

## PARECERES

### DESAPROPRIAÇÃO — CORREÇÃO MONETÁRIA — PRECATÓRIO

— *Legalidade e constitucionalidade de ordem judicial determinando a atualização monetária do valor de condenação no ato de depósito em cumprimento do precatório.*

#### CONSULTA

O ilustre advogado Dr. Walter Loschiavo nos apresentou consulta para que opinemos quanto à licitude e conveniência da inserção, nos requisitórios de pagamento da condenação, em ação de desapropriação, da determinação de que o órgão pagador atualize a conta e efetive o depósito do montante devido até a data da liquidação, a fim de que não remanesça qualquer parcela a ser requisitada posteriormente.

A consulta veio instruída com decisão neste sentido do ilustre Dr. Juiz Benedito Carlos Camargo e com brilhantes e elucidativas informações prestadas em mandado de segurança, pelo douto Juiz Dr. Eduardo Antonio Di Rissio Barbosa, ao eminente vice-presidente do Tribunal de Justiça de São Paulo, Desembargador Bruno Afonso de André, assim como com razões apresentadas pela douta procuradoria da municipalidade de São Paulo.

Os quesitos apresentados pelo consulente são os seguintes:

1. O despacho que ordenou o depósito com a *correção monetária*, para o dia do pagamento, é ilegal? Alterou a decisão que fixou à indenização? Por quê?

2. Tem o poder expropriante meios para calcular a atualização da conta por ocasião do depósito?

3. Quais os objetos e as vantagens que serão atingidos com essa nova orientação do Judiciário, determinando o depósito para a respectiva atualização?

#### PARECER

1. Não há dúvida de que, em nosso sistema constitucional, a indenização devida em virtude de desapropriação é dívida de valor, pois o expropriante não é obrigado a pagar ao proprietário do bem um *quantum*, um certo número de unidades monetárias, mas sim um *quid*, ou seja, o justo valor necessário, no momento do pagamento, para assegurar a integridade patrimonial do titular do direito sobre o objeto desapropriado. A prévia e *justa indenização*, referida no art. 153, § 22, da Constituição Federal, exige que o poder público faça um pagamento que garanta ao credor da indenização a sua plena recomposição patrimonial, que — como em seguida veremos — constitui um pressuposto necessário e indispensável para que o expropriante possa tornar-se proprietário do bem expropriado.

2. A construção doutrinária do conceito de dívida de valor, que surgiu inicialmente na Alemanha e na Itália, foi, aos poucos, sendo consagrada pela nossa jurisprudência e pela doutrina brasileira, que passaram a ver neste débito um valor caracterizado pe-

la sua finalidade. Como escreve um autor francês:

“La somme d'argent dont le responsable est débiteur en vertu de le décision judiciaire n'est pas une somme d'argente comme une autre; elle est dominée par son affectation” (Gozdawa-Godlewski, Stanislas de. *L'incidence des variations des prix sur le montant des dommages-intérêts*. Paris, Sirey, 1955. p. 112).

3. A evolução histórica da nossa legislação e jurisprudência, nos últimos 40 anos, comprova a crescente preocupação de ser assegurada ao expropriado uma indenização plena e cabal, que, direta ou indiretamente, não importe em qualquer prejuízo para o titular do direito expropriado.

4. É interessante notar que, no início, numa fase de estabilidade da moeda, a demora no julgamento e, posteriormente, no pagamento da indenização encontrava a sua compensação adequada nos juros moratórios. Assim, não era estranhável que a lei de desapropriações (Decreto-lei nº 3 365, de 21 de junho de 1941), na versão originária dos seus arts. 26 e 27, parágrafo único, determinasse que a avaliação fosse contemporânea do decreto de desapropriação e até fixasse determinados limites para a indenização, vinculando-a ao valor locativo do imóvel e à incidência tributária existente sobre o prédio expropriado.

5. Aos poucos, com a desvalorização progressiva da moeda e a diminuição do seu poder aquisitivo, a jurisprudência arguiu a inconstitucionalidade das disposições do Decreto-lei nº 3 365, que proibiam a atualização do valor do bem de acordo com o seu justo preço na data da avaliação, estabeleciam tetos para a indenização e, assim sendo, impediam que ela fosse justa. Especialmente, depois da volta do país ao regime constitucional, a partir de 1946, os tribunais, reiteradamente, afirmaram que “a indenização pela desapropriação do bem imóvel, para ser justa, há que se reportar não ao valor da propriedade ao tempo em que foi declarada de utilidade pública, mas ao valor do bem expropriado”.

6. Esclarece a este respeito Seabra Fagundes que, durante a vigência do Estado Novo, a lei das desapropriações pôde ser aplicada sem que nela se vislumbrasse qualquer inconstitucionalidade, pois a Carta de 1937 então vigente não inseriu a cláusula do justo valor do preço nas desapropriações (Constituição de 1937, art. 122, 14) e assim, “ainda quando a condenação, calculada tendo em conta a data do ato declaratório, se tornasse desconforme com o valor real do bem na data da sentença, o critério legal não era impugnável por inconstitucionalidade. Adotado, porém, na Constituição de 1946, o princípio da justiça da indenização (art. 141, § 16), da qual se transferiu às Constituições de 1967 (art. 150, § 22) e 1969 (art. 153, § 22), tornou-se inaplicável o princípio da lei, sempre que, em espécie, levasse a pagar menos pelo bem do que o seu exato valor. A jurisprudência passou, então, pela supremacia do texto constitucional, a desprezar o critério da lei...” Também os limites vinculados ao valor locativo do imóvel foram considerados como simplesmente programáticos, não impedindo a atribuição de uma indenização superior aos tetos legalmente fixados. Assim, em 19 de novembro de 1946, o Supremo Tribunal Federal admitiu que:

“o máximo legal pode ser transposto, de maneira a integrar o justo preço da coisa desapropriada” (*Revista Forense*, 109:373).

