

# DESAPROPRIAÇÃO — FIXAÇÃO DA INDENIZAÇÃO EM QUANTIA SUPERIOR AO MÁXIMO LEGAL

— O critério estabelecido no parágrafo único do art. 27 não é absoluto, podendo o juiz dêle afastar-se e aplicar outros que a própria lei prevê, a fim de que o dono da coisa receba justa indenização.

— Interpretação do art. 27, parágrafo único, do decreto-lei número 3.365, de 21-6-41.

## TRIBUNAL DE APELAÇÃO DO DISTRITO FEDERAL

José Dias e outros versus Prefeitura do Distrito Federal  
Apelação n.º 2.276 — Relator : Sr. Desembargador

HENRIQUE FIALHO

### ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de apelação cível n.º 2.276, em que são apelantes José Dias e sua mulher e Dias & Irmãos, e apelada a Prefeitura do Distrito Federal :

Acordam os juizes da Terceira Câmara do Tribunal de Apelação em dar provimento, em parte, ao recurso, para reformar em parte a sentença apelada

### COMENTÁRIO

#### A FIXAÇÃO DO VALOR DOS IMÓVEIS SUJEITOS AO IMPOSTO PREDIAL, NAS DESAPROPRIAÇÕES POR UTILIDADE PÚBLICA

SUMÁRIO : *A nova lei de desapropriações — Direito anterior — Doutrina e Jurisprudência — A limitação da indenização com base no imposto predial — O art. 27 do Decreto-lei 3.365 — Interpretações divergentes — O problema da constitucionalidade — Confronto dos textos constitucionais e das leis ordinárias — A função do legislador e a missão do juiz.*

1 — A lei de desapropriação por utilidade pública, decretada em 1941 (Decreto-lei n.º 3.365, de 21 de junho de 1941), que no dizer de SEABRA FAGUNDES constitui “uma das leis mais bem feitas

e fixar em Cr\$ 1.577.731,00 o total da indenização que terá de pagar a apelada pela desapropriação, assim discriminada: Cr\$ 85.000,00 pelo prédio n.º 61 da rua José Clemente; Cr\$ 809.919,00, pelo prédio à mesma rua n.º 67; Cr\$ 582.812,00, pelo imóvel ainda da mesma rua n.º 75, e finalmente Cr\$ 100.000,00, para o desmonte e transporte do maquinismo instalado e em funcionamento da serraria existente no prédio n.º 67 supra mencionado.

A primeira questão que requereu solução no presente recurso é relativa à interpretação e aplicação do parágrafo único do art. 27 do Decreto-lei número 3.365, de 21 de junho de 1941, ante a afirmação da sentença recorrida de que em face dos termos categóricos dêsse dispositivo, — “tratando-se de desapropriação de imóvel sujeito ao imposto predial, a indenização obrigatoriamente obedecerá a uma limitação, que vai de um mínimo a um máximo, não sendo lícito ao juiz fixar o *quantum* de outro modo, devendo graduar a indenização, jamais, porém, fora dos limites legais”, “sendo defeso ao juiz fixar aquêle *quantum* acima de vinte vêzes o valor locativo” — e a afirmação em contrário dos apelantes no sentido de que o dispositivo citado não é de aplicação rigorosa e inflexível, devendo ceder ao princípio de que nas desapropriações o critério para fixação da indenização deve ser o do *justo valor*

---

que temos tido, quer pela relativa perfeição técnica, quer pela linguagem simples e clara, quer ainda pelo espírito de síntese que presidiu à sua elaboração” (*Da Desapropriação no Direito Brasileiro*, 1942, p. 35), introduziu modificações profundas no velho instituto.

Não lhe faltaram, também, os aplausos de outros juristas eminentes, como os Ministros EDUARDO ESPÍNOLA, PIRES E ALBUQUERQUE, ANÍBAL FREIRE (*Revista Forense*, vol. 88, págs. 303-304).

2 — Em vigor a nova lei, não foi, porém, em tórno das inovações de fundo e de forma por ela operadas que a celeuma dos intérpretes e aplicadores se manifestou. O que gerou discórdia e veio dividir as opiniões, provocando julgados contraditórios, foi um dispositivo reproduzido da legislação anterior e aceito durante quase um século, como expressão de critério justo e salutar.

3 — Em verdade, a estimação da propriedade sujeita a imposto predial, tomando-se por base o valor locativo, tem por si a lição da experiência e o aplauso quase unânime de todos quantos, entre nós, se dedicaram ao estudo do processo de desapropriação.

E tão arraigada estava a excelência dêste critério, que, não o havendo consignado no Ante-Projeto, publicado no *D. O.* de 7 de agosto de 1940, para receber sugestões, teve o legislador de 41 de dobrar-se à evidência e de inscrevê-lo no texto definitivo da lei.

4 — A Constituição do Império (art. 179, n.º XXII), ao garantir o direito de propriedade “em tôda a sua plenitude”, admitiu a desapropriação. Deixou, porém, à lei ordinária, não só a enumeração dos casos em que ela se poderia verificar, como também “as regras para se determinar a indenização”.

da coisa que se retira do patrimônio do indivíduo, invocando em apoio da tese que sustentam, dois acórdãos do Tribunal de Apelação de São Paulo, publicados na *Revista dos Tribunais*, respectivamente no vol. 137, pág. 651 e vol. 138, pág. 246.

Ambas essas decisões, com efeito, e da mesma sorte o acórdão da Quinta Câmara deste Tribunal, publicado no *Diário de Justiça* de 22 de janeiro do corrente ano, estabeleceram que o critério legal contido no mencionado parágrafo único do art. 27 do Decreto n.º 3.365, *não é absoluto*; reconhecendo que há casos, embora excepcionais, em que a aplicação rigorosa desse critério legal poderá acarretar a fixação de valor abaixo do que realmente tem a coisa expropriada, e nesses casos deve o juiz afastar o critério estabelecido pela lei e aplicar outros que a própria lei prevê, a fim de que o dono da coisa receba justa indenização.

A solução encontrada pelas decisões referidas não pode, com efeito, sofrer contestação procedente e nem sequer ser objeto de dúvida. Tal solução impõe-se, aliás, em face do preceito constitucional que a todos assegura o direito de propriedade, com a única exceção de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante, porém, prévia indenização (Constituição

---

5 — A lei de 9 de setembro de 1826 não continha regras precisas sobre a estimação dos bens. No art. 5.º, mandava que os árbitros observassem, para o cálculo da indenização, o valor intrínseco da propriedade, sua localização e o interesse dela auferido.

6 — Em 12 de julho de 1945, foi baixado o Decreto n.º 353, que prescreveu novos trâmites ao processo de desapropriação por utilidade pública, continuando em vigor, para os casos de necessidade (art. 35), a Lei de 9 de setembro de 1826. Não trouxe, quanto à avaliação dos bens, maiores inovações.

7 — O Regulamento, mandado observar pelo Decreto n.º 1.664, de 27 de outubro de 1855, para execução da Lei n.º 816, de 10 de julho do mesmo ano, sobre a construção de estradas de ferro, é que começou a distinguir os *prédios urbanos* dos demais bens, para o efeito de estabelecer critério mais seguro de avaliação. Assim, no art. 4.º, n.º 4, determinava que, em se tratando de “indenização de prédio urbano”, era necessário apresentação, com o requerimento inicial, da certidão da décima “paga no 2.º semestre do último ano financeiro”. No art. 12, ns. 1 a 5, dava regras para a “avaliação das indenizações dos terrenos que não forem quintais das casas sujeitas ao pagamento da décima”.

