

19/10/2023

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 922.144 MINAS GERAIS

RELATOR : **MIN. LUÍS ROBERTO BARROSO**
RECTE.(S) : ANNA ELISA SURERUS
ADV.(A/S) : LUIS ANTONIO DE AGUIAR BITTENCOURT
ADV.(A/S) : VERA CARMEM DE AVILA DUTRA E OUTRO(A/S)
RECDO.(A/S) : MUNICÍPIO DE JUIZ DE FORA
ADV.(A/S) : TARSO DUARTE DE TASSIS E OUTRO(A/S)
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE JUIZ DE FORA
AM. CURIAE. : UNIÃO
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. COMPATIBILIDADE DO REGIME DE PRECATÓRIOS COM A GARANTIA DE JUSTA E PRÉVIA INDENIZAÇÃO EM DINHEIRO NA DESAPROPRIAÇÃO.

1. Recurso extraordinário em que se discute se a diferença apurada entre o valor de depósito inicial e o valor efetivo da indenização final, determinada pelo juízo competente, deve ser paga mediante depósito judicial ou pela via do precatório, nos termos do art. 100 da Constituição.

2. A jurisprudência tradicional desta Corte firmou-se no sentido de que a indenização na desapropriação deve ser prévia à transmissão formal da propriedade ao Poder Público, que somente ocorre após o término do processo e a quitação do precatório. Em abstrato, esse entendimento não parece violar o comando constitucional de indenização prévia e justa do art. 5º, XXIV.

3. Entretanto, se o ente expropriante não estiver em dia com o pagamento dos precatórios, esse entendimento não deve prevalecer. O Estado tem o dever de ser correto com seus cidadãos. A indenização da desapropriação não pode ser transformada em um calote disfarçado ou no reconhecimento vazio de uma dívida, sob pena de se frustrar o comando constitucional do art. 5º, XXIV. O atraso indefinido no pagamento dos precatórios desnatura a natureza prévia da indenização e

RE 922144 / MG

esvazia o conteúdo do direito de propriedade. Portanto, se o Poder Público não estiver em dia com os precatórios, deverá pagar a indenização mediante depósito judicial direto.

4. Recurso Extraordinário a que se dá provimento, com modulação temporal dos efeitos e a fixação da seguinte tese: *“No caso de necessidade de complementação da indenização, ao final do processo expropriatório, deverá o pagamento ser feito mediante depósito judicial direto se o Poder Público não estiver em dia com os precatórios”*.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, apreciando o Tema 865 da repercussão geral, por maioria de votos, em dar provimento ao recurso extraordinário, para que a diferença da indenização seja paga mediante depósito direto pelo Município de Juiz de Fora, e limitar a eficácia temporal da decisão, para que as teses nela estabelecidas sejam aplicadas somente às desapropriações propostas a partir da publicação da ata da sessão deste julgamento, ressalvadas as ações judiciais em curso em que se discuta expressamente a constitucionalidade do pagamento da complementação da indenização por meio de precatório judicial. Tudo nos termos do voto do Ministro Luís Roberto Barroso (Presidente e Relator), vencidos os Ministros Gilmar Mendes, ausente, justificadamente, neste julgamento, mas com voto proferido em assentada anterior, Dias Toffoli, Nunes Marques e André Mendonça, que negavam provimento ao recurso, nos termos de seus votos. Os Ministros Edson Fachin, Cármen Lúcia, Rosa Weber e Luiz Fux davam provimento ao recurso por fundamentos diversos, nos termos de seus votos. Acordam em fixar, sob o regime da repercussão geral, a seguinte tese: *“No caso de necessidade de complementação da indenização, ao final do processo expropriatório, deverá o pagamento ser feito mediante depósito judicial direto se o Poder Público não estiver em dia com os precatórios”*. O Ministro Cristiano Zanin votou na fixação da tese, mas não votou no mérito, por suceder o

RE 922144 / MG

Ministro Ricardo Lewandowski, que votara em assentada anterior acompanhando o Relator. Ausente, justificadamente, neste julgamento o Ministro Alexandre de Moraes.

Brasília, 19 de outubro de 2023.

Ministro **LUÍS ROBERTO BARROSO** – Presidente e Relator

14/12/2021

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 922.144 MINAS GERAIS

RELATOR : **MIN. LUÍS ROBERTO BARROSO**
RECTE.(S) : ANNA ELISA SURERUS
ADV.(A/S) : LUIS ANTONIO DE AGUIAR BITTENCOURT
ADV.(A/S) : VERA CARMEM DE AVILA DUTRA E OUTRO(A/S)
RECDO.(A/S) : MUNICÍPIO DE JUIZ DE FORA
ADV.(A/S) : TARSO DUARTE DE TASSIS E OUTRO(A/S)
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE JUIZ DE FORA
AM. CURIAE. : UNIÃO
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

RELATÓRIO:

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR):

1. Trata-se de recurso extraordinário, com repercussão geral, no qual se pede a reforma de acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado Minas Gerais, assim ementado:

“Administrativo. Desapropriação por utilidade pública. Avaliação dos imóveis. Laudo pericial fundamentado. Justa indenização. Correção monetária. Honorários advocatícios. Mantém-se o quantum da indenização fixado na sentença proferida em desapropriação por utilidade pública, com base em fundamentado laudo pericial de apuração dos valores dos imóveis, quando cumpridas as regras do Decreto-Lei nº 3.365/41. O valor da indenização deve ser corrigido monetariamente a partir da data do laudo pericial de avaliação dos bens. Os honorários advocatícios são devidos em percentual não superior a 5% sobre a diferença entre o valor ofertado e o valor fixado a título de indenização, nos termos do art. 27, § 1º, do Decreto-Lei nº 3.365/41. Primeiro recurso provido em parte e segundo e terceiro recursos prejudicados”.

RE 922144 / MG

(Apelação Cível nº 1.0145.09.565345-2/002, 4ª Câmara Cível, Rel. Des. Almeida Melo).

2. No caso, o Município de Juiz de Fora, ora recorrido, propôs ação de desapropriação por utilidade pública em face da recorrente, objetivando a construção de hospital público. Indicou, como valor dos imóveis a serem desapropriados, a quantia total de R\$ 834.306,52 (oitocentos e trinta e quatro mil, trezentos e seis reais e cinquenta e dois centavos), que, depositada, possibilitou-lhe a imissão provisória na posse dos bens. Após a instrução processual, em que foi realizada perícia dos bens objetos da ação, o pedido de desapropriação foi julgado procedente em primeira instância, com a fixação, todavia, da indenização devida pelo Município em R\$ 1.717.000,00 (um milhão, setecentos e dezessete mil reais), a serem acrescidos de correção monetária, juros de mora e juros compensatórios.

3. Inicialmente, o juízo de primeiro grau determinou que a diferença entre tal valor e aquele depositado para imissão provisória na posse fosse complementada via mero depósito judicial. Em embargos de declaração opostos pelo Município, porém, o juízo reconheceu a necessidade de se observar o regime de precatórios, previsto no art. 100 da CF/1988.

4. Ambas as partes apelaram, mas o TJMG manteve a sentença, com pequena ressalva quanto ao valor dos honorários advocatícios, promovida em sede de reexame necessário. As partes opuseram embargos de declaração, igualmente rejeitados. A ré ora recorrente interpôs, então, recursos especial e extraordinário, e o Município, apenas recurso especial adesivo. Os recursos foram inadmitidos na origem. Com a interposição dos respectivos agravos, as pretensões recursais foram rejeitadas no STJ, ficando pendente, portanto, apenas o agravo em recurso extraordinário. Com a subida dos autos ao STF, dei provimento ao agravo para determinar sua conversão em recurso extraordinário e melhor apreciar a matéria.

RE 922144 / MG

5. Em síntese, a recorrente alega que o regime disciplinado no art. 100 da Constituição Federal não se aplica à verba indenizatória devida ao proprietário do imóvel desapropriado, porque o procedimento de desapropriação precede-se do pagamento de uma quantia indenizatória ao expropriado, a qual deve ser prévia, justa e em dinheiro (eDoc nº 3, fls. 179-192). Dessa maneira, ao exigir a expedição de precatório, o acórdão recorrido teria violado os arts. 5º, XXIV, e 183, §3º, da CF/1988.

6. A repercussão geral da matéria, de acordo com o recorrente, seria evidenciada pelo número de processos de desapropriação em que o expropriado se vê, de uma hora para outra, despossado de seu patrimônio e, como único consolo, resta o levantamento de quantias irrisórias e esperar, durante anos e anos, o recebimento do valor justo através de precatório (eDoc nº 3, fl. 184). A relevância social do tema seria reforçada, ainda, pelas notórias falhas do Estado brasileiro em dar cumprimento ao art. 100 da CF/1988. A recorrente cita, nesse sentido, (i) a dimensão da dívida pública materializada em precatórios que, em 2010, seria de aproximadamente R\$ 84 bilhões (oitenta e quatro bilhões de reais) e (ii) os sucessivos regimes especiais, editados por emendas constitucionais, ampliando o prazo de quitação das ordens judiciais de pagamento.

7. O Plenário Virtual reconheceu a repercussão geral do recurso extraordinário, por unanimidade, nos termos descritos na ementa a seguir:

“DIREITO CONSTITUCIONAL E DIREITO ADMINISTRATIVO. DESAPROPRIAÇÃO. GARANTIA DE JUSTA E PRÉVIA INDENIZAÇÃO EM DINHEIRO. COMPATIBILIDADE COM O REGIME DE PRECATÓRIOS. PRESENÇA DE REPERCUSSÃO GERAL.

1. Constitui questão constitucional saber se e como a

RE 922144 / MG

justa e prévia indenização em dinheiro assegurada pelo art. 5º, XXIV, da CRFB/1988 se compatibiliza com o regime de precatórios

instituído no art. 100 da Carta.

2. Repercussão geral reconhecida”.

8. A Procuradoria-Geral da República manifestou-se pelo não provimento do recurso, por entender que a indenização por desapropriação não constitui uma hipótese excepcional a excluir a incidência do regime de precatórios. Ressaltou, ainda, que a jurisprudência desta Corte é no sentido de que a indenização deve seguir o regime de precatórios.

9. É o relatório.

14/12/2021

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 922.144 MINAS GERAIS

VOTO:

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR):

I. A HIPÓTESE E A QUESTÃO CONSTITUCIONAL EM DISCUSSÃO

1. A discussão subjacente ao presente recurso extraordinário pode ser assim resumida. O Município de Juiz de Fora propôs ação de desapropriação por utilidade pública em face do particular proprietário do bem. Para fins de imissão provisória na posse, fez o depósito judicial de quantia inferior à metade do valor do bem, como veio a ser apurado no final do processo.

2. A decisão de 1º grau, inicialmente, determinou que a diferença entre o valor do depósito inicial e o valor apurado ao final do processo fosse complementada mediante mero depósito judicial, e não pela via do precatório. Em embargos de declaração, todavia, o juízo de 1º grau voltou atrás e reconheceu a necessidade de se observar o regime de precatórios, previsto no art. 100 da Constituição Federal. O TJMG manteve a decisão, com pequena ressalva quanto a honorários advocatícios. É contra esse acórdão do Tribunal de Justiça que se interpõe o presente recurso.

3. O cenário fático que envolve o presente recurso é rotineiro. Em linhas gerais, pode-se afirmar que o Poder Público ingressa com a ação de desapropriação contra o particular, deposita um valor incompatível com a justa indenização constitucionalmente prevista, obtém a imissão provisória na posse e paga a diferença anos ou décadas depois, por intermédio de precatório judicial, o qual muitas vezes nem sequer é quitado no prazo constitucionalmente determinado.

RE 922144 / MG

4. Em síntese, portanto, a questão constitucional consiste em saber se a diferença apurada entre o valor de depósito inicial e o valor efetivo da indenização final, determinada pelo juízo competente, deve ser paga mediante depósito judicial ou pela via do precatório, nos termos do art. 100 da Constituição.

II. O ANTIGO PRECEDENTE DO STF SOBRE A MATÉRIA E A RELEITURA DO INSTITUTO DA DESAPROPRIAÇÃO

5. Sob a vigência da Constituição de 1988, o Plenário já enfrentou o tema do caráter prévio da indenização em desapropriação por interesse público, em acórdão assim ementado:

“Ação de desapropriação. Imissão na posse. - A imissão na posse, quando há desapropriação, é sempre provisória. - Assim, o § 1º e suas alíneas do artigo 15 do Decreto-Lei 3.365/41 é compatível com o princípio da justa e prévia indenização em dinheiro previsto no art. 5º, XXIV, da atual Constituição. Recurso extraordinário conhecido e provido” (RE 176.108, Plenário, Rel. originário Min. Carlos Velloso, Rel. para acórdão Min. Moreira Alves, j. em 12.06.1997).

6. A controvérsia estabelecida na ocasião limitou-se à definição de quando seria devida a prévia e justa indenização exigida pela Constituição, tendo havido pedido de imissão provisória na posse pelo Estado. Dessa definição decorreu a confirmação da tese, fixada sob a vigência de Constituições passadas, de que o pagamento da indenização por desapropriação poderia, sim, se sujeitar ao regime de precatórios. A maioria do Tribunal, seguindo o voto do Ministro Moreira Alves, manteve a orientação de que “a imissão provisória na posse, com a perda da posse pelo proprietário, dá margem [apenas] à compensação por essa perda, que é ressarcida [ao final] mediante juros compensatórios”.

7. O depósito estabelecido no art. 15 do Decreto-lei não se

RE 922144 / MG

confundiria, portanto, com a prévia e justa indenização garantida pela Constituição, que somente se tornaria devida ao final do processo judicial, quando se daria a transmissão formal da propriedade para o Estado. Nas palavras do Min. Moreira Alves, “até o efetivo pagamento da indenização, não há transmissão de propriedade e, portanto, não há mora, mas ainda compensação da perda da posse”. Em vista disso, a compatibilização da natureza prévia da indenização com o regime de precatórios poderia ser alcançada pelo simples condicionamento da titulação da propriedade à quitação da ordem de pagamento respectiva.

8. Penso, todavia, que essa tese deve ser repensada à luz do marco normativo da Constituição de 1988. Característica marcante da interpretação jurídica no Brasil, nos últimos anos, foi a passagem da Constituição para o centro do sistema jurídico. Progressivamente, a partir de 1988, o texto constitucional passou a desfrutar, para além da supremacia formal, também uma supremacia material, axiológica, potencializada pela abertura interdisciplinar do sistema jurídico e pela normatividade de seus princípios.

9. Essa centralidade da Constituição resultou no que se tem denominado de filtragem constitucional ou constitucionalização do direito, a significar a leitura de todo o ordenamento jurídico à luz da Constituição. Nessa ordem de ideias, os valores, fins públicos e os comportamentos contemplados nos princípios e regras da Constituição passam a condicionar a validade e o sentido de todas as normas de direito infraconstitucional. A Constituição passa a ser, assim, não apenas um sistema em si – com sua ordem, unidade e harmonia –, mas também um modo de interpretar todos os ramos do Direito.

10. Uma das áreas que sofreu o impacto decisivo da constitucionalização foi o direito administrativo. Isso não apenas pela vinda para a Constituição de diversos temas desse ramo jurídico como, também, e sobretudo, pela ida dos grandes princípios constitucionais

RE 922144 / MG

para condicionar o sentido e alcance de suas regras. A constitucionalização do direito administrativo produziu três importantes mudanças de paradigma que repercutem na matéria aqui discutida, a saber: (i) a redefinição da ideia de supremacia do interesse público sobre o interesse privado; (ii) a vinculação do administrador à Constituição e não apenas à lei ordinária; e (iii) a possibilidade de controle judicial do mérito do ato administrativo.

11. É sob influência dessas ideias que passamos à análise do caso concreto.

III. OS EFEITOS PRÁTICOS DA JURISPRUDÊNCIA ATUAL

12. A lógica que tem prevalecido até aqui em matéria de desapropriação, como visto, é a da distinção rígida entre posse e propriedade. Nessa linha, a imissão provisória somente privaria o titular do bem de sua posse, mas a perda da propriedade apenas se daria ao final do processo. Com esse fundamento se tem considerado prévia e justa a indenização paga ao final da ação de desapropriação, admitindo-se, como regra, que o depósito inicial não corresponda, sequer proximamente, ao valor do imóvel, isto é, à perda patrimonial sofrida. Com base na jurisprudência atual, o Poder Público obtém a imissão na posse com base em avaliação administrativa unilateral, não submetida a qualquer controle por parte do Poder Judiciário e do expropriado. E paga a maior parte do valor da indenização por precatório judicial, possivelmente décadas depois da perda da posse pelo particular.

13. Tal situação produz profunda injustiça e permite, no mais das vezes, que o Estado se locuplete à custa do direito do cidadão. Não é difícil demonstrar o argumento.

14. Do ponto de vista prático, a partir do momento em que o Poder Público se imite na posse, o conteúdo econômico da propriedade se

RE 922144 / MG

esvazia na sua essência. É a partir desse momento que o proprietário verdadeiramente experimenta a sua perda. Ainda que se diga que o bem possa ser alienado durante o processo, essa não é uma possibilidade real na generalidade dos casos. No máximo, o que se pode fazer é ceder o direito de receber, não se sabe quando, uma indenização estatal, também de valor incerto.

15. Esse quadro geral de injustiça e locupletamento é dramaticamente agravado pela demora na tramitação do processo de desapropriação. No presente caso, o Município de Juiz de Fora imitiu-se na posse provisória do bem em 2009. Desde então, passados mais de 12 anos, o proprietário não mais pôde, efetivamente, usar, gozar ou dispor dos terrenos objetos da ação. Diante desse quadro, havendo o mínimo de preocupação com a correlação entre direito e realidade social, pode-se sustentar que a recorrente ainda é proprietária dos bens, e que o Município de Juiz de Fora, por sua vez, não detém o imóvel que ocupa há uma década?

16. Há casos bem mais graves. No RE 834.428, Rel. Min. Marco Aurélio, o expropriado foi retirado de sua residência em 1972. Ali se construiu um estádio de futebol, concluído em 1975 (o Serra Dourada, em Goiás). Há como dizer que quase 45 anos após a finalização da construção que ocupa o terreno não houve, ainda, a desapropriação, mas mera imissão provisória na posse? Também lá o depósito inicial não cobria senão ínfima parte do valor do bem.

17. Desse modo, o modelo vigente é potencialmente injusto com o particular, pois, em suma: (i) ele perde a posse do seu bem no início do processo, mediante depósito muitas vezes dissociado do correto valor de mercado; (ii) o ação de desapropriação tem longa tramitação, visto que impõe a realização de perícia judicial e quase sempre envolve inúmeros recursos e incidentes processuais; e (iii) após o trânsito em julgado, o pagamento do *quantum* indenizatório se dá por precatório

RE 922144 / MG

judicial, cujo prazo de quitação é usualmente descumprido pelos entes públicos.

18. Mas não é só. A sistemática atual também é ruim para o Estado. A desapropriação é declarada e implementada em certa época, sob a vigência de determinado governo, mas é paga muitos anos – por vezes, décadas – depois. Em termos práticos, isso significa que os governantes atuais podem desapropriar os bens que desejarem, pagando valor ínfimo. No momento do pagamento definitivo, em geral, o governante é outro. Dessa forma, de um lado, os políticos não são incentivados a se preocuparem com os custos da declaração de um bem como de utilidade ou necessidade pública. E, de outro lado, a própria população não é estimulada a fiscalizar as ocupações imobiliárias realizadas pelo Estado e, anos depois, os pagamentos devidos em virtude delas.

19. Além disso, o atual modelo de desapropriação gera, ainda, outra consequência nefasta: o pagamento pelo Estado, ao final dos processos, de indenizações bastante superiores ao valor de mercado do bem expropriado. Esse pagamento a maior decorre dos chamados “juros compensatórios”.

20. Assim, vê-se que o modelo atual de desapropriação não é bom para o expropriado, que certamente preferiria receber apenas o preço justo de seu bem no momento de imissão provisória na posse e acabar por receber o maior montante por precatório, muito tempo depois da perda da posse. Não é bom para o Estado, que tem que pagar muito mais pelo imóvel do que ele verdadeiramente vale. E nem atende adequadamente a sociedade, gerando disfunções quanto ao controle social das desapropriações e dos gastos públicos.

IV. SE O PODER PÚBLICO NÃO ESTIVER EM DIA COM OS PRECATÓRIOS, DEVERÁ PAGAR A DESAPROPRIAÇÃO MEDIANTE DEPÓSITO JUDICIAL DIRETO

RE 922144 / MG

21. Fixadas essas breves premissas conceituais, resta saber se a diferença apurada entre o valor de depósito inicial e o valor efetivo da indenização final, determinada pelo juízo competente, deve ser paga mediante depósito judicial ou pela via do precatório, nos termos do art. 100 da Constituição.

22. Como visto acima, a aplicabilidade do regime de precatórios às indenizações por desapropriação por utilidade pública foi assentada na jurisprudência deste Tribunal a partir da premissa de que a desapropriação se concretizaria apenas com o ato formal de outorga do título de propriedade ao Estado. Assim, a jurisprudência desta Corte entende que a diferença apurada entre o valor de depósito inicial e o valor efetivo da indenização final, determinada pelo juízo competente, deve ser paga por precatório.

23. Tenho dúvidas, contudo, se a previsão de pagamento por precatório cumpre a determinação constitucional de indenização justa e prévia, prevista no art. 5º, XXIV. Isso ocorre por dois singelos motivos. Em primeiro lugar, como demonstrado acima, a interpretação constitucional do instituto da desapropriação demonstra que a imissão provisória da posse antecipa os efeitos práticos da desapropriação, demandando que a indenização prévia exigida pela Constituição também seja antecipada, não podendo aguardar a demora inerente ao regime de precatórios. Em segundo lugar, o art. 100 da Constituição determina que se submetam ao regime de precatório apenas os pagamentos devidos em virtude de sentença judiciária. A indenização expropriatória é paga porque a própria Administração reconhece determinado bem como de interesse ou utilidade pública e decide, voluntariamente, sujeitá-lo a um processo, eminentemente administrativo, de desapropriação. Não parece ser o Judiciário que condena o Estado a pagar a indenização, nem mesmo que declara o Estado devedor em relação ao particular expropriado. Em outras palavras, o papel do Judiciário é o de mero definidor do *quantum*

RE 922144 / MG

indenizatório.

24. A despeito dessas considerações, penso que não é necessário superar a jurisprudência do STF para solucionar o presente caso. Isso porque se o ente expropriante não estiver em dia com o pagamento dos precatórios – como boa parte dos Estados e Municípios não está –, não tenho dúvidas de que a indenização não será prévia. Se o prazo constitucional para pagamento dos precatórios é respeitