DESAPROPRIAÇÃO — FIXAÇÃO DO VALOR DA INDENIZAÇÃO

— Os limites estabelecidos no parágrafo único do art. 27 do decreto-lei n.º 3.365, de 21-6-41, podem ser ultrapassados.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Prefeitura do Distrito Federal *versus* Albertina Machado Fernandes
Recurso extraordinário n.º 8.002 — Relator: Sr. Ministro
ANIBAL FREIRE

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de embargos no recurso extraordinário n.º 8.002, do Distrito Federal, em que é embargante a Prefeitura do Distrito Federal e embargada d. Albertina Machado Fer-

nandes, resolvem os Ministros do Supremo Tribunal Federal rejeitar os embargos, por maioria de votos, de acôrdo com as notas taquigráficas anexas.

Rio de Janeiro, 28 de novembro de 1945. — *Castro Nunes,* Presidente. *Aníbal Freire,* Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Aníbal Freire (Relator) — Reporto-me ao relatório proferido no recurso extraordinário. (lê a fls. 162).

O relator Sr. Ministro José Linhares não conhecia do recurso por não ter sido interposto recurso de revista desde que a parte sabia da divergência entre as Turmas do Tribunal sobre a interpretação do Decreto n.º 5.129, de 1942.

Divergiu o revisor, Sr. Ministro Orozimbo Nonato, acentuando que os recursos de revista e extraordinário são hoje independentes, o que quer dizer que a interposição do recurso extraordinário não depende do de revista.

O Sr. Ministro Goulart de Oliveira acompanhou o voto do relator e o Senhor Valdemar Falcão o do revisor. Verificado empate, o Sr. ministro Aníbal Freire, convocado, proferiu voto de desempate, de acôrdo com o voto do Relator.

Conhecido o recurso, passou a Turma a julgar o mérito.

O Sr. Ministro José Linhares assim se pronunciou: (lê a fls. 177).

O voto do Sr. Ministro Orozimbo Nonato foi o seguinte: (lê a fls. 178).

O Sr. Ministro Goulart de Oliveira votou no mesmo sentido.

Foi voto divergente o Sr. Ministro Valdemar Falcão.

Assim foi negado provimento ao recurso, por maioria de votos.

A Prefeitura do Distrito Federal apresentou embargo ao acórdão, no sentido de mostrar que o art. 27, parágrafo único, da Lei de desapropriações é imperativa e renovando as razões de fato contrárias à pretensão da embargada.

Os embargos foram impugnados.

A Procuradoria Geral da República assim opinou:

"Mantendo, *data venia,* o parecer de fls. 160-1, opinamos pelo recebimento dos embargos.

Distrito Federal, 5 de outubro de 1945. — *Luiz Gallotti,* Procurador da República.

De acôrdo. Rio, 5-10-1945. — *Hahnemann Guimarães".*

VOTO

O Sr. Ministro Aníbal Freire (Relator) — O acórdão embargado assentou na ementa não ser intransponível o limite fixado no parágrafo único do art. 27 da Lei de Desapropriações.

Sempre acompanhei essa orientação, em todos os casos, submetidos à decisão dêste Tribunal. E, a despeito das valiosas opiniões contrárias não me convencí do desacerto dessa exegese.

A lei guarda uma unidade de sistemas em que o marco essencial é a justa compensação. Esta tem resultado dos vários fatores existentes

do processo e a lei determina a máxima autoridade do juíz na apreciação desses elementos de prova e convicção.

O fundo moral das alegações do embargante é que, de acôrdo com a lição de Whitaker, a desapropriação não pode ser o "enriquecimento ilícito" da parte. O conceito tem de ser amplamente subscrito. Mas por outro lado é indispensável considerar que a desapropriação não pode igualmente constituir instrumento de lucro para as entidades de direito público, com sacrifício dos direitos e interêsses do particular.

Na hipótese dos autos, as decisões recorridas apoiam-se em laudos periciais, estremes de dúvidas e irregularidades e o acórdão do Tribunal de Apelação salientou que, em 14 de maio último, a embargante vendeu terrenos vizinhos aos da embargada, a Cr$ 11.713,00 o metro quadrado, ao passo que o perito arbitrou o metro quadrado, na mesma zona, em Cr$ 8.500,00.

