DESAPROPRIAÇÃO — INDENIZAÇÃO FIXADA COM BASE NO IMPÔSTO PREDIAL — O MÁXIMO LEGAL E AS LEIS SÔBRE ESTABILIZAÇÃO DE ALUGUERES — HONORÁRIOS DE ADVOGADO

— *Interpretação do art. 27, parág. único, do Decreto-lei n.º 3.365, de 21-6-1941.*

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Prefeitura do Distrito Federal *versus* Augusto de Faria Fonseca

Recurso extraordinário n.º 7.913 — Relator: Sr. Ministro LAUDO DE CAMARGO

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de recurso extraordinário n.º 7.913, do Distrito Federal, em que são: recorrente, a Prefeitura do Distrito Federal, e recorrida, D. Augusta de Faria Fonseca, acorda o Supremo Tribunal Federal, pela Primeira Turma, em conhecer do recurso e lhe negar provimento, nos têrmos das notas juntas, pagas pela recorrente as custas.

Rio, 27 de julho de 1944. — *Laudo de Camargo*, Presidente e Relator do acórdão.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Filadelfo Azevedo — Em 29 de janeiro de 1943, a Prefeitura do Distrito Federal iniciou desapropriação do prédio da rua São Pedro

---

COMENTÁRIO

DESAPROPRIAÇÃO E INDENIZAÇÃO

1. Com a praxe instituída no Supremo Tribunal Federal de reportar-se o acórdão às notas taquigráficas dos votos proferidos, eximiram-se os relatores da sua redação. Mas outro encargo lhes adveio, para maior autoridade dos julgados, qual seja o de dar aos votos feição mais ampla e compreensiva. Em verdade, a posi-

n.º 80, oferecendo o máximo legal para a indenização, isto é Cr$ 385.440,00, correspondente a vinte vêzes o valor locativo do ano de 1939, anterior ao do decreto de desapropriação.

A proprietária, D. Joana Augusta de Faria Fonseca, impugnou a oferta, pretendendo Cr$ 480.000,00, correspondente a 20 vêzes a renda líquida, eis que os impostos passaram a cargo do locatário, pela escritura de 7 de julho de 1942, feita a comunicação à Secretaria de Finanças no prazo legal e invocando vários precedentes judiciais.

A Prefeitura depositou o preço oferecido em apólices federais, e foi imitida na posse do imóvel; o perito designado apresentou o laudo, bem como o assistente técnico da expropriada, e a audiência se realizou, onde o Juiz decidiu, aceitando a oferta, porque dos autos se apurava não ter a ré comunicado à autora o aumento de renda em 1939, pois a cláusula de transferência de ônus tributário ao inquilino teria de ser atendida para, sôbre seu valor acrescido, recair também o lançamento do impôsto.

Houve apelação, em cujas razões se aludia ao enriquecimento da autora, à valorização crescente de imóveis bem situados, e às demais circunstâncias previstas no art. 27, Lei n.º 3.365; quanto à observação da sentença sôbre o lançamento, a apelante acentuou que, em 1938, já o aluguel era pago na razão de Cr$ 1.800,00 e, em 1943, continuou o mesmo, a despeito da comunicação, comprovada, de 1942, entretanto, se omissão houvera, aos fiscais da municipalidade caberia fazer a verificação de obrigação que, em rigor, caberia antes ao arrendatário, nos têrmos do parágrafo único do art. 8.º do regulamento aprovado pelo Decreto n.º 157, de 1937.

Assim, houve falha dos serviços da Prefeitura, tanto que um oficial de justiça apurou logo os alugueres de Cr$ 1.800,00, e Cr$ 1.200,00, respectivamente pagos pela loja e pelo sobrado; por tudo isso, pedia o acréscimo de Cr$ 52.560,00, embora a autora viesse a ter um grande lucro com o terreno, objetivo que não devia ser o do Estado.

Respondeu a Prefeitura, mostrando a tradição do nosso direito, com a dedução do impôsto dos lançamentos fiscais.

O Tribunal de Apelação, por sua Quinta Câmara, anuiu ao pedido de acréscimo, atendendo ainda à situação do prédio e ao valor da revenda esperada, o que tornaria a cifra ainda aquém da realidade.

A Prefeitura interpôs, então, recurso extraordinário com fundamento na letra *a*, n.º III, do art. 101 da Constituição Federal, por ofensa ao parágrafo único do art. 27 do Decreto n.º 3.365, de 1941, aludindo ainda a acórdão da Segunda Câmara desta Côrte.

ção de suprema instância judiciária impõe ao Tribunal a tarefa de traçar aos demais órgãos judicantes, aos estudiosos e intérpretes do direito, as linhas mestras de conduta, ante os múltiplos e complexos problemas que a aplicação da lei suscita.

Estas diretrizes os intérpretes vão buscar antes nas razões de decidir, nos motivos que inspiram os julgados, que nas suas conclusões. Por isto é que os arestos de Tribunais dêste porte são vazados em linguagem peculiar e obedecem a uma técnica diferente da observada nos demais. Como decidem sem contraste as questões mais relevantes, os seus julgados, mais que quaisquer outros, não devem limitar-se a impor uma conclusão, mas conven-

Nas razões, acentuou, ainda, a falta de oportuna comunicação do aumento de renda, responsável pelo prejuízo da própria autora, além de que o valor a prevalecer é o da época da desapropriação, segundo a opinião de Seabra Fagundes.

Respondeu a expropriada, ajuntando documentos, reproduzindo seus argumentos, e fazendo confronto com o aresto relativo a terreno pretendido pela Central do Brasil para seus serviços; seu prédio ainda está intato e dando à Prefeitura a renda de 3.000,00, ainda em outubro de 1943, sem que haja necessidade de sua demolição imediata, deixando, ademais, de acertar ela sua última comunicação.

Sôbre o recurso, assim se pronunciou a Procuradoria Geral da República:

"O recurso é de manifesta procedência.

O ilustre patrono da Prefeitura recorrente deixou cabalmente demonstrado que houve ofensa ao art. 27, parágrafo único, do Decreto-lei n.º 3.365, de 21 de junho de 1941, com admitir-se indenização superior ao máximo previsto nesse dispositivo (fls. 90 e 95).

Além da alínea *a* do art. 101, n.º III, da Constituição, serve também de apoio ao recurso a alínea *d*, pois a recorrente aponta acórdão divergente do Egrégio Supremo Tribunal Federal (fls. 116 e 112-43).

É certo que a recorrente só invocou a alínea *a* (fls. 115).

Mas o Egrégio Tribunal já assentou que se deve conhecer do recurso extraordinário com fundamento outro que não o indicado, quando o fundamento omitido ressalta da discussão (p. ex., acórdão no *Arquivo Judiciário*, vol. 7, pág. 100).

Não procede a impugnação de ordem constitucional que se tenta opor ao critério do citado art. 27, único.

Se ela jamais prevaleceu, em nossa jurisprudência, em face das Constituições anteriores, muito menos poderá prevalecer em face da atual, que, referindo-se ao direito de propriedade (art. 122, n.º 14), terminantemente declara: *"O seu conteúdo e os seus limites serão os definidos nas leis que lhe regularem o exercício"*.

Pelo exposto, opinamos que o Egrégio Tribunal conheça do recurso e lhe dê provimento, a fim de restaurar a jurídica sentença de fls. 72 v.

Distrito Federal, 30 de maio de 1944. — *Luiz Gallotti*, Procurador da República.

De acôrdo. — *Gabriel de R. Passos.*

---

cer, não só os tribunais e juízes inferiores, mas também os jurisdicionados, da excelência das razões da decisão. Também o legislador precisa conhecer êstes motivos, a fim de corrigir, em tempo, os defeitos e as lacunas da lei.

2. Com a ausência de acórdãos redigidos nos moldes tradicionais, é nos votos dos que mais detidamente compulsam os autos, os relatores e revisores, que se vai buscar a razão de ser do julgado. É pela vitória ou repúdio das teses por êles expostas que, em regra, se afere o que constitui realmente a decisão do Tribunal.

A êste dever não se furtam os ilustres Ministros, especialmente o Ministro Filadelfo Azevedo. Dotado de inteligência e de

VOTO

O Sr. Ministro Filadelfo Azevedo — Embora já tenha votado algumas vêzes em casos análogos, a circunstância de relatar ou rever um feito sôbre desapropriação enseja direta exposição com o fito de situar o problema dentro da orientação geral, que me tracei, já aplicada em vários materiais conexos.

Assim, se, por um lado, amplio ao máximo a responsabilidade civil, a ponto de chegar ao risco, em frente ao poder público, por outro, limito razoàvelmente a quantidade da reparação, atendendo às causas e aos fins, quer se trate do Estado, quer de particular, quando obrigados a compor danos e prejuízos.

No tocante à agravação da responsabilidade estatal, situei-a no terreno da assistência social, como órgão redistribuidor de vantagens e perdas, a buscar um verdadeiro reequilíbrio de posições (Apelação Cível n.º 7.264, *in Revista Forense*, vol. 97, págs. 663) cuja solução completa, por um plano universal, não deve estar muito distante da realidade.

Qual será, porém, a influência dessas idéias gerais, a propósito do problema particular da desapropriação?

Dissecar o que na propriedade deve caber ao indivíduo, seu titular, da parte que melhor, ou, antes, deve tocar à coletividade, envolvendo a participação anônima de tôdos os que concorrem para o fomento da riqueza geral.

Discernir, em suma, a valorização normal, comum, da propriedade, reservada em apanágio de quem a exerce de boa-fé, de que represente, de fato, contribuição social e que, se atribuída exclusivamente àquele, envolveria um processo de enriquecimento sem causa.

Êsse deslinde já vem de longe, embora só ùltimamente a propriedade, como outras grandes instituições, inclusive a família, apresente mais visíveis as conseqüências de uma reação que, como sói acontecer pela oposição de contrastes, chega a se mostrar, às vêzes, mais forte do que a ação.

A tendência acentuada nos grandes países, após a primeira grande guerra, começou a refletir sensìvelmente entre nós, com as ameaças e ofensas à solidez do direito de propriedade cujo absolutismo menos poderia ser imputado aos romanos, perfeitamente capacitados de um conceito de equilíbrio, como se vê em Scialoja Ihering, e tantos outros, do que ao regime da Média Idade, que a revolução individualista, algo paradoxalmente, acrisolou.

Ainda sob o império do texto básico e redundante de 1891, se teve de tolerar a limitação do exercício das faculdades dominicais, começando por ensejar-se a admissibilidade de intervenção do Estado para afligir a liberdade contratual, no que interessasse a artigos de primeira necessidade e à própria locação de prédios residenciais; de 1925 é, por exemplo, o parecer do emi-

---

capacidade de trabalho invulgares, tem contribuído, através de votos magistrais, para a elevação dos debates no Egrégio Tribunal a um nível poucas vêzes atingido. Sôbre vários assuntos discorreu de forma exaustiva, demonstrando possuir um cabedal extraordinário, para cuja sedimentação muito contribuiu o longo tirocínio da cátedra e da advocacia. Não se limita S. Excia. a relatar e votar. Reporta-se ao direito anterior, ao direito comparado, à jurisprudência e à doutrina, com tal cópia de elementos, que o leitor mais desprevenido fica desde logo habilitado a tomar posição em face dos problemas em foco. Procura, ainda, auscultar as

nente Francisco Campos, a propósito da revogação das leis de inquilinato (*Direito Constitucional*, Rio, 1942, págs. 111).

Para permitir maior parcela de economia dirigida, se fêz emenda constitucional às diretrizes de dosagem cada vez mais forte de ônus coletivo, nas manifestações do domínio.

Não apenas razões de segurança e higiene limitavam transações sôbre certos bens, mas ainda as de caráter econômico que, orientadas pelo poder público, entre nós culminaram na política cafeeira, vindo afinal o Poder Judiciário a aceitar a chamada cota de sacrifício que, se na aparência lembrava o confisco puro e simples, tinha a justificá-la a afirmação oficiosa de que, em verdade e indiretamente, importaria em aumento do preço da mercadoria, envolvendo cabal indenização do que parecia tomado sem contrapartida. (*Arquivo Judiciário*, vol. 40, págs. 385 e 484, e 41, págs. 3 e 81; *Revista de Direito*, vol. 123, pág. 196; *Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal*, 1936, vol. 27, págs. 420 e 448, etc.).

No terreno do açúcar se chegou a estabelecer o sistema de vasos comunicantes fechados, em tôrno de rígida aplicação da Lei de Lavoisier, ninguém podendo entrar no círculo produtor sem encontrar brecha nos limites quantitativamente prefixados.

O carvão, o petróleo, a borracha e tantos outros artigos vitais se incluíram em regime de prático monopólio do Estado para a distribuição e venda, a preço fixo, e ainda agora a própria mobilização de guerra atinge a indústria têxtil, desmentindo até o *nome ad factum cogi potest*, com o delito de deserção.

Em relação a gêneros de primeira necessidade, cujo catálogo dia a dia se amplia, a intervenção penetrou mais fundo, desafiando até o auxílio penal, para prestígio das restrições de domínio; de há muito se legitimara, aliás, o estabelecimento do Comissariado, salvo os abusos (Jurisprudência *in Diário da Justiça*, vol. 5, pág. 690), a adoção de tabelas (Osvaldo Aranha Bandeira de Melo, *Revista Forense*, vol. 86, pág. 321) e outras restrições (Temístocles Cavalcanti, *Direito Administrativo*, 1942, vol. 1.º, págs. 529 e segs.)

No tocante ao uso da propriedade imobiliária algo se tirou do proprietário em favor do inquilino, com atividade mercantil ou industrial, e, segundo observação anterior, à ação, que tanto abuso ensejara, se seguiu excessiva reação, de que os próprios tribunais não se puderam afastar, avançando soluções, nem sempre previstas na lei ou, quiçá, com ela contraditórias.

Sob a finalidade de proteção do patrimônio histórico foi o domínio ainda vulnerado, admitindo-se que o tombamento de imóveis de propriedade pri-

---

tendências e os possíveis desdobramentos da matéria, no campo jurídico, econômico ou sociológico.

Constituem, pois, alguns de seus votos, manancial precioso para todos quantos cuidam de aplicar ou de formular os textos de lei.

À crítica judiciária S. Excia. quase não deixa margem para elucubrações. Como a preconizava Clóvis Beviláqua,[1] porém, é

---

1 "A função da crítica deve ser mais construtiva do que negativa; ela encara o julgado como tentativa honesta de realizar o direito; por isso lhe dará apoio quando entender que colheu, na árvore jurídica, o pomo de ouro da verdade; desdobrará idéias em tôrno das que êle agita, quando lhe parecer útil ao progresso jurídico essa explanação mais larga ou mais aprofundada dos princípios em jôgo; mas não hesitará em contrapor as suas convicções científicas, e os seus princípios a opiniões e afirmações contrárias" (*Revista de Crítica Judiciária*, n.º 1, pág. 5).

vada se realize sem qualquer compensação, a despeito do prejuízo permanente, que seu titular sofrerá incontestàvelmente em benefício de todos (Sentença e razões do Procurador Plínio Travassos, *in Rev. Forense*, vol. 82, pág. 391, e acórdão do Supremo Tribunal, com o brilhante debate travado em plenário — *in Arquivo Judiciário*, vol. 64, pág. 252); todavia, não excluiria eu eventual e razoável compensação, pela menor valia imposta, segundo ressalvou a própria Conferência de Direito Comparado, reunida em Haia em 1937 (*Revista Forense*, vol. 93, pág. 202).

Considerou-se ainda muito bem que não deveria um só lucrar com a descoberta, no subsolo, de riquezas, pelas quais o dono nada pagara, nem se esforçara, a pretexto da extensão metafísica de que não passava de mero preconceito; sòmente nascia um novo bem utilizável, que à coletividade devia, de preferência, tocar.

Proclamou-se, portanto, a autonomia das minas, como a das quedas d'água e se ampliou a velha servidão pública das praias e margens fluviais de relêvo, em bem de interêsses gerais; as próprias florestas sofreram limitações, quando se reconheceu a função importante, que exercem na propulsão econômica de um país.

Mas, não é tudo: abriu-se combate contra o ocioso proprietário, revivendo-se, aliás, velhas providências conhecidas de Roma e do primitivo Portugal para coibir o abuso de latifundiário, conservando egoìsticamente a terra, assim, alheio ao desenvolvimento de riquezas, como já tive oportunidade de acentuar (*Destinação do imóvel*, Ric, 1932, págs. 19 e segs.).

O eminente professor Hector Lafaille, no primeiro tomo, que acaba de vir à luz, de seu monumental *Derecho Civil*, verbera o atraso da legislação argentina, citando exemplos, antigos e atuais, de fomento ao dever social de fecundação da terra, hoje prestigiado sob os mais contraditórios regimes, na Rússia, no México e na Espanha, como na Polônia e na Hungria, em face das Constituições de Portugal, Cuba, Tcheco-Eslováquia e Uruguai, como perante a própria doutrina da Igreja a que o mestre preste obediência: "Este (art.t 2.510 do Código Civil argentino) és uno de los Cánones mas antisociales del sistema y donde se pone manifesto con la major evidencia su desapego por el interés de la colectividad. (Buenos Aires, 1942, vol. 3, pág. 378)."

Por isso, nas cidades logo chegaram os pesados impostos progressivos, em função da importância dos locais, para coagir ao aproveitamento de terrenos vagos; nos campos exacerbou-se o velho usucapião, facilitando-se o implemento de requisitos, em prol do direito de explorador nacional de pequenas glebas, pois São Tomás já considerava como obrigação primordial de proprietário o não deixar improdutivos os bens.

---

sempre possível exercê-la, quando se tem o firme e único propósito de colaborar na obra ingente e inexaurível de fazer justiça.

3. A despeito, pois, do que foi dito no acórdão supra sôbre a indenização devida nos casos de desapropriação por utilidade pública, ante o dissídio jurisprudencial em tôrno do assunto, permito-me comentar a conclusão a que chegou o ilustre Relator.

Para S. Excia., os limites fixados no parágrafo único do Decreto-lei n.º 3.365, de 21-8-41, devem ser observados porque não ferem os preceitos constitucionais. Ressalva, entretanto, a verificação de circunstâncias supervenientes, qual a de veto absoluto

Todo êsse percurso foi entre nós alcançado com energia e rapidez, à custa da modificação de conceitos, que a revolução de 1930 provocou e as Constituições de 1934 e 1937 acentuaram, podendo apreciar-se, nos comentários lúcidos de Pontes de Miranda (*Comentários à Const.* de 1934, vol. 2, pág. 341, e de 1937, vol. 3, págs. 81-4), o sentido dos novos textos e seu confronto entre si e com os similares vigentes no mundo atual; a despeito da brilhante e vigorosa impugnação de Soriano Neto (*As novas leis de desapropriação em face de princípios fundamentais de direito civil e constitucional*, Bahia, 1934, e separata da *Revista da Faculdade de Direito da Bahia*, vol. 18, pág. 83); a propósito da cota de sacrifício de café, aquêle tratadista teceu comentários em tôrno do espírito, com que os juízes devem encarar os conceitos básicos, já bem distantes das fórmulas norte-americanas, onde, apesar de tudo, análoga inversão de valores se vem processando, com grande nitidez, nos últimos têrmos (assim, a propósito da fixação de preços de venda e de locação, *American Bar Association Journal*, 1944, págs. 282-7).

É certo que ainda não foi possível chegar-se a um grau razoável de justiça distributiva; assim, se o proprietário não pode aumentar a renda de seus prédios, se o produtor de certas utilidades está tolhido e obrigado a trabalhar sem lucro e até com prejuízo, se o pequeno varejista vive sob a ameaça constante do Tribunal de Segurança, observam-se, no entanto, os impudentes ganhos de intermediários de tôda espécie, que, sem esfôrço, nem inteligência, e, às vêzes, até sem capital, podem ajuntar fortunas imensas e rapidíssimas com os preços astronômicos e artificiais de apartamentos, bens, jóias ou comissões ocultas.

O Estado procura, então, os processos indiretos de taxação e confisco do excesso, mas a luta continua indefinidamente entre os meios de coerção e os propósitos de evasão, em todos os tempos e em tôdas as plagas; à captação dos lucros extraordinários se seguirá, por exemplo, a lei que ponha um paradeiro à proliferação de bancos, segundo já foi oficialmente anunciado.

Por isso mesmo, o conceito de indenização tem de sofrer, por fôrça, séria modificação para se estender em cumprimento, embora se restringindo em profundidade. A propósito da responsabilidade do Estado por motins, sustentei, já disse, a teoria do risco, de modo a generalizar a indenização dos prejuízos, ainda que oriundos de fortuito, como fórmula compensadora e de repartição de danos pela coletividade, que o próprio plano Beveridge procura realizar com caráter universal, em todos os planos de assistência (apelação cit., *in Direito*, vol. 22, pág. 241).

Mas, se tal extensão do conceito exige, segundo eterna fórmula, retração oposta na sua compreensão, e, até na esfera dos atos ilícitos, do dano culposo, se terá de considerar anacrônica a velha fórmula de que a indenização deve ser a mais ampla possível.

---

ao aumento de alugueres. No caso de procrastinação na execução do ato expropriatório, entende também que os limites devem ser transpostos, mas "à custa, aí sim, da declaração de inconstitucionalidade do art. 26 da citada lei".[2]

Neste caso, S. Excia. entende que o critério legal deve ser emendado; ao máximo, quando fôr caso, se deve adicionar 10%.

Afirma, em última análise, que os decretos-leis ns. 4.598, de 20-8-42, e 5.169, de 4-1-43, leis temporárias referentes à locação

2 Na ap. cív. n.º 8.436, no rec. ext. n.º 8.000 (*D. J.* de 21-12-44 e de 21-11-44), em sendo relator, assim também concluiu o Sr. Ministro Filadelfo Azevedo.

Ao contrário, e por mais paradoxal que pareça, o dano não é objetivo, fixo, imutável, mas oferece gradação, em tôrno da responsabilidade, por injunções da própria amplitude, que sua reparabilidade vai alcançando — aplausos, assim, tem recebido, até no estrangeiro, como o do professor Cordeiro Álvarez, de Córdoba, na recente Conferência Internacional de Advogados, a fórmula do anteprojeto de Código de Obrigações, sugerida pelo eminente Orozimbo Nonato, em aproximação a princípios inscritos do Código Suíço de Obrigações, art. 43 (Andreas Von Thur, *Partie générale du Code fédéral des Obligations*, Lausanne, 1933, vol. 1, pág. 87; Fune, *Cod. féd. des obligations*, 1938, pág. 41):

> "Art. 172. O juiz fixará a indenização, de acôrdo com a gravidade da culpa, consideradas as circunstâncias do caso."

Reparação não é apenas medida exata, rigorosa e precisa, antes, se liga a apreciações em tôrno do fato gerador e de seu agente, a que nem a teoria clássica, transplantada para o Código Civil brasileiro, como para os demais, pôde escapar, dependente da influência de elementos subjetivos, a propósito, *v. g.*, de lucros cessantes, previstos ou previsíveis (Clóvis Beviláqua, Comentários ao art. 1.059 do Código Civil; Mazeau e Mazeau mostram quão incrível é, na prática, a influência da culpa para a fixação do dano (*Responsabilité civile*, § 234) e Savatier diz: "Il est vain de soutenir que la fixation des dommages ne doit, en aucun cas, dependre de la culpabilité plus ou moins lourde du defendeur" (*Resp. civile*, § 610)."

Aliás, o texto da Constituição vigente, relativo à desapropriação, suprimiu o adjetivo *justo*, que agora não pode ser tido apenas como redundante, eis que antes servira exatamente para exacerbar cálculos e combater medidas, tomadas em prol do interêsse geral; demonstra-o, ainda, a influência extensiva que teve o qualificativo *amplo*, na zona da responsabilidade civil.

Serviu, pois, a expressão *justa* exatamente para alicerçar emenda do deputado V. Galliez, no sentido da abolição do velho critério fiscal, oferecida ao projeto Barros Penteado, substituído na Comissão da Câmara dos Deputados pelo do relator Augusto Viegas (*Diário do Congresso*, 30 de setembro de 1937, págs. 4.399).

Mas, não seria razoável fazer cabedal da supressão de uma palavra, por mais significativa, no texto em vigor, a propósito da soma devida pelo ato de poder; máxime quando se tratasse de bens insuscetíveis de cotação rigorosa, sujeitos à apreciação conjugada de vários elementos, de modo a afastar a rigidez de qualquer determinante, a despeito dos processos de avaliação até

---

de imóveis, sendo posteriores ao de n.º 3.365, que regula a desapropriação, operam como derrogatórios dêste último. Sôbre a locação de imóveis foram baixados mais os Decretos-leis ns. 6.739, de 26-7-44, e 7.466, de 16-4-45.

Mas a revogação da lei ou deriva de declaração expressa, de nova regulamentação da matéria, ou de incompatibilidade.[3] Não ocorrendo, evidentemente, as duas primeiras hipóteses, procuraremos demonstrar que também não se verifica a última.

A limitação da indenização por efeito de desapropriação não é incompatível com a estabilização do preço dos alugueres. Visam,

---

3 Lei de Introdução ao Cód. Civ. Brasileiro, art. 2.º, § 1.º.

agora sugeridos, como os de Offmanneill, citados em erudita decisão do juiz Manuel Oros, de Buenos Aires (*Sentencias*, 1936, págs. 192), ou os de Reevers, Babcock e Harper, referidos em trabalho técnico oferecido pela Municipalidade de São Paulo, em 1940, quando da elaboração do Decreto-lei n.º 3.365.

Por outro lado, não se cogita, sequer longìnquamente, de ato ilícito, mas, ao revés, da verdadeira utilidade pública, a contrabalançar, em grande número de casos, a culpa de proprietários, indolentes ou calculistas, conservando os imóveis improdutivos, à espera da valorização e mantendo, ainda, pequena acessão, para abrandar à fôrça de tributos diretos.

Observou Mazzoni: *"L'indennità che si concede al espropriato è istituto sui generis di diritto pubblico, no confundible nè colla contraprestazione in senso civilistico, nè co prezzo più o meno justo"*, recordando-se que a comissão italiana de 1928, ao afastar o princípio da Lei de 1865, sôbre venda livre, combinou a função das leis econômicas com o princípio da solidariedade (*Il contenuto normale della proprietà di fronte al nuovo diritto pubblico*, Napoli, 1931, pág. 81).

Não seria, assim, razoável, nesses casos, sobrepor ao de *damno vitando* o de *lucro captando*, sempre admitida a *compensatio damni cum lucro*.

A propósito de vacas abatidas, por suspeita de tuberculose, foi a Municipalidade condenada a indenizar, não o valor dos animais, mas apenas o de suas carcassas, que deveriam ter sido devolvidas ao dono para aproveitamento residual (Tribunal de Apelação do Distrito Federal, *in Diário da Justiça*, supl., 1942, pág. 1.589).

Mais extensa e grave desigualdade envolve, porém, o aproveitamento, pelo titular do domínio, de valorização, para a qual não concorreu de qualquer forma, o que pode ser equiparado ao caso da invenção de riquezas minerais, jazendo sob uma superfície pobre; tal valorização pode provir de causas várias, próximas e remotas, gerais ou locais, desde a exacerbação de intermediários, como bola de neve contìnuamente engrossada, até a realização imediata de benefícios pelo poder público, destacando-se, assim, com nitidez da que acontece normalmente, engrenada com a regular evolução de tôdas as fôrças econômicas do país.

Naquele último caso, por exemplo, apenas um ou alguns se aproveitariam do sacrifício de todos: assim, quando o Estado arrasa um morro, um charco ou atêrro, despendendo avultadas quantias, sem proveito imediato, o ônus foi suportado por todos os contribuintes, que pagaram as obras e os juros de empréstimos, não sendo razoável que a mais valia de terrenos próximos se apure integralmente a favor de reduzido número de beneficiários.

---

ambas, por caminhos diversos, impor limitações ao direito de propriedade, sem que da aplicação conjugada resulte o confisco.

"A lei nova, que estabeleça disposições gerais ou especiais *a par das já existentes, não revoga nem modifica a lei anterior*".[4]

O conflito das leis, para operar a ab-rogação, deve, aliás, ser manifesto, porque, em caso de dúvida, "a conclusão deve ser pela coexistência de ambas as disposições".[5]

---

4 Lei de Int. ao Cód. Civ. Bras., art. 2.º, § 2.º.

5 EDUARDO ESPÍNOLA e ED. ESPÍNOLA FILHO, *A lei de Int. ao Cód. Civil Bras.*, 1943, vol. I, pág. 87.

A igualdade, por imanência relativa, tem de ser apreciada em relação a tôdas as células formadoras da coletividade, e não sob o ângulo limitado dos que lucraram sem concurso direto.

Em outra oportunidade, acentuei como o Estado brasileiro havia compensado os agricultores, por uma coisa que, na aparência, lhes pareceria estranha — a intervenção no câmbio, concedendo-lhes original reajustamento em sentido diametralmente oposto ao do caso já assinalado da cota de sacrifício do café, para indireta valorização do produto restante.

Por isso, em setor mais restrito, as leis clássicas de desapropriação cogitam, em tôda a parte, do reflexo da mais valia, embora profunda divergência se note nas soluções preconizadas, especialmente a propósito da tomada, simplesmente parcial, de um imóvel para o serviço público.

Uns consideram que a valorização da parcela restante não deve ser atendida, eis que outros proprietários são também beneficiários, sem nada perderem, ante a circunstância secundária de maior ou menor aproximação do local da abertura da via, outros entendem que haveria um *bis in idem* desfavorável se, ao lado da redução de preço, se tolerasse o levantamento da contribuição da melhoria; alguns transigem para o efeito de limitar a dedução (Lentini, *Le espropriazioni*, págs. 156, em contraposição ao projeto Pisanelli (Villegas, *op. cit.*, págs. 117, etc.); outros, enfim, toleram a aplicação lógica do princípio, sem se importarem com o argumento *ad timorem* de que poderia, em certos casos, ser todo preço absorvido e ainda ficar o proprietário a dever uma diferença.

Em relação ao benefício, decorrente da própria obra, presente ou futura, ou à valorização que a simples notícia dos trabalhos acarreta, dúvida não subsiste sôbre sua exclusão (Gianquinto, *Digesto italiano*, vol. 5, págs. 654, Oros, *op cit.*, págs. 182 e 194).

Nossos tribunais, em regra, se opõem ao desconto da valorização da parte restante (São Paulo, *in Rev. dos Tribs.*, vols. 131, pág. 222, e 124, pag. 631, contra: *Rev. dos Tribs.*, vol. 133, pág. 562 e, em têrmos, vol. 101, pág. 140), de acôrdo com Morato, Costa Manso e Valdemar Ferreira (*Arq. Jud.*, vol. 66, supl., pág. 122), e, de certo modo, Seabra Fagundes (*op. cit.*, págs. 80-82 e 315 a 322); Valverde admite a dedução (*Arq. Jud.*, vol. 56, supl., pág. 106), com Eurico Sodré (*Rev. Jurisp. Brasileira*, vol. 6, pág. 191, e *Rev. dos Tribs.*, vol. 73, pág. 257), Costa Manso (*Rev. dos Tribs.*, vol. 81, pág. 122), e Oliveira Cruz, salvo em se tratando de emprêsa particular (*Desapropriação*, 1942, pág. 141).

O desembargador Mário Guimarães, em voto que afinal veio a prevalecer (*Rev. dos Tribs.*, vols. 131, pág. 222, e 133, pág. 562), apoiou-se em Carrugno,

---

O legislador ordinário tem competência para definir o conteúdo e os limites do direito de propriedade e se pode limitar a indenização por efeito de desapropriação a 20 vêzes o valor locativo, como já o restringira a 15 vêzes, também poderá rebaixá-lo de novo a êste outro limite.

Tomando como índice fundamental o valor locativo, o legislador de 1941 estabeleceu limites ao direito de propriedade. Aquêle, porém, estava sujeito a variações com base no aluguer, e a lei de 1942 quis, também, limitá-lo, como podia fazê-lo.

O cálculo de indenização repousava num dado variável, que passou a ser fixo. Desta fixidez resultou, em certos casos, uma

para acentuar que *especial* não equivale a *exclusivo*, observação também aceita por Costa Manso (Rev. cit., pág. 128) e assaz eloqüente no caso de se abrir nova frente para um logradouro público ou de aumento da mesma (acórdãos do Distrito Federal, *in Diário da Justiça*, supl., 1943, pág. 3.938, e de São Paulo, *Rev. dos Tribunais*, vol. 1.466, pág. 655). Também decisões recentes do Tribunal local têm atendido à valorização (*D. Justiça*, 1944, págs. 2.519 e 3.001, compensando-a outras vêzes (págs. 2.069 e 2.913). Elmano Cruz fêz o confronto entre o móvel em estreita rua e em grande avenida, com aproveitamento aumentado de seis para 22 andares. (*D. da Justiça*, 22 de julho de 1944).

As conseqüências excessivas, a ponto de inverterem a direção do pagamento, não seriam, aliás, *chocantes*, caso a abertura da avenida, na cidade, ou de rodovia, no campo, trouxessem, para a propriedade restante, uma valorização excepcional como se acentuou, por exemplo, na discussão de projeto na antiga Câmara estadual de São Paulo, especialmente a propósito de emenda do Deputado Orlando Prado (*Correio Paulistano*, de 14 de outubro de 1926), a despeito, *data venia*, do que já decidiu, em certa espécie, esta colenda Côrte contra o meu voto, e os dos Ministros Castro Nunes e Valdemar Falcão, em dois arestos (apelação cível n.º 7.455, *Diário de Justiça*, supl., 1943, pág. 124, e 1944, pág. 1.272).

Nem o individualismo tem hoje fôrça bastante para garantir a velha fórmula de que *invito non datur beneficium*; aqui, como nos Estados Unidos, os serviços de barragem, e irrigações, tornando fértil o que árido era, legitimaram a imposição de taxas pelo Estado para se ressarcir de despesas, que não poderiam correr à conta de todos os cidadãos; o mesmo critério foi observado, antes mesmo das obras contra sêcas, em vários decretos, sôbre a baixada fluminense, desde 1910, segundo recordou Miranda Valverde (Rev. cit., pág. 109).

Êsses Decretos ns. 13.690, de 1919, e 14.589, de 1920, do Presidente Epitácio Pessoa, permitiram ao cessionário do saneamento a revenda de terras beneficiadas ou o prelevemente de taxa de benefício sôbre larga zona (ver ap. civ. n.º 7.572, *in Diário da Justiça*, supl. 1944, pág. 699).

Não há, porém, senão como ampliar, ainda que sintèticamente, estas considerações ao problema, próximo, da contribuição de melhoria, tão bem focalizado entre nós por Bilac Pinto: a maleabilidade de sua imposição permitiria o afastamento do *bis in idem* tão temido, e que só se verificaria, exatamente, no caso de desapropriação parcial, de que as antigas leis cuidavam, não sendo ainda de olvidar que argumentos próximos têm sido levantados, a propósito das taxas de calçamento, afinal, em regra, prestigiadas pelo Poder Judiciário (ver rec. extr. n.º 5.500, ac. de 2 de dezembro de 1943).

---

desproporção entre o valor venal da propriedade e o cálculo para o efeito da desapropriação.

O acórdão faz supor uma correlação necessária entre o valor locativo e o aluguer, o que nem sempre ocorre. Não estando locado o prédio, faz-se o cálculo mediante arbitramento, conforme preceitua, para o Distrito Federal, o Decreto-lei n.º 157, de 31-12-37.

O impôsto predial a que se refere o parágrafo único do art. 27 da lei de desapropriação pertence hoje aos Municípios por mandamento constitucional (art. 27, n.º II). O processo de seu lançamento e arrecadação é regulado pelas leis locais. A lei federal de

Hoje, porém, o problema se simplificou, com a ampliação do conceito de utilidade pública, que inclui, sem discrepância, a desapropriação por zonas, para fins de reloteamento em benefício da estética, tão sacrificada, entre nós, pelas escassas fachadas nos antigos moldes, não mais encontradiços nas grandes cidades, desde a de Buenos Aires; Cunha Gonçalves também prestigia essa prática, segundo se vê de longo trecho transcrito por Macário de Lemos Picanço (*Desapropriação*, 1942, pág. 24).

Assim, o que era facultado em benefício do proprietário, isto é, estender a expropriação à parcela restante, inútil ou imprópria, se tornou princípio a favor do poder público, de modo que a questão se reduz, em regra, ao exame da legitimidade de valorização sem causa, além do preço estimado dentro de critério genérico, mas razoável, que permita a execução de melhoramentos públicos, após a elaboração de planos e orçamento, sob bases precisas; a lei do Peru, de 1940, o admitiu com apoio de Lafaille, em sua obra recente já referida, sob a fórmula: o incremento imerecido subsistir não deve.

Não vingaria, assim, o propósito reflexo da valorização, senão sua simples notícia, conforme já ficou acentuado e recordara expressamente o projeto da Municipalidade de São Paulo de 1940, e ainda decisão do Tribunal dêste Distrito (*Diário da Justiça*, 1943, supl., pág. 3.938).

Despojado do todo, o dono recebe a indenização razoável, sem poder invocar, a pretexto de igualdade, a situação dos que vão se beneficiar, logo na faixa seguinte, sem perda da propriedade, eis que sôbre estas deverão incidir medidas tendentes a retirar o possível excesso de lucro sem causa, de enriquecimento sem correspectivo, corrigindo-se a incidência da espécie de fortuito que atinge mais diretamente a outros, prejudicados pela execução de serviços públicos.

No projeto da Constituição do Itamarati se incluía, após brilhante justificativa de Osvaldo Aranha, por todos aceita, o seguinte preceito:

> "Art. 127. A valorização resultante de serviços públicos ou de progresso social sem que o proprietário do imóvel para isso tenha concorrido pertencerá, pelo menos em metade, à Fazenda Pública".

Ainda que não mantido expressamente, é êle, no seu verdadeiro sentido, embora não em sua fórmula exagerada, segundo demonstrou Bilac Pinto, perfeitamente comparável com os textos de 1934 e 1937 e, assim, apto para emascular as limitações razoáveis e objetivas, perfeitamente acordes com idéias dominantes e outras leis modernas, senão com a própria Constituição de 1934, onde se teve de lutar muito, para que o problema da desapropriação não fôsse deixado à esfera local ou incluído no direito civil (Levi Carneiro, *Pela nova Constituição*, 1936, págs. 193, 206 e 242).

---

desapropriação toma, pois, para o cálculo da indenização, um dado sôbre cuja criação não tem interferência.

O poder tributário municipal e a faculdade do legislador federal de traçar limites ao direito de propriedade se podem exercitar, cada um na esfera de sua competência, sem conflitos necessários.

Para o cálculo do impôsto predial se pode tomar outros dados, além do aluguer, e o legislador fiscal o faz, com a anuência dos tribunais.

Assim, a estabilização do aluguer, determinado pela lei federal, não visa influir diretamente no cálculo do impôsto predial, para o

Antes, já referimos o caso da Baixada Fluminense, que levou o Ministro Castro Nunes, de certa feita, a observar que o reclamante na espécie devia até pagar o benefício (*Direito*, vol. 24, pág. 293).

Bilac Pinto examinou exaustivamente o conceito de *unearded increment*, e Paulo de Campos Filho, a propósito da mantença da contribuição de melhoria em face da atual Constituição, abordou o problema (*Rev. Forense*, vol. 84, pág. 286) da recuperação de valores, decorrente de obras públicas, justificando plenamente, como processo autônomo, o reequilíbrio das contribuições até pela velha *in rem verso*, segundo Ripert; a seguir, examinou tôdas as fórmulas já propostas ou usadas: reclamação direta, em contribuição de melhoria, e indireta de valorização do restante, ou desapropriação por zona, cujo exame realizou à luz do direito comparado (pág. 297).

Observa-se, é certo e com grande propriedade, que o Estado age desigualmente para com seus cidadãos, ou contribuintes, exigindo pagamentos de impostos de transmissão, *intervivos* ou *causa mortis*, ao nível das últimas cotações do mercado e com pleno desprêzo pelos índices tributários, que êle mesmo adota, no tocante à renda; por isso, os julgadores, hesitantemente, ora aceitam, ora desprezam aquêles valores, para cálculo de desapropriação (*v. g. Arq. Jud.*, vol. 61, pág. 120, *Direito*, vol. 23, págs. 388 e 411, *Diário da Justiça*, supl., 1943, págs. 389 e 2.407, 1944, págs. 1.409, 1.186 e 2.610 e *Rev. dos Trib.*, vols. 144, pág. 226, 148, pág. 21, etc).

O remédio estaria, por isso, na planificação dos critérios, de modo que o valor locativo, estendido também ao impôsto territorial, servisse, indiferentemente, no deve e no haver, para comprar e para vender, assim como para cumprir quaisquer deveres fiscais.

O problema da indenização se estende ainda insensìvelmente a outros aspectos, desviando-se do mero valor de venda, sem reserva nem destaque de parcelas indevidas: chega êle, em fôrça avassaladora, a descambar para terreno dos mais delicados da atualidade — o da fixação de tarifas de concessionários, a que a carta política vigente dedicou texto especial, o do art. 147.

Aqui, como alhures, especialmente nos Estados Unidos, se têm exaurido inteligências e esgotado volumes em prol da prevalência de custo histórico ou de valor atual, para base do cálculo reprodutor de interêsses vertidos na exploração de serviços públicos, mas não poderíamos sequer desviar a atenção para o exame, agora inoportuno, dêsse problema tão complexo, embora irrecusável seu liame com o da desapropriação (Oliveira Franco, *Direito*, vol. 9, pág. 101).

J. H. Meireles Teixeira, em brilhante estudo sôbre o assunto, mostra que a expressão valor apresenta sentidos vários e, assim, não se pode confundir o valor de venda dos bens constitutivos de uma concessão com o que esta

---

que lhe faltaria competência, mas impor restrições ao direito de auferir rendas da propriedade imobiliária.

4 A questão não é, portanto, de saber se a estabilidade do valor locativo produz o efeito de impossibilitar uma indenização conveniente. Mas de indagar até onde pode o legislador ordinário, sem ferir o preceito constitucional, impor limites ao direito de propriedade.

Na ap. cível n.º 7.377, cujo acórdão vai publicado nesta Revista, a propósito de tombamento de bens feito pelo Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, o Supremo Tribunal

oferece para o efeito de se considerar a remuneração razoável do empreendimento (*O problema tarifário nos serviços públicos concedidos*, São Paulo, 1941), podendo a mesma divergência acentuar-se no campo privado, *v.g.*, no da fábrica localizada em terreno de valorização constante, não suportável pelos preços baixos dos produtos que manufatura.

Mas, não se poderia considerar, como é, aliás, comum, que a desapropriação por preço razoável, embora inferior ao livre curso do mercado, despido mesmo do artificialismo que lhe é inerente e se exacerba em certos momentos, envolveria, ao contrário, enriquecimento a favor do Estado, máxime quando destinasse êste os bens adquiridos à revenda, com enorme diferença?

Alguns julgados têm nesse sentido até admitido distinção entre bens destinados à volta ao comércio, como as laterais das avenidas, e os consumidos definitivamente na formação do leito dessas vias públicas (*Rev. Forense*, vol. 96, pág. 126, e *Diário da Justiça*, 1943, pág. 2.634, e 1944, pág. 389; mas a situação seria, a meu ver, a mesma em qualquer dos casos, desvaliosa, assim, a triagem.

O Estado não é emprêsa que procure lucros e se aproprie egoìsticamente de mais valia determinada pelos empreendimentos públicos; ganhando na realização de melhorias ou na execução de serviços, não embolsa os proventos, mas antes diminui a deprecata aos contribuintes, aliviando as bôlsas particulares de novas coletas ou lançando-se a outros benefícios sociais, em matéria de ensino, saúde pública, viação, etc.

Devolve-se assim, indiretamente, o benefício, à tôda a coletividade, de molde a excluir a noção de lucro com o sentido que decorre do exercício de atividades privadas; o Estado não enriquece — ou aplica o saldo em novos empreendimentos e em obras de assistência social — ou reduz, ou se abstém de elevar outras rendas, ou contrair empréstimos, o que tudo reverte em benefício de todos e de cada um dos cidadãos.

Não podem ser ainda esquecidas as hipóteses de mescla de interêsses públicos e privados, embora revistam apenas caráter estético, como no caso de formação de jardins e parques particulares, ao menos os não tolhidos à vista do público, justificando-se, talvez, certa tolerância de tratamento, ainda que sem afastamento total do ônus decorrente de um requinte de abastança, como acontece em muitos lugares; o decreto de 1855 já excluía o destaque dos quintais de casas para os efeitos da estimação de imóveis sujeitos à décima (art. 12).

Mas o próprio Estado tem impedido, objeta-se com certa razão, o acréscimo de renda, ou permanentemente, através de leis protetoras da atividade comercial, ou a título de emergência, como aconteceu em 1921 e em 1942: embora o argumento provasse, porém, demais e em favor da própria inter-

---

Federal, em sessão plena, examinou detidamente a proteção constitucional ao direito de propriedade e reconheceu a legitimidade das restrições impostas pelo legislador ordinário, desde que não importem em confisco.

Se ambas as leis — a de desapropriação e a de locação — são conformes à Constituição, pouco importa que de sua conjugação resulte um maior sacrifício ao direito de propriedade. Ambas foram ditadas pelo interêsse público, visando ao bem comum.

No regime da Constituição de 91, quando o direito de propriedade era garantido em tôda a sua plenitude, a indenização para o efeito de desapropriação era, como hoje, calculada à base do valor

venção oficial, hoje admitida em tôda parte, nos Estados Unidos, já o vimos, como na Inglaterra, a propósito da limitação de preços: fixa-se o valor do feijão, do café, da borracha, do ferro e do cimento, objetos do mesmíssimo direito de propriedade, como se limitam lucros, e a tributos progressivos ficam êles sujeitos; daí, a conseqüente limitação da renda de imóveis, que terá por desdobrado corolário a do próprio valor da coisa frugífera.

