SENTENÇAS

DESAPROPRIAÇÃO — FIXAÇÃO DA INDENIZAÇÃO — HONORÁRIOS DE ADVOGADO — EXAME DA MATÉRIA EM FACE DA NOVA CONSTITUIÇÃO

— A nova Constituição ampliou os casos de desapropriação, restringindo o direito de propriedade. Já agora a desapropriação pode dar-se não apneas quando a necessidade ou utilidade pública assim o exigirem, mas também por imposição do interêsse social.

— A palavra "justa" intercalada na expressão "prévia indenização" não altera o conceito constitucional da indenização.

— Interpretação dos arts. 141, § 16, *e* 147 *da Constituição de* 1946.

JUIZO DA 3.ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA DO DISTRITO FEDERAL

Prefeitura do Distrito Federal *versus* Antônio Rodrigues da Costa

SENTENÇA

Vistos, etc.

A Prefeitura do Distrito Federal move a presente ação a fim de efetivar a desapropriação do imóvel situado à rua Marquês de Pombal, 126, inscrito em nome de Antônio Rodrigues da Costa, desapropriado pelo Decreto Municipal n.º 7.197, de 26-12 de 1941, que aprovou o plano de urbanização da área atingida pelo prolongamento da Avenida Presidente Vargas, no trecho compreendido entre as Praças da República e da Bandeira. Como indenização oferece a importância de Cr$ 67.584,00, igual a 20 vezes o valor locativo líquido do exercício de 1940, anterior ao ano do Decreto de expropriação. Com a inicial, instruindo-a devidamente, estão os documentos de fls. 4 a 7. Citado, o expropriado apresentou, tempestivamente, a contestação de fls. 13, alegando, em resumo, o seguinte:

Que o imóvel expropriado, que está fora do eixo da Avenida, é prédio residencial bem construido e bem conservado e produziria renda muitíssimo superior à atual, se não fôssem as leis do inquilinato, razão por que a insignificante indenização oferecida não pode ser aceita; — que o valor do terreno, em 1941, era, em média no local, de Cr$ 1.500,00 por m2, o que daria para a área desapropriada, mais o preço da construção, a verdadeira indenização do preceito constitucional; — que a expropriante terá avultado lucro com a revenda do terreno, em detrimento do expropriado, fugindo assim à finalidade do instituto da desapropriação, que visa sòmente a utilidade pública; — que o patrimônio do expropriado deve ser recomposto com amplitude, no justo e real valor do bem expropriado, consoante vasta jurisprudência que cita sem

a limitação do parágrafo único do art. 27 da respectiva lei, nem dependência da perícia; — que a indenização deve compreender honorários de advogado porque, embora não se trate de culpa, deve aquela ser a mais cabal possivel, incluindo-os, consoante a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Com a contestação, os quesitos de fls. 19 e mandato de fls. 20.

O laudo do perito do juizo está a fls. 25-26 e o do assistente técnico do expropriado a fls. 34-37. A fls. 28, a expropriante, juntando prova do depósito da importância oferecida, igual ao máximo do parágrafo único do artigo 27 da Lei de Desapropriações, pede imissão de posse, o que foi deferido. O mandato, entretanto, deixou de ser cumprido (cert. de fls. 31v.) em virtude de se achar o imóvel ocupado por inquilino, tendo a expropriante requerido a sua notificação para desocupá-lo, em 90 dias, e sendo o pedido deferido pelo despacho de fls. 40. A notificação foi feita (cert. de fls. 41v). A fls. 42 foi proferido o despacho saneador e designado dia e hora para a audiência de instrução e julgamento. Realizada esta, me vieram os autos para a sentença.

O que tudo visto e examinado:

— Na audiência de instrução e julgamento, realizada após a promulgação da nova Constituição da República, levantou o douto advogado do expropriado a questão da validade das limitações e critérios estabelecidos no Decreto-lei n.º 3.365, em face da Lei Magna de 18 de setembro de 1946.

A tese, por seu interêsse e novidade, merece exame, se bem que rápido. O Decreto-lei n.º 3.365, de 1941, foi baixado no vigência da Carta de 37. Esta, no inciso 14 de seu artigo 122, assegurava "o direito de propriedade, salvo a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia. O seu conteúdo e os seus limites serão os definidos nas leis que lhe regularem o exercício".

