

## DESAPROPRIAÇÃO — FIXAÇÃO DA INDENIZAÇÃO COM BASE NO IMPÔSTO PREDIAL — MAXIMO LEGAL

— O preceito do parágrafo único do art. 27 do Decreto-lei n.º 3.365, de 21-6-45, não padece do vício de inconstitucionalidade, único caso que autorizava a sua não aplicação. Nem se poderia aplicar, no caso ali previsto, outro texto, dirigido a hipótese diversa, qual a de imóveis não sujeitos a imposto predial; menos relevante, ainda, o argumento baseado no recurso "ex-officio", admissível somente nesta última hipótese.

— Interpretação do parágrafo único do art. 27 do Decreto-lei n.º 3.365, de 21-6-41.

### SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Prefeitura do Distrito Federal *versus* Luísa Deolinda de Andrade  
Ribeiro

Recurso Extraordinário n.º 9.007 — Relator: Sr. Ministro  
FILADELFO AZEVEDO

### ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos de recurso extraordinário n.º 9.007, do Distrito Federal, em que é recorrente a Prefeitura do Distrito Federal e recorrida Luísa Deolinda de Andrade Ribeiro, acordam os juizes da 1.ª Turma do Supremo Tribunal Federal dar-lhe provimento, para o fim de reduzir a indenização pelo imóvel desapropriado ao limite máximo fixado no parágrafo único do art. 27 do Decreto-lei n.º 3.365, de 1941, conforme prevaleceu na assentada de julgamento e já consta do processo através de notas taquigráficas.

Custas pela recorrida.

Rio, 22 de outubro de 1945 (data do julgamento). — *Laudo de Cargom*, Presidente. — *Filadelfo Azevedo*, Relator.

### RELATÓRIO

O Sr. Ministro Filadelfo Azevedo — A Prefeitura do Distrito Federal desapropriou o prédio da rua Santa Luzia n.º 526, oferecendo o máximo legal de Cr\$ 168.960,00, opondo-se a proprietária, Luísa Deolinda de Andrade Ribeiro, por não ter a A. previamente cumprido o acôrdo feito anos antes para retificação do arruamento da rua Pedro Lessa e troca de áreas por investidura e recuo, e por ser a oferta muito abaixo do valor real do imóvel.

O juiz fixou a indenização em Cr\$ 663.900,00, à razão de Cr\$ 3.000,00 por metro quadrado, vigorante em 1939, repelindo o cômputo da área prometida em investidura, por já haver sido incluído em globo na sentença proferida na desapropriação do prédio contíguo, pertencente à mesma proprietária.

Ambas as partes apelaram, mas o Tribunal de Apelação confirmou a sentença, ensejando o presente recurso extraordinário por parte da Prefeitura, com apoio nas letras *a* e *d* do n.º III do art. 101 da Constituição federal e ofensa ao art. 27, parágrafo único, do Decreto-lei n.º 3.365, de 21 de junho de 1945.

As partes arrazoaram a seguir, enquadrando a espécie dentro do conhecido debate muitas vezes apreciado nesta Córte. A recorrida levanta as preliminares de extemporaneidade do recurso extraordinário antes do emprego da revista e de seu não cabimento pela preferencial aplicação de outro texto de lei como o próprio art. 27 da lei n.º 3.365, e de inexistência de dissídio caracterizado com outra decisão; tratar-se-ia de mera interpretação. No mérito, justifica a fixação, que, a seu ver, ficou muito aquém do verdadeiro valor do terreno, comprovado em outras transações.

A Procuradoria Geral da República ofereceu nos autos o seguinte parecer de fls. 146:

“Em ação competente, promoveu a Prefeitura do Distrito Federal a desapropriação do prédio n.º 526, antigo 176, da rua Santa Luzia, oferecendo o preço máximo do valor locativo, o que foi recusado pela proprietária. Seguiu a ação o seu curso normal, tendo a sentença de 1.ª instância, depois confirmada pelo Tribunal de Apelação, fixado o *quantum* a ser pago pela A. em importância muito superior ao oferecido.

Não se conformando, interpôs a Prefeitura o presente recurso extraordinário com fundamento no art. 101, n.º III, letras *a* e *d*, da Constituição de 10 de novembro de 1937.

Alega-se, quanto ao primeiro fundamento, a violação do parágrafo único do art. 27 do Decreto-lei n.º 3.365, de 1941, segundo o qual “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 da desapropriação”.

Como se vê, mais um caso sobre o discutido parágrafo único do art. 27, citado. No Tribunal de Apelação local, ao que parece, a controvérsia ainda não terminou, como mostram os numerosos julgados que as partes citaram no curso da ação.

