gonçalves de Oliveira, que pedira vista dos autos, observou: "Tenho que essa questão de fixação de indenização constitui matéria de fato, pelo que peço vênia para acompanhar o voto do Ministro Pedro Chaves".

O Sr. Ministro Luiz Gallotti, no seu longo voto vencido, argumentou, sobretudo, com a demora habitual no pagamento das indenizações por desapropriação. Como meio indireto de se corrigir essa anomalia, inclinava-se pela realização de novo arbitramento.

O *Sr. Ministro Vilas Boas*: Mas ele não restabelecia a sentença?

O *Sr. Ministro Victor Nunes* (Relator): Restabelecia a sentença, em parte.

O *Sr. Ministro Vilas Boas*: Restabeleceu o valor da sentença.

O *Sr. Ministro Victor Nunes* (Relator): Mas como negar validade à opção do juiz, que seguiu o laudo do técnico indicado pela União Federal? Não há dispositivo legal que obrigue o juiz a apoiar as conclusões do perito por ele indicado. Examinando os elementos dos autos, ele verificará qual dos laudos, quando forem divergentes, corresponde ao justo valor da propriedade.

O *Sr. Ministro Luiz Gallotti*: Eu também não pretendi que o juiz estivesse obrigado a seguir o critério do perito, mas, conhecido o recurso, o que faz com que julguemos a causa de *meritis* para dar-lhe a solução mais justa, entendi que esta seria a constante do meu voto.

O *Sr. Ministro Victor Nunes* (Relator): V. Exa., utilizou uma via indireta para suplementar a indenização, que lhe parecia pequena, porque fixada pelos índices do tempo de avaliação.

Este problema ainda depende, a meu ver, de inciatica do legislador, para corrigir tais injustiças que freqüentemente, encontramos nos processos de desapropriação.

O *Sr. Ministro Vilas Boas*: Por que não se impõe o texto constitucional?

O *Sr. Ministro Victor Nunes* (Relator): À falta de um critério legal, eternizaríamos os processos de desapropriação, o pagamento de indenizações depende de recursos orçamentários, que são, em regra, insuficientes. Sempre que fosse insuficiente a dotação orçamentária, teríamos de mandar fazer outra avaliação, e os processos de desapropriação não terminariam. O que é preciso é que o legislador estabeleça um critério prático e justo, que poderá ser, eventualmente, o da correção monetária. Na ausência de legislação que venha a corrigir tais injustiças, rejeito os embargos" (Ac. de 7.12.65, *in R T J*, 32/484).

Durante cerca de quase duas décadas, o STF, embora sensibilizado pelo dramático panorama inflacionário, resistiu às pressões de interesses respeitáveis que dele reclamavam, por via de interpretação direta da Constituição, um anteparo contra a desvalorização monetária, nos casos de desapropriação.

Tal resistência revelava uma corajosa consciência política da gravidade do problema inflacionário e o reconhecimento de que as medidas corretivas deveriam emanar da lei.

O pressuposto desta sábia prudência era certamente o de que as medidas de combate à inflação deveriam estar inseridas em programa global que evitasse distorções indesejáveis e atendesse ao objetivo comum de reduzir, de maneira ampla, as repercussões negativas da calamiddae inflacionária.

O governo, após 31 de março de 1964, compreendeu o tratamento gradualista da inflação e adotou a correção monetária" como instrumento para "compatibilizar a inflação residual com o objetivo de preservar o estímulo à poupança e evitar distorções na alocação de recursos, habitualmente atribuíveis à inflação".

Para que se avalie a complexidade e a variedade das medidas de correção monetária, decretadas pelo governo, bastará mencionar suas principais incidências.

Visando a aliviar a insuportável carga fiscal que, em conseqüência da inflação, pesava sobre as empresas, foi constituída a correção monetária do ativo imobilizado, das depreciações, da manutenção do capital de giro e sobre lucros imobiliários.

No mercado de capitais foi adotada a correção monetária para títulos públicos e privados (Lei n.º 4.728/65).

Como instrumento para atacar as causas do *deficit* habitacional, foi criado o Banco Nacional da Habitação e adotada a correção monetária para as operações de crédito imobiliário, tendo sido ainda instituída a correção monetária dos aluguéis e a cédula hipotecária, com a mesma cláusula.

Foi ainda a correção monetária estendida aos serviços de utilidade pública, aos contratos de seguros, aos contratos internacionais, bem como às dívidas fiscais.

Em todas as leis de correção monetária, o princípio da irretroatividade foi sistematicamente adotado (correção dos débitos fiscais, de aluguéis, encomenda de navios para a Marinha Mercante, indenizações trabalhistas, venda de imóveis em Brasília, indenização de sinistros cobertos por contratos de seguro, além dos prazos fixados pelo CNPS, etc.).

Nesse completo quadro, o Congresso Nacional, por iniciativa do ilustre deputado Geraldo Freire, deliberou inserir a mesma cláusula na indenização das desapropriações, permitindo que o juiz ou tribunal, antes da decisão final, de-

terminasse a correção monetária do valor apurado, quando houvesse decorrido prazo superior a um ano a partir da avaliação (Lei n.º 4.686, de 21 de junho de 1965).

A essa lei a jurisprudência, depois de algumas hesitações, passou a dar, em muitos casos, efeito retroativo.

As detrimentosas repercussões dessa interpretação jurisprudencial nos orçamentos da União, dos estados, dos municípios e das autarquias, bem como na economia dos serviços de utilidade pública controlados pelo estado e das empresas públicas, levaram o poder executivo a propor ao Congresso Nacional que fixasse em lei o princípio da não retroatividade das leis instituidoras da correção monetária.

Na discussão do projeto, o ilustre deputado Djalma Marinho, como Relator da matéria, emitiu longo parecer que concluía pela aprovapão do projeto, ao qual apresentou duas emendas.

A primeira excluía do alcance da norma as indenizações por ato ilícito. Essa emenda não foi acolhida sob o fundamento de que não existindo nenhuma lei que estabeleça a correção monetária, para as indenizações por ato ilícito, não teria alcance ou sentido a inclusão da ressalva proposta.