7. Atendendo à pressão dos tribunais e da doutrina, o legislador modificou, em 1956, pela Lei nº 2 786, o texto originário do diploma legal sobre desapropriações, dando nova redação aos arts. 26 e 27, determinando que o valor da indenização fosse contemporâneo da avaliação e não mais do decreto expropriatório e eliminando os limites máximos que anteriormente eram fixados de acordo com o valor locativo.

8. A nova lei também admitiu que, não obstante as eventuais divergências quanto ao justo valor do bem expropriado, pudesse o proprietário levantar 80% da importância judicialmente depositada pelo poder público, sem prejuízo de continuar a ação até final decisão sobre o *quantum* da indenização.

9. Houve, assim, em virtude do trabalho jurisprudencial e doutrinário cristalizado pela Lei nº 2786, um primeiro deslocamento do momento da avaliação, que deixou de ser o do decreto expropriatório e passou a ser o da perícia, para, em seguida, se admitir o momento da decisão de primeira instância, do acórdão no recurso e até do efetivo pagamento. Verificamos a simetria da evolução ocorrida no caso das indenizações decorrentes de atos ilícitos e das oriundas da desapropriação, recorrendo os tribunais, em ambos os casos, à teoria das dívidas de valor e encontrando as barreiras aparentes do nominalismo monetário e do respeito à coisa julgada.

10. Se o deslocamento do valor do bem da data do decreto para a da avaliação já representou um incontestável progresso, o princípio constitucional da justa indenização exigia, todavia, que, logicamente, os tribunais e o legislador se aperfeiçoassem mais ainda na desejada identidade entre o valor do bem e o *quantum* da indenização. Na realidade, havia demora entre a avaliação e a sentença e, em seguida, entre as decisões de primeira e segunda instâncias, para afinal conceder-se ao credor um precatório ou requisitório que o habilitasse a aguardar o pagamento oportuno, numa fila que obedecia à ordem cronológica da apresentação e era preciso compensar os eventuais prejuízos decorrentes da diminuição do poder aquisitivo após a avaliação do objeto expropriado e até a efetiva liquidação da dívida.

11. Podemos afirmar que, até 1964, a posição básica da jurisprudência brasileira na matéria foi no sentido de limitar a compensação, no caso de demora no pagamento da indenização devida em virtude de ato expropriatório, aos juros legais. Neste sentido, manifestaram-se vários acórdãos desde 1940 até 1964. Em 1948, uma decisão do Supremo Tribunal Federal, que não se refere à desapropriação, mas foi utilizada pela jurisprudência para nela fundamentar a Súmula nº 416, esclarecia que:

“Tratando-se de débito pecuniário, ainda que o devedor seja moroso, as perdas e danos consistem apenas em juros moratórios

e pena convencional se houver” (*Revista Forense*, 118:74, 1948).

12. Ao decidir o referido caso, apreciando o Agravo nº 12986, o relator Ministro Orosimbo Nonato invocou a lição de direito estrangeiro para, em seguida, excluir a possibilidade de ocorrer, diante dos textos da legislação brasileira, uma indenização pela desvalorização da moeda (*Revista Forense*, 118:78).

13. Em várias decisões do Supremo Tribunal Federal, proferidas em 1963, reitera-se a tese do descabimento de qualquer indenização pela mora além dos juros legais. (Decisões do Supremo Tribunal Federal, na sessão de 30.4.63, nos Recursos Extraordinários n.ºs 50480 e 52226, cujos acórdãos foram publicados respectivamente no *Diário de Justiça da União*, 11.7.63, p. 527 e de 8.8.63, p. 667.)

14. Quando a nossa mais alta corte, em janeiro de 1964, organiza as súmulas, que visam sintetizar o entendimento do Supremo Tribunal nas questões, então mansas e pacíficas, o problema do atraso no pagamento das indenizações é focalizado na Súmula nº 416 de acordo com a qual:

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

15. Pouco tempo depois, a legislação federal determina a correção monetária dos débitos fiscais, mas os tribunais mantêm, por algum tempo, a sua posição tradicional, entendendo que somente em virtude de lei seria possível corrigir monetariamente as indenizações.

16. Deve ser reconhecido que alguns acórdãos, já antes de 1964, salientaram o caráter valorativo da indenização, mas geralmente a revisão ou a complementação de preço só foi dada, com caráter excepcional, como quando se configurava um abuso de direito ostensivo por parte dos poderes públicos. Assim, por exemplo, um acórdão da 6ª Câmara do Tribunal de Justiça da Guanabara, de 1963, admitiu que:

“A demora de 10 anos em efetivar o pagamento da indenização é, realmente, excessiva, e tal pagamento pela quantia então

fixada, sem qualquer outro embaraço, constitui dano irreparável aos contribuintes” (acórdão referente à Apelação Cível nº 25 473, *Revista de Jurisprudência* do Tribunal de Justiça do estado da Guanabara, 9:226).

17. No mesmo sentido, em 1964, um acórdão da 2ª Câmara do mesmo tribunal tem a seguinte ementa:

“Ação de indenização por causa de desapropriação inconclusa. Abuso de direito do estado, procrastinando por cerca de um decênio a solução final, tornando ilusória a garantia da justa indenização, mediante prévio pagamento em dinheiro. Procedência da ação” (acórdão da 2ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do estado da Guanabara, na Apelação nº 31 180).

18. Em ambas as situações apuradas pela Justiça da Guanabara, a mora passou a constituir um verdadeiro abuso de direito, que os tribunais entenderam dever reprimir de modo excepcional, abandonando assim os princípios gerais até então dominantes.

19. Já anteriormente, todavia, em alguns casos, o próprio Supremo Tribunal Federal tivera dúvidas quanto aos resultados da aplicação do critério legal. Assim, é a seguinte a ementa de decisão proferida em 1946 e da qual foi relator o Ministro Ribeiro da Costa:

“Não há como erigir a desapropriação em atentado à propriedade privada. Dela é condição o pagamento do preço da coisa desapropriada, a título de ressarcimento de danos e prejuízos decorrentes da transferência compulsória do domínio. Nenhuma realização de justiça se comporta em conceder indenização não correspondente ao valor do bem. Contrariamente, ter-se-ia consagrado o locupletamento ilícito do poder público” (*Revista Forense*, 111:394).

20. A doutrina reconhece que, gradativamente, os tribunais — e especialmente os juízes de primeira instância — foram sensibilizados pela tese da correção monetária, reconhecendo a natureza valorativa da dívida e acolhendo o pedido de atualização dos débitos, mediante a aplicação analógica das medidas já então determinadas para os

débitos fiscais e as Obrigações Reajustáveis do Tesouro, que sofriam a incidência dos índices do Conselho Nacional de Economia. “Juízes e tribunais procuravam aperfeiçoar uma fórmula que permitisse reabrir a via processual para atingir aquele resultado. Consistiu essa fórmula em considerar declaratória e não condenatória a sentença fixadora do preço da desapropriação. Nesse processo limita-se o juiz a reconhecer e a declarar o valor que a *res* contém, sem cujo depósito não se consumara o ato expropriativo. (Constituição Federal de 1946, art. 141, § 16). Disso resulta que enquanto não for integralizado o preço judicialmente arbitrado não há desapropriação, ao expropriante é lícito dela desistir, sendo irrelevante tenha passado em julgado ou não a decisão declaratória do *pretium rei*” (Barcellos de Magalhães, Roberto. *Teoria e prática da desapropriação no direito brasileiro*. Rio de Janeiro, José Konfino, 1978. p. 207).

21. Várias sentenças anteriores a 1965 reconhecem que a decisão proferida na ação desapropriatória “no respeito ao valor da indenização que fixa não é condenatória da Fazenda Pública nesse valor. Apenas fixa um dos elementos básicos necessários à efetivação da desapropriação” (despacho do Juiz Oswaldo Goulart Pires, *Diário de Justiça*, de 29.10.64, apud Barcellos de Magalhães, Roberto. op. cit. p. 208 e segs.).

22. Admitiu-se, pois, o caráter declaratório ou determinativo da fixação do valor da indenização, que se considerou dado *rebus sic stantibus*, ou seja, sempre sujeito à revisão. Simultaneamente, os tribunais começaram a distinguir a indenização decorrente de desapropriação dos débitos de dinheiro, dela fazendo uma dívida de valor sujeita a um regime jurídico próprio. Algumas decisões salientaram que se trata no caso não de um preço, mas sim de uma indenização, ponderando que “indenizar, na acepção jurídica, como no sentido gramatical, é tornar *indene*, vale dizer sem dano”. *A contrario sensu*, havendo demora no pagamento da indenização por culpa do expropriante, caberia uma compensação ou uma complementação para que o preço fosse justo e o ressarcimento com-

pleto, restaurando-se o credor no *statu quo ante*, na situação que teria se desapropriação não tivesse havido. Em conclusão, “se o depósito da importância devida pelo expropriante é retardado, impedindo que o expropriado levante a parte permitida por lei, fica a indenização sujeita a atualização do valor do imóvel” (decisão do 3º Grupo de Câmaras do Tribunal da Guanabara, nos Embargos à Apelação nº 36 253).

23. Naquela fase, encontramos, nos tribunais, dois grupos de acórdãos: o primeiro restringindo toda compensação pelo atraso no pagamento aos juros legais, nos precisos termos da Súmula nº 416; e o segundo admitindo a revalorização do *quantum* da indenização inicialmente fixado. Para os que adotam esta última orientação, dois caminhos se abrem no tocante à forma de reajustar a indenização inicial: a revisão nos próprios autos da desapropriação em execução de sentença, ou a propositura de nova ação de complementação do preço pelo agravamento do prejuízo, em virtude da demora no pagamento da indenização inicialmente fixada.

24. Verificamos, pois, que embora a posição do Supremo Tribunal Federal, consagrada em súmula, fosse no sentido de só admitir, no caso de mora, a condenação do poder público aos juros, a justiça exigia uma nova fórmula do legislador, que entendia dever ser de direito escrito, e admitia excepcionalmente, nos casos de abuso de direito ou de culpa ou dolo do expropriante, uma complementação da indenização, ou seja, a atualização do valor do bem.

25. O art. 1º da Lei nº 4 686, de 21 de junho de 1965, determinou que:

“Decorrido prazo superior a um ano a partir da avaliação, o juiz ou o tribunal, antes da decisão final, determinará a correção monetária do valor apurado.”

26. Fixadas, assim, as bases da correção monetária nas desapropriações pela lei ordinária, duas dúvidas foram suscitadas pela jurisprudência e se referem respectivamente aos termos *a quo* e *ad quem*, ou seja, ao momento inicial e final da aplicação da correção monetária.

27. Quanto ao termo inicial, a própria lei esclarece que a correção se aplica sobre o valor da avaliação, entendendo-se assim que o valor a ser corrigido é o fixado na perícia.

28. Reconheceu a jurisprudência que o valor da avaliação deve ser corrigido atendendo-se à diferença dos índices de correção entre o momento da avaliação e o da decisão judicial que determina o reajustamento da indenização, mesmo quando a avaliação é anterior à Lei nº 4 686, de 21 de junho de 1965.

29. Desapareceram, assim, as dúvidas quanto ao modo de compensar a mora de poder público em virtude do atraso no pagamento da indenização decorrente de processo expropriatório, ficando claro que deve ser sempre aplicada a correção monetária sem prejuízo dos juros.

30. As divergências surgiram, todavia, na interpretação do novo diploma legal no tocante à sua constitucionalidade, à sua aplicação aos processos pendentes e à exata compreensão da expressão “sentença final” empregada pelo legislador. Na realidade, podemos afirmar que os problemas decorrentes da aplicação da Lei nº 4 686 abrangem a sua constitucionalidade e os seus termos iniciais (*dies a quo*) e finais (*dies ad quem*) para a incidência da correção monetária, além de sua aplicação *ex-officio*, independentemente de pedido da parte interessada.

31. Nos casos de desapropriações cujas avaliações eram anteriores à vigência da Lei nº 4 686, foi suscitado o problema da possibilidade de corrigir monetariamente a indenização independentemente de pedido da parte. A União chegou a alegar que tal revisão implicaria em julgar a causa *ultra petita*, com violação do art. 4º do Código de Processo Civil.

32. O Supremo Tribunal Federal escolheu, no caso, o caminho mais liberal, decidindo, no Agravo de Instrumento nº 4 224, julgado em 22 de maio de 1967, que a correção monetária independia de pedido expresso na petição inicial.

Analisando a Lei nº 4 686, entendeu a mais alta corte, que:

“A disposição impugnada não exige que haja pedido do expropriado para que se faça a correção” (*Revista Trimestral de Jurisprudência*, 45:348).

33. Firmou-se, assim, a tese de que a correção nas desapropriações pode e deve ser concedida *ex-officio* desde que preenchidas as condições de decurso de tempo estabelecidas pela lei (fluência de mais de um ano a partir da avaliação e antes da sentença final), salientando-se que o diploma legal se dirige ao juiz em tom imperativo, pois, conforme se verifica pela leitura do art. 26, § 2º, da lei de desapropriações, com a redação vigente, impõe-se ao magistrado um dever que não está condicionado a qualquer pedido das partes. Diz a lei:

“Decorrido o prazo superior a um ano, a partir da avaliação, o juiz ou tribunal, antes da decisão final, determinará a correção monetária do valor apurado.”

34. Quanto ao termo *ad quem*, entendem a Constituição, a jurisprudência e a doutrina que o momento em que finda a correção monetária é o do pagamento da indenização.

35. Efetivamente, o art. 153, § 22, da Constituição federal vigente, admite o pagamento da indenização em títulos, mas determina, no caso, a correção monetária dos títulos até o efetivo pagamento dos mesmos.

36. A expressão “sentença final” a que se refere a Lei nº 4 686 passou a ser entendida como sendo a sentença que encerra o processo expropriatório após o pagamento, determinando a transferência da propriedade do bem expropriado para o expropriante.

37. A decisão final na desapropriação é aquela a que se refere o art. 29 do Decreto-lei nº 3 365, que está redigido nos seguintes termos:

“Efetuado o pagamento ou a consignação, expedir-se-á, em favor do expropriante, mandado de imissão de posse, valendo a ‘sentença’ como título hábil para a transcrição no registro de imóveis.”

38. A sentença final do progresso de desapropriação é, pois, aquela em que o juiz, verificando a realização do pagamento ou da consignação, determina a expedição do mandado de imissão de posse em caráter defi-

nitivo. É a partir desta última sentença, que autoriza a imissão, que, verificado o pressuposto constitucional da indenização prévia e justa, ou seja, a ocorrência do pagamento do débito, o pronunciamento do juiz transfere a propriedade do bem para o expropriante.

39. A doutrina e a jurisprudência reconhecem como sentença final a mencionada no art. 29, que realmente termina o processo de desapropriação com o pagamento do expropriado e a transferência da propriedade do bem objeto do processo de desapropriação. (Seabra Fagundes. *Da desapropriação no direito brasileiro*. Rio de Janeiro, 1942. p. 341-3, nº 464; Pontes de Miranda. *Tratado de direito privado*. 2. ed. Rio de Janeiro, Borsoi, 1956. § 1 625. p. 249 e segs.; e, ainda, Picanço, Macário de Lemos. *Da desapropriação*. op. cit. p. 74, que esclarece “a sentença final valerá como título hábil para transcrição no registro de imóveis”; no mesmo sentido, Whitaker *Desapropriação*. 1923, p. 79-80, e Lima, Paulo de Araújo. *Imissão na posse dos bens expropriados*. *Revista de Direito Administrativo*, 82:409.)

40. San Tiago Dantas, interpretando a determinação constitucional da indenização prévia e justa, paga em dinheiro, esclarece que, sem que ocorra o pagamento, não há desapropriação. Ensina o eminente mestre de direito civil que:

“O adjetivo ‘prévia’ não se pode referir senão à ‘desapropriação’, significando que a esta deve ser anterior o ato de indenizar. Pouco importa que a lei ordinária chame ‘decreto de desapropriação’ o ato por que se inicia o processo expropriativo: desapropriação, isto é, desvinculação da coisa da senhoria de uma pessoa, só depois de verificada a indenização é que se dará.

Não teria sentido a expressão constitucional ‘indenização prévia’ se com ela quiséssemos significar ‘indenização anterior à imissão na posse’ ou ‘indenização anterior à tomada material da coisa’, porque o texto não fala direta ou indiretamente naquela ‘imissão’ ou nesta ‘tomada’, e sim em ‘desapropriação’, como exceção ou restrição à garantia do domínio, isto é, como perda efetiva

dele em proveito do Estado ou do depositário de seus poderes delegáveis. Sempre que se subordina a prática de um ato a certa condição *prévia*, quer isto dizer que sem estar preenchida a condição o ato não se consuma, não se cumpre. Sem que o proprietário receba, em lugar da coisa, o valor que o compensa da sua perda, não se pode, portanto, consumir a desapropriação.

Assim sempre entenderam os nossos constitucionalistas, entre eles o ministro Carlos Maximiliano, quando escreve que a desapropriação deve satisfazer três requisitos, dos quais o terceiro consiste em ser *precedida* do pagamento ou depósito judicial do valor da coisa. (*Comentários à Constituição brasileira*. 1918. p. 724.)

.....  
Nenhuma dúvida parece, pois, lógica, quanto ao momento em que se transfere o domínio do expropriado para o expropriante. A melhor doutrina civil é a que considera o expropriado senhor e possuidor até a indenização, pois assim se explica, melhor do que por qualquer dos artificios propostos por autores de outro parecer, a faculdade a ele reconhecida de alienar e onerar a coisa exproprianda e de perceber os seus frutos. Não é outra a solução seguida pelos comentadores antigos e modernos da lei italiana de 1865 (Lei nº 2 359, de 25 de junho de 1865, arts. 48 e 50; Barbatini. *Commento alle leggi sulla espropriazione per pubblica utilità e sul risanamento*. 1891. p. 11; Lentini. *Le espropriazione per causa di pubblica utilità*. 1936, p. 164; Carugno. *L'espropriazione per pubblica utilità*. 1938, p. 131 e 133), e com ela concordam os autores nacionais acima citados. Mais imperiosa, porém, que uma simples razão técnico-jurídica, temos a assegurar a integridade do domínio até a indenização a própria norma constitucional do art. 122, XIV, que não admite a desapropriação, isto é, a perda da propriedade, enquanto o titular não tenha sido cabalmente indenizado” (San Tiago Dantas. *Problemas de direito positivo*. Rio de Janeiro, Forense, 1953. p. 190, 191 e 194).

41. Tal entendimento se coaduna com a tendência jurisprudencial dominante que ad-

mite a desistência do poder público no processo de desapropriação até a sentença final do art. 29, que determina a expedição do mandado definitivo de imissão de posse.

42. Há, pois, um acordo geral quanto ao momento da transferência da propriedade que, *ex vi* do art. 29 da lei de desapropriações e do art. 153, § 22 da Emenda Constitucional nº 1, de 1969, é o da sentença final que determina a expedição do mandado de imissão de posse, pois, anteriormente, poderá haver, quando muito, posse provisória do Estado, mas jamais propriedade do mesmo. É, pois, a sentença final que completa e termina o processo de desapropriação fazendo com que atinja a sua meta, que consiste na integração no domínio público do bem anteriormente de propriedade particular. A sentença final é assim, na lição de Seabra Fagundes, a segunda sentença, a que autoriza a imissão e que sucede à primeira sentença fixadora do preço (Seabra Fagundes, *op. cit.* nº 466. p. 344).

43. A respeito da sentença do art. 29, esclarece Pontes de Miranda que ela é:

“Constitutiva-mandamental:

*Constitutiva*, porque é ela que *decreta a perda da propriedade e serve de título ao registro de imóveis; mandamental* porque *manda expedir o mandado de imissão de posse*. O elemento declarativo é anterior, funciona como questão prévia da declaração de estarem satisfeitos os pressupostos da desapropriação” (Pontes de Miranda, *Comentários à Constituição de 1946*. 3. ed. Rio de Janeiro, Borsoi, 1960. v. 5. p. 130).

44. Determinando a Constituição que a indenização decorrente de desapropriação deve ser justa e prévia, entende a melhor doutrina que se trata, no caso, de verdadeira dívida de valor reajustável de acordo com as variações do custo de vida, transitando em julgado o valor inicialmente fixado, mas admitindo-se a transformação do valor correspondente em cruzeiros em virtude de correção monetária.