A avaliação dos prédios sujeitos ao imposto da décima passou, assim, a obedecer a critérios peculiares, enumerados no art 13.

Enquanto para os demais bens os limites de preço oscilavam entre a oferta do expropriante e a exigência dos proprietários (artigo 12, n.º 1), para os prédios urbanos, sujeitos à décima, foram estabelecidos valores mínimos e máximos da indenização, tendo em vista o “rendimento do prédio”.

art. 122, 14). E' de assinalar, primeiramente, que nos termos da lei constitucional, por um lado, a faculdade que tem o Estado de expropriar não é absoluta, mas antes restrita aos únicos casos que ela própria determina da necessidade ou utilidade pública, e, por outro lado, que o dono da coisa de que o Estado pretende utilizar-se por necessidade ou utilidade pública, só pode ser dela expropriado mediante *indenização*. Mas, *indenização*, que é a condição imposta pelo preceito constitucional, para que seja constitucionalmente admissível a desapropriação, é um vocábulo que tem significação gramatical e jurídica perfeitamente definida, de refazimento ou composição de um dano sofrido, ou da perda de um direito lucrativo: já adquirido: é tomar *indene*, isto é, *livre de perda ou de dano*; sem prejuízo.

Daí, aliás, poder-se dizer que a expressão "justa indenização" constitui um verdadeiro pleonasmo porque o vocábulo indenização já tem em si mesmo a significação de *justa recompensa*: se se dá mais, é uma liberalidade, se se dá menos, é uma espoliação; a não ser que por "justa" se entenda "rigorosa", "exata". Resulta, portanto, que, sendo a *indenização*, em sua aceção jurídica e gramatical, a condição constitucionalmente imposta, para

---

A décima dos prédios urbanos era de 10% do rendimento anual líquido, abatido 10% para falhas e consertos, e fôro, quando havia. Regulava-se pelo Alvará de 27-6-1808, Lei de 27-8-1830, Regulamentos de 16-4-1842 e 4-6-1845, Decreto de 24-4-1856 e Avisos de 14-11-1850, 14-3-1853, 5-7-1854, 30-8-1854 e 5-2-1858, segundo informa AQUINO E CASTRO (*Prática das Correições*, p. 483, ed. de 1862).

Não poderia o valor do prédio ser inferior a 20 anos do rendimento, calculado pela décima que houvesse sido paga nos últimos semestres. Como limite máximo, admitiu um acréscimo de 10% a 20% acima do rendimento calculado pela décima (art. 13, §§ 1.º e 2.º). Também no caso de estar o prédio isento do impôsto da décima, a base para a indenização era o *aluguel* (art. 13, §§ 2.º e 3.º).

O que resulta inequívocamente do texto citado é que os prédios urbanos deveriam ser avaliados por critério diverso do adotado em relação aos demais bens, e que o justo preço se obtinha tomando-se como base o aluguel, o rendimento do prédio.

8 — Foi fundado na experiência colhida com a execução dêste Regulamento que o legislador republicano, pelo Decreto n.º 1.021, de 26 de agosto de 1903, mandou aplicar, com algumas alterações, a tôdas as obras da competência da União e do Distrito Federal, o Decreto n.º 816, de julho de 1855.

9 — Munido dêsse instrumento, o Prefeito Passos empreendeu a remodelação da Capital da República, e promoveu as desapropriações, em número considerável, que se fizeram necessárias.

que seja lícita a desapropriação, que há de ter por causa a necessidade ou utilidade pública, forçoso é que a essa condição se tenha de subordinar toda e qualquer lei de desapropriação e, conseqüentemente, o critério que para fixação do *quantum* da indenização que estabelece o parágrafo único do artigo 27 do Decreto-lei n.º 3.365, só tem aplicação na grande maioria dos casos em que o valor locativo da propriedade, sujeita a impôsto predial, corresponde ao valor real da propriedade, entre os limites que êsse dispositivo estabelece: aplica-se ao *quod prurumque accedit*. Não será, por certo, necessário enumerar todos os casos em que a aplicação cega do critério estabelecido pelo mencionado parágrafo importaria em flagrante violação do preceito constitucional, sendo bastante lembrar os casos de prédios velhíssimos existentes em terrenos de grande valor, seja por suas dimensões ou por sua localização. Em tais casos, o valor locativo da propriedade não corresponde ao seu valor venal, e aquêle critério não tem, conseqüentemente, aplicação.

Assinale-se, também, a situação atual da grande maioria das propriedades de imóveis nesta Capital, resultante da imposição, com efeitos retroativos, dos Decretos-leis ns. 4.598, de 20 de agosto de 1942, e 5.169, de 4 de janeiro

---

A norma prescrita na legislação anterior, quanto à adoção de critérios especiais para a avaliação dos prédios urbanos, tomou corpo na lei nova (art. 2.º):

“O *quantum* da indenização ao proprietário não será inferior a 10 nem superior a 15 vezes o valor locativo, deduzida previamente a importância do impôsto predial e tendo por base êste impôsto lançado no ano anterior ao da decretação da desapropriação”.

Também é o *aluguel* que serve de base ao cálculo da indenização, se a propriedade não estiver sujeita a impôsto predial.

Em 9 de setembro de 1903, foi baixado Regulamento, aprovado pelo Decreto n.º 4.956, para execução do Decreto Legislativo número 1.021, de 26 de agosto do mesmo ano. No art. 31, § 5.º, foi reproduzido aquêle dispositivo legal.

Critérios peculiares foram mandados observar com relação aos prédios urbanos, e a base para a avaliação é ainda o *aluguel* ou o rendimento do prédio.

Para a fixação do mínimo e do máximo é que os árbitros (art. 32) deveriam atender a outras circunstâncias, estranhas ao valor locativo, calculado sobre o impôsto, como sejam: a situação da propriedade, estado de conservação e segurança, preço de aquisição, interesse auferido pelo proprietário, valor do remanescente e quaisquer circunstâncias que influam no preço.

Como acentuou EURICO SODRÉ, “a lei de 1903, pois, nada mais fez que respeitar o velho direito tradicional, adaptando-o às condições e exigências da época; fixou os limites da avaliação em 10 vezes, no mínimo, e 15 vezes no máximo, das rendas anuais do

do corrente ano. E' evidente que o valor locativo das propriedades sujeitas a impôsto predial e atingidas por essas leis não corresponde ao seu valor real, e consequentemente o critério para indenização daquelas que vierem a ser desapropriadas não pode, necessariamente, ser o estabelecido pelo aludido parágrafo único do art. 27 do Decreto-lei n.º 3.365; aliás violado seria o preceito constitucional.

Há, finalmente, que salientar ser o critério contido no parágrafo único do art. 27 mencionado uma regra de natureza meramente processual, subordinado que está ao título "Do Processo Judicial", não podendo, portanto, como é óbvio, afetar a essência do direito de propriedade. Chegando-se assim à conclusão de que casos há em que impossível se torna a aplicação rígida do aludido critério, verifiquemos o que ocorre no caso de que tratam êstes autos. Trata-se de desapropriação de três prédios de propriedades dos ora apelantes, todos êles situados à rua José Clemente, tendo respectivamente os n.ºs 61, 67 e 75. O primeiro dêles é um prédio destinado a residência, edificado em terreno que mede 486,29 m<sup>2</sup> e que, segundo informa o laudo de fls. 69, está em perfeito estado de segurança e em regular estado de conservação.

---

prédio" (*A desapropriação por utilidade pública*, p. 48, ed. de 1928).