A segunda, que foi aprovada, transformou-se no parágrafo único do artigo 2.º da Lei n.º 5.670, de 2.7.71, e nela procurou o seu autor preservar o respeito à coisa julgada.

Na conclusão do seu parecer, declarou o deputado Djalma Marinho:

"Trata-se de um projeto governamental, e as diretrizes políticas da administração pública impõem ao poder executivo a responsabilidade do seu comando.

Creio que este projeto deve visar certos interesses legítimos da administração pública, mas compreendo que há uma limitação no seu curso. Creio que as emendas que ofereci de certa maneira estabilizam a ordem jurídica que o projeto pretendeu alterar.

Sei que, no mundo moderno e segundo a nossa própria Constituição, o principal elaborador das leis, hoje, é o poder executivo. Desnaturou-se da competência do poder legislativo a iniciativa principal. Não lamento o ocorrido, porque estou convencido de que a responsabilidade do poder executivo, com os programas e planos que elabora, é que deve ditar a iniciativa das novas leis. Mas há uma compenetração suprema que está acima dessa compreensão: é que, numa sociedade juridicamente organizada, deve-se respeitar a Constituição.

Por este entendimento é que me permiit alongar as razões deste parecer, servindo, ao mesmo tempo, ao poder que reclama a lei e à minha consciência, que não renega, mas se submete à regra moral do direito.

O parecer, portanto, é favorável ao projeto, com as emendas apresentdas" (*Diário do Congresso Nacional*, de 26.6.71, Seção II, v. 2, 696-9).

A objeção de inconstitucionalidade que foi levantada pelo eminente Relator, não foi suscitado durante a tramitação legislativa do projeto.

A um exame menos atento poderá parecer heterodoxo que se pretenda revogar um jurisprudência pela via legislativa ordinária.

Essa é, entretanto, uma das características da lei interpretativa, como se vê desta expressiva passagem de Paul Roubier:

"Na lei de interpretação, o legislador ou confirma uma interpretação que tendia a prevalecer ou, ao contrário, a rejeita, em favor de uma interpretação menos seguida ou mesmo de uma interpretação inteiramente nova, e em todos esses casos, ele age como intérprete.

Sem dúvida, sua interpretação terá conseqüências particulares, eis que ela é data em forma de lei, sendo que essa forma legislativa acarretará os efeitos normais da lei.

Mas, no fundo, a lei de interpretação não faz parte da legislação, e sim da jurisprudência; o legislador, que de-

seja fixar qual é o sentido do direito existente, se coloca no mesmo terreno do juiz e pretende desempenhar papel análogo ao seu" (Paul Roubier. *Le Droit Transitoire*. Dalloz et Sirey, 1960, p. 348).

Feitas estas considerações preliminares, e antes de enfrentar o tema da inconstitucionalidade, desejo fixar as principais etapas da evolução da jurisprudência desta Corte acerca da matéria, nos últimos vinte anos.

1) De 1950 a 1965 a jurisprudência do STF aplicou as normas da Lei de Desapropriação de 1941, apesar do surto inflacionário que teve início na década de cinqüenta e que continuou, nos anos sucessivos, com as incidências que acima mencionei;

2) o próprio STF, pelo voto vencedor do ilustre Ministro Victor Nunes (ERE n.º 51.670), proferido em dezembro de 1965, perante o tribunal pleno, considerou necessária uma base legal para corrigir as distorções causadas pela inflação, nos casos de desapropriação;

3) somente a partir de 1966, ou seja, após a Lei n.º 4.686, de 21.6.65, foi que o STF, baseando-se essencialmente nesse texto legal, foi, aos poucos, generalizando a aplicação retroativa da cláusula da correção monetária na fixação da indenização das desapropriações por utilidade pública.

Assim exposta a questão, em todos os seus aspectos relevantes, passarei a formular as considerações que constituirão as premissas da conclusão de meu voto.

1. A jurisprudência aludida não formulou um direito costumeiro; no próprio caso ora em julgamento em grau de embargos, a Segunda Turma, por três votos contra dois, em 3 de abril de 1970, reconheceu que a Lei n.º 4.686, de 1965, não tinha efeito retroativo.

2. Constitui característica das leis interpretativas alterar uma jurisprudência que tende a se afirmar, como se vê neste trecho de Paul Roubier: "Em conclusão, um dos aspectos mais freqüentes da lei de interpretação no direito moderno é essa inversão das posições tomadas pela Corte de Cassação, antes que tenham passado ao estado de direito costumeiro" (Paul Roubier. *Droit Transitoire*. 1960, folhas 259).

3. As leis autorizativas da correção monetária se inserem no amplo programa de combate gradual à inflação e em todos os casos em que a cláusula de correção monetária foi adotada, as leis respectivas ou outras a elas posteriores vedaram a aplicação retroativa.

4. Coube ao Congresso Nacional, pela Lei n.º 4.686, de 21.6.65, a iniciativa de corrigir as indesejáveis repercussões da inflação na indenização das desapropriações.

5. A Lei n.º 5.670, de 2.7.71, ao estabelecer que as leis de correção monetária não têm efeito retroativo, não destoa dos critérios de vigência uniformemente estabelecidos nessa legislação específica.

6. O princípio da não retroatividade, quando expressamente inserido na lei, vincula o intérprete ao seu comando; não existe justificativa juridicamente válida para que se reclame emenda constitucional para alterar uma jurisprudência ainda em formação, que decorreu da aplicação da lei ordinária ora interpretada.

Tudo isso posto, voto preliminarmente pela constitucionalidade da Lei número 5.670, de 2 de julho de 1971.

Quanto aos embargos, tratando de avaliação feita em 13.5.54, considero-os prejudicados, tendo em vista o art. 1.º da Lei n.º 5.670/71, que determina que a correção monetária não recairá, em qualquer caso, sobre período anterior à data em que tenha entrado em vigor a lei que a instituiu (Lei n.º 4.686, de 21.6.65).