Assim sendo, a nosso ver, dever-se-ia ter usado, concomitantemente com o recurso extraordinário, também o recurso de revista, a fim de provocar a uniformização da jurisprudência daquele Tribunal, o que, entretanto, não foi feito.

Mas, na espécie dos autos é inegável que houve flagrante violação de lei federal, pois, ao fixar a indenização, a sentença de fls. 76, *usque* 82, confirmada pelo acórdão de fls. 111, foi muito explícita ao declarar, a fls. 77, que “tanto no caso do art. 27, como no do seu parágrafo único, do Decreto-lei n.º 3.365, de 1941, devem ser combinados os critérios para a avaliação do *quantum* devido pela desapropriação, e que aqueles dispositivos não têm aplicação rigorosa e inflexível, devendo o juiz afastar-se do critério da lei e aplicar outros...”

Dois são os critérios, na verdade, que se devem observar nas desapropriações — o do art. 27 e do seu parágrafo único.

Quando se trata de imóvel sujeito a impôsto predial, applica-se a segunda regra, contida no parágrafo único, pela qual o máximo não poderá ultrapassar a 20 vezes o valor locativo, com a dedução prévia do aludido impôsto, lançado no ano anterior.

Tanto assim é, que o Decreto-lei n.º 5.152, de 6 de março de 1942, completando o art. 15 do Decreto-lei n.º 3.365, determinou que na hipótese do imóvel desapropriado estar sujeito ao impôsto predial (caso do parágrafo único do art. 27, portanto), a desapropriação, havendo urgência, exigirá tão somente o depósito do máximo permitido, concedendo-se a imediata imissão de posse, sem a citação da parte contrária.

Aí está. O limite, pois, estabelecido pelo parágrafo único do art. 27 não poderá ser ultrapassado, a menos que esse parágrafo fôsse declarado inconstitucional, o que entretanto não se verifica.

O segundo fundamento é também procedente. Os acórdãos d'êste egrégio Tribunal, a fls. 126, comprovam a divergência apontada.

Não só êstes, mas outros existem, proferidos pelo Supremo Tribunal Federal e pelos Tribunais de São Paulo, Rio Grande do Sul e do Distrito Federal, recentemente, no sentido contrário da decisão recorrida (*Rev. de Direito Administrativo*, vol. I, págs. 87-89).

Em tais condições, somos de parecer que se conheça do presente recurso e se lhe dê provimento.

Rio de Janeiro, 13 de setembro de 1945. — *Pedro Vergara*, Procurador da República Adjunto. — De acôrdo — *Luiz Gallotti*. — Visto — Rio, 15-9-1945. — *Hahmemann Guimarães*”.

#### VOTO

O Sr. *Ministro Filadelfo Azevedo* (Relator) — Não acolho as preliminares: a primeira por já ter o Tribunal de Apelação, por suas Câmaras Reunidas Cíveis, em graus de embargos, revista e até de ação rescisória (*Diário da Justiça*, supl., 1945, págs. 204, 1.523, 1.851, etc.), preferido, contra poucos votos, a solução tomada no acórdão recorrido, sendo assim inútil nova interpretação (Código de Processo Civil, art. 853, parágrafo único), agravando o engorgitamento do trabalho forense; ao demais, porque existe perfeita adaptação da espécie ao inciso constitucional, bem como decisões em conflito, tanto assim que idênticos recursos têm sido reiteradamente conhecidos nesta Córte, quer pela primeira Turma, quer pela segunda, como se vê ainda no *Diário da Justiça* de 21 do corrente.

No mérito, dou provimento para reduzir a indenização ao máximo, constante do pedido liminar, porquanto assim o determina o preceito expresso e claro da lei, que, por outro lado, não padece do vício de inconstitucionalidade, único caso que me autorizaria a deixar de cumprí-la.

Nem se poderia applicar outro texto dirigido a hipótese diversa, qual a de imóveis não sujeitos a impôsto predial; menos relevante, ainda, o argumento baseado no recurso *ex-officio*, admissível somente nesta última hipótese.

Dispensou-me, *data venia*, de reproduzir aqui a longa argumentação, que desenvolvi no recurso extraordinário n.º 7.913, permitindo-me apenas salientar que nenhuma outra hipótese seria bastante precisa, como a pre-

sente, para justificar a aplicação do limite expresso na lei em função do critério fiscal.