45. A indenização decorrente de desapropriação é dívida de valor, conforme bem ensina Pontes de Miranda (*Tratado de direito privado*. 2. ed. Rio de Janeiro, Borsoi, 1959.

v. 26. nº 3 173, 2, p. 296 e segs.), admitindo revisão de sua correspondência ou tradução monetária para manter o poder aquisitivo que foi inicialmente fixado. É, ainda, Pontes de Miranda que esclarece com felicidade que devemos ter sempre em vista que as indenizações são dívidas de valor até o momento de serem prestadas, admitindo o reajustamento correspondente às variações do custo de vida (op. cit. v. 26, p. 299-300).

46. No mesmo sentido, se manifestou a jurisprudência paulista em diversos acórdãos, nos quais, fundamentando-se na distinção entre dívidas de valor e dívidas de dinheiro, admitiu que a demora no pagamento por parte do poder expropriante justificava uma nova indenização decorrente da mora (acórdãos de 8.3.62, *Revista de Direito Administrativo*, 80:158, e de 9.5.1962, na mesma revista, 81:223, e ainda acórdão de 26.12.58, *Revista dos Tribunais*, 287:299, e de 15 de outubro de 1959, *Revista dos Tribunais*, 296:224).

47. Inspirando-se no caráter valorativo do débito e obedecendo ao imperativo constitucional várias decisões, especialmente do Tribunal de Justiça da Guanabara, determinaram que a correção monetária incidisse sobre o *quantum* fixado na avaliação até o efetivo pagamento, enquanto outros acórdãos preferiam só admitir a correção monetária até o trânsito em julgado da decisão fixadora da indenização, qualquer que fosse o prazo decorrido entre o trânsito em julgado do acórdão e o efetivo pagamento.

48. Exercendo o cargo de procurador-geral da Justiça do estado da Guanabara, tivemos o ensejo de dar parecer no sentido de considerar como “sentença final” a decisão prevista pelo art. 29 da lei de desapropriações, que, após o pagamento, serve de título ao poder expropriante. Entendemos que tal interpretação da Lei nº 4 686 se coadunava com a Constituição Federal e com o princípio lógico de acordo com o qual, enquanto o credor não receber a indenização, cabe ao devedor arcar com a depreciação monetária (Wald, Arnoldo. Parecer sobre correção monetária nas desapropriações. *Revista de Jurisprudência* do Tribunal de Justiça do esta-

do da Guanabara, 13:412, e *Revista dos Tribunais*, 370:52).

49. Adotada sucessivamente pelos eminentes presidentes do egrégio Tribunal de Justiça da Guanabara (despachos do Desembargador Garcez Neto, de 2.7.66, na revista citada à p. 51 e do Desembargador Aloysio Maria Teixeira no *Diário Oficial*, Parte III, da Guanabara, de 2.7.67, p. 7 014), a referida tese foi, posteriormente, defendida pelo Prof. Celso Neves (Neves, Celso. Correção monetária nas desapropriações — admissibilidade, *Revista dos Tribunais*, 376:71), merecendo, outrossim, gradativamente a adesão de vários ministros do Supremo Tribunal Federal que, finalmente, conseguiram fixar, no plenário, a tese do reajustamento da indenização até o efetivo pagamento.

50. Considerando que a correção devia incidir até a efetiva transferência da propriedade e que tinha aplicação imediata aos processos em curso (Súmula nº 475), o Supremo Tribunal Federal, após algumas hesitações quanto à continuação da vigência da Súmula nº 416, optou, ostensivamente, a partir de 1974, pela correção completa até o efetivo pagamento da indenização, como se verifica pela Súmula nº 561, cujo texto é o seguinte:

“Em desapropriação, é devida a correção monetária até a data do efetivo pagamento da indenização, devendo proceder-se à atualização do cálculo, ainda que por mais de uma vez.”

51. Consagrou-se, assim, a chamada “correção da correção”, que o Supremo Tribunal Federal considerou válida e necessária enquanto outra fórmula mais adequada não fosse encontrada.

52. Reconhece, atualmente, o Supremo Tribunal Federal que as restrições que, no passado, impôs à correção monetária constituíram um verdadeiro erro, como bem salientou, em recente voto, o ilustre Ministro José Carlos Moreira Alves, ao escrever que:

“Também em matéria de correção monetária, no tocante à indenização de danos materiais causados por ato ilícito (e, só depois, por extensão, é que se aplicou o princípio ao inadimplemento contratual, reconhecen-

do-se, pois, a distinção que fiz em meu voto) durante anos se decidiu pelo seu não cabimento, e essa sucessão de julgados não foi obstáculo a que se reconhecesse o erro, sem qualquer alteração da legislação e se passasse a decidir em sentido oposto. *O erro reiterado não deixa de ser erro, e quando reconhecido, impõe-se seja corrigido*" (Acórdão do Recurso Extraordinário nº 92 114, julgado pela egrégia 2ª Turma em 16.5.80, tendo sido publicado no *Diário de Justiça* de 15.8.80 e *Juriscliv*, 92:104).

53. A evolução atual se realiza em dois campos distintos para dar maior celeridade à Justiça e garantir a cabal indenização do expropriado. De um lado, é preciso que o requisitório possa abranger a totalidade da indenização, evitando a necessidade de sua sucessiva complementação. Em segundo lugar, cabe reexaminar os índices utilizados pelo poder público para corrigir as indenizações, a fim de impedir que a utilização de um critério arbitrário, inexato ou injusto possa impedir o cumprimento do mandamento constitucional que exige o pagamento de uma indenização justa e prévia.