O critério adotado pelo legislador republicano não encontrava obstáculo constitucional (Const. de 91, art. 72, n.º 17). Apesar de não haver deferido expressamente ao legislador ordinário, como o fizera a Constituição do Império, a tarefa de definir os casos de desapropriação (nem o conteúdo e os limites do direito de propriedade) e de prescrever normas para a indenização, admitiu-se como legítima, ao tempo em que o liberalismo se requintava entre nós, na defesa do indivíduo e da propriedade, ainda que em conflito com o interesse coletivo, a fixação dos valores mínimo e máximo, para a estimação do preço dos prédios urbanos sujeitos a desapropriação.

O Supremo Tribunal Federal, convocado para dizer sôbre a constitucionalidade do critério, em acórdão de 24 de julho de 1909, proclamou-o conforme aos princípios da Carta Magna (*O Direito*, vol. 105, p. 547).

A Côrte de Apelação do Distrito Federal, por sua vez, considerava, no regime anterior, a limitação do valor, com base no impôsto predial, *regra absoluta*.

Assim, decidiu em acórdão de 11 de agosto de 1908 :

"Se a indenização arbitrada fôr feita fora dos *limites traçados como regra absoluta* pelo Decreto n.º 1.021, de agosto de 1903, art. 2.º, viola êste dispositivo legal e o arbitramento é nulo por não ter sido feito de acôrdo com esta formalidade intrínseca essencial" (*Revista de Direito*, vol. 9, pág. 536).

Tão excelente era a regra que o legislador estadual a repetiu nos Códigos de Processo, com pequenas variantes. Assim, o de São

Informa ainda o perito do juízo no mencionado laudo que o valor venal desse prédio é atualmente de Cr\$ 100.000,00 e há cinco anos passados era de Cr\$ 70.000,00. A oferta da apelada foi de apenas Cr\$ 49.000,00; o perito avaliou-o, porém, em Cr\$ 65.940,00, ou sejam quinze vezes o seu valor locativo de Cr\$ 4.900,00 menos o impôsto predial de Cr\$ 504.00. Esse valor foi aceito pela sentença apelada, pleiteando, porém, os apelantes a indenização de Cr\$ 87.920,00, ou seja o correspondente a vinte vezes o valor locativo, deduzido o impôsto predial.

O art. 27 do Decreto-lei n.º 3.365 recomenda que, para fixar o valor da indenização além da estimação dos bens para efeitos fiscais, se atenda ao preço de aquisição, interesse que dêe auferir o proprietário, à sua situação, estado de conservação e segurança, valor venal dos da mesma espécie nos últimos cinco anos e valorização ou depreciação da área remanescente. No caso destes autos, não conservando o expropriado nenhuma área remanescente, dêste nem dos demais prédios desapropriados, não há que cogitar daquele último elemento de avaliação. No laudo de fls. 69 o perito do juízo informa, como foi dito, que o valor venal desse prédio é atualmente de Cr\$ 100.000,00

---

Paulo (art. 660, § 1.º), o de Pernambuco (art. 1.262, n.º 6), o do Rio de Janeiro (art. 2.382, § 5.º) e o de Minas Gerais (art. 1.278, § 6.º). O da Bahia (art. 793) mandou "ligar particular importância à renda que auferir o proprietário". No do Distrito Federal, baixado pelo Governo federal em 31-12-1924 (Decreto n.º 16.752), o critério ainda permaneceu de pé (art. 704, n.º V).

10 — Em projeto apresentado à Câmara dos Deputados, em 19 de julho de 1929, de AARÃO REIS, antigo professor e tratadista de Direitos Administrativos, "amparado pela experiência de longos anos de vida profissional", durante a qual teve de "efetivar inúmeras e vultosas desapropriações inclusive 422 para a fundação de Belo Horizonte", como o declarou na justificação, o critério de fixação de mínimo e máximo (10 e 15 vezes) para a avaliação dos prédios sujeitos a impôsto predial foi consignado (art. 3.º, letra a).

EURICO SODRÉ, conhecido e reputado especialista, em projeto que elaborou e apresentou ao 1.º Congresso Nacional de Direito Judiciário, realizado no Distrito Federal em 1936, e posteriormente adaptado (em 31-3-39) aos princípios da oralidade, e enviado, como sugestão à feitura da nova lei, ao Ministério da Justiça, no art. 15 § 2.º, repete o critério do máximo e do mínimo, para os prédios urbanos.

Afirmou, então, naquele conclave, o ilustre publicista: "é justo e natural que o critério fundamental e básico para as avaliações expropriatórias seja, como em toda a parte do mundo, em todas as legislações modernas, o critério fiscal" (*Anais do 1.º Cong. Nac. de Dir. Jud.*, vol. II, p. 310, ed. de 1940, da I. N.).

11 — O anteprojeto publicado pelo Ministério da Justiça para receber sugestões, como foi dito, não continha limites mínimo e má-

e era há cinco anos passados de Cr\$ 70.000,00. A média desses valores é de Cr\$ 85.000,00, que deve ser aceita, estando, aliás, dentro dos limites do critério recomendado pelo parágrafo único do citado art. 27.

O prédio n.º 67 é, segundo o laudo do perito oficial a fls. 71, constituído por um edifício de sólida construção de cimento armado, apresentando uma área coberta de 1.831,62 m<sup>2</sup>, sendo que dentro dessa superfície, na área de 350 m<sup>2</sup>, existem dois pavimentos; a área total do terreno é de 2.707,80 m<sup>2</sup>, sendo de Cr\$ 130.00 o valor do metro quadrado de terreno nesse local. Informa ainda o perito, nesse laudo, que o valor venal do imóvel é atualmente de Cr\$ 809.919,00, sendo que a construção na base de Cr\$ 250,00 por metro quadrado vale Cr\$ 457.905,00 e o terreno, à razão de Cr\$ 130,00 por metro quadrado, vale Cr\$ 352.014,00, somando essas duas parcelas aquêle total. A avaliação dessa propriedade pelo mesmo perito, para efeito da desapropriação, tendo em vista o disposto pelo parágrafo único do art. 27 do Decreto-lei n.º 3.365, foi, porém, de Cr\$ 274.560,00, correspondente a vinte vezes o valor locativo de Cr\$ 15.600,00, deduzido o impôsto. Esse foi, então, o valor fixado pela sentença apelada para indenização desse prédio, aceito pela apelada, que havia inicialmente oferecido Cr\$ 195.000,00, pleiteando os ape-

---

ximo para a fixação de indenização. Entendeu-se que, deslocada dos peritos para o juiz a tarefa magna do processo expropriatório, que é a de estimar o preço, não haveria necessidade desta cautela. Entretanto, inúmeras foram as sugestões no sentido do restabelecimento do critério tradicional e o legislador cedeu aos apelos. Assim, **FILADELFO AZEVEDO**, em artigo publicado no *Jornal do Comércio* de 1-9-40, sustentou: "Temos por prejudicial ao interesse de todos a ausência absoluta de limites à ação do perito e do juiz; se os atuais limites de 10 e 15 vezes o valor locativo são estreitos, poderiam ser ampliados para 5 a 25, mas sempre permitindo-se ao Poder Público a estimativa de um máximo de despesa indispensável à realização de um plano".

12 — Em vigor a lei de desapropriação **SEABRA FAGUNDES**, em seu autorizado comentário, advertiu que, "em se tratando de bem sujeito a impôsto predial, é limitada a ação do juiz na fixação do preço, de um máximo e um mínimo" (*Da Desapropriação no Dir. Bras.*, p. 328, ed. de 1942).

13 — A jurisprudência dos tribunais, como o leitor poderá aquilatar das decisões publicadas nesta *Revista*, de pacífica que era em admitir limitação da indenização, com base no impôsto predial, ameaça tomar outro rumo.