A Constituição de 46, artigo 141, assegura os direitos concernentes à propriedade, nos têrmos seguintes, que são os do § 16 do citado artigo: "E' garantido o direito de propriedade salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interêsse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro. Em caso de perigo imminente, como guerra ou comoção intestina, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular, se assim o exigir o bem público, ficando, todavia, assegurado o direito a indenização ulterior".

Comparando-se os dois textos, verificamos, inicialmente, a identidade do direito fundamental assegurado — o de propriedade — e, bem frisantemente, a maior amplitude dada pela nova Constituição aos casos em que aquele princípio sofre exceção, justificando a compulsória transferência de domínio para o Poder Público:

— "salvo a desapropriação por necessidade ou utilidade pública", na Carta de 37, e

— "salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, *ou por interêsse social*", na Constituição de 46.

Em ambos os textos mantem-se a distinção entre *necessidade* ou *utilidade* pública, especiosa e desnecessária, sem que corresponda "a qualquer objetivo de ordem técnica ou prática, porque idênticos são o processo de declaração e os efeitos da medida", como já frisava Francisco Campos, na exposição de motivos que acompanha o Decreto-lei

n.º 3.365. A nova Constituição, entretanto, acrescentou, ainda, o *interêsse social à necessidade ou utilidade pública,* ampliando as causas de desapropriação e restringindo, portanto, o direito de propriedade, ainda mais que o regime de 37, acoimado de pouco liberal. Já agora a desapropriação pode dar-se não apenas quando a necessidade ou utilidade pública assim o exigirem, mas também por imposição do interrêsse social

Tanto a Carta outorgada em 37 como a Constituição promulgada em 46 estabelecem a necessidade de *indenização prévia,* acrescentando o último Estatuto que ela será *justa* e *em dinheiro*.

A palavra "justa", intercalada na expressão "previa indenização", não altera, entretanto, o conceito constitucional de indenização. Esta, a indenização, tanto agora como durante o regime de 37 e em qualquer tempo, deve, devia e deverá ser sempre *justa*. O que acontece, como já frisei em recente sentença proferida nesta Vara, é que a idéia de justo se presta a interpretações várias e, mesmo, a distorções, decorrentes do ângulo em que se coloca o intérprete da lei. O seu ponto de vista altera a perspectiva e deforma a paisagem do justo e do injusto. Sòmente com o auxílio de uma verdadeira geometria descritiva, em que se analisam as várias projeções planas que são os entendimentos parciais se poderá conceber , idealmente colocada no espaço transcendente em que se situa, a figura aproximada do justo verdadeiro. Não basta que a Lei Magna estabeleça que a indenização deve ser justa, para que se dirima a controvérsia em tôrno do *quantum* da compensação que se deve ao expropriado. Para uns, como os eminentes magistrados Lafayette de Andrada, Sabóia Lima, José Antônio Nogueira, Rocha Lagoa e Artur de Sousa Marinho, a limitação do parágrafo único do artigo 27 continuará sendo *justa,* porque legal. Para outros, em maioria, não. Entre êstes ainda se discutirá, a despeito do texto da nova Constituição, se a indenização, para ser *justa,* deve ou não incluir honorários de advogado. Permanecerá, ainda, a discrepância entre os que entendem *justa* a indenização que se estipula pelo valor contemporâneo da declaração de utilidade pública e aquêles que a elevam até às culminâncias do valor atual.

Apenas, e nisto não há dúvida, em face da garantia constitucional de pagamento "em dinheiro", fica de nenhum efeito a permissão de pagamento em títulos, em casos especiais, consignado no art. 32 da Lei de Desapropriações.

Não se diga que o § 16 do art. 141 da atual não inclui o disposto na parte final do artigo e inciso correspondente da Carta de 37, para o fim de ter-se como inexistente a Lei de Desapropriações, ainda em vigor. O "conteúdo" e os "limites" que, segundo o Estatuto de 37, seriam definidos nas leis ordinárias, não dizem respeito ao instituto da desapropriação, mas ao exercício do próprio direito de propriedade. A disposição correspondente na Constituição atual — e até mais avançada — é o seu artigo 147:

"O uso da propriedade será condicionado ao bem estar social. A lei poderá com observância do disposto no art. 141, § 16, promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos".

Assim, com exceção do art. 32, segunda parte, do Decreto-lei n.º 3.365, de 21-6-41, é perfeita a constitucionalidade dessa lei de desapropriações. E' fato que a Constituição de 46 assegura que "a lei não poderá excluir da apreciação do Poder Judiciário qualquer lesão de direito

individual" (art. 141, § 4.º), ao passo que a Lei de Desapropriações, em seu art. 9.º, veda ao Judiciário, "no processo de desapropriação", decidir se verificam ou não os casos de utilidade pública. Mas, note-se bem, a proibição diz respeito tão sòmente ao exame da espécie, *no processo de desapropriação*. Nada impede que o interessado, em ação própria, provoque o pronunciamento do Judiciário sôbre ser caso ou não, de utilidade pública ou de interêsse social.

Ainda em pleno regime de 37, já expressamente reconhecia êsse direito a citada exposição de motivos que acompanha a lei em exame, quando diz: "De acôrdo, aliás, com a lei vigente e a jurisprudência dominante, tal indagação deverá ser ventilada por ação direta, em processo autônomo, tendente a anular o ato do agente do Poder Executivo e apurar a sua responsabilidade por abuso ou excesso de poder".

Dada a natureza especialíssima da ação de desapropriação e considerados os motivos de ordem pública que a informam, é natural que o seu processo seja escoimado de outras indagações, que não as atinentes ao valor da coisa expropriada.

Assim posta a questão da constitucionalidade da Lei de Desapropriações, fixe-se a indenização devida.

O imóvel expropriado, segundo a perícia de fls. 25, se compõe de terreno com área de 67,12 m2, plano e de forma trapezoidal, medindo, apenas, 5,57m. de frente, e de edificação residencial, de construção antiga, com área de 58,38 m2, de um só pavimento, compreendendo sete peças. A construção, com paredes externas de alvenaria e as internas de taipa, está bastante maltratada, tendo as esquadrias estragadas e a pintura descascada.

Está, entretanto, em boas condições de segurança e se acha localizado em "zona mista residencial-comercial, de valorização estagnada, em rua sem saída e sem calçamento".

A renda do imóvel é de Cr$ 350,00 por mês, sujeito o proprietário a impostos e taxas. Conforme os cálculos do périto, admitindo que os encargos sobem a 25% e a taxa de 6% para o rendimento, o valor do imóvel, segundo a rentabilidade, seria de Cr$ 52.500,00. Todavia, o próprio perito reconhece que a renda do imóvel não corresponde ao seu real valor.

O perito judicial estima para o imóvel desapropriado os seguintes valores, por metro quadrado de terreno e de construção: 800 e 300 cruzeiros em 1941 e 1.800 e 700 cruzeiros, atualmente. O assistente técnico do expropriado, esclarecendo sua divergência com aquele, no laudo de fls. 34, atribui ao terreno e construção, para as referidas épocas, os seguintes valores, respectivamente: 1.200 e 500 cruzeiros e 2.500 e 1.000 cruzeiros.

Realmente, parece baixo o valor que ao terreno atribui o perito do Juizo. Em recente sentença que proferi nesta Vara, fundado em avaliação do mesmo perito, aliás de comprovada idoneidade e grande competência, fixei em Cr$ 900,00 o preço por metro quadrado de um terreno situado na Rua Afonso Cavalcanti, 196, para o ano de 1941. Tratava-se de um terreno com área de 60,22 m2, sensívelmente igual, pois, ao de que trata esta desapropriação. De proximidade mais ou menos idêntica, quanto ao eixo da Avenida Getúlio Vargas, acontece, entretanto, que o terreno de que se cogita nesta ação está muito mais próximo da Estação

Pedro II, sendo essa circunstância um indiscutivel fator de maior valorização. Todavia, há também a considerar que fica situado em rua sem saída e sem calçamento. Tão só por essa última circunstância, deixo de ter como justa a estimativa do assistente técnico do expropriado, para fixar em Cr$ 1.000,00 (um mil cruzeiros) e não em Cr$ 1.200,00 o preço do terreno, por metro quadrado em 1941.

Quanto ao valor da construção, não procede a impugnação do assistente técnico. E' admissivel que o custo real de uma construção, em 1941, fôsse de Cr$ 500,00 por metro quadrado. Mas, entenda-se, seria o custo de uma construção moderna, com materiais e técnica próprios da época, que é recente, ao passo que o prédio expropriado, além de bastante maltratado, tem as paredes internas de taipa, forros de madeira, esquadrias estragadas, etc. E' razoável, por isso, o valor de Cr$ 300,00 por metro quadrado, atribuído à construção.

Assim considerando, tenho como justa a indenização baseada nos seguintes valores: Cr$ 1.000,00 e Cr$ 300,00 para o terreno e construção, respectivamente, os quais medem, aquele 67,12 m2, e, esta, 58,38 m2. Feitos os cálculos, encontram-se as parcelas Cr$ 67.120,00 e Cr$..... 17.114,00 que, somadas, perfazem o total de Cr$ 84.634,00 valor contemporâneo do imóvel desapropriado, relativamente à declaração de utilidade pública, pois, como já tenho decidido reiteradas vezes, entendo válida a regra contida no art. 26 da Lei de Desapropriações.

Aliás, êsse parece ser, também, o pensamento do expropriado quando, no item 7.º de sua contestação, afirma que o valor do terreno em 1941 daria mais o preço da construção, que não se pode desprezar, a *verdadeira indenização* de que fala a Carta Constitucional".

Não tem razão o expropriado quando condena, em nome do bom senso, da moral e da justiça, a revenda pela expropriante, por maior preço, de terrenos desapropriados e devidamente reloteados. Não se verifica, como supõe o desapropriado, seja prejudicado seu patrimônio "em beneficio do poder público". Quem se beneficia com a remodelação da cidade é tôda a coletividade, na qual se inclui o próprio desapropriado.

Nem se diga, também que o poder público já cobra tributos, com o fim de cumprir a sua finalidade, não lhe sendo lícito prover-se em outras fontes, como a revenda de terrenos reloteados. Os impostos e taxas apenas proporcionam os recursos para os serviços e obras normais da administração. A excepcional remodelação da cidade, com o cumprimento de um vasto e completo plano de urbanização, empreendido em larga escala, não pode ser custeada pela renda normal tributária. Só a contribuição de melhoria ou a desapropriação e revenda das áreas mais diretamente beneficiadas é que podem fornecer os meios imprescindíveis para a obra de vulto extraordinário.

Ao contrário do que se tem decidido ùltimamente, entendo não serem devidos honorários de advogado, quando, como é o caso presente, a sentença fixa indenização superior à oferecida. A indenização, em qualquer caso, nas desapropriações, não passa de um simples pagamento em compra e venda, a que se tirou o caráter consensual, por torná-la compulsoria à utilidade pública.

A indenização, só quando reparação por um dano sofrido, resultante de qualquer perturbação do equilíbrio jurídico necessário à vida social, é que terá de ser ampla e completa, de um modo absoluto quanto

fôr possível. No caso de desapropriação, trata-se, apenas, como se frisou, do ressarcimento pela perda de um direito, perda que se tornou necessária pelas imposições da própria vida social. Nenhuma infração do justo pressupõe, eis que não se discute a existência da utilidade pública declarada pelo poder expropriante. Não há, pois, a necessidade moral e jurídica de se restabelecer, com a cabal, completa, plena indenização, a confiança na ordem jurídica, que só o dano pode abalar.

O pagamento de honorários de advogado da parte contrária, em casos como o presente, esbarra, ainda, de encontro ao disposto no art. 1.061 do Código Civil: "As perdas e danos, nas obrigações de pagamento em dinheiro, consistem nos juros da mora e custas, sem prejuízo da pena convencional", da qual, evidentemente, não se trata no caso *sub judice*.

O que as partes dispenderem — desapropriante e expropriado — com os honorários dos respectivos advogados, será, como nas ações de cobrança de dívida, sem pacto de multa, uma despesa inevitável, um desgaste natural nos pleitos judiciários.

Assim, pelos motivos expostos, fixo a indenização pela expropriação do imóvel situado à Rua Marquês de Pombal, n.º 126, terreno e construção, com as especificações e preços constantes desta sentença, em Cr$ 84.634,00 (oitenta e quatro mil seiscentos e trinta e quatro cruzeiros). Custas como de direito. P. R. I.

Rio, 4 de outubro de 1946. — *João José de Queiroz*.