CONFIRMAÇÃO DE VOTO

O *Sr. Ministro Luiz Gallotti* (Relator): Sr. Presidente, ouvi com o res-

peito de sempre o voto brilhante do eminente Ministro Bilac Pinto, a quem, aliás, eu havia mostrado o aditamento, que hoje li, quando S. Exa. teve a gentileza de ir ao meu gabinete para pedir-me cópia do voto que eu proferira. Eu já sabia que a convicção de S. Exa. era firme no sentido do voto que acaba de ler. Apenas não lhe conhecia os fundamentos. Por isso, peço vênia para fazer breves considerações.

S. Exa. argumentou, primeiro, que até 1966 o Supremo Tribunal se absteve, por prudente cautela, de formular o direito pretoriano de que se trata. Ora, eu já disse, no aditamento ao voto, que o Supremo Tribunal não poderia ter feito isso *ex officio*, enquanto os proprietários não pleiteassem.

Segundo, invocou S. Exa., um voto meu vencido, de dezembro de 1965, mas acontece que esse voto, de anos para cá, se transmudou de vencido em vencedor.

Citou a Lei n.º 4.686, de 1965, onde se diz que, decorrido um ano da avaliação será determinada a correção monetária. Então, isso mostra que a própria Lei n.º 4.686 não leva em conta a data de sua entrada em vigor e, sim, a data da avaliação.

Falou S. Exa., em direito costumeiro, que, *data venia*, não me parece o caso, pois é um direito apoiado na Constituição, não em costume; aludiu, também, a jurisprudência ainda em formação, o que também não me parece o caso, pois citei numerosos acórdãos de Turmas e do Pleno, vale dizer, uma jurisprudência já formada.

Mostrou S. Exa. que os anos de maior inflação foram precisamente os que antecederam a Lei n.º 4.686, de 1965, quase chegando a 100% anuais, o que tornaria irrisórias as indenizações, se desprezada, naqueles anos, a garantia constitucional da prévia e justa indenização em dinheiro. Quando a Lei Maior diz *prévia* e *justa indenização em dinheiro*, com isso está claramente afastando qualquer possibilidade de prejuízo, para o expropriado, por efeito da desvalorização da moeda.

Data venia, quer-se combater uma suposta retroatividade, apoiada na Constituição que é anterior ao fato, invocando uma lei retroativa (a de 2 de julho do corrente ano), esta, sim, duplamente contrária à Carta Magna: por ser retroativa (art. 153, § 3.º) e por ofender o princípio constitucional de que, nas desapropriações, deve ser paga prévia e justa indenização em dinheiro (art. 153, § 22).

Nem há como dizer que a Lei número 5.670, de 2.7.71, por ser interpretativa, pode retroagir e anular a jurisprudência do Supremo Tribunal.

Em reiterados acórdãos, alguns da lavra do eminente Ministro Orozimbo Nonato (p. ex., RE n.º 29.573), assentou o Supremo Tribunal que, nos sistemas como o nosso, em que a lei não pode ter efeito retroativo, é impossível dizer que a lei interpretativa tem projeção retrooperante.

Também não há como invocar, no caso, a opinião de Roubier, que, além de fixar com rigor, no seu livro em dois volumes *Les Conflits de Lois dans le Temps*, os casos em que a lei pode ser considerada interpretativa para o efeito de se lhe admitir a retroatividade, escreveu na França, onde a norma da irretroatividade, ao contrário do que ocorre no Brasil, não é princípio constitucional mas apenas preceito de lei ordinária, que outra lei ordinária pode modificar.

Data venia, mantenho o meu voto.

VOTO

O Sr. Ministro Thompson Flores: Sr. Presidente.

Está em votação, apenas, e com o *quorum* qualificado, a argüição de inconstitucionalidade da Lei n.º 5.670/71, a qual, em seu art. 1.º, assim determinou:

"Art. 1.º O cálculo da correção monetária não recairá, em qualquer caso,

sobre período anterior à data em que tenha entrado em vigor a lei que a instituiu."

Acolheu-a o eminente Relator. Repeliu-a o eminente Ministro Bilac Pinto.

Com a vênia devida, acompanho o último, convencido de que em nada conflita o diploma em questão com a Constituição, ainda quando, no rol das garantias individuais, assegura, para os casos de desapropriação, por necessidade ou utilidade pública, e mais, por interesse social, "prévia e justa indenização em dinheiro", art. 153, § 22.

Em princípio, quero acentuar que sempre dei à Lei n.º 4.686/65 aplicação imediata, fazendo projetar seus efeitos desde sua vigência.

Vários foram os votos por mim proferidos nesse sentido, em perfeita sintonia com a legislação referente à correção monetária, os quais, expressamente, assim o dispunham. Tive ensejo mesmo de enumerar em meus pronunciamentos esta orientação legislativa.

No mesmo sentido vinha votando o eminente Ministro Eloy da Rocha.

Todavia, submetida essa controvérsia ao Plenário, considerou-a diversamente, passando, desde então, a adotar a orientação do Órgão.

Dispondo, pois, a Lei n.º 5.670, como vinha entendendo, sobre os efeitos da Lei n.º 4.686, manifesto é que não poderia considerá-la inconstitucional, máxime porque, em seu art. 2.º, parágrafo único, resguardou a coisa julgada.

De outra parte, também, não percebo que tal afirmação contravenha o princípio constitucional, que assegura ao expropriado *justa* indenização.

Penso que o eminente Procurador-Geral da República, em suas judiciosas considerações neste Plenário, bem situou a questão.

Realmente.

Todo o procedimento na ação de desapropriação busca o alcance do *preço justo* a ser pago pelo expropriante.

Antes do advento da Lei n.º 4.686/65 era ele encontrado no trabalho do juiz, orientado pelos louvados. E assim ocorreu em período de inflação, como de resto bem o demonstrou o voto do eminente Ministro Bilac Pinto.

É que os louvados não perdiam de vista esse aspecto de depreciação de moeda e a sensibilidade dos juízes sempre o atendeu.

Vezes várias o próprio juiz considerava os índices para fixar o valor progressivo.

Em recurso extraordinário do qual foi Relator o eminente Ministro Eloy da Rocha, a busca do preço justo defluiu desse critério.

O Sr. Ministro Eloy da Rocha: Por isso é que a lei manda corrigir, a partir do laudo de avaliação o valor apurado.

O Sr. Ministro Luiz Gallotti (Relator): A partir do laudo é o que sustentamos.