São elementos iniludíveis, que fortalecem a decisão do julgador.

Rejeito os embargos.

VOTO

O Sr. Ministro Castro Nunes — Eu estaria de acôrdo com o eminente relator perante a Turma, ministro José Linhares, em não conhecer do recurso, porquanto a Prefeitura recorrente, ao interpô-lo, sabia da existência de julgados do mesmo Tribunal de Apelação discrepantes no entendimento do dispositivo questionado da lei das desapropriações, cumprindo-lhe, pois, esgotar na instância local os meios de que dispunha para obter a reforma do julgado.

A interposição simultânea da revista e do recurso extraordinário admitida por lei confirma de certo modo o entendimento no sentido da indeclinabilidade daquele recurso como condição para o conhecimento do extraordinário.

Mas, no caso, a preliminar da cabida do recurso parace-me encerrada, de vez que a recorrida não opôs embargos, sendo embargante sòmente a Prefeitura.

Eis porque, não obstante meu voto conhecido no sentido de ser possível o reexame em plenário daquela preliminar, não vejo como reformar a decisão para o efeito de não conhecer do recurso.

Situado no mérito o julgamento, tenho de receber os embargos, de acôrdo com o entendimento que tenho manifestado em hipóteses idênticas como, ainda recentemente, no julgamento dos embargos opostos no Recurso Extraordinário n.º 9.233, voto a cuja fundamentação, *data venia,* me reporto.

VOTO

O Sr. Desembargador Vicente Piragibe — Sr. Presidente, esta questão de indenização tem sido largamente discutida, quer aquí quer no Tribunal de Apelação; indenizar é pagar o justo valor no momento da desapropriação.

O argumento do ilustre advogado da Prefeitura realmente impressiona à primeira vista. Assim, por exemplo, diz que os prédios desapropriados foram adquiridos por Cr$ 140.000,00 e a indenização está fixa-

da em Cr$ 6.164.000,00. Isto parece, à primeira vista, disparatado; é preciso, porém, examinar em que momento foram êsses prédios adquiridos. Êste prédio aquí, do Supremo Tribunal, — todos sabemos — foi desapropriado, creio que no Govêrno de Rodrigues Alves, — êle se destinava à residência do arcebispo, — por oitocentos contos de réis e hoje há uma oferta de Cr$ 120.000.000,00. O Palácio do Catete foi desapropriado, no Govêrno de Prudente de Morais, pela respeitavel quantia de três mil contos de réis e hoje não há cifra que cubra o valor correspondente àquele prédio.

Além do mais, a desapropriação deve ser por utilidade pública e sabemos que não é isso o que ocorre. O Poder municipal desapropria não a parte de que necessita, para efeito de utilidade pública, mas todo o prédio ou terreno e não admite, absolutamente, que o proprietário fique com a parte dispensada. Com a venda da parte restante, a Prefeitura se cobre, muitíssimas vezes, daquele preço que pagou. Isto positivamente não é indenização, não é fazer justiça; é o Poder Público que se apropria daquilo que é dos outros para aumentar o volume de sua renda.

O Sr. Ministro Relator, aliás repetindo afirmações do advogado da Embargada, salientou que terrenos vizinhos a êste desapropriado foram vendidos por Cr$ 11.000,00, o metro quadrado...

O Sr. Ministro Aníbal Freire (Relator) — O acórdão do Tribunal de Apelação é que registra o fato.

O Sr. Desembargador Vicente Piragibe — ...quando a desapropriação, como consta dos autos, é de Cr$ 8.000,00, o metro quadrado.

Rejeito os embargos, acompanhando o voto do Sr. Ministro Relator.

VOTO

O Sr. Desembargador Flamínio de Rezende — Sr. Presidente, rejeito os embargos, de acôrdo com o voto do Sr. Ministro Relator.

VOTO

O Sr. Ministro Lafayette de Andrada — Sr. Presidente, ***data venia*** discordo do Sr. Ministro Relator, porque tenho voto conhecido nesta matéria e ainda não me convencí da procedência do ponto de vista contrário. Sustentei no Tribunal de Apelação do Distrito Federal em voto que proferí na rescisória 150 que:

"O parágrafo único do art. 27 do decreto-lei n.º 3.365, de 21 de junho de 1941, é positivo e claro: "Se a propriedade estiver sujeita ao impôsto predial, o *quantum* da indenização não será inferior a dez, nem superior a vinte vezes o valor locativo, deduzida prèviamente a importância do impôsto lançado no ano anterior ao decreto de desapropriação". Dêsse parágrafo se tiram as seguintes conclusões, diz o Desembargador Seabra Fagundes, no seu livro *Da Desapropriação*: *a*) em se tratando de bem sujeitó a impôsto predial, é limitada a ação do Juíz na fixação do preço, dentro de um máximo e um mínimo; *b*) para se aferirem êsses limites máximo e mínimo toma-se por base o valor locativo, segundo o impôsto predial, lançado no ano anterior ao da declaração de utilidade pública; *c*) o limite mínimo será de dez vezes o valor locativo, arbitrado nessa base, menos o preço do impôsto de um ano; *d*) o limite

máximo será igual a vinte vezes o valor locativo arbitrado na base do impôsto predial, e deduzida a quantia correspondente a êsse impôsto durante o ano (pág. 328). E ao anotar o parágrafo primeiro do art. 28 o mesmo ilustre jurista reafirma o caráter limitativo da lei sempre que se trate de bem sujeito a impôsto predial: "Em regra a apelação será voluntária, pois que só os interessados podem aferir com segurança da injustiça da sentença, dos inconvenientes ou prejuizos que ela lhes acarrete. A lei prevê, porém, que seja excepcionalmente interposta pelo próprio Juizo, se a sentença gravar pesadamente o expropriante, fixando a indenização em mais do dôbro da quantia, que êste se tenha proposto a pagar pela coisa. Não limitando, como não limita, o máximo do valor da indenização a ser determinada pela sentença (salvo caso de bem sujeito a impôsto predial) quis o legislador, no entanto, que na hipótese da fixação ultrapassar duas vezes o preço oferecido pela administração, se tornasse inevitável o reexame do julgado pela instância superior. Pressupõe que num tal caso tenha sido excessiva a condenação do Erário e chama o Juíz superior a última palavra, ratificando ou reformando a sentença" (pág. 333). Os que entendem tese oposta, vislumbram nesse parágrafo primeiro do art. 28 um argumento favorável. Tem-se sustentado que impondo a lei, ao Juiz, o recurso *ex-officio* sempre que fixar o preço em quantia superior ao dôbro da oferta — terá admitido a condenação em mais de vinte vezes, porque o poder expropriante não pode oferecer menos de vezes o valor locativo. O argumento encerra de início uma incongruência, pois admite um dos limites da lei, — o *mínimo*, e repele o outro — o *máximo*. Por coerencia os ilustres defensores dessa tese deveriam admitir o desrespeito, então, a ambos os limites pois nenhuma explicação jurídica dão a essa incongruência. Além disso tal argumento cede à fôrca de mais um motivo: *a*) mesmo em casos de bem sujeito a impôsto predial, a fixação poderá ir além de duas vezes a oferta. E não haverá nisso proibição. Esta existe, sim, quanto a condenação na quantia superior a vinte vezes o valor locativo. Entretanto, a oferta, que não deverá ser inferior a dez vezes o tal valor, poderá sê-lo. Se o expropriando provar que o preço oferecido é inferior a dez vezes o valor locativo lançado e se o valor do bem determina a fixação da indenização no máximo, ou vinte vezes, ocorrerá uma hipótese de condenação em mais do dôbro da quantia oferecida, dentro dos limites legais; *b*) o parágrafo primeiro do art. 28 tem plena aplicação, ademais, em todos os casos de prédios, ou bens sujeitos a desapropriação, pois que o limite do preço *só existe* para os ao impôsto predial. E mesmo nestes, como está esclarecido, poderá ter aplicação o discutido dispositivo da lei; *c*) excluida a hipótese de engano no *quantum* do mínimo oferecido e feita abstração de que somente os bens sujeitos a impôsto predial estão subordinados aos limites mínimo e máximo — o parágrafo primeiro do art. 28 autorizaria, quando muito, uma conclusão a favor da tese do acórdão. Ora, contra essa *conclusão* está a *lei expressa* tal como se contém no parágrafo único do artigo 2.º. E não será de boa doutrina dar precedência à *conclusão* sôbre a *lei expressa*. Em 6 de março de 1942, pelo decreto-lei número 4.152 foi acrescentado ao artigo 15 do decreto-lei n.º 3.365 o parágrafo