Por um pequeno prédio, pois a própria junção dos dois, contíguos, não alteraria essencialmente o problema, que se vê a fls. 3, com a área de 200 metros quadrados, insuficientes para um aproveitamento compatível com as exigências modernas e o local, se pleiteia o acréscimo de valorização, para a qual nunca concorreu o proprietário, ao menos em sua parte principal — tudo decorreu de trabalhos públicos, custeados pela coletividade, através de impostos e empréstimos — as próprias três esquinas, reivindicadas no brilhante arazoado de fls. 12, provieram da abertura de novas ruas (fls. 139) e do custoso desmonte do Morro do Castelo — no fundo do imóvel havia antes um morro.

O proprietário teria ficado inerte, pagando reduzido impôsto, correspondente à modesta acessão existente; agora a abandona para pleitear o pagamento do terreno em proporções teóricas, sem descontar, ao menos, a diferença tributária, que representaria o correspondivo no jôgo de fatores econômicos — recebe em razão de oitenta vezes o impôsto.

Não insisto, porém, nessa argumentação, rejeitada pela maioria de meus eminentes colegas, embora de acôrdo com o conceito atual de domínio, reconhecido por esta Côrte em tantas outras conseqüências e restrições, como na aplicação das leis de luvas, de inquilinato e reguladora do patrimônio histórico.

Permito-me apenas aproveitar agora a oportunidade que se me apresenta para recordar o elemento novo na controvérsia, a saber, o comentário de Carlos Medeiros Silva, em tórno da jurisprudência local, *in Rev. de Direito Administrativo*, vol. 1.º, fasc. I, pág. 85, completado no vol. 2.º, fasc. I, pág. 65, pela crítica a meu voto já referido.

Demonstra sua leitura quão precária é a argumentação fundada em antecedentes legislativos; assim é que se tem repetido em todos os tons que o espírito e o objetivo da lei n.º 3.365 foram o de deixar amplo arbítrio ao juiz, na fixação do preço, de modo que o critério do impôsto predial, encaixado desajeitadamente e à última hora, longe de vulnerar o sistema, teria de a êle se render, ainda que anulada praticamente a providência, pelo fácil transpasse do obstáculo, segundo se verifica na prática corrente.

Não vou sequer repetir o argumento fundado na reiteração explícita da regra do art. 27, parágrafo único, por um diploma especial como o Decreto-lei n.º 4.152, de 6 de março de 1942, embora muito mais ponderoso que o haurido do art. 28 da própria lei e há pouco recordado.

Permito-me apenas acentuar, sem descobrir segredo algum, que o autor do projeto, da exposição e da triagem de sugestões foi aquêle ilustre jurista, então Secretário do Ministro da Justiça e atual Consultor Jurídico do D.A.S.P.

Pois bem, êle, que compusera um edificio harmonioso, reconheceu que, reconsiderando o abandono da regra secular, o legislador teve de “dobrar-se à evidência e de inscrevê-la no texto definitivo da lei”.

E, no referido comentário, defende, *à outrance*, o dispositivo sob todos os aspectos, inclusive quanto à subsistência de notáveis avanços trazidos na nova lei, não só no ampliar o limite ao máximo de 20% da renda,

como no de outorgar arbítrio que antes não possuía o juiz, adstrito ao laudo embora sob a relatividade inerente a todos os direitos e faculdades, reconhecidas em qualquer moderno sistema constitucional.

Tão convencido ficou o autor direto da lei da conveniência, senão da necessidade, do texto, que, no segundo dos trabalhos citados, desenvolveu cerrada crítica à fórmula de tolerância que adotei no voto *in* recurso extraordinário n.º 7.913.

Sem enfraquecer o prestígio da regra, que eu próprio propusera, animei-me, então, a adotar alguns temperamentos, como os de atender à época da desapropriação, para evitar abusiva demora na sua execução, e de resguardar a valorização comum, ordinária não atribuída a acusas estranhas, enquanto vigorasse a limitação de renda de imóveis, adotada a título de emergência.

Prestigiando o limite legal, achei que não se deveria chegar ao exagero de mantê-lo quando o próprio Estado paralisa o aumento normal do valor locativo; se atribui, na hipótese, um acréscimo de 10%, fi-lo usando do são arbítrio que a lei outorga ao juiz na apreciação de fatos, sem afastar, porém, cálculos mais precisos fundados em laudos justificados de técnicos.

Mas, tudo transitóriamente e em função das leis de emergência impostas pela guerra.

O nobre censor desenvolveu, porém, sua abalizada opinião em sentido oposto, procurando assentar que: "a limitação da indenização, por efeito da desapropriação, não é incompatível com a estabilização do preço dos alugueres; visam, ambas, por caminhos diversos, impor limitações ao direito de propriedade, sem que da sua aplicação conjugada resulte o confisco (*Rev. cit.*, pág. 62).