O Sr. Ministro Oswaldo Trigueiro: Mas não diz que o laudo tem que ser anterior.

O Sr. Ministro Thompson Flores: O que o eminente Ministro Eloy da Rocha acentua é que os peritos atualizam os valores. E, como salientei, antes, os juízes os completam na sentença, chegando até a estimar seus cálculos mês a mês, segundo os índices de desvalorização da moeda...

O Sr. Ministro Oswaldo Trigueiro: O tribunal repeliu isso.

O Sr. Ministro Luiz Gallotti (Relator): V. Exa., Ministro Thompson, e o Sr. Ministro Eloy da Rocha estão coerentes, mas há muito tempo são votos vencidos. Na própria Turma, o eminente Ministro Adalício Nogueira ficou vencido, neste caso. Prevaleceu maioria ocasional. Temos, porém, evitado o abuso da correção ano a ano, de modo a incidir a correção de um ano sobre a do ano anterior, o que seria caso análogo ao dos juros compostos. Assim votamos o eminente Ministro Amaral Santos e eu. E temos sido acompanhados pelo tribunal.

O Sr. Ministro Eloy da Rocha: Trata-se, agora, de inconstitucionalidade de lei.

O Sr. Ministro Luiz Gallotti (Relator): Mas já havíamos assentado, porque tínhamos colocado a questão em face da Constituição, não ser possível que uma lei ordinária pudesse alterar nossa jurisprudência.

O Sr. Ministro Eloy da Rocha: V. Exa. assim colocou o problema, mas nem todos os consideraram por essa forma. O que a maioria entendeu é que, em face dos termos da Lei n.º..... 4.686, mesmo relativamente a período anterior à sua vigência, a correção monetária devia ser determinada a partir da avaliação, quando decorrido prazo superior a um ano.

O Sr. Ministro Luiz Gallotti (Relator): Eu, pelo menos, fui além.

O Sr. Ministro Thompson Flores: Em conclusão, Senhor Presidente se antes da Lei n.º 5.670/71 já aplicava a Lei n.º 4.686/65, a partir de sua vigência e outra coisa não dispõe aquele diploma, para mim, *data venia*, razão inexiste para considerá-la inconstitucional.

Rejeito, pois, a argüição de inconstitucionalidade.

É o meu voto.

VISTA

O Sr. Ministro Amaral Santos: Sr. Presidente, peço vista dos autos.

EXTRATO DA ATA

ERE n.º 69.304 — MG — Rel., Ministro Luiz Gallotti. Embtes., Antônio José da Rocha e outros (Adv. Hélio Bueno Brandão). Embda., Central Elétrica de Furnas S. A. (Adv., Pílade Alberto Palági) (Dec. embda. Segunda Turma, 3.4.70).

Decisão: Adiado o julgamento por haver pedido vista o Ministro Amaral Santos, depois do voto do Relator que conhecia e recebia os embargos, declarando inconstitucional a Lei n.º.... 5.670, de 2.7.71, e dos Ministros Bilac Pinto e Thompson Flores que julgavam constitucional dita lei reputando prejudicados os embargos.

Presidência do Sr. Ministro Aliomar Baleeiro. Presentes à sessão os Srs. Ministros Luiz Gallotti, Adalício Nogueira, Oswaldo Trigueiro, Eloy da Rocha, Djaci Falcão, Barros Monteiro Amaral Santos, Thompson Flores, Bilac Pinto e Antonio Neder. Procurador Geral da República, o Prof. Xavier de Albuquerquer.

VOTO

O Sr. Ministro Amaral Santos: A *Súmula* n.º 16, já alterada, rezava:

Pela demora no pagamento do preço da desapropriação não cabe indenização complementar além dos juros.

A orientação do tribunal, não obstante o preceito constitucional de que a indenização nas desapropriações deveria ser prévia e justa, se mantinha inflexível em não proporcionar alteração da quantia fixada na sentença transitada em julgado. Aliás, de acordo com os princípios processuais, essa orientação se fazia incensurável.

Mas, dada a inflação que humilhou por largo espaço de tempo a economia e as finanças nacionais, tornando insuportável a situação dos desapropriados, por isso que entre a avaliação e o pagamento do preço definhavam brutalmente os valores estabelecidos, se editou a Lei n.º 4.686/65, que introduziu no art. 26, do Decreto-lei n.º.... 3.365/41, o § 2.º, *verbis*:

"Decorrido prazo superior a um ano, a partir da avaliação, o juiz ou tribunal, antes da decisão final, determinará a correção monetária."

A primeira orientação jurisprudencial foi no sentido de que, proferida a decisão final que fixara o valor da indenização, não mais seria admissível a correção monetária. Mesmo porque a lei mandava que esta fosse ordenada antes da decisão final. Diante de uma sentença exeqüível (Código de Processo

Civil, artigo 808, § 1.º), não seria possível a alteração da indenização, em respeito aos preceitos que regem as sentenças e a coisa julgada (Código de Processo Civil, artigo 289). Pronunciei-me, descoloridamente, uma ou outra vez, nesse sentido.

Mas em breve tempo foi afastado um tal entendimento, tendo por norma o princípio de justiça. O que se fazia mister, para atender-se ao preceito constitucional da justa indenização, era que esta fosse corrigida mesmo após o trânsito em julgado da sentença na ação de desapropriação. E, por construção jurisprudencial, chegou-se a considerar decisão final, não mais aquela que não mais comportasse recurso ordinário, mas a que homologasse o cálculo na execução ou ainda aquela que determinasse a expedição dos precatórios do pagamento do preço. Relutei, mas acabei, vencido, aceitando essa conclusão, com as restrições mentais próprias de quem estudara um pouquinho de direito processual. Resultou daí que a Lei n.º 4.686/65 se estendeu a hipóteses não previstas por ela, pois que, pela construção jurisprudencial, desprezado ficou até mesmo o princípio de que a coisa julgada é intocável.

Essa a construção jurisprudencial, e com ela se alcançou uma outra: em atenção ao princípio da justa indenização, a lei concessiva da correção monetária foi aplicada com efeitos retrooperantes. E isso, de certo modo, ofendia outro princípio: o de que a lei produz efeitos para o futuro.