Todavia o fenômeno, se transitório e exagerado, merecerá sem dúvida ser atendido com o alargamento proporcional do critério objetivo em certos casos para o fim de levar a indenização além dos limites e das bases comuns.

Diante da delicadeza dêsse problema de múltiplas facetas, que é a estimação de bens não estandardizados, apresentou-se em liça, no capítulo da desapropriação, o critério fiscal, de caráter objetivo e sob base de reciprocidade em frente ao poder tributário.

O debate se travou também na Itália, onde lei especial, para o saneamento de Nápoles, viera aludir ao critério de imposição fiscal, abandonando a extrema amplitude da lei geral italiana de 1865, que apontava apenas o valor pelo qual o bem pudesse ser livremente vendido. Sabbatini (*Desapropriazione*, 1851, vol. 2, págs. 571-6), Lempini (*Spropriazioni*, 1936, pág. 377), Gianquinto no *Novo Digesto Italiano* (vol. 5, pág. 656), embora às vêzes vacilantes, aconselharam, em regra, soluções intermediárias, e, a propósito de um projeto de 1929, de que se ocupou Marracino, Presidente e Relator da Comissão elaboradora, a maioria desta se formou afinal contràriamente ao critério coletável, conforme se vê da informação de Ruggiero (*Istituzioni*, 6.ª ed., vol. 2, pág. 360).

Na Argentina, A. Válter Villegas considerou de grande interêsse, para restringir o arbítrio ilimitado das avaliações pessoais, a fórmula fiscal, salientando apenas em seu desfavor o caráter unilateral de lançamento (*Expropriación por causa de utilidad pública*, 1939, pág. 124-26).

A lei peruana, de 4 de junho de 1940, atende à média de lançamentos de impostos diretos e indiretos — predial e de renda (art. 2.º) — e na Itália o próprio critério fiscal consignado na lei regional para Nápoles, de 1885, se tem estendido, por outras leis, a casos de ferrovias, rodovias, casas populares e ao plano regulador de Roma, segundo informação de Carugno, referida por Miranda Valverde.

Vinte vêzes o valor locativo deve normalmente propiciar rendimento elevado de capital, em proporções talvez não verificáveis em qualquer outro país; Elmano Cruz apreciou a razoabilidade dos juros de 5 % a 7 %, empregados em renda imobiliária, em várias sentenças (v.g. *in Diário da Justiça* de 8 de março de 1943); hoje, os preços vertiginosos, de evidente artificialismo

---

locativo, em proporções menores. Também naquela época houve leis chamadas "do inquilinato" que restringiram a faculdade de o locador aumentar, sem contrato escrito, os alugueres. Os tribunais, porém, não repudiaram o critério tradicional por incompatibilidade com o texto das leis temporárias.[6]

É que, apesar das limitações, o critério da lei de expropriação sempre atendeu à grande maioria dos casos.

---

6 As antigas leis do inquilinato (Dec. n.º 4.403, de 22-12-1921, art. 10; Dec. n.º 4.975, de 5-12-1925; Dec. n.º 5.177, de 17-1-1927, art. 2.º, de efeitos mais mitigados que as atuais, visavam também coibir aqui, como alhures, o abuso dos proprietários (G. Cornil, *Le Droit Privé*, 1924, pág. 128; Francisco Campos, *Pareceres*, 2.ª série, pág. 47; *Direito Constitucional*, pág. 111).

com o ensilhamento das incorporações de apartamento, tornou entretanto ridículo o índice de renda, talvez 2 % para o capital realmente empregado.

Mas, não se pode argumentar com os casos excepcionais, esquecendo-se de que a lei é feita para o que ordinàriamente acontece, *quod plerumque fit*. Eis aqui um dos argumentos favoritos, por exemplo, dos adversários do divórcio: a norma jurídica se destina a atender aos comuns e mais numerosos, não podendo cuidar das hipóteses raras, de infelicidade na união conjugal, ainda que se verifiquem sem culpa de um, ou de ambos os cônjuges.

Há certas situações supervenientes que exigiriam algum elastério como a estabilização provisória da renda imobiliária, em desequilíbrio com livre curso dos grandes e profícuos negócios de indústria, bancos e alto comércio.

Mas essas ponderáveis circunstâncias não podem ser confundidas com as provenientes do já apreciado exercício anti-social do domínio, assim, quanto às alegações comuns de que o terreno não está bem aproveitado, com acessões proporcionais a seu valor, ou jaz à espera de valorização, por falta de recursos, ou ainda por simples amenidade.

De qualquer forma, isso implicaria em abuso não tolerável, fomentando a prática do proprietário inerte, que espera, sem esfôrço nem contribuição, o aumento de valor, fugindo à colaboração social, manifestada, por exemplo, na edificação em zona urbana (*Rev. dos Tribunais*, vol. 133, pág. 98, e Rec. Extr. n.º 3.388), conforme já ficou acentuado a propósito de legítima taxação sob maiores índices, de terrenos baldios.

Muito menos se admitiria semelhante atitude em detrimento do interêsse do Estado, o que vale dizer, à custa dos que pagam impostos; indesculpável seria que alguém plantasse, em valioso terreno, sem aproveitamento de sua verdadeira capacidade, mesquinho edifício para se liberar do impôsto territorial e, depois, ainda pleiteasse indenização pelo valor do solo, sem, ao menos, descontar os tributos que a êste título deveria ter pago.

O Juiz Elmano Cruz, de passagem, aludiu a êsse aspecto, para atender, na fixação do cômputo, à indolência do proprietário (Sent. *in Diário da Justiça* de 30 de dezembro de 1943).

Hipótese semelhante ensejou na Argentina a seguinte crítica:

"La diferencia ha debido ser soportada por los demás contribuintes, a quienes se ha obligado a pagar lo que los proprietarios de la quinta Unzue, y tantos otros, en analoga situacion, han dejado de satisfazer. La injusticia, por real falta de egualdad impositiva, es irritante y deve procurar-se su desaparición (Villegas, *op. cit.*, pág. 127)".

O que se vê, é, ao contrário, o interêsse do contribuinte em considerar os terrenos meros acessórios de prédios, como no caso do valioso lote da Avenida

---

Há, ainda, um argumento que nos parece digno de ponderação. O Decreto n.º 10.538, de 31-8-42, no art. 2.º dispôs que, durante a vigência do estado de guerra, deixariam de vigorar, entre outros, o art. 122, n.º 14, da Constituição. E o Sr. Ministro da Justiça, na exposição de motivos do Decreto-lei n.º 5.169, de 4-1-43, que é um dos diplomas reguladores das locações, assinalou esta circunstância, para concluir que a garantia da propriedade foi deslocada durante o estado de guerra, do plano constitucional para o da legislação ordinária (*Revista Forense*, vol. 93, pág. 440).

A primeira das leis especiais sôbre locação — o Decreto-lei n.º 4.598, de 20-8-42 — entrou em vigor em 1 de setembro (art. 6.º),

Rio Branco, contíguo ao edifício Lafont, durante anos à espera de mágica valorização, e rebelde ao pagamento do impôsto territorial; ainda há pouco caso análogo foi julgado na Primeira Vara dos Feitos da Fazenda (sentença do Juiz Ribas Carneiro, *in Diário da Justiça* de 20 de dezembro p.p.); no momento da desapropriação, se verifica, porém, inversa tendência do Supremo Tribunal Federal (vol. 43, pág. 242).

A própria ausência de recurso financeiro não pode, em princípio, isentar o dono do dever de insuflar riqueza, sendo hoje comuns os processos de financiamento, sem esquecer a possibilidade de venda imediata do solo estéril, para melhor aplicação em outro sítio; diários são os processos de subrogação de bens inalienáveis, por tais fundamentos.

O insigne Bielsa assim termina sua apreciação sôbre o exagêro a que na prática pode atingir o princípio, justo, em tese, da reparação integral:

"Puede ser una forma arbitraria de enriquecimiento del propietario y a la vez prejudicial para el erario, es decir, determinar una ventaja injusta a costa del interés particular. De ellos es un ejemplo — aúnque se podería citar muchos — la disparidad entre el valor segun la taxación para la contribución directa asignado a los inmuebles expropriados para avenidas y calles de la Capital Federal y el precio pagado por la Administración pública. Se dá el caso de taxación y de estimaciones periciales casi simultaneas, la segunda le atribuye tres e cuatro vezes más valor que da primera".

Por isso, considera o mestre de Rosário impor-se, na Argentina, a reforma que limita o preço em função de lançamentos fiscais, como determina a Lei Mexicana, quer o valor tributário seja manifestado pelo dono, quer simplesmente aceito de modo tácito, pelo pagamento das contribuições, só se fazendo perícia sôbre melhoras posteriores à coleta fiscal; também pelo autor, através da obra de Solidônio Leite (*Direito Administrativo*, 3.ª ed., 1939, vol. 3, n.º 809).

Êsse ponto de vista ainda o reiterou o ilustre professor da Universidade de Litoral em 1942, quando colecionou também o nosso Temístocles Cavalcanti (*Princípios de Derecho Administrativo*, 1942, pág. 711).

A indenização, dentro dos limites da renda auferida, satisfaz, portanto, em princípio, a letra e ao sentido da Constituição, não se favorecendo exceções, que se transmutariam fàcilmente em abusos, para alcançar pagamento de dezenas de vêzes o valor locativo, a favor de proprietários, que se deixassem conservar inertes e ainda ganhassem pràticamente outros imóveis, pela abertura de novas frentes, sem, sequer, terem de repetir contribuições proporcionais a êsse valor (*Revista dos Tribunais*, vol. 108, pág. 218).

---

na mesma data em que foi publicado e começou a vigorar o decreto declaratório do estado de guerra.

A circunstância, portanto, de uma lei posterior à de desapropriação haver impôsto maiores restrições ao direito de propriedade, não deve impressionar, quando a garantia dêste direito estava inteiramente à mercê da lei ordinária, situação que perdurava à data do julgamento.

Suspensa, como o foi, a garantia constitucional do direito de propriedade, na mesma data em que entrou em vigor a lei sôbre locações, não tem pertinência, *data venia*, a invocação desta para concluir-se que da sua aplicação, conjugada com a expropriatória, resulta uma redução da indenização merecedora de reparo.

Lafaille observa ainda que o sistema da taxação fiscal que se adota no México, entre outras vantagens "poderia originar un aumento en los ingresos del Estado (op. cit., pág. 414)".

Pode-se ainda argumentar que o lançamento tem caráter unilateral embora se note o esfôrço do fisco em elevar os valores; mas, se os interessados podem pleitear redução pelos meios regulamentares, nada os impede de pretender a elevação, ferrando-se ao risco de desapropriação, caso não explorem suficientemente seus bens; muitas vêzes, as leis municipais provocam a coleta pela própria parte (*Diário da Justiça*, supl., 1943, pág. 389).

Não se justificaria, pois, que o dono negligente fugisse às suas responsabilidades e exigisse indenização pelo que não fêz e devia ter feito, destacando o solo do acessório em contrário ao princípio legal, e obtendo os resultados de valorização, feita à custa de todos os contribuintes; ao revés, se invoca, em regra, a favor do proprietário, o critério, também inscrito na lei, ligado ao preço de aquisição (*Direito*, vol. 23, págs. 388 e 411; *Arq. Jud.*, vol. 61, pág. 120, etc.).

A propósito da integralidade da indenização, há, porém, que atender a outro aspecto relevante — o da demora na efetivação do ato expropriativo para que se opere a transmissão da propriedade, sempre dependente de pagamento ou de depósito do preço.