No acórdão do Supremo Tribunal Federal, proferido na Apelação Cível n.º 8.099, o princípio da limitação foi vitorioso. Também assim entenderam outros julgados e decisões, merecendo especial referência a erudita sentença do Juiz **RIBAS CARNEIRO**, titular do Juízo da 1.ª Vara da Fazenda Pública do Distrito Federal.

lantes a indenização do valor venal indicado pelo perito de Cr\$ 809.919,00. Esse é um dos casos em que, manifestamente, não pode ter aplicação o critério para fixação do *quantum* da indenização, estabelecido pelo parágrafo único do art. 27 do Decreto-lei n.º 3.365, sob pena de não somente praticar-se a mais revoltante injustiça, importando em um quase confisco da propriedade, como, ainda mais, em violar flagrantemente o preceito constitucional contido no citado n.º 14 do art. 122 da vigente Constituição, que determina seja paga indenização pela coisa desapropriada, e não importância evidente e escandalosamente inferior, como a que resultaria da aplicação do aludido parágrafo único do art. 27 do citado decreto, sem atender às relevantes considerações de ordem constitucional.

Não há, pois, que hesitar na não aplicação, para esse caso, do critério referido. O absurdo se evidencia com a simples menção de que, para aplicar o dito critério, resultaria ser a indenização maior se no terreno não existisse qualquer edificação (ou seja de Cr\$ 352.014,00), do que a que lhe foi atribuída pela sentença, havendo, entretanto, nêle uma construção cujo valor foi arbitrado em Cr\$ 457.905,00.

---

Examinaremos a seguir algumas das decisões em contrário, justamente aquelas que, pelos argumentos usados, têm sido geralmente apontadas como responsáveis pelo repúdio do critério tradicional.

Convém, para roteiro da argumentação, transcrever o dispositivo legal sujeito a controvérsia :

“Art. 27. O juiz indicará na sentença os fatos que motivaram o seu convencimento e deverá atender, especialmente, à estimação dos bens para efeitos fiscais; ao preço de aquisição e interesse que dêles auferir o proprietário; à sua situação, estado de conservação e segurança; ao valor venal dos da mesma espécie, nos últimos cinco anos, e à valorização ou depreciação de área remanescente, pertencente ao réu.

Parágrafo único. Se a propriedade estiver sujeita ao imposto predial, o *quantum* da indenização não será inferior a 10, nem superior a 20 vezes o valor locativo, deduzida previamente a importância do imposto, e tendo por base esse mesmo imposto, lançado no ano anterior ao decreto de desapropriação”.

14 — A 3.<sup>a</sup> Câmara da Corte de Apelação do Distrito Federal, na Apelação Cível n.º 2.276, entendeu que os limites fixados no parágrafo único do art. 27 não são rígidos. Para assim concluir, o Desembargador relator argumentou com o texto constitucional.

“Tal solução impõe-se”, afirma S. Ex., “aliás, em face do preceito constitucional, que a todos assegura o direito de propriedade, com a única exceção da desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante, porém, prévia indenização (Constituição, art. 122,

Basta assinalar essa disparatada conseqüência para que fique patenteada a impossibilidade absoluta de atender-se, em semelhante caso, ao critério da lei de desapropriações. Que indenização seria essa, em que o desapropriado receberia, como tal, apenas a têrça parte do valor real da sua propriedade? Como ficou mencionado, o perito oficial do Juízo informa em seu laudo de fls. 71 que essa propriedade tem o valor venal de Cr\$ 809.919,00.

Essa informação está fundamentada no laudo, em que, para chegar à verificação dêsse valor, considerou o perito o valor do terreno e o valor da construção nêle existente, tomando para base do cálculo a módica quantia de Cr\$ 250,00 por metro quadrado da sólida construção de cimento armado. Para opor-se a essa avaliação a apelada argumenta, encastelando-se principalmente nos têrmos do parágrafo único do art. 27 do citado decreto, e invoca o preço da construção feita em 1928, pretendendo que do tempo decorrido, e queda do padrão arquitetônico, resulte um abaixamento do valor da construção, e finalmente, quanto ao valor do terreno, alega não haver prova de que seja o indicado pelo perito. No que respeita à invocação do parágrafo único do art. 27 citado, já foi demonstrada a inaplicabilidade dêsse dispositi-

---

n.º 14) . . .” “Mas, *indenização*, que é a condição imposta pelo preceito constitucional”, prossegue S. Ex., “para que seja constitucionalmente admissível a desapropriação, é um vocábulo que tem significação gramatical e jurídica perfeitamente definida, de refazimento ou composição de um dano sofrido, ou a perda de um direito lucrativo já adquirido: é tornar *indene*, isto é, *livre de perda ou de dano*; sem prejuízo” . . . “Resulta, portanto”, continua S. E., “que, sendo a *indenização*, em sua acepção jurídica e gramatical, a condição constitucionalmente imposta para que seja lícita a desapropriação, que há de ter por causa a necessidade ou utilidade pública, forçoso é que a essa condição se tenha de subordinar tôda e qualquer lei de desapropriação”, etc.

Pagar, no caso em exame, pelo critério do parágrafo único do art. 27, seria, para S. Ex., “violiar flagrantemente o preceito constitucional contido no citado n.º 14 do art. 122 da vigente Constituição” . . . , etc.

O primeiro argumento aduzido por S. Ex. é que a Constituição manda *indenizar* e êste vocábulo tem significação jurídica e gramatical que não se afina com a regra contida no parágrafo único do art. 27.

Por que o vocábulo *indenizar*, na sua “acepção jurídica e gramatical”, é incompatível com a limitação estabelecida na lei?

A resposta afirmativa de S. Ex., *data venia*, não resiste a um exame retrospectivo. A Constituição de 37 não usou de neologismo ao permitir expressamente ao poder público a faculdade de investir-se na propriedade e na posse de bens pertencentes a patrimônios privados. Na Constituição do Império (art. 179, n.º XXII), os vocábulos *indenizado* e *indenização* são os empregados; na de 91 (art. 72, § 17), é o mesmo vocábulo *indenização* de que se usa;

vo ao caso dêste prédio, sob pena de violar o preceito constitucional indicado. Impeccebles são os argumentos contra o valor da construção, verificado no laudo pericial. O preço a pagar a construtor de 1928 vem precisamente justificar o valor enunciado pelo perito, superior ao preço do custo naquela época, não só como é, que de então para cá o preço da construção em cimento armado é de mais do dobro, em consequência da correspondente elevação do preço do ferro e do cimento, elevação considerável dos salários de operários etc.

Por outro lado, não está de se tratar-se de construção especialmente destinada a fins industriais, e, portanto, em zona industrial da cidade, o tempo decorrido desde a construção até a ora nenhuma desvalorização poderá ter sido tido, sendo, como é, a construção em cimento armado. Quanto, finalmente, ao valor da zona, embora não procedência a impugnação que faz a grandeza que ficou admitida pelo perito, não sendo pedida, quando mesmo fosse possível, a execução do art. 3.º do C.º 1.º por metro quadrado, que é aquêle que ela própria prevê para avaliação do prédio contíguo, n.º 75, tem essa alegação o mérito de permitir interessantes considerações.

---

na de 34 (art. 113, n.º 17), aparece ainda o vocábulo *indenização*; na de 37 (art. 122, n.º 14), é este repetido.

Em todos os regimes constitucionais houve, como ficou demonstrado, leis de desapropriação limitando o valor dos prédios urbanos, com base na aluguéis, e jamais entenderam os tribunais do país que o vocábulo *indenização*, empregado reiteradamente, era incompatível com as restrições ditadas pelo interesse público.

Ao baixar o Decreto-lei n.º 3.365, de 1941, não poderia o legislador ordinário suspeitar que fosse lavar ainda o incondilível entre o vocábulo *indenização* e a limitação do preço, à base do valor locativo. E' que não tiveram eco as vozes isoladas que no passado se levantaram nesse sentido. A conciliação entre o critério constitucional e o das leis ordinárias era coisa tida como mansa e pacífica. Caso contrário, em lapso tão prolongado, a contradição entre as leis ordinárias e os textos constitucionais teria tido remédio: ou o poder constituinte reformaria a Constituição ou a lei ordinária cairia fulminada pelo vício de inconstitucionalidade.

Mas não só jamais existiu o alegado conflito como, se existente, a egrégia 3.ª Câmara não teria competência para dirimi-lo, em face do disposto no art. 96 da Constituição, que reserva tal prerrogativa para os tribunais plenos.

15 — Também é preceito constitucional que somente se permite a desapropriação nos casos de utilidade ou de necessidade públicas. Como os textos fundamentais, desde o do Império até o de 37, não tenham definido o que se deva entender por *utilidade* e por *necessidade*, o legislador ordinário avocou a si a tarefa e o tem feito desde a lei de 9 de setembro de 1826.

A significação *jurídica* das palavras empregadas na Constituição se deve procurar antes nos textos das leis ordinárias, do que nos léxicos.

Assim é que, por êsse valor para metro quadrado do terreno, a área desapropriada de 2.707,80, m<sup>2</sup> teria ela só o valor de Cr\$ 216.624,00, resultando portanto que para o valor dos 1.831,62 m<sup>2</sup> de construção em cimento armado, sobraria apenas a quantia de Cr\$ 57.836,00, ou seja cêrca de Cr\$ 31,00 por cada metro quadrado de construção, o que é evidentemente absurdo. Mas a verdade é que o terreno vale, conforme indicou o perito em seu laudo a fls. 71, Cr\$ 130,00 por metro quadrado, e, portanto, a área total do terreno, sem construção, vale Cr\$ 352.919,00, como se vê do dito laudo. Resulta então que o terreno vazio vale mais do que o total que lhe atribuiu a sentença e sustenta a recorrida, apesar de nesse terreno existir, como foi dito, uma construção que vale ela só Cr\$ 457.905,00. De sorte que, se o terreno estivesse vazio, baldio, receberiam os apelantes a indenização de Cr\$ 352.014,00 pela desapropriação, mas como nesse terreno existe uma construção avaliada em Cr\$ 457.905,00 (só a construção), pretende-se que os expropriados recebam apenas ..... Cr\$ 274.560,00; e dá-se a isso o nome de indenização.

Não pode haver mais perfeito absurdo nem mais monstruosa injustiça. Quanto ao terceiro prédio desapropriado, o de n.º 75, da mesma rua José

---

A função primordial do legislador ordinário é dar conteúdo e corpo aos textos constitucionais. São êstes, em regra, vazados em termos amplos, de caráter mais político que jurídico. E' no desdobramento que a lei ordinária lhe dá que o preceito constitucional toma contornos definidos e precisos, como convém aos textos de caráter puramente jurídico.

No caso em exame, nem o legislador constitucional, nem o ordinário, usaram de expressões inéditas. Ambos se reportaram aos textos anteriores, numa seqüência de quase um século.

Como concluir-se pela existência de incompatibilidade, fundada em "significação gramatical e jurídica" peculiar às expressões constitucionais, após um consórcio tão prolongado entre estas e as leis ordinárias?

Se o texto constitucional não mudou, se a lei ordinária foi reproduzida, como suspeitar-se de incompatibilidade tão serôdiamente?

16 — Hoje, que o legislador constitucional não mais assegura o direito de propriedade "em tôda a sua plenitude", como o fazia a Constituição de 91 (art. 72, § 17) e, antes, defere ao legislador ordinário a tarefa de definir "o seu conteúdo e os seus limites" (Const. de 37, art. 122, n.º 14), não pode, *data venia*, vingar uma interpretação que não tolera limites às indenizações nos casos de desapropriação, como sempre o admitiram, mansa e pacificamente os tribunais brasileiros.

17 — Outro aspecto do acórdão comentado, que merece focalizado, é o da forma *sui generis* de declarar a inconstitucionalidade da lei.

Clemente, descreve o laudo de fls. êsse prédio, informando ser êle de cimento armado, construção moderna e bem acabada; tem três pavimentos e é dividido em seis apartamentos; a área do terreno em que está edificado é de 318.85 m<sup>2</sup>; o novo prédio não foi habitado, e, nem está coletado para pagamento de impôsto predial, visto estar sujeito a desapropriação; a renda provável mensal, dos seis apartamentos, é de Cr\$ 2.500,00; o preço atual do metro quadrado de obra igual e ali executada é de Cr\$ 800,00; e o prédio está desabitado por não lhe ter sido dado o habite-se pela Prefeitura e teve a sua construção licenciada pelo Processo n.º 74.696, do ano de 1939, da Prefeitura; tendo a construção do prédio ficado concluída em 21 de setembro de 1940; isto é, cêrca de um ano e meio antes de iniciado o presente processo de desapropriação.

Informa ainda o laudo que no fundo do terreno em que está edificado êsse prédio, existem quatro quartos que produzem a renda anual de Cr\$ 3.360,00, sendo a área do terreno de 374,00 m<sup>2</sup> (esclarecimento a fls. 95). Para avaliação dêsse prédio adotou o perito, no laudo mencionado, o critério de avaliar a sua renda provável, calculando assim o seu valor locativo, aplica,

---

E' regra conhecida que, havendo incompatibilidade entre o texto constitucional e a lei ordinária, esta deve cair. Porque as leis se presumem constitucionais, e sômente quando manifestamente inconstitucionais devam ser repudiadas, a Constituição torna esta prerrogativa privativa dos tribunais plenos (art. 96). Aos juizes singulares e às Câmaras ou turmas dos tribunais coletivos, não mais se permite a declaração de inconstitucionalidade.

Também a verificação da inconstitucionalidade não fica na dependência do caso concreto. A incompatibilidade há de existir entre a tese da Constituição e a tese da lei. Circunstâncias de fato não podem influir na existência ou não de contradição entre o texto maior e o menor.

Pois bem. No caso em exame, o acórdão proclama e repete a existência do conflito entre o vocábulo *indenizar*, usado na Constituição, e as limitações prescritas no parágrafo único do art. 27, mas não declara a inconstitucionalidade dêste, mesmo porque não teria competência para fazê-lo.

Do confronto entre os dois textos, conclui o acórdão que um deve ser afastado por inaplicável, por incompatível com o outro, esquecendo-se de que usurpou atribuição do tribunal pleno.

Deixar de aplicar uma lei ao caso concreto por ser a mesma incompatível com a Constituição, é o mesmo que declarar a inconstitucionalidade da lei.

Mas o acórdão ora repudia e ora admite a limitação da indenização, fundada no valor locativo. São as circunstâncias de fato que passam a ditar os casos de inconstitucionalidade. Em determinadas hipóteses, o intérprete se sobrepõe ao legislador para dizer o que se deve entender por *indenização*; em outras, não. A função de definir o "conteúdo e os limites" do direito de propriedade, que a

para encontrar o valor do prédio, o processo do parágrafo único do art. 27 do Decreto-lei n.º 3.365.

Embora não fôsse êsse critério o mais aconselhável para o caso, pode ser aceito, como foi pela sentença apelada, não tendo sido impugnado por nenhuma das partes, aliás adotado também pelo assistente técnico da desapropriante, embora se faça, no esclarecimento de fls. 95, uma avaliação por cálculo direto. Partindo assim da avaliação da renda provável, para o prédio de apartamentos e quartos dos fundos, estimada a daquele em Cr\$ 30.600,00 e a destes em Cr\$ 3.360,00, encontrou o perito oficial o valor total de Cr\$ 582.812,00, para êsse imóvel.

Com êsse valor não concordou o assistente técnico da expropriante, que pelo cálculo direto avaliou êsse imóvel em Cr\$ 267.500,00, estimando em Cr\$ 80,00 o valor do metro quadrado do terreno, em Cr\$ 600,00 o valor do metro quadrado da construção em cimento armado e em Cr\$ 300,00 o valor do metro quadrado de construção em alvenaria; computando em 126 m<sup>2</sup> a área de cada um dos três pavimentos do prédio de apartamentos.

---

Constituição outorga expressamente ao legislador ordinário, fica sujeita às usurpações do intérprete. Êste, segundo o acórdão, pode aquiescer, ou não, em aplicar a regra legal, variando as circunstâncias.

Do campo objetivo em que se colocou o legislador, se transporta a fixação do *quantum* da indenização para o plano subjetivo, variável ao sabor do intérprete.

O conteúdo expresso, preciso, mensurável da lei, passa a ser variável, oscilante e indefinido.

Vale aqui reproduzir, a respeito da livre interpretação, ou melhor, do arbítrio judicial, advogado pelo acórdão, o que, em defesa do Poder Judiciário, disse FRANCISCO CAMPOS :

“Se a lei deve dobrar-se às realidades, necessidades ou conveniências da hora presente, os processos de interpretação deixam de ser meios e instrumentos de verificação da lei, para serem instrumentos de sua morte. Onde mais a autoridade da lei, se ela deve ceder à autoridade dos fatos? Onde o seu império, se ela deve curvar a cabeça ao império das utilidades ou conveniências mais ou menos transitórias? (*Direito Constitucional*, p. 379, ed. *Rev. Forense*, 1942).

O clássico PAULA BATISTA, ao tratar das “transgressões e abusos a evitar” na interpretação das leis, adverte :

“Em nenhum caso, porém, é permitido *negar execução* ou alterar o sentido de uma lei clara por ser a sua letra rigorosa, dura e desarrazoada, e não se lhe poder atribuir um motivo justo e razoável; porquanto a ignorância dos verdadeiros motivos da lei não a faz decair de sua força e autoridade, e por muito que o intérprete presuma de si, deverá convencer-se de que, neste caso, a falta é antes sua do que do legislador”.

Calcula êle, porém, que seria de Cr\$ 28.080,00 o valor do imóvel, e informa que essa renda seria realizada à taxa de 7,5% por um capital de Cr\$ 37.000,00; mas em face da discordância entre os valores por êle próprio encontrados pelo cálculo direto e por êsse estima em Cr\$ 320.000,00 o valor do imóvel, valor êsse que foi aceito pela sentença apelada.

Mas, a simples menção dos cálculos feitos pelo assistente técnico da expropriante evidencia a extravagância do resultado que apresenta. Se o assistente da apelada admite que o imóvel produziria uma renda anual de Cr\$ 28.080,00 e verifica que essa renda corresponde a um capital de ..... Cr\$ 374.000,00 à taxa de apenas 7,5%, como então avalia em somente Cr\$ 320.000,00 êsse prédio novo, que não foi sequer habitado? Por outro lado, mesmo admitindo como sendo de apenas Cr\$ 28.080,00 o valor locativo do imóvel, só seria possível chegar ao valor fixado pela sentença para o prédio, calculando em menos de quinze vezes aquêle, o que seria manifestamente injusto, atendendo-se a circunstância de ser êle inteiramente novo: "trata-se de uma construção moderna, à frente de rua, de cimento armado, com três pavimentos, cada qual dividido em dois apartamentos dotados de perfeitas instalações" (sentença, fls. 123).

---

E remata, em seguida:

"O contrário seria uma desobediência formal, que não teria de interpretação senão o nome". (*Teoria e Prática*, 8.<sup>a</sup> ed., 1935, pág. 231).

18 — Na Apelação Cível n.º 3.970, a 4.<sup>a</sup> Câmara do Tribunal de Apelação do Distrito Federal também se rebelou contra o critério legal de limitação do *quantum* da indenização.

O motivo invocado para o repúdio do parágrafo único do artigo 27 consiste em que, admitida como inviolável a regra ali estatuída, estaria o juiz reduzido ao "automatismo meramente homologatório, cuja passividade não se harmoniza com a função, que a lei lhe outorga, de dirimir, decidir, julgar, isto é, resolver, de fato e de direito, a lide, pondo termo ao dissídio, terçando as ferramentas da razão, da lógica, do justo, da equidade, do decente, da moral, do humano, do razoável, em suma, do direito e da lei". "A regra, portanto, do parágrafo único do art. 27 não pode ser imposta como critério imutável, rijo e absoluto. E' um critério de adoção recomendável em alguns casos, em outros não, cabendo ao juiz dizer a êsse respeito a última palavra".

Convém acentuar, de início, que é da lei que advém a autoridade do juiz para julgar. Se o juiz fulmina a lei porque a considera injusta, se resolve transpor as suas lindes impulsionado por motivos de ordem subjetiva, a consequência é o arbítrio e a insegurança.

O que dá fôrça e qualidade à decisão é a sua conformidade com a lei que o juiz é chamado a aplicar.

No caso em exame, a regra legal é absoluta, e o critério nêle adotado tem por si a tradição do nosso direito.

O certo é, porém, que excessivamente baixa foi a estimação do valor locativo alvitrado pelo assistente técnico da expropriante e aceito pela sentença apelada. Onde, nos dias que correm, se encontrará, nesta cidade, um apartamento dotado de perfeitas instalações em prédio inteiramente novo, pelo aluguel de Cr\$ 350,00 mensais, ainda mesmo que localizado, em rua *melancólica*, em frente ao Cemitério do Cajú? Perfeitamente razoável é, ao revés, o aluguel de Cr\$ 425,00, estimado pelo perito oficial no laudo de fls. 78, para cada um dos ditos apartamentos.

Assim, também, razoável é, sem dúvida, o aluguel de Cr\$ 70,00 para cada um dos quartos existentes nos fundos do terreno, tendo em vista o seu regular estado de conservação e bom estado de segurança (laudo de fls. 78 v.). E' portanto perfeitamente justo fixar, de acórdão com o laudo do perito oficial, em Cr\$ 582.812,00 a indenização devida pela desapropriação desse prédio.

Cabe aqui assinalar que, para fixação das indenizações pela desapropriação dos prédios de que se cogita no presente processo, foi a sentença influenciada pela consideração que nela se faz "de que atualmente a propriedade privada é compreendida sob um ponto de vista jurídico muito relativo, predominando o interesse público pôsto sob a ação tutelar do Estado, considerando-

---

Como concluir que caberá ao juiz dizer a "última palavra", isto é, se o critério da lei é bom ou mau, e se neste último caso pode ser substituído por outro?

Enquanto no corpo do art. 27 a lei aponta os índices que se devem observar para a avaliação dos bens, no parágrafo emite uma sub-regra de caráter peremptório.

A competência constitucional para dizer a "última palavra" no caso não é do juiz, mas do legislador, a quem foi deferida, expressamente, a tarefa de definir "o conteúdo e os limites do direito de propriedade", ou, então, do Tribunal Pleno, mediante declaração de inconstitucionalidade da lei.

Repete, ainda, o acórdão, o argumento já focalizado de que o termo *indenização*, usado na Constituição, tem acepção jurídica que o torna incompatível com o preceito limitativo da lei ordinária. Como já se procurou demonstrar, tal vocábulo tem curso há mais de um século e sempre se admitiu a sua conciliação com as leis ordinárias, no sentido hoje empregado.

19 — Há, ainda, neste acórdão, outra razão que, por força de ser repetida, convém examinada. De fato, a lei, no art. 28, § 1.º, manda que o juiz apele *ex-officio* quando condenar a Fazenda em quantia superior ao dôbro da oferecida. Mas daí concluir-se que a regra do parágrafo único do art. 27 não é absoluta, é que não parece aceitável. Esta consequência só seria lógica e admissível se a lei de desapropriação somente cuidasse de prédios sujeitos a valor locativo. Mas, ao contrário, ela regula a desapropriação de quaisquer bens, públicos ou privados, corpóreos ou incorpóreos, inclusive do espaço aéreo e do subsolo (art. 1.º). Como não haja, em grande número de casos, uma base segura para a estimação do preço do

se que nas desapropriações o interesse público é de culminante importância” (sentença de fls. 144). Aliás, contraditoriamente, afirma a sentença apelada que a lei de desapropriações vigente assegura incomparavelmente melhor a defesa dos direitos dos proprietários desapropriados.

E’ verdade, porém, que o próprio ilustrado Dr. Juiz a quo considera “paradoxal” essa circunstância. Influenciado por idêntico ponto de vista, foi, sem dúvida, o honrado assistente técnico da apelada, o que o levou a querer justificar em seus esclarecimentos a fls. 95, cuja conclusão foi totalmente adotada, que, “para o caso do terreno devemos levar em conta que o preço não pode ser o adotado com caráter de negócio, e sim visando a obra de caráter público e de benefício para a população urbana, na qual a Prefeitura despende vultoso capital”. Não há, entretanto, razão nas afirmações acima transcritas. Se é certo que a propriedade já não se considera como sendo direito absoluto, o direito subjetivo do proprietário, e sim representando a função social de detentor da riqueza a que ela corresponde, não é menos certo que com essa concepção o direito de propriedade inviolável continua assegurado pela Constituição, e o Estado somente pode exigir o seu sacrifício, por neces-

sem expropriado, como ocorre no caso dos prédios urbanos, pode acontecer que a oferta seja irrisória, e que o juiz, em face do laudo pericial e da prova produzida, fixe uma indenização superior ao dôbro da oferta. Basta confrontar os arts. 1.º e 5.º da lei para verificar-se a multiplicidade dos casos que podem ocorrer. No caso de “reedição ou divulgação de obra cu invento de natureza científica, artística ou literária”, em que o preço não se afere pelas regras estritas da oferta e da procura, em que os bens estão fora do comércio, ou não têm um valor venal previamente conhecido ou de fácil estimação, podem ocorrer, e ocorrerão, fatalmente, hipóteses reguladas no § 1.º do art. 28.

Em sentença, recente, publicada neste fascículo, o ilustre juiz ARTUR MARINHO, com brilho e lógica, enfrentou êste aspecto da controvérsia.

O ponto de referência do § 1.º do art. 28 não é, pois, o parágrafo único do art. 27, mas o corpo dêste artigo, que se destina a regular a estimação de bens não sujeitos ao imposto predial.

20 — Na Apelação n.º 4.054, a 4.ª Câmara decidiu, ainda, contra a observância do malsinado parágrafo único. Afirmou a decisão que “um fragmento da lei não pode ir de encontro e prevalecer contra o seu pensamento dominante”. “A lei quando adotou o critério do imposto predial procurou uma base presumivelmente estável, uma relatividade entre o imposto predial e o preço da locação. Mas, não se pode considerar como justo e razoável, nem mesmo consentâneo ao espírito da lei que, deflagrado um antagonismo violento entre o preço da locação e o valor do imóvel, possa aquêle prevalecer em detrimento asfixiante dêste último”.

Não há, *data venia*, colisão entre o disposto na lei, especialmente no art. 27, e seu parágrafo único.

sidade ou utilidade pública legalmente verificada e mediante prévia indenização.

Dentro destes termos estritos, estabelecidos pela própria Constituição, é que a desapropriação pode ser legalmente imposta, e, assim, a invocação da necessidade ou da utilidade pública não justifica senão estritamente a expropriação, e jamais poderá servir de pretexto para impor ao proprietário o sacrifício maior, de privá-lo de parte da indenização que a mesma Constituição lhe assegura em tal caso, o que a tanto equivale pagar pela coisa desapropriada quantia inferior àquela que efetivamente corresponde ao seu justo valor.

Não tem, portanto, sequer, senso jurídico a consideração que faz o assistente técnico da apelada para justificar o baixo valor que atribui ao imóvel desapropriado, de que "o preço não pode ser adotado com caráter de negócio e sim visando a obra de caráter público e de benefício para a população urbana, na qual a Prefeitura despense vultoso capital". O fato de

---

No corpo do artigo se enumeram os critérios que devem presidir, de um modo geral, à estimação dos bens, sujeitos a desapropriação. E, como ficou dito, podem eles ser públicos ou privados, corpóreos ou incorpóreos, etc. A par deste critério geral, o parágrafo abriga outro de caráter excepcional, quando se tratar de bens sujeitos ao impôsto predial. A função do parágrafo, segundo a técnica legislativa, é precisamente esta: estabelecer sub-regras, preservar condições, modalidades, ou requisitos não previstos no corpo do artigo.

O que não é possível é considerar o parágrafo *letra morta*, porque êle estabelece um critério mais restrito de avaliação em se tratando de bens de determinada natureza.

Se ao intérprete é lícito buscar ora no corpo do artigo, ora no seu parágrafo, o critério a aplicar, a consequência é que tanto vale um como o outro, que se poderá inverter a ordem dos critérios, ou melhor, que não haverá critérios certos e predeterminados.

A referência ao impôsto predial, como base para a avaliação, está, no entender do acórdão, em pé de igualdade com os demais índices de valor apontados no corpo do art. 27.

Desta incorporação do parágrafo ao artigo, desta confusão dos critérios, a consequência lógica é a suspensão do parágrafo como parcela que foi destacada do artigo por força de expressão gráfica, lógica e sistemática.

Mas será lícito ao juiz *suprimir* da lei uma partícula sequer de seu contexto, negar eficácia a um preceito inequivocamente expresso, a não ser pelo processo de declaração de inconstitucionalidade, previsto no art. 96 da Constituição? Parece-nos inconstestável que não.

Encerra ainda o acórdão proposição que os antecedentes do instituto da desapropriação desautorizam formalmente.

tratar-se de obra de caráter público e de benefício para a população, justifica única e tão-sòmente a desapropriação.

O valor da coisa desapropriada é, porém, um só, e o *quantum* da indenização há de corresponder, o mais pròximamente possível, ao justo valor.

Ao proprietário expropriado não se pode impor a menor parcela das despesas que terá o Estado de arcar para a realização da obra pública, mormente em caso como o de que se trata, em que nenhuma área remanescente lhe ficará, não se beneficiando êle, portanto, diretamente, da obra a ser efetuada. Aliás, o motivo invocado nem sequer existe, porquanto, segundo afirmações públicamente feitas na imprensa, pelo eminente prefeito do Distrito Federal, das novas obras que estão sendo atualmente executadas e para realização das quais se está procedendo às desapropriações, resultará para a Municipalidade um benefício monetário de muitas centenas de milhares de cruzeiros. Passando, agora, à fixação do *quantum* da indenização para desmonte e transporte dos maquinismos da serraria em funcionamento, verifica-se ainda a discordância do perito oficial em Cr\$ 200.000,00 (laudo de fls. 80), a do

Em primeiro lugar, a partir da lei de 1855, passou-se a dar normas peculiares para a avaliação dos prédios urbanos. O valor dêste deixou de ser aferido pelos critérios gerais aplicáveis aos demais bens, para girar em tórno do impòsto calculado sòbre o aluguel. E a razão histórica da limitação do valor de tais bens foi justamente a instabilidade, a oscilação de seu preço.

Na iminência de empreender a construção de obras de grande vulto, o poder Público se viu, em várias épocas, na contingência de estabelecer critérios rígidos, que permitissem uma estimação global das despesas a efetuar. Assim, a lei de 1855, em que a limitação aparece pela primeira vez, está ligada ao empreendimento da construção das primeiras estradas de ferro do país; a lei de 1903, à remodelação da capital da República, e a de 41, às obras monumentais projetadas pelas Prefeituras do Distrito Federal e de São Paulo.

Foi justamente porque o valor da propriedade urbana está sujeito a oscilações repentinas, resultantes de fatôres os mais diversos, que o legislador se viu forçado a estabelecer critérios objetivos, calçados em dados preexistentes, para aferição de seu valor.

Se no momento ocorre, como se afirma, desproporção entre o valor locativo e o valor da propriedade urbana, é de louvar-se a previdência do legislador. O intérprete é que não pode fugir a esta contingência histórica para negar aplicação ao preceito, invocando como razão de decidir justamente contingência que o legislador quis afastar.

21 — A 5.<sup>a</sup> Câmara, na Apelação Cível n.º 3.183, repisou os mesmos argumentos. “Num gesto largo e decisivo, coibindo abusos que já escandalizam, a jurisprudência se vem pronunciando de modo diverso, em conformidade aos princípios de justiça, resolvendo os casos na medida das circunstâncias de cada um dêles”, afirma a decisão.

assistente técnico dos apelantes em Cr\$ 300.000,00 (esclarecimentos de fls. 89), e a do assistente técnico da Prefeitura em Cr\$ 24.000,00, sendo esta a aceita pela sentença apelada. Não pode haver dúvida de que excessivamente módica foi a quantia fixada pela sentença apelada, para o desmonte e transporte do numeroso e pesadíssimo maquinismo de que se trata, dos inevitáveis danos que daí decorrerão ao mesmo maquinismo, e transporte de tôda a matéria prima acumulada, consistente em imensas toras de madeiras, como se vê das fotografias de fls. Excessivo foi, porém, por outro lado, quer o cálculo do perito oficial, quer, por maioria de razão, do assistente técnico dos apelantes. E que êstes consideraram as despesas de reinstalação, que não são autorizadas pela lei. Seria em tal caso uma verdadeira indenização de perdas, e danos, coisa de que não se pode cogitar em matéria de desapropriação.

Em consequência e atendendo às circunstâncias expostas, às dificuldades de transporte, ao tamanho e pêso dos maquinismos, ao número dêles, ao tempo necessário para êsse fim, e às mais alegadas, razoável é fixar em Cr\$ 100.000,00 essa parte da indenização. Quanto a honorários de advogados, pleiteados pelos apelantes, apesar da brilhante argumentação do seu ilustrado patrono, e da invocação que fazem das opiniões de eminentes juristas, não são

---

Como o demonstrou TEMÍSTOCLES BRANDÃO CAVALCÂNTI, depois de frisar que, “não obstante a clareza do texto legal e a finalidade do legislador, expressa de maneira iniludível, *algumas decisões se têm substituído ao texto legal*, de forma incompreensível”, o que se preconiza “*é a consagração do arbítrio contra a lei*” (*Tratado de Direito Administrativo*, vol. VI, p. 226, ed. de 1944).

22 — Em face do exposto, impõem-se as seguintes conclusões :

I — o estabelecimento de critérios peculiares para a estimação do valor dos prédios urbanos sujeitos à desapropriação, com base no aluguel, se acha incorporado em nossa legislação desde 1855;

II — a razão desta norma de fixação do preço, tendo em vista os dados coletados para efeitos fiscais e previamente aceitos pelo expropriante e pelo expropriado, visa dar remédio às oscilações de valor da propriedade imobiliária urbana, e coibir as especulações que costumam surgir na iminência da realização de obras públicas de vulto;

III — a lei de 1941 repetiu preceitos tradicionais e firmou no corpo do art. 27 regras gerais atinentes à estimação de bens não sujeitos ao imposto predial; no parágrafo único ditou critério peculiar para êstes, aliás mais liberal do que o anteriormente vigente;

IV — a função dos parágrafos, na elaboração dos textos legislativos, é justamente a que lhe foi dada na lei em exame, isto é, de estabelecer exceções, condições, modalidades ou regras menores, em confronto com as do corpo do artigo a que se acham ligados;

V — nenhuma contradição há entre o artigo e seu parágrafo, regulando, como regulam, hipóteses diversas, claramente especificadas;

êles devidos, pelo motivo já assinalado de que não se cogita de indenizar perdas e danos.

Custas pela apelada em proporção.

Rio, 23 de julho de 1943. — *Flamínio de Resende, presidente*, com voto de desempate quanto ao valor da indenização. — *Henrique Fialho, relator*. — *Emanuel Sodré*, vencido em parte, pois, embora de inteiro acôrdo com a substância do erudito e bem concatenado voto proferido pelo Sr. desembargador relator, pareceu-me que se deveria determinar outra avaliação dos imóveis em face da impressionante discordância entre o laudo do perito, que fixou em Cr\$ 200.000,00 as despesas com o desmonte e o transporte dos maquinismos, a opinião do assistente dos apelantes, que elevou a Cr\$ 300.000,00, e a do assistente da Prefeitura, que reduziu a apenas Cr\$ 24.000,00. Esta redução é que mereceu a acolhida da sentença apelada, e antê tamanha divergência com o laudo, entendo que êste já pode inspirar a mesma confiança técnica, relativamente às suas demais partes. Muito pequenos seriam os inconvenientes de nova perícia, ante as manifestas vantagens que ela traria.

---

VI — o vocábulo “indenização”, usado na Constituição, é perfeitamente conciliável com a limitação estabelecida na lei ordinária. Assim ocorreu na vigência de tôdas as Constituições anteriores, com a concordância do Supremo Tribunal Federal;

VII — o art. 122, n.º 14, da Constituição vigente, delega à lei ordinária a tarefa de definir “o conteúdo e os limites” do direito de propriedade, sendo, portanto, legítima a restrição ditada pelo interesse público, não importando, como no caso em exame, em confisco, porque o critério adotado é geralmente louvado e satisfatório;

VIII — se houvesse contradição entre o texto constitucional e o da lei ordinária, o repúdio desta só se poderia verificar pela declaração de inconstitucionalidade, pela forma regulada no art. 96, ficando ressalvado, nesta hipótese, o uso da faculdade prevista no parágrafo único, isto é, de devolução da questão aos poderes políticos e representativos do Govêrno, para dizerem sôbre a controversia a última palavra;

IX — se o critério legal satisfaz em todos os casos, permitindo uma indenização justa, cabe ao legislador remediar a situação e não aos juizes, que “não julgam a lei, mas segundo a lei”;

X — a substituição do critério objetivo da lei pelo arbítrio judicial gera a insegurança e a instabilidade, incompatíveis com a ordem jurídica que aos órgãos do poder judiciário incumbe manter e resguardar.

23 — No intuito de colaborar para a vitória do que nos parece ser, no caso, a verdade jurídica, tecemos êstes comentários. Que êles consigam o objetivo, é o nosso único desejo.

CARLOS MEDEIROS SILVA