Vários argumentos foram empregados com êsse objetivo: falta de conflito manifesto, necessário à revogação de lei, possibilidade de alteração dos limites, proporcionalidade ou fixidez de critérios de taxaçaõ, autonomia da lei municipal, sôbre impôsto que lhe compete regular, sem dependência da lei federal, limite das restrições, embora distanciado da indenização, como no caso do patrimônio histórico, e sobretudo, vigência do Estado de guerra, com a suspensão expressa do art. 122, n.º 14, da Constituição.

Outros pontos do problema de desapropriação foram ainda abordados, no brilhante trabalho em oposição a afirmações do meu voto, como o pagamento de honorários de advogado e a demora na execução do ato, ressalvada ação do legislador; não interessa, porém, reabrir debate a respeito, só interessando ao deslinde dêste feito o aspecto do limite.

Como se vê, se consegui a valiosa adesão em tórno da conveniência básica da medida, trocamos de posição quanto à exceção, que admiti, transitóriamente, como cristão velho: reconheço, para logo, a valia das razões opostas pelo ilustre crítico, embora pudesse insistir nas minhas, buscar novas ou combater as suas, mas, nesse terreno elevado de interpretação teológica em busca da solução de grave problema seriam inevitáveis os dissídios como as divergências em pormenores.

Qualquer fórmula de aplicação seria defensável em discussão elevada e honesta, como aceitável tóda a solução inscrita no círculo básico em tórno do critério de avaliação tributária.

Para mim, o aspecto básico do problema reside no destaque entre valorização devida ou cabida ao dono e a que corresponde ao esforço coletivo, por intermédio de ação direta do Estado; Carlos Medeiros está de acôrdo, nesse ponto principal, e salienta os males da conduta anti-social do proprietário, merecedor, antes, de punição do que de proteção.

Restam, porém, os casos não apenas excepcionais, que a lei não atende, mas comuns, normais, derivados de causas que a todos atingem: esta triagem é que pretendi fazer, considerando que, tampouco, as leis posteriores, não revogaram diretamente o limite máximo de 20 vezes, como seria o caso de manifestação expressa em tal sentido — a propósito, valeria a opinião do articulista sôbre a compatibilidade de leis no tempo.

Por isso, ainda penso manter a solução equitativa, que propus, sem incidir em grave pecado e sem infringir a lei em si, cuja constitucionalidade, aliás, o comentador também desejaria ver apreciada diretamente por esta Côrte.

Na espécie, não precisaria, porém, aplicar a exceção que tolero em certos casos — típico é o aproveitamento, sem razão, que a recorrida pretende da mais valia produzida pela riqueza coletiva, em condições semelhantes a quem encontrasse mina de ouro em terreno adquirido a preço vil, e pretendesse ficar com a riqueza que não pagou, à sombra ainda da solução empírica da velha acessão romana, já incompatível com as condições atuais da sociedade e da sua disciplina jurídica.

#### VOTO

*O Sr. Ministro Laudo de Camargo* — O recurso está a merecer conhecimento, mas não para ser provido.

Isto porque, falhando o critério de que fala a lei, para a indenização devida, o julgador não está impedido de fazer uso de outro, que melhor consulte aos objetivos da mesma.

E foi o que aconteceu, com a perícia realizada em forma regular.

Sendo assim, nada há a alterar no julgado recorrido.

#### VOTO

*O Sr. Ministro Castro Nunes* — Sr. Presidente, tenho voto conhecido e reiterado no sentido do voto do Sr. Ministro Relator. De modo que conheço do recurso e lhe dou provimento.

#### VOTO

*O Sr. Ministro Aníbal Freire* — Sr. Presidente, acompanho o voto de V. Ex.<sup>a</sup>, de acôrdo com a opinião que tenho sempre sustentado.

#### VOTO

*O Sr. Ministro Barros Barreto* — Conheço do recurso e dou-lhe provimento, de acôrdo com o Sr. Relator, reconsiderando, assim, os meus

pronunciamentos anteriores, proferidos em casos idênticos, à vista da letra expressa do invocado dispositivo da lei de desapropriação por utilidade pública (Decreto-lei n.º 3.365, de 21 de junho de 1941) e dos brilhantes fundamentos constantes do longo voto do Ministro Filadelfo Azevedo, na assentada de julgamento do recurso extraordinário n.º 7.913, a 27 de julho último, os quais tive ocasião de reexaminar e sobre eles meditar.

#### DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: — conheceram do recurso, unânimemente, e lhe deram provimento, contra os votos dos Srs. Ministros Revisor e Aníbal Freire.

---