A Lei n.º 5.670, de 2.7.71, apenas visa a normar a aplicação da correção monetária a partir da data em que tenha entrado em vigor a lei que a instituiu, que, no concernente às desapropriações, é a de n.º 4.686/65. No mais, a jurisprudência desta eg. casa continua intacta.

Será a Lei n.º 5.670 inconstitucional?

Parece-me que não, como bem demonstrou, em sereno e brilhante voto, o eminente Ministro Bilac Pinto, caracterizando-a, na lição de Roubier, como lei interpretativa, que visa precisamente dar a inteligência que se pretendera dar à lei interpretada, inclusive a inteligência jurisprudencial que, por ser jurisprudencial, deve ater-se à lei, não extravasando-se dos seus limites.

O Sr. Ministro Luiz Gallotti (Relator): V. Exa., me permite?

A lição de Roubier é válida na França, onde o princípio da irretroatividade não é constitucional, consta apenas de lei ordinária; assim, na França, Roubier pode sustentar que uma lei interpretativa retroage. No Brasil, não, porque o princípio é constitucional.

O Sr. Ministro Amaral Santos: Mas, o princípio da coisa julgada também é e nós o violamos.

O Sr. Ministro Luiz Gallotti (Relator): Mas, isso não está em causa. Na espécie, não se invoca nem se cogita de coisa julgada.

O Sr. Ministro Amaral Santos: Como não está em causa? Os princípios constitucionais estão em causa.

Por outro lado, porque a lei estabeleça que a correção monetária se faça a partir da lei que a instituiu, o que consagra respeito ao princípio de que a lei produz efeitos para o futuro, não será por isso que o juiz não venha a atender e aplicar o princípio da justa indenização. Esta, que é declaração de valor, funda-se em fatos, que podem ser considerados provados, até pela sua notoriedade (Código Processo Civil artigo 211), e são livremente apreciados pelo juiz.

Há dois anos. Já foram requeridas as precatórias.

Não. A quem cabe a culpa? Aos próprios credores. Há dois anos que eles não tomaram providências para expedir a precatória.

O Sr. Ministro Luiz Gallotti (Relator): Mas, consta que não houve execução? O recurso extraordinário cabível (e no caso o seu cabimento era evidente, porque apoiado em copiosa jurisprudência do Supremo Tribunal) impede o trânsito em julgado, nos ter-

mos do art. 6.º, § 3.º, da Lei de Introdução.

O Sr. Ministro Amaral Santos: O recurso extraordinário não impede. Em primeiro lugar, se recorrente era Antônio José da Rocha. Não podia haver julgamento em piores condições em relação a ele, sem ofensa de princípio que proíbe a *reformatio in pejus*.

O Sr. Ministro Luiz Gallotti (Relator): Isso significa apenas que lhe era facultado executar a sentença, mas livre lhe era também aguardar a decisão do Supremo para fazê-lo. V. Exa. tem a certeza de que ele não executou a sentença?

O Sr. Ministro Amaral Santos: Eu examinei. Poderia ter executado, mas não executou. Casos há, já submetidos a este Supremo Tribunal Federal — e eu também tive um caso — em que os próprios expropriados não primaram por providenciar a presteza do andamento dos feitos e a expedição de precatórias. Aguardavam que o Estado da Guanabara desistisse da ação.

O Sr. Ministro Luiz Gallotti (Relator): Quer dizer: os culpados pelos atrasos de pagamento não são os expropriantes, são os expropriados!

O Sr. Ministro Amaral Santos: Digo eu, no meu voto: A justa indenização não ficará desamparada, pois que poderá ser assegurada por outros meios, em face de cada caso concreto, como por exemplo pela indagação e apreciação do procedimento das partes, protelando os processos ou o pagamento das indenizações, a qual das partes, cabe a responsabilidade pelo andamento moroso e pelo pagamento tardio. Casos há, já submetidos a este tribunal, em que os próprios expropriados não primaram por providenciar a presteza do andamento dos feitos e a expedição de precatórias.

O Sr. Ministro Luiz Gallotti (Relator): V. Exa., entende que recorrer para o Supremo Tribunal Federal, invocando a sua jurisprudência, é protelar?

O Sr. Ministro Amaral Santos: Não estou dizendo que é protelar, mas posso afiançar-lhe que é morosidade do credor, que interpõe recurso extraordinário e, ao mesmo tempo, não requer os precatórios. Então, ele fica três tempos com o processo no Supremo Tribunal, aqui reclamando a demora do pagamento que ele não providenciou.

O Ministro Oswaldo Trigueiro: Não conheço nenhum caso em que a União pague na pendência do recurso extraordinário. Ninguém paga.

O Sr. Ministro Amaral Santos: Se ninguém paga, é outra coisa. Não estou dizendo que a Fazenda Pública seja solícita nos pagamentos. Ao contrário, estou dizendo que ambas as partes devem ser expeditas no processo. E isso que estou dizendo é um meio de se corrigir o mal da injusta indenização. Pois bem. Não será jurídico, dando-se interpretação ao art. 10, do Decreto-lei n.º 3.365, quando paralisado o processo de desapropriação por mais de cinco anos, admitir-se a caducidade intercorrente. Nem será extraordinário determinar-se a reavaliação dos bens expropriados, no caso de injustiça flagrante. Desses e outros meios, que a experiência jurídica aconselhará, assegurarão o princípio da justa indenização, que não depende necessariamente da correção monetária para ser respeitado pelas decisões.

Assim, *data venia* do eminente Relaro, a quem rendo minhas homenagens pelo ardor e brilhantismo com que defende os pontos de vista, sempre para engrandecimento deste tribunal, acompanho o voto do eminente Ministro Bilac Pinto, no concernente à constitucionalidade da Lei n.º 5.670, sem prejuízo de, em cada caso, verificar se respeitado foi o princípio da justa indenização.