Envolvia abuso, que sempre critiquei, a desapropriação *on paper* tolhendo obras e melhoramentos e retardando indefinidamente a satisfação do preço, insuscetível de aumento razoável e não malicioso.

Procurei acentuar até, nas sugestões que ofereci em 1940 (*Arquivo Judiciário*, vol. 55, supl., pág. 110, e acórdão *in Diário da Justiça*, supl., 1943, pág. 5.131), a necessidade de adoção de uma das fórmulas já seguidas em vários Códigos de Processo locais, inclusive o do Distrito Federal: caducidade, aumento normal de valor, iniciativa para o desapropriado em procurar o pretório, etc. Também no caso de desapropriação virtual, de fato ou indireta com o apossamento informal do bem pelo Estado preferi a fórmula de valor atual sôbre a do contemporâneo de usucapião, diante de certa vaciliação pretoriana (*Diário da Justiça*, apelação cível n.º 8.162, de 1944), apesar da opinião em contrário de J. A. Diniz Junqueira (*Revista dos Tribunais*, vol. 149, pág. 3).

A atual lei resolveu o assunto, limitando o prazo de vigência de decreto a cinco anos, mas sob o acréscimo, para mim inconstitucional, de que só após um ano se poderia fazer nova desapropriação: o que a lei não pode pôr

---

A "circunstância superveniente" — o Decreto-lei n.º 4.598 —, sendo contemporânea da suspensão da garantia constitucional, não pode, pois, operar como revisora, ou de base para reajustamento do critério estabelecido no parágrafo único do art. 27 da lei de desapropriações, ainda que importe, de fato, em expropriação sem indenização, ou em confisco, porque a isto não se opõe a ordem jurídica vigente durante o estado de guerra.

5. Mas voltemos a considerar a questão sob o prisma constitucional.

A falta de correspondência entre o valor locativo e o preço da propriedade sòmente em hipóteses excepcionais se verifica, e quando ocorre, resulta, em regra, da conduta anti-social do proprietário.

limites à utilidade ou à necessidade e esta vir a se demonstrar por fatos supervenientes, *v.g.*, logo no dia seguinte à caducidade do prazo anterior.

Em todo caso, ainda no qüinqüênio pode ser indèbitamente prejudicado o proprietário, com a demora na execução do decreto; por isso, ora os tribunais respeitam o dispositivo sôbre o tempo do lançamento, ora o afastam, por vários fundamentos (*Rev. dos Tribunais*, vol. 144, pág. 677, *Diário da Justiça*, supl., 1944, págs. 319, 1.708, 2.787, 2.823 e 2.933) sem falar no problema de caráter local suscitado a propósito da caducidade de desapropriação além de um exercício.

Dado o abuso verificado no regime da lei anterior, omissa a respeito, deveria ainda predominar a aplicação imediata da nova lei, o que propus fôsse feito ainda em caso de aumento retroativo do limite, embora vencido (*Diário da Justiça*, 1943, supl., pág. 1.627); entretanto, o novo máximo vem sendo, agora, razoàvelmente aplicado pela justiça local a desapropriações anteriores.

Feita essa longa digressão teórica, é o momento de apreciar o assunto, em face da lei, cujos textos ambas as partes querem ver aplicados à espécie.

Há quase um século, o regulamento imperial já estabelecia critério objetivo para regular o preço de desapropriação de imóveis, exigida pelo bem público, ignorando eu a possível fonte de que se servira.

Nessa oportunidade, nada contrastava, entretanto, o dominador conceito da propriedade, acrisolado pela revolução francesa e que ainda se conservou intato no limiar do século XX; a Constituição brasileira de 1891 mais o hipertrofiara na fórmula plecnástica de garantia em tôda a sua plenitude.

Nada obstante, ainda em 1903, o legislativo ordinário galvanizava como providência indispensável para a reforma da cidade do Rio de Janeiro a limitação do valor da indenização de imóveis, sacrificados em atenção ao bem coletivo, adotando-se fórmula mais rígida que a de 1855, isto é, a redução do máximo a 15 vêzes o valor locativo, de fato minguado a 13,8 % ante o desconto dos impostos diretos.

A providência encontrou alguma reação dentro e fora do Parlamento, como em Andrade Figueira (ver Solidônio Leite, *Desapropriação*, 1921, págs. 93-5); Figueiredo Júnior (*O Direito*, vol. 107, pág. 446); Eduardo Espínola (*Comentário ao art.* 793 *do Código do Processo da Bahia*, nota 592)), que, aliás, apenas se insurgiram contra a generalização do critério para justificar seu abandono em casos excepcionais.

Algumas reservas chegaram a se manifestar no pretório, inclusive pelas autorizadas vozes de Pedro Lessa e Epitácio Pessoa, nesta Côrte (*O Direito*, vols. 107, pág. 453; 115, pág. 547, e 116, pág. 226), mas aquêle eminente magistrado pouco tempo depois lavrava acórdão unânime, cassando aresto local, por inobservância do preceito da lei de desapropriações, limitativo do preço

---

É o caso de quem, possuindo edificação em área atingida pela valorização, por efeito de construções monumentais e conforme às exigências do progresso, conserva intactos velhos edifícios de baixo valor locativo.

A inércia de tal proprietário priva o poder público de auferir as rendas que uma utilização conveniente do imóvel lhe dariam normalmente pela multiplicação das transações em tôrno dêle e, os habitantes, de espaço e de novas serventias.

Quem, pois, em zona atingida pelas grandes edificações teima em se opor a dar ao imóvel de sua propriedade destinação conforme

em função do impôsto predial (acórdão de 25 de novembro de 1911, *in O Direito*, vol. 119, pág. 83 e *Rev. Dir.*, vol. 24, pág. 83).

A antiga Côrte de Apelação do Distrito nunca deixou de prestigiar o dispositivo, como se vê do acórdão relatado por Bulhões Ferreira, em 1901 (*Rev. de Dir.*, vol. 9, pág. 536).

O critério da renda, em função da décima, que já vinha de além-mar (Coelho da Rocha, *Direito Civil*, § 93), foi ainda aceito sem impugnação por muitos comentadores da lei de 1903, como Celso Espínola (*Desapropriações por utilidade pública*, 1930, pág. 147) e Eurico Sodré (*A desapropriação*, 1928, pág. 47), insinuando reservas Solidônio Leite (op. cit., pág. 93), Costa Carvalho (*O Direito de Desapropriação*, 1933, pág. 52), e Azevedo Marques (*Rev. Forense*, vol. 72, pág. 37); apoiaram-no Costa Manso (*Revista dos Tribunais*, vol. 81, pág. 128) e Oliveira Cruz, em artigo no *Jornal do Comércio* de outubro de 1937, e em emendas no projeto do Código de Processo de Carvalho Mourão, debatido no Congresso de Direito Judiciário (*Da Desapropriação*, 1937, pág. 135).

Discutiu-se ainda entre nós (*Arq. Jud.*, vol. 3, pág. 206) se as leis locais podiam penetrar o problema da indenização, nos casos de desapropriação no interêsse de Estados e Municípios, e antes que o Decreto-lei n.º 496, de 1 de junho de 1938, resolvesse o dissídio, muitos Códigos de Processo mantiveram o critério objetivo (Pernambuco, art. 1.262; Estado do Rio, art. 2.119; Distrito Federal, art. 104; Santa Catarina, art. 1.659; do projeto de lei paulista de 1926); alguns, afastando sua rigidez, enxertaram exceções (Minas Gerais, art. 1.278; Bahia, art. 793) e outros se reportaram à legislação central (São Paulo, art. 660; Espírito Santo, art. 403).

Ainda em 1939 se aplicava o máximo da antiga lei com os votos de Eduardo Espínola e José Linhares, a despeito de dúvida genérica manifestada por Carlos Maximiliano (Jurisp. do Supremo Tribunal Federal, vol. 43, pág. 242) e ainda agora a primeira turma anulou antigo arbitramento por tal motivo (*Diário da Justiça*, supl., 1944, pág. 1.839).

Foi baseado na lei Passos, muitos anos antes da grande guerra e da difusão dos novos conceitos, que se iniciou a reforma da cidade do Rio de Janeiro; fora de um critério objetivo, limitado em ponto máximo, o planejamento de uma obra teria que ficar dependendo do outro sistema, que já se propôs, em França: o da desapropriação condicional, para consulta de preços,

---

aos reclamos da vida em sociedade, deve sofrer as conseqüências da posição anti-social que assumiu.

Já a Constituição de 1934, art. 113, n.º 17, dispunha que o direito de propriedade não poderia "ser exercido contra o interêsse social ou coletivo".[7]

---

7 A fonte dos dispositivos constitucionais de 34 e de 37, a propósito da garantia do direito de propriedade, é a Constituição de Weimar de 11-8-1919. A invocação do texto de 91 ou do direito norte-americano não tem mais pertinência, neste particular (PONTES DE MIRANDA, *Comentários à Const. de* 1937, tomo III, pág. 500).

O art. 153 da Constituição de Weimar diz o seguinte: "Art. 153 — *La propriété est garantie par la Constitution. Son contenu et ses limites résultent des lois. ..... "Propriété oblige. Son usage doit être en même temps un service rendu à l'interêt général"* (RENÉ BRUNET, *La Const. All.* de 11-8-1919).

podendo o Estado desistir, caso êstes excedessem ao total previsto no orçamento.

No entanto, aqui se desconheceria, quiçá, a faculdade da desistência, que o Tribunal de São Paulo, contudo, admitiu contràriamente a valiosos pareceres (*Arq. Jud.*, vol. 67, supl., págs. 37 e segs.).

Diante dêsses dados legislativos e judiciais, era de presumir, pois, que nova lei de desapropriação não abandonaria regras, consideradas úteis ao interêsse coletivo, há quase cem anos e sempre bafejadas pelo apoio das Côrtes locais e federais.

Por isso, ao pronunciar-se, em 1940 (*Arq. Jud.*, vol. 55, supl., pág. 109), sôbre o projeto, então publicado para receber sugestões, acentuei a conveniência da fixação de limites, embora em bases mais amplas, em prol dos interêsses do Estado e dos particulares, ambos sujeitos a abusos, em caso de prevalência de meras avaliações que sempre terão um *quid* de pessoal e, portanto, de arbitrário, sejam quais forem os cuidados do legislador em fornecer pontos de referência.

A propósito, observa Villegas:

> "En realidad no se ponan em ejercicio conocimientos científicos, que pueden resumir-se en consecuencias exatas, verdadera razón de la prueba pericial, sino meras apreciaciones, más o menos fundadas, pero siempre arbitrarias (op. cit., pág. 125)".

O Juiz não exerce, nesse caso, uma função técnica dependente de seu saber especializado, mas decide, em grande parte, baseado em parecer alheio; se não se lhe devia impor, como antes, a mera homologação de um laudo, não ofenderia, contudo, sua dignidade a fixação de um critério objetivo, limitando o arbítrio nos extremos, como em tantas outras matérias — a propósito, mesmo de indenização, e fora de regime de acidentes no trabalho rigoroso, e do dano moral excluído, predomina ainda o estreito caráter alimentar na culpa aquiliana (Código Civil, art. 1.537), pleiteando-se até a extensão de limites já adotados no Código do artigo.

Quase todos os casos adiante apontados, em que os limites foram respeitados, ensejaram amplo exame de outros fatôres antes que os Juízes estabelecessem a razão básica que deveria prevalecer.

Como doutrina G. Ripert: *"L'action individuelle n'est légigitime que si elle ne se traduit par une réalisation avantageuse pour la collectivité. Le propriétaire doit compte à la communauté de son exploitation; il lui doit compter de la conservation ou de la cession de sa chose; il lui doit même compter du défaut d'exploitation".* [8]

O monopólio, para uso e gôzo de poucos, de espaço que, por fôrça das circunstâncias, deve ser utilizado por muitos, é incon-

---

8 G. RIPERT, *Le Regime Democratique et le Droit Civil Moderne*, 1936, pág. 242).

Oliveira Cruz, em 1937, considerava sábia a preocupação dos nossos legisladores de limitar os excessos possíveis dos arbitros, pois *errare humanum est*, a propósito do projeto Penteado-Viegas, então em curso na Câmara dos Deputados.

Também o Clube de Engenharia, em seu substitutivo, propunha o restabelecimento do velho critério, já aumentado para 12 a 18 vêzes, embora em casos excepcionais admitisse avaliação autônoma, tendo em vista os títulos de compra e transações análogas, se datados, ao *menos* de *dois anos antes* da desapropriação (art. 37).

Afinal, o texto adotado em 1941, contemplou de certa forma as várias sugestões, estabelecendo o parágrafo único do art. 27 o critério, no caso de sujeição do imóvel a impôsto predial, do valor locativo, aumentado, porém, o máximo, vigorante desde 1903, de 15 para 20 vêzes o lançamento do ano anterior.

Assim se acentuou a tolerância do legislador, diante do próprio sistema constitucional que criara, valendo-lhe em geral elogios de Pires de Albuquerque (*Rev. Forense*, vol. 88, pág. 304) e Oliveira Cruz (*Rev. dos Trib.*, vol. 136, pág. 339); Seabra Fagundes não impugnou a princípio o critério (*Da Desapropriação*, 1942, pág. 328) embora o censurasse depois como limitativo da atividade judicante (*Rev. de Serviço Público*, novembro de 1943, pág. 87, n.º 17) e B. Barros apenas lamentou a ausência de expressa exceção (*Rev. Forense*, vol. 88, pág. 538), que, todavia, ainda admitem Oliveira Franco Sobrinho (*Arq. Jud.*, vol. 62, supl., pág. 55), Jorge Americano (*Cód. do Proc. Civil*, vol. 4, pág. 501) e, de certo modo, Oliveira Cruz (*Desapropriação*, 1942, pág. 79).

Já o Tribunal de São Paulo, a partir de 1938, eis que os trabalhos de remodelação da grande cidade anteciparam algum tempo os da Capital Federal, começava a se insurgir contra a generalização do limite, admitindo exceções em casos especiais, como os de excesso de valor do terreno sôbre o edifício (*Rev. dos Trib.*, vols. 118, pág. 669; 120, pág. 574; 127, pág. 557, contra o voto do seu atual Presidente, Mário Guimarães, e 128, pág. 207), e nesse caminho prosseguiu depois do Decreto n.º 3.365 (*Rev. dos Trib.*, vols. 137, pág. 541 e 651, e 138, pág. 245).

No Tribunal do Distrito, apesar de inúmeres decisões sufragando a antiga orientação, ou expressa ou implìcitamente, pelo respeito ao máximo legal

---

ciliável com a nova feição eminentemente social do direito de propriedade, como ensina Duguit.

Na palavra de Miceli: "O direito não pode tutelar poderes inativos, que impedem à propriedade de preencher suas funções".[10]

---

9 "Todo individuo tiene la obligación de cumplir en la sociedad una cierta función em razón directa del lugar que en ella ocupa... Está, pues, obligado socialmente a realizar esta tarea, y no será protegido socialmente más que si la cumple y en la medida que la cumple. La propriedad no es, pues, el derecho subjetivo del proprietario; es la función social del tenedor de la riqueza". (L. DUGUIT, *Las transformaciones generales del Derecho privado desde el Código de Napoleon*, "La propriedad función social", 2.ª ed. esp., página 178).

10 VINCENZO MICELI, *Il Concetto della proprietà*, 1927, *apud* FILADELFO AZEVEDO *Destinação do Imóvel*, 1932.

(*Arq. Jud.*, vol. 65, pág. 171; *Direito*, vols. 22, pág. 359, e 23, pág. 410, e *Diário da Justiça*, supl., 1943, págs. 557, 2.281, 2.632, 3.344 e 4.739), surgiram, em 1943, arestos longamente fundamentados, especialmente pelos Desembargadores Cândido Lobo, Henrique Fialho e Ari Franco, no sentido da legitimidade de transposição dos marcos, em certos casos (Jurisp. do *Diário da Justiça*, supl., 1943, págs. 389, 2.700, 3.598, 4.600, 4.885, 4.937 e 4.938, de 1944, págs. 644, 2.370 e 3.277; *Direito*, vols. 19, pág., 316, e 25, pág. 217, e *Revista Forense*, vols. 96, pág. 654, e 97, pág. 644).

Já, em 1944, foi, porém, publicada uma série grande de decisões declaradamente respeitantes do máximo — *Diário da Justiça*, supl., 1944, págs. 151, 233, 389, 606, 805, 1.154, 1.296, 1.783, 1.784, 1.794, 1.834, 1900, 2.248; 2.255, 2.418 e 2.471, 2.610, 2.615, 2.617, 2.621, 2.710, 2.993 e 3.197; *Arq. Jud.*, vol. 70, págs. 211 e 422, e *Rev. Forense*, vol. 97, pág. 20.

Algumas sentenças foram proferidas no Juízo dos Feitos da Fazenda Pública, que também sufragram o excesso (v. g. *in Diário da Justiça* de 30 de junho, 21 de novembro e 12 de dezembro de 1943) ao passo que Ribas Carneiro e Cunha Vasconcelos sustentaram a pura ortodoxia do texto legal (*Diário da Justiça*, 1 e 19 de novembro de 1943, 25 de novembro de 1942 e 22 de julho de 1944); Sabóia Lima em voto vencido também acentuou seu entendimento de respeito ao máximo (*Diário da Justiça*, 1944, pág. 3.277).

Por isso, Elmano Cruz, em sentenças recentes tem acentuado a hesitação da jurisprudência (*Diário da Justiça* de 3 de junho e 22 de julho de 1944): admite êle a constitucionalidade do texto, embora fazendo restrições e só o transpõe por dever de obediência do Tribunal de Apelação; no Estado do Rio de Janeiro, o Tribunal também respeitou o máximo (*Rev. Forense*, vol. 94, pág. 328) embora, em 1927, tivesse prevalecido a legitimidade de exceção (*Arq. Jud.*, vol. 3, pág. 206) e agora avançasse certa dúvida (Rev. Forense, vol. 98, pág. 137).

No Supremo Tribunal, a Segunda Turma, por acórdão unânime de 3 de novembro de 1942 (*Direito*, vol. 19, pág. 243; *Rev. Forense*, vol. 97, pág. 80, e *Diário da Justiça*, supl., 1943, pág. 2.830), reformou sentença que concedera indenização, além do máximo, por um grande terreno destinado a depósito, onde existia pequeno barracão, lotado para impôsto predial, mas posteriormente, contra o voto do Ministro Valdemar Falcão, deixou de conhecer

---

Diz Masucci: "O Estado não reconhece a propriedade como domínio absoluto da pessoa sôbre a coisa, mas a regula como a mais útil das funções sociais".[11]

E para Biaggio Brugi: "*Nei periodi di floridezza d'un popolo la proprietà inerte è un assurdo economico, se non giuridico*".[12]

É incontestável que desta natureza são os casos que têm impressionado alguns julgadores, a ponto de admitirem a transposição dos limites da indenização prevista na lei.

---

11 LUIGI MASUCCI, *Il contenuto della proprietà di fronte al nuovo diritto pubblico*, 1931, *apud* FILADELFO AZEVEDO, *Destinação do Imóvel*, 1943.

12 BIAGGIO BRUGI, *Dela proprietà*, vol. I, pág. 112, *apud* FILADELFO AZEVEDO, *Destinação do Imóvel*, 1932.

de recursos extraordinários do Distrito Federal e São Paulo, tomados por atribuída ofensa ao art. 27, parágrafo único, da Lei n.º 3.365 (*Diário da Justiça*, supl., 1943, págs. 3.857, e 1944, págs. 1.376, e *Arq. Jud.*, vol. 70, pág. 109.

Entretanto a 1.ª turma tem conhecido mas negado provimento, aderindo eu ao voto divergente do ilustre Ministro Castro Nunes (*Diário* cit. 1943, pág. 4.776, e 1944, pág. 2.791), por entender que o caso não seria de mera interpretação mas de desprêzo pela aplicação de texto expresso que só a pecha de inconstitucionalidade, a meu ver, poderia afastar (recursos ns. 5.309 e 6.185); o não conhecimento do recurso, aliás, impediria, até, se examinasse a questão, sob êsse prisma fundamental, na forma específica e sob o *quorum* constitucional em reunião plenária da Côrte.

Pouco antes, a maioria se formara no sentido da desobediência pelo julgado local do limite da lei de 1903 (rec. extr. n.º 5.309 *in Diário da Justiça*, 1944, pág. 1.839).

Ainda a 1.ª turma deixou de conhecer do recurso na situação oposta, isto é, de aplicação do mesmo preceito a despeito de oposição da parte (*Diário* cit. 1944, pág. 137), ou por já estar excedido o máximo (*Diário da Justiça*, 1944, pág. 845).

Repelida, assim, a preliminar de inconstitucionalidade, não proclamada nem diante da carta de 1891, não vejo *data venia*, como possa ser afastado texto tão claro, ainda que sob fundamento de envolver a decisão mero processo interpretativo, a ensanchar sua usurpação por outras normas da mesma lei; ampliando o máximo de indenização e desvinculando o Juiz de subordinação ao laudo pericial, a lei não poderia trazer maior ofensa a uma constituição, aliás, menos rígida, como a de 1937, quanto à conceituação dos institutos.

Em primeiro lugar, o art. 27 e seu parágrafo não excluem a meu ver, regendo cada um hipótese diferente, a saber, a regra e a exceção, perfeitamente delimitadas sem que mister fizesse qualquer conciliação.

Dentro dos limites contidos no parágrafo, pende para a fixação do preço, na amplitude dos extremos.

Assim, já acontecia com a lei antiga, e o regulamento, consolidador de 1903, mostrava o funcionamento harmônico dos dois princípios, então consignados nos arts. 31 e 32; êste, impondo regras gerais para quaisquer imóveis, e aquêle, limites para os sujeitos ao impôsto predial, substituindo, aqui, o jôgo dos mesmos critérios ali adotados para a oscilação entre o máximo e o mínimo. Outras regras continha ainda o decreto de 1903 para obviar a dificuldades relativas aos lançamentos fiscais (art. 31, §§ 6.º a 9.º).

---

6. A hipótese de valorização por efeito de especulação antes precisa de punição que de proteção.

Restam os chamados *casos excepcionais*. Mas, como disse o ilustre Relator, "não se pode argumentar com os casos excepcionais, esquecendo-se de que a lei é feita para o que ordinàriamente acontece".

7. A questão suscitada em tôrno do parágrafo único do art. 27 do Decreto-lei n.º 3.365, como se vê, toma rumos imprevistos. Mas, como procuramos demonstrar em trabalho publicado nesta Revista, vol. I, pág. 85, não terá remédio enquanto o Egrégio

O argumento tirado do art. 28 da nova lei sôbre o recurso *ex-officio* não tem o menor valor, porque a providência continua a ser plenamente eficaz nos casos previstos no corpo do artigo, onde não há aplicação para o critério do impôsto predial.

Em 1941, o discrime dos dois processos se tornou mais nítido, porque, realmente, o projeto só oferecera a regra, resultando a exceção da emenda inserta após o período de recebimento de sugestões e quebrando a sistemática daquele por intencional alteração que nem por isso merece ser desprezada.