54. Entendemos que nada impede que os requisitórios de pagamento, também chamados precatórios, possam incluir o principal, os juros e a correção de acordo com as ORTNs. Embora haja índices especiais fixados pelo Ministério do Planejamento para reajustar as indenizações decorrentes de desapropriações, a Lei nº 6 423, de 17 de junho de 1977, generalizou a utilização das ORTNs como critério de correção, justificando-se, pois, a sua aplicação no caso das indenizações expropriatórias.

55. Assim sendo, os requisitórios ou precatórios deverão abranger o valor do principal corrigido e os juros, fixando-se, inclusive, desde o início, o débito em ORTNs, que se transformaram no direito pátrio em verdadeira unidade de conta. Efetivamente, dentro dos limites em que a inflação impede a moeda de continuar exercendo a sua função de *unidade de conta*, ou seja, de "denominador comum de valores", a própria legislação consagrou outras unidades de conta, entre as quais cabe destacar a ORTN, do

mesmo modo que a UPC, que é utilizada na área do financiamento habitacional. O Prof. Geraldo Vidigal teve o ensejo de salientar a este respeito que:

"Na verdade, numerosos padrões de valor regem hoje a liquidação das obrigações no Brasil. Ao lado do simples cruzeiro, podemos distinguir o cruzeiro/ORTN, o cruzeiro/UPC, o cruzeiro com correção cambial e, até há pouco, o cruzeiro/salário mínimo, substituído agora por cruzeiro/salário de referência" (Vidigal, Geraldo de Camargo. *Teoria geral do direito econômico*. São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, 1977. p. 186).

56. Assim, nada impede que o requisitório ou precatório possa ser definido em ORTNs para pagamento em cruzeiros, de acordo com o valor da ORTN, na data da efetiva liquidação, evitando-se, assim, os atuais procedimentos que ensejam a procrastinação e burocratização do pagamento, em detrimento dos legítimos interesses dos credores e em flagrante violação do princípio constitucional, que consagrou a justa e prévia indenização, que deve ser integral e completa e não parcial ou parcelada.

57. Os dois argumentos que os poderes públicos suscitam para considerar ilegal o procedimento sugerido e já implantado por alguns juízes em São Paulo são:

a) o fato de importar o mesmo em descaracterizar a existência de um título líquido, certo e exigível em que se baseará a cobrança do crédito;

b) a ocorrência de violação dos princípios da Lei federal nº 4 320, de 17 de março de 1964, que regem o empenho de verba, inclusive para pagamento das indenizações decorrentes das desapropriações.

58. Veremos, sucessivamente, que nenhum dos dois argumentos procede.

59. A definição do débito público em ORTN não lhe retira a liquidez, a certeza e a exigibilidade. Quanto aos dois últimos aspectos, não existe qualquer motivo para invocá-los, pois a decisão proferida no processo expropriatório torna a dívida do poder público certa e exigível. Quanto a liquidez, o fato de ser o débito corrigível, ou de ser definido em ORTNs, em UPCs, em salários

referências ou em moeda estrangeira (dólares, marcos, francos), em nada afeta a sua liquidez, pois não há dúvida alguma quanto ao critério de transformação da moeda de conta (ORTN) em moeda de pagamento (cruzeiros), que se fará de acordo com o valor da ORTN no dia da efetiva liquidação, valor esse que é de conhecimento público e notório, porque publicado no *Diário Oficial*. O fato de ser corrigido o débito não lhe tira o caráter de dívida líquida, tanto assim que os débitos fiscais corrigidos são cobrados pelo processo executivo. Por outro lado, já não há hoje dúvida quanto à possibilidade e licitude da emissão de notas promissórias e outros títulos de crédito em ORTNs e/ou UPCs ou em moeda estrangeira.

60. Os tribunais já decidiram, de modo reiterado, que o fato de ser o título emitido em ORTNs, UPCs ou em moeda estrangeira não lhe retira a necessária liquidez, que justifica a execução do título judicial ou extrajudicial. A liquidez, sendo concebida como a fixação exata do valor, existe tanto quando o montante em cruzeiros é determinado, desde logo, como quando ele é determinável, mediante a simples operação que consiste na multiplicação do número inicialmente fixado de unidades de conta (ORTNs, UPCs, salários referência ou unidades fiscais dos estados ou municípios — Uferj no estado do Rio de Janeiro) pelo seu valor na data do efetivo pagamento.

61. Quanto às normas sobre orçamento que constam na Lei nº 4 320, elas também não impedem que os débitos dos estados ou dos municípios, como também os seus créditos, possam ser definidos não em cruzeiros, mas em ORTNs. Na realidade, tanto a despesa como a receita das várias pessoas jurídicas de direito público abrangem parcelas fixas e parcelas corrigidas. Entre estas incluem-se, na receita, os impostos atrasados devidos pelo contribuinte, e, na despesa, os débitos que a União, o estado ou o município têm, em virtude do pagamento indevido que lhes foi feito de tributos, de empréstimos corrigidos que tomaram no mercado e de indenizações decorrentes de desapropria-

ção ou de atos ilícitos praticados em detrimento de terceiros. De fato, a União Federal corrige os pagamentos do imposto de renda na fonte e tanto a União como os estados lançam no mercado, para obter recursos, títulos corrigidos, como as ORTNs, as LTNs e as Obrigações estaduais. Assim sendo, nenhum impedimento há no sentido de ser a verba dos requisitórios ou precatórios calculada com a necessária correção anual, pois essa correção decorre de lei federal de ordem pública e se impõe de pleno direito ao devedor.