VOTO

O Sr. Ministro Barros Monteiro: Sr. Presidente, de certa feita, compareci à eg. Segunda Turma, a fim de proferir voto de desempate, numa

desapropriação que provocou larga repercussão no Estado do Rio Grande do Sul, e tive ocasião de acompanhar os votos dos eminentes Ministros Eloy da Rocha e Thompson Flores, que entendiam que a correção monetária devia ser contada a partir da lei, ressalvado, porém, ao expropriado o que se contém na *Súmula* n.º 416, atualmente alterada.

Meu voto, em linhas gerais, coincide com o do eminente Sr. Ministro Amaral Santos, rejeitando a argüição da inconstitucionalidade.

VOTO

O Sr. Ministro Djaci Falcão: Sr. Presidente, acompanho o eminente Sr. Ministro Relator, tendo em vista que as normas inseridas na Lei n.º 5.670, de 2 de julho último, na verdade afrontam o princípio constitucional da justa indenização.

Acolho, integralmente, a motivação do eminente Sr. Ministro Relator.

VOTO

O Sr. Ministro Eloy da Rocha: Sr. Presidente, o princípio da indenização prévia, na desapropriação, é antigo, inscrito em todas as Constituições, desde a do Império — art. 179, § 22. A Constituição de 1934 acrescentou a expressão "justa", que não foi reproduzida na Carta de 1937, mas reapareceu na Constituição de 1946 e nas subseqüentes. O que é novidade, a partir de 1946, é a cláusula "em dinheiro", com ressalva, nas Constituições de 1967 e de 1969, do caso de desapropriação de propriedade territorial rural — art. 157, § 1.º, e 161.

Lembro a evolução da regra constitucional, para acentuar que, a meu ver, nada há de especial na qualificação "justa indenização", na desapropriação. Qualquer indenização deve ser justa. A qualificação, que reapareceu na Constituição de 1946, não tem significado especial.

O Sr. Ministro Luiz Gallotti (Relator): Mas, quando o preceito constitucional diz "indenização prévia, em dinheiro", está excluindo inequivocamente qualquer possibilidade de prejuízo, para o expropriado, pela desvalorização da moeda.

O Sr. Ministro Eloy da Rocha: A novidade, desde a Constituição de 1946, é a cláusula "em dinheiro".

O Sr. Ministro Luiz Gallotti (Relator): E "prévia".

O Sr. Ministro Eloy da Rocha: A expressão "prévia" vem da Constituição do Império. A qualificação "justa", da regra constitucional, não confere à indenização, só por si, conceito particular. É princípio comum de direito que a indenização deve ser completa. A particularidade está, sem dúvida, nas expressões "prévia" e "em dinheiro".

O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro (Presidente): É uma ênfase do constituinte nessa matéria.

O Sr. Ministro Eloy da Rocha: Como determinar a justa indenização? A lei estabelecerá o critério para definir ou qualificar a justa indenização, na desapropriação. Com esse objetivo, a legislação sobre a desapropriação vem evoluindo e há de continuar a evoluir. Assim, a redação do art. 26 da Lei n.º 3.365, de 21.6.41, foi modificada, primeiramente, pela Lei n.º 2.786, de 21.5.56, quando mandou considerar, na indenização ao invés do valor contemporâneo do decreto de desapropriação, o contemporâneo da avaliação. A Lei n.º 4.686, de 21.6.65, já presente, na legislação brasileira, para determinadas obrigações, o instituto da correção monetária, aperfeiçoou a regra do art. 26, acrescentando-lhe o § 2.º: "§ 2.º Decorrido prazo superior a um ano, a partir da avaliação, o juiz ou Tribunal, antes da decisão final, determinará a correção monetária do valor apurado". Inovou, ao alterar o critério legal, do art. 26, segundo o qual devia ser ponderado o valor contemporâneo da avaliação.

O Sr. Ministro Oswaldo Trigueiro: Parece que não inovou. Manteve o princípio, estabelecendo a data inicial da correção.

O Sr. Ministro Luiz Gallotti (Relator): A lei acudiu a uma situação premente. Veio quando a inflação se tornou galopante.

O Sr. Ministro Eloy da Rocha: Inovou, sem dúvida, a regra jurídica, sobre a forma de fixação do valor da indenização.

O Sr. Ministro Luiz Gallotti (Relator): A regra jurídica está inscrita na própria Constituição: prévia e justa indenização em dinheiro.

O Sr. Ministro Eloy da Rocha: A Constituição consagra a regra da prévia e justa indenização em dinheiro. a Lei n.º 4.686 inovou, tanto que, antes dela, e tão-só pelo preceito constitucional, que ela regulou nesse ponto, os demais tribunais e esta Corte jamais determinaram a correção monetária da indenização.

O Sr. Ministro Luiz Gallotti (Relator): Porque as partes não pediram e os tribunais não podiam, então, conceder *ex officio* a correção monetária.

O Sr. Ministro Eloy da Rocha: Somente V. Exa. fundou. sempre, a correção monetária, na desapropriação, em princípio constitucional.

O Sr. Ministro Luiz Gallotti (Relator): Só eu, não, porque a minha opinião se tornou vencedora. No começo eu era vencido, mas depois o meu voto se tornou vencedor e ficaram vencidos apenas V. Exa. e o Ministro Thompson Flores.

O Sr. Ministro Eloy da Rocha: Não ficamos vencidos, na interpretação da regra constitucional. Ficamos vencidos, na aplicação da Lei n.º 4.686, relativamente a período anterior à sua vigência.

O Sr. Ministro Luiz Gallotti (Relator): V. Exas. se atinham à interpretação que davam à lei e nós aplicávamos a Constituição.

O Sr. Ministro Eloy da Rocha: A legalidade da correção monetária é problema universal. O professor Galeno Lacerda, em excelente trabalho profissional, de alto valor doutrinário (*Correção Monetária e Discrição dos Tribunais*), assinala a complexidade do problema, refere a experiência e a doutrina de outros países e sustenta o princípio geral de legalidade da correção monetária.

O Sr. Ministro Luiz Gallotti (Relator): Isso quanto à correção monetária em geral. Aqui estamos tratando de um caso de correção monetária, o relativo às desapropriações, único em que ela decorre da própria Constituição.

O Sr. Ministro Eloy da Rocha: Reconheço o valor do argumento de V. Exa., em face da natureza da indenização, no caso de desapropriação.

O Sr. Ministro Luiz Gallotti (Relator): Nada poderia tornar mais forçosa a correção monetária do que as palavras "prévia e justa indenização em dinheiro", constantes do mandamento constitucional, auto-executável, segundo a lição de Rui Barbosa, que citei. Essas palavras não excluem claramente qualquer possibilidade de prejuízo, para o expropriado, em decorrência da desvalorização da moeda?

O Sr. Ministro Oswaldo Trigueiro: Quando há possibilidade de prejuízo, a Constituição impõe a correção monetária, como o fez no art. 161.

O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro (Presidente): Como eu tenho voto, por se tratar de matéria constitucional, permitam uma pequena intervenção. Acho que é princípio fundamental da Constituição o de que o cidadão só está obrigado a dois sacrifícios: o da vida, pelo serviço militar, que pode ser remunerado ou não, e o do imposto, dentro das limitações que a Constituição estabelece. Fora disso, a Constituição não quer que ninguém pague por todos ou outros cidadãos. Se alguém tem que sofrer uma perda em seu patrimônio, porque necessário ao interesse da coletividade, tem que ser

compensado, receber um valor correspondente ao restabelecimento daquela expressão econômica que lhe foi tirada no interesse de todos. Estes, os outros concidadãos, pagam a indenização.

Isso, afinal, é uma evolução do direito, porque, nas guerras do passado, aquele que perdia a casa, o gado, as terras, por ato do inimigo, não era considerado titular de nenhum direito contra a Nação. A partir da guerra de 1914, passou a ser princípio expresso que quem sofre por ato do inimigo não sofre por si próprio, porque esse inimigo visava a coletividade, e esta deve recompor o seu patrimônio.

Eu não sou obrigado a dar à Nação mais do que o imposto. Como já passei da idade, nem o serviço militar. Posso dar conselho em tempo de guerra. Mais nada.

Pois bem: se a Nação tirar-me uma coisa que eu só possa restabelecer por outra correspondente à expressão da moeda atual, ela me deve pagar aquilo que na moeda atual represente a possibilidade de restauração do meu patrimônio. Eu considero o caso como uma equação: a+b+c é igual, digamos, a *p*. Se tirarmos um dos elementos do primeiro termo da equação, será preciso colocar um elemento igual, do contrário a equação se rompe. De acordo?

O Sr. Ministro Eloy da Rocha: Estou de acordo com as premissas, com as considerações gerais. Entendo, porém, que a lei deve regular e regula a atualização do valor do bem desapropriado. O direito de propriedade que a Constituição assegura, está sendo atingido hoje, em razão da inflação, não só pela desapropriação. Dívidas, concernentes ao preço da propriedade, ficaram, na ausência de lei, sem correção monetária. Veja V. Exa.: alienantes de imóveis, como institutos de previdência social, estão recebendo preço vil da propriedade, sem correção monetária. Que sentido tem, agora, o preço convencionado?

O Sr. Ministro Luiz Gallotti (Relator): Aí não se trata de desapropriação, compulsória, mas de venda de imóveis, voluntária. A Constituição não cuida desta, mas daquela.

O Sr. Ministro Eloy da Rocha: Não se trata, então, de desapropriação, nem da respectiva indenização, mas, ainda assim, do direito de propriedade, que a Constituição garante.

O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro (Presidente): Os institutos venderam depois da inflação, que começou em 42, suavemente, e que, a partir de 58, sobretudo, tomou um ritmo mais violento. Venderam porque quiseram vendor, depois da inflação. Venderam até em caráter alimentar. Queriam proteger certas camadas de militares, servidores públicos, miseráveis, proletários. Então teríamos que modificar um contrato, talvez alegando a velha cláusula *rebus sic stantibus*, porque se trata de um contrato de prestações sucessivas. Foi um ato de vontade.

O Sr. Ministro Luiz Gallotti (Relator): Venda voluntária de imóvel é diferente. Estamos tratando de desapropriação, que é compulsória. Somente desta cuida a Constituição.

O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro (Presidente): O instituto, a meu ver, não podia invocar isso que Brasília, porque vendeu, sabendo que estava diante de um processo inflacionário galopante. Em 1960, fundou-se a cidade. Os apartamentos passaram a ser vendidos em 63 em diante. A inflação, de 63 para 64, estava no ápice, no seu furor maior. A hipótese, portanto, a meu ver, não pode ser equiparada a esta que estamos decidindo neste momento, *data venia*.

O Sr. Ministro Eloy da Rocha: Certamente, não confundo compra e venda com desapropriação.

O Sr. Ministro Luiz Gallotti (Relator): Sei que V. Exa. não confunde. Apenas lembro que estamos tratando de desapropriação, e V. Exa. traz para confronto um caso de venda voluntária.

O Sr. Ministro Eloy da Rocha: As

considerações gerais do eminente Presidente sugeriram-me a referência ao efeito, na compra e venda, da inflação, que não é imputável ao proprietário.

O Sr. Ministro Luiz Gallotti (Relator): V. Exa., *data venia*, havia citado brilhante trabalho do eminente professor Galeno Lacerda sobre a correção monetária *em geral*, quando estamos tratando apenas, da correção monetária nas desapropriações, que é tema constitucional.

O Sr. Ministro Eloy da Rocha: Penso que não me afastei dos termos da controvérsia, ao afirmar, no caso de desapropriação, o princípio de legalidade da correção monetária. Vou concluir o meu voto. Eu não conseguiria convercer V. Exa.

O Sr. Ministro Luiz Gallotti (Relator): V. Exa., agora já é vencedor. Cabe-nos apenas o prazer de ouvir a fundamentação do voto de V. Exa., brilhante como sempre.

O Sr. Ministro Eloy da Rocha: No acórdão embargado, de que foi relator, mencionei que a legislação que, nos últimos anos, instituiu, para determinadas dívidas, a começar pelos débitos fiscais, correção monetária, nunca a estabeleceu retroativamente. E afirmei que o art. 26, § 2.º, da Lei n.º 3.365, com a redação da Lei n.º 4.686, de 21.6.65, constituiu regulação do princípio constitucional da "prévia e justa indenização em dinheiro", do artigo 146, § 16, da Constituição de 1946. Correspondera ao mesmo propósito o art. 26, *caput*, com a redação da Lei n.º 2.786, de 21.5.56. Contudo, a regra que disciplina, na desapropriação, a correção monetária, somente incide a partir do momento em que passa a vigorar a lei, não para o passado.

Editada a Lei n.º 4.686, de 21.6.65, manifestou-se discrepância, na aplicação da nova regra, sobre a possibilidade de compreender, ou não, período anterior à sua vigência. A orientação que, ao fim, passou a prevalecer, resultou de interpretação da Lei n.º.... 4.686. Ao que me parece, no Supremo Tribunal Federal, com exceção do eminente Ministro Luiz Gallotti, não se tirou do princípio constitucional, diretamente, a orientação vencedora.

O entendimento que, de início, foi adotado por muitos Juízes desta Corte, na aplicação da Lei n.º 4.686, foi, agora, consagrado, explicitamente, no artigo 1.º da Lei n.º 5.670, de 2.7.71: "O cálculo da correção monetária não recairá, em qualquer caso, sobre período anterior à data em que tenha entrado em vigor a lei que a instituiu". Fui o último a ceder à interpretação que se tornou vencedora no Supremo Tribunal Federal. Não encontro razão para declarar inconstitucional a nova lei. Assinalo que o art. 2.º da Lei n.º 5.670 ressalva, expressamente, os casos julgados.

VOTO

O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro (Presidente): Em diversos recursos, nas Turmas em que funcionei, sempre considerei que ess aLei n.º 4.686 alcançava as situações anteriores, a partir da avaliação.

O Sr. Ministro Amaral Santos: A princípio V. Exa. era contrário. Há acórdão de V. Exa. em que não admitia aplicação da correção monetária, havendo coisa julgada.

O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro (Presidente): Parece que há um equívoco, mas, se por acaso aconteceu, eu estava errado. Não foi a primeira vez que errei e afirmo a V. Exa. que, se tiver vida e saúde, continuarei errando de longe em longe, porque não tenho o dom da infalibilidade.

O Sr. Ministro Amaral Santos: Eu estava revendo todos os acórdãos publicados na *Revista Trimestral* e deparei com esse caso, para estupefação minha.

O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro (Presidente): Deve haver um equívoco, e vou dizer a V. Exa. porque....

O *Sr. Ministro Amaral Santos*: Eu também, a princípio, contava dessa forma, mas no fim fui vencido, achei que não podia mais afastar-me da orientação do Supremo Tribunal.

O *Sr. Ministro Aliomar Baleeiro* (Presidente): Este assunto da correção monetária me preocupou muito antes de pensar em ser juiz. Há muitos anos, na Câmara Federal, ainda quando esta funcionava no Rio de Janeiro, o Ministro Bilac Pinto e eu nos preocupávamos com isso, em virtude dos problemas dos empréstimos públicos indexados. A situação do País era dramática, em certa época, e pensávamos que talvez fosse útil ao Tesouro Nacional lançar mão dos empréstimos indexados. A matéria tinha sido estudada no Brasil, não sob o ponto de vista dos empréstimos, pelo professor Arnoldo Wald. Nessa ocasião, não só a França lançou empréstimos indexados — eu próprio vi o lançamento de um deles em Paris — senão que uma das revistas sobre economia, também, na França, dedicou um número todo ao assunto, com estudos das maiores celebridades quer em direito, quer em economia política. De sorte que tenho idéia formada sobre isso há muito tempo. Acho que mesmo nas obrigações *ex delito* nós deveríamos, em todos os casos de responsabilidade civil não contratual, admitir a correção monetária. Ora, já enunciei aqui o meu ponto de vista de que a Nação só me pode exigir dois sacrifícios: o do imposto e o do serviço militar. Fora disso, deve indenizar todos os males que suscitar ou que forem dirigidos contra ela e eu sofrer as conseqüências.

Assisti, por outro lado, a elaboração da Constituição de 46. Já me manifestei, por escrito, sobre esas matéria, há mais de 20 anos. 90% dos membros da Constituinte eram proprietários. A *ratio juris* era defender a propriedade, ou pela propriedade em si, ou porque não se podia impor, pelo princípio da igualdade, sacrifício maior do que esses dois a que já me referi.

Por essas razões, acho que a matéria é de ordem constitucional. O constituinte quis dar a mais absoluta ênfase ao princípio, segundo o qual a indenização deve ser uma recomposição do valor, no pagamento de determinada quantia fixada no tempo e que perdeu sua expressão monetária.

Acompanho o Relator.

QUESTÃO DE ORDEM

O *Sr. Ministro Luiz Gallotti* (Relator): Sr. Presidente, pela ordem.

Se, com o voto do eminente Ministro Adalício Nogueira, que está ausente, fosse possível atingir seis votos pela inconstitucionalidade, seria o caso, conforme o regimento interno, de convocar S. Exa., mesmo estando licenciado. Mas isso não ocorre, porque pela inconstitucionalidade votaram apenas quatro Ministros. Assim, seria inútil a convocação.

EXTRATO DA ATA

ERE n.º 69.304 — MG — Rel., Ministro Luiz Gallotti. Embtes., Antônio José da Rocha e outros (Adv., Hélio Bueno Brandão). Embda., Central Elétrica de Furnas S.A. (Adv., Pílade Alberto Palági) (Dec. embda. Segunda Turma, 3.4.70).

Decisão: Julgados prejudicados os embargos, não tendo alcançado *quorum* a pretendida declaração de inconstitucionalidade; vencidos o Relator e os Ministros Djaci Falcão, Oswaldo Trigueiro e Aliomar Baleeiro (Presidente).

Presidência do Sr. Ministro Aliomar Baleeiro. Presentes à sessão os Senhores Ministros Luiz Gallotti, Adalício Nogueira, Oswaldo Trigueiro, Eloy da Rocha, Djaci Falcão, Barros Monteiro, Amaral Santos, Thompson Flores, Bilac Pinto e Antonio Neder. Procurador-Geral da República, o Prof. Xavier de Albuquerque. Licenciado o Sr. Ministro Adalício Nogueira.