único, assim redigido: "Mediante depósito de quantia igual ao máximo da indenização prevista no parágrafo único do artigo 27, a imissão poderá dar-se independente de citação do réu". *Reafirmou* dêsse modo, inequívocamente, o legislador o sentido limitativo do parágrafo único do artigo 27. A razão de ser da providência legislativa está em que, por força da garantia constitucional, o Poder expropriante só poderá dispor do bem expropriado indenizando, *prèviamente*. Ora, essa indenização terá que ser do *valor do bem*. E porque a lei fixa um *valor máximo* — admitiu, o legislador, frente ao imperativo da Lei Magna, a imissão, em qualquer fase da ação, mediante o depósito da *quantia máxima a que poderá atingir a indenização* (Seabra Fagundes — obra citada). Antes de fixado o preço definitivo, o Estado só se poderá imitir na posse do bem mediante a garantia da indenização — e indenização máxima, porque a indenização tem que ser *prévia*. Argumenta-se, outrossim, na divergência que a tese por nós sustentada incorreria com a exposição de motivos do Dr. Francisco Campos, quando Ministro da Justiça, principalmente quando êsse ilustre jurista disse que, pelo então projeto, incumbiria ao Juíz "fixar por sentença a quantia a ser paga". É sabido que quando o projeto foi enviado ao Sr. Presidente da República, não continha o parágrafo único do artigo 27, como não o continha o anteprojeto publicado no *Diário Oficial* de 7 de agôsto de 1940. Claro é, pois, que o Dr. Francisco Campos não poderia fazer qualquer alusão às limitações impostas pelo referido parágrafo, posteriormente admitido. E, *sem êsse* parágrafo, fora de dúvida, era ampla a liberdade do judiciário — como aliás, o continua sendo nos casos de *bens não sujeitos* ao impôsto predial, salvo a imposição do artigo 26. Não se diga, como se pretende no acórdão, que a sustentação do critério limitativo importa em aplicar isoladamente o parágrafo único do artigo 27. Essa aplicação seria impossível, porque tal parágrafo, fixando os limites mínimo e máximo, permite uma gradação do preço entre dez e vinte vezes o valor locativo. E os elementos que possibilitam essa gradação constam do artigo 27. Consultados tais elementos, o Juíz fixará o preço *dentro dos limites* inequívocos indicados no parágrafo único. Na fixação das indenizações, o judiciário não pode afastar-se dos artigos 26 e 27. Esses dispositivos têm que ser interpretados em concordância: o valor indenizável será o do bem à data de declaração de utilidade pública (Seabra Fagundes, obra cit.): o preço resultará do exame, em conjunto dos elementos mencionados no artigo 27 — *matéria de fato;* a indenização será firmada dentro dos limites do parágrafo — *matéria de direito*. É êsse o processo sistemático de interpretação das leis, pelo qual há que se estabelecer nexo entre o artigo 27 e seu parágrafo único. Um, o artigo, é regra — outro, o § (parágrafo) a exceção ou melhor: o limitação na aplicação do primeiro. Se a propriedade estiver sujeita ao impôsto predial, o *quantum* da indenização não será superior a vinte, nem inferior a dez vezes o valor locativo. O *quantum* significa "toda porção; a maior porção; quantidade" (Cândido de Figueiredo) ou "quantité *determiné* d'une chose, quotité d'une somme" (Larousse). O critério do parágrafo único revela uma indenização *adequada*, que é uma justa indenização, de acôrdo com a Carta Constitucional. É necessário que se tenha sempre em vista que no jôgo de interêsses particulares frente aos do poder público, aqueles terão sempre de ceder, em atenção à coletividade, ao bem público que a todos

pertence e todos gozam. O fundamento da desapropriação, afirma o insigne Clovis, é a preponderância do interêsse público sôbre o privado quando os dois se acham em colisão".

Portanto, Sr. Presidente, coerente com essa opinião, recebo os embargos, acompanhando o voto de V. Ex.

VOTO

O Sr. Ministro Edgar Costa — Sr. Presidente, chamado a votar pela primeira vez sôbre esta debatida questão da aplicação do art. 27, parágrafo único, da Lei de Desapropriações, sem outros argumentos, que não são necessários, porque demasiadamente conhecidos, declaro que me filio à corrente dos que entendem que não é absolutamente intransponível o limite fixado pelo citado art. 27, parágrafo único.

Nestas condições, voto de acôrdo com o Sr. Ministro Relator, rejeitando os embargos.

VOTO

O Sr. Ministro Goulart de Oliveira — Sr. Presidente, de acôrdo com os meus votos anteriores, rejeito os embargos.

VOTO

O Sr. Ministro Orosimbo Nonato — Sr. Presidente, o ilustre advogado da embargante, justiça lhe seja feita, situou a questão em têrmos nitidamente jurídicos e produziu argumentos consideráveis. Um dêles é de que — a noção da indenização em direito público pode não obedecer ao mesmo critério que em direito privado. Não se trata de um argumentilho desimportante; não o aceito, porém, porque a desapropriação, pôsto seja matéria de direito público, tem reflexo no patrimônio individual e êsse reflexo é tão importante que Clóvis Bevilacqua entendeu de inserir o instituto no próprio Código Civil, como um dos diversos modos de perda da propriedade. Como quer que seja, nada autoriza, nem em lógica, nem em princípio, nem muito menos em lei expressa, que se entenda a indenização a que se refere o texto constitucional, como algo de diferente da indenização no conceito comum, pagamento do valor, do justo preço da propriedade tomada, reintegração do *statu quo ante*, a substituição no patrimônio do indivíduo do bem desapropriado pela quantia equivalente ao seu valor.

O critério é o mesmo, nem é necessário também, *data venia*, declarar inconstitucional o art. 27, parágrafo único, porque êste artigo oferece diversos critérios ao juiz e *interpretare lege legibus est optimus*. Pode o juiz declarar ultrapassável o limite, sem chegar ao extremo de declarar a inconstitucionalidade da lei, o que é evitável. Se a interpretação da lei, em seu complexo, basta, justo é que se atenda à advertência dos juristas nesse assunto.

Os outros argumentos também não prevalecem. Um dêles diz respeito ao fato de que lei existe que autoriza a imediata imissão na posse com o pagamento no máximo, mas o argumento não prevalece porque

se trata, como diz o ilustre advogado do embargado, de lei de emergência para caso especialíssimo, que não resolve a questão da indenização, a qual fica aberta. Também não prevalece o argumento de haver o dono adquirido o terreno por valor inferior ao do preço oferecido. E' exato que o lucro obtido pelo proprietário em valorização para a qual não concorreu, deve oferecer margem a tributações. Ainda agora, as esquerdas apregoam a necessidade dessa tributação a ponto extremo. E ainda que se não queira tomar dêsses rumos, a contribuição de melhoria pode dar ao problema solução adequada. Mas, não ocorrendo lei a respeito, e tratando-se da aplicação da lei vigente, rejeito os embargos.

VOTO

O Sr. Ministro Barros Barreto — Sr. Presidente, acompanho o voto do Sr. Ministro Revisor, coerente com os meus últimos pronunciamentos acerca da hipótese *sub judice*.

VOTO

O Sr. Ministro Laudo de Camargo — Rejeito os embargos.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Rejeitados os embargos contra os votos dos Srs. Ministros Revisor, Lafayette de Andrada e Barros Barreto.

Deixaram de comparecer, por motivos justificados, os Exmos. Srs. Ministros José Linhares, Valdemar Falcão e Filadelfo Azevedo.