Poder-se-á, em verdade, considerar desprezível o argumento relativo à elaboração da lei e seus antecedentes históricos, mas, na espécie, ocorreu circunstância altamente significativa, em prol da sistemática da lei e da exclusão de qualquer conflito de textos.

Notando-se que a recepção tardia ou apressada da providência incluída no parágrafo único do art. 27 não fôra seguida de correições simétricas no projeto, tornado lei, como se fazia mister em bens de sua perfeição formal, o Decreto-lei n.º 4.152, de 6 de março de 1942, completou o art. 15 daquela, acrescentando especial parágrafo para estabelecer que, no caso do impôsto predial, a desapropriação por urgência exigiria apenas o depósito de máximo e autorizava pronta imissão de posse, sequer sem citação da parte; assim já o acentuou Cunha Vasconcelos (*Diário da Justiça*, de 22 de julho de 1944).

Dúvida não poderia, portanto, subsistir sôbre o alcance do preceito, cujo desprêzo só poderia assentar na proclamação prévia de sua evidente inconstitucionalidade.

Assim terá de ser atendido, fixando-se, razoàvelmente, a indenização dentro dos marcos legais, e fora dos casos excepcionais de demora de execução ou de paralisação legal da renda, só poderão acrescer as despesas judiciais em proporção e os honorários de advogado, correspondentes a diferença, porventura obtida pela parte, dentro do atual sistema de processo e da existência de representação profissional; nesse sentido também se têm manifestado nossos tribunais locais (São Paulo, entre outros, *Rev. dos Trib.*, vols. 90, pág. 205, 95, pág. 187, 101, pág. 220, 105, pág. 728, 127, pág. 557 e 128, pág. 207, 144, pág. 226, 615 e 577, e *Rev. Forense*, vol. 86, pág. 121), atendendo, às vêzes, a circunstâncias peculiares (São Paulo, *Rev. dos Tribs.*, vols. 137, pág. 157, e 142, pág. 582; Rio Grande do Sul, *Paraná Judiciário*, vol. 29, pág. 28, *Rev. Forense*, vol. 94, pág. 520) e excepcionalmente a percentagem sôbre o total, sem atenção ao debate circunscrito entre ofertas con-

---

Supremo Tribunal não se pronunciar de frente sôbre a questão de sua constitucionalidade.

Se a superveniência de texto novo tornou o critério estabelecido no anterior insuficiente e injusto, ainda assim o repúdio do antigo, ou a sua correção com o acréscimo de 10 % sôbre o limite máximo, só se podem verificar, resultando confisco, por inconstitucionalidade.

8. Refere-se ainda o voto à limitação do prazo de vigência dos decretos de desapropriação.

Para o eminente Relator, a alínea do art. 10 do Decreto-lei n.º 3.365, que impede seja o mesmo bem objeto de nova decla-

tradições (São Paulo, *in Rev. dos Tribs.*, vols. 116, pág. 664, 119, pág. 227, e 137, pág. 249, *Rev. Forense*, vol. 77, pág. 37). O Supremo Tribunal Federal sempre recusou, porém, o pagamento de honorários (*Diário da Justiça*, supl., 1943, pág. 2.830), como a decisões excepcionais de São Paulo (*Rev. dos Tribs.*, vol. 85, pág. 532 e 134, pág. 128) e sentenças dos juízes da Fazenda, especialmente Ribas Carneiro, de cuja opinião também participa Seabra Fagundes (*op. cit.*, pág. 322).

Entretanto, em recurso de que fui relator, esta turma, há pouco, deixou de conhecer da queixa contra o Tribunal de Santa Catarina, que incluira dita verba (n.º 7.787, julgada em 17 de janeiro de 1944, *Diário da Justiça*, pág. 3.349).

De acôrdo com os pontos de vista que acabo de apontar, não concordaria com a transposição dos limites fixados no art. 27, parágrafo único, da Lei n.º 3.365, sem prévia declaração de sua inconstitucionalidade, a que, aliás, não aderiria; ressalvo, contudo, a verificação de circunstâncias supervenientes, quais a de veto absoluto ao aumento de alugueres, ainda hoje reiterado e ampliado por mais um ano, ou a de procrastinação na execução de ato expropriativo, neste caso ainda que à custa, aí sim, da declaração de inconstitucionalidade do art. 26 da citada lei.

Na espécie, o aumento de 7 de julho de 1942 (fls. 18 v.), comunicado em tempo à estação fiscal (fls. 23), não poderia mais atingir o lançamento para 1942, já regularmente fixado na mesma base dos anteriores exercícios, inclusive no relativo à expedição de decreto, 1938, não poderia prevalecer, assim, aquela circunstância que protege a valorização normal, comum, em boa-fé, sem abuso, nem malícia, a ser atendida se o Estado retarda a execução da medida, ainda que dentro do qüinqüenio atualmente adotado.

Sòmente deve ser excluída, já vimos, a valorização inatribuível ao dono, antes decorrente da atividade direta, mediata ou simplesmente reflexa do poder público, baseada na contribuição coletiva, isto é, na participação de todos os cidadãos ou munícipes, através de tributos, invertidos em obras e melhoramentos.

Na espécie, uma série de circunstâncias de fato poderia, talvez, explicar, de modo indireto, a conclusão da justiça local, sem aparente infração da lei; assim é que se entendeu que, com a descarga de impostos para o inquilino, não expressamente prevista no regulamento n.º 157, de 1937, ficaria prejudicada a dedução dessa cota no lançamento, sendo esta, aliás, a única parcela admitida pelo acórdão recorrido, além do máximo legal.

---

ração de utilidade pública, sòmente decorrido um ano após a caducidade da declaração anterior, é inconstitucional, porque a utilidade pública poderia verificar-se "logo no dia seguinte à caducidade do prazo anterior".

Para melhor compreensão do preceito, convém lembrar que a declaração de utilidade pública é hoje ato do Poder Executivo (art. 6.º). Caso não houvesse intervalo necessário entre uma e outra declaração, ficaria ao arbítrio dêste Poder repeti-las de forma que uma se seguisse à outra, sem interrupção.

Nenhum efeito teria o prazo de caducidade.

Mas, o certo é que, como acentuou o Dr. Juiz *a quo*, a recorrida não agira regularmente, deixando de comunicar o aumento de renda, para 1939, sem que razoável seja o argumento de que também responsável seria a recorrente, por defeito de fiscalização. Nunca se eximiria o contribuinte da infração a seus deveres, porque o fisco não se tivesse apercebido da lesão sofrida; tampouco, a obrigação estendida ao arrendatário, no caso de pagamento de impostos, eximiria a locadora de aviso, que, aliás, soube dar em 1942.

Nem satisfaz ainda a explicação pretendida para o exercício de 1938, porquanto o documento de fls. 92 indica claramente o inteiro respeito às condições do arrendamento anterior a 1939, isto é, Cr$ 1.600,00 mensais, e mais os impostos *já anteriormente a cargo do inquilino* (fls. 16) e não sòmente daí por diante, como foi entendido em contrário por alguns, inclusive pelo próprio representante da recorrente; aquela soma anualmente produziria Cr$ 19.200,00 mais Cr$ 2.304,00, correspondentes a 12 % de impôsto predial, e Cr$ 500,00 para outras taxas, alcançando tudo o valor de Cr$ 21.904,00 (fls. 92).

Em face do exposto, não poderia aceitar o acréscimo, diante da falta de comunicação do aumento à Prefeitura, em 1939, como a exclusão, para o cômputo final da cota de impostos descarregada para o locatário, o que constitui, ao revés, forma indireta de percepção de renda, sempre usada e incluída na tributação, quer da Prefeitura quer da União.

Para mim seria ainda indiferente a situação de se encontrar o prédio dentro ou fora do leito da avenida, eis que o prejuízo total em um, e a vantagem na revenda, em outro caso, não teriam influência contraditória; não se poderia, aliás, considerar a existência de lucro, com o sentido que enseja o exercício de atividades privadas, eis que o Estado não enriquece como já acentuei, ou aplica os resultados em outros empreendimentos e em obras de assistência social, ou reduz, ou se abstém de elevar outras rendas ou de contrair empréstimos, e que tudo reverte em proveito da coletividade, isto é, de todos os contribuintes.

Mas, a verdade é que uma circunstância deve ser atendida a favor da recorrida, uma vez que se entrou no exame do mérito da causa: é a influência paralisadora dos Decretos ns. 4.595 e 5.143, posteriores ao de n.º 3.365, e que podem ser atendidos razoàvelmente sem afastamento, aliás, das bases legais.

Em 1942, teria havido a valorização normal, que a demora na execução do ato de 1938 não poderia deixar de atender; em princípio, poderia ser aceito o aumento, constante de fls. 18 v., embora não executada pela super-

---

Em casos de superveniência da utilidade, o Poder Legislativo poderá decretá-la, na forma do art. 8.º. Pela redação dada ao art. 10 e à sua alínea, a exegese sistemática leva à conclusão de que êle se refere às declarações de utilidade emitidas pelos agentes do Executivo.

9. Quanto a honorários de advogado, admite o Relator o seu pagamento fora dos casos previstos nos arts. 63 e 64 do Código de Processo Civil.[13]

---

13 No rec. ext. n.º 6.977 (*D. J.* de 28-12-44), as mesmas teses foram sustentadas.

veniência daquelas medidas de emergência, mas a falta de aviso anterior e o prejuízo causado à recorrente, por culpa da recorrida, deixando aquela de perceber renda durante três anos sôbre o aumento por esta embolsado, justifica a fixação do acréscimo sòmente na base de 10 % sôbre o lançamento existente nas estações fiscais.

Em face do exposto, conheço do recurso, e lhe dou provimento, em parte, para a redução do valor fixado ao máximo legal apontado pela recorrente, mas acrescido de 10 %.

VOTO

O Sr. Ministro Aníbal Freire — Sr. Presidente, eu, em matéria de desapropriação, tenho voto conhecido. Não chego a declarar a inconstitucionalidade do art. 27 da lei e me repugnaria esta solução. Apenas concilio os dizeres dêste artigo com o texto constitucional e com os próprios dispositivos da lei de desapropriação, facultando ao juiz, no exame de fatos e circunstâncias ligados à desapropriação e constantes do diploma, dar solução adequada e justa a cada caso.

O próprio voto do eminente Sr. Ministro Filadelfo Azevedo chega à mesma conclusão.

O Sr. Ministro Filadelfo Azevedo — Por circunstâncias posteriores.

O Sr. Ministro Aníbal Freire — Em face da legislação subseqüente, por circunstâncias, que se podem enfeixar nesse mesmo grau de apreciação, pelo qual encaramos o assunto. O importante e essencial é que S. Excia. chega à mesma conclusão, de atenuar os efeitos rígidos do dispositivo.

Voto de acôrdo com o Sr. Ministro Revisor.

VOTO

O Sr. Ministro Barros Barreto — Sr. Presidente, voto, igualmente, de acôrdo com V. Excia.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Conheceram do recurso, unânimemente, e lhe negaram provimento, contra o voto do Exmo. Sr. Ministro Relator, que deu provimento em parte. Impedido o Exmo. Sr. Ministro Castro Nunes.

Mas, ou se aceita que os honorários constituem "direito de terceiro contra o expropriado" e como tais não se incluirão no valor da indenização (art. 26), ou, então, que a lei de desapropriação é omissa a respeito. Neste caso, a regra do Código de Processo Civil tem aplicação por fôrça de dispositivo expresso — o art. 42 do Decreto-lei n.º 3.355: "No que esta lei fôr omissa, aplica-se o Código de Processo Civil".

Carlos Medeiros Silva.