62. Uma das conseqüências do caráter imperativo da correção monetária e da necessidade de ser a mesma calculada *ex officio*, independentemente do pedido da parte, consiste no fato de ser obrigado o expropriante a providenciar, desde logo, o pagamento de uma indenização justa e prévia, que a Constituição não prevê que possa ser parcelada. Assim sendo, interpretando razoavelmente e aplicando o preceito constitucional, concluímos que os requisitórios ou precatórios de débitos decorrentes de indenizações em virtude de expropriações devem conter um valor corrigido de ofício, ou seja, devem ser pagos de acordo com a variação das ORTNs entre a data da emissão da ordem de pagamento e o dia de efetiva entrega do numerário ao desapropriado, que não é obrigado a receber a indenização parceladamente.

63. Não há, por outro lado, no procedimento já adotado em alguns casos e que se pretende generalizar, qualquer violação das normas processuais, que não impedem a correção monetária do valor do requisitório.

64. Concordamos, pois, com todas as conclusões do Juiz Dr. Eduardo Antônio Di Rissio Barbosa que nas suas informações prestadas ao Exmo. Sr. Vice-Presidente do Tribunal, afirmou que:

“a) é legal e ninguém contesta a incidência da correção nas indenizações provenientes de processos expropriatórios;

b) a ‘justa indenização’, definida no corpo destas informações, é preceito constitucional;

c) a adoção dos índices da ORTN é também legal, tanto que sufragada iterativamente

te pelos egrégios tribunais (Ap. n.ºs 84 450, 87 224, 87 233, 99 396, etc.);

d) o sistema de correção atualizada atende ao preceito constitucional e não encontra obstáculos processuais ou administrativos, inclusive de natureza orçamentária;

e) salvo acordo, as municipalidades devem indenizar os expropriados de uma só vez, como consectário da expressão 'justa indenização' em disposição legal;

f) aberra todos os princípios legais a pretensão à não atualização da indenização na ocasião do pagamento, com sérios prejuízos ao expropriado, reclamando-se do poder público maior respeito ao direito individual e de propriedade, posto que sequer os juros, com taxas prefixadas, são atualizados a ocasião dos pagamentos."

65. Entendemos, pois, que seria da maior conveniência e oportunidade uma decisão a ser baixada pelo Conselho Superior da Magistratura que atendesse ao disposto nas sugestões já apresentadas pelo eminente administrativista, Prof. Hely Lopes Meirelles, e de acordo com as quais seria recomendado ou determinado aos juízes que, na execução das sentenças expropriatórias, tomassem as seguintes providências:

1. em todo requisitório de pagamento de condenação em ação de desapropriação direta ou indireta, deverá constar a determinação do juiz de que o órgão ou a entidade pagadora atualize a conta e efetive o depósito do montante devido até o mês da liquidação, a fim de que não remanesça qualquer parcela a ser requisitada posteriormente;

2. o cálculo de atualização do débito será feito administrativamente pelos mesmos critérios adotados na conta judicial homologada de que resultou o requisitório;

3. o órgão ou a entidade pagadora deverá consignar os cálculos da conta acrescida no verso do próprio requisitório, ou em folha anexa, que o integrará;

4. eventual erro ou diferença do cálculo administrativo não impedirá o levantamento do depósito, sem prejuízo de reclamação posterior ao juiz da execução.

66. Respondendo aos quesitos formulados, concluímos, pois, que:

1. É lícita e se coaduna com a determinação constitucional a conduta do juiz que, ao homologar a conta da liquidação em ações expropriatórias, ordenou que o valor fosse atualizado, no momento do depósito do valor do ofício requisitório, isto é, fosse aplicada a correção monetária e incidissem os juros sobre a totalidade do valor devido pelo decurso do tempo até o efetivo pagamento do expropriado.

A legalidade dessa decisão decorre do princípio constitucional que determina a justa e prévia indenização no momento do pagamento efetivo, indenização essa cujo parcelamento não foi previsto pela lei.

A decisão judicial não modifica, no caso, a indenização; apenas garante a sua atualização, a correção monetária sendo definida adequadamente, não como uma alteração, mas como atualização da própria dívida, de acordo com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (*Revista Trimestral de Jurisprudência*, 79:734-5).

2. O poder expropriante tem meios para proceder aos cálculos necessários para este fim, prevendo e aplicando as variações da ORTN e abrindo sempre que necessário créditos suplementares. A insitucionalização da ORTN como critério básico de correção de todos os créditos públicos permite que também o montante das indenizações devidas seja calculado de acordo com a variação do mencionado título público;

3. A nova orientação, já adotada em alguns casos e cuja generalização se pretende obter, permitirá que se atenda ao disposto na Constituição, evitando que a procrastinação no pagamento das indenizações venha a constituir um injusto e ilegal prejuízo para o desapropriado, especialmente numa fase na qual a variação do custo de vida ultrapassa 100% ao ano, enquanto a ORTN, em 1980, só aumentou em cerca de 50%.

É o nosso parecer.

Rio de Janeiro, 31 de dezembro de 1980.  
— *Arnoldo Wald*, Advogado no estado do Rio de Janeiro e Professor catedrático de direito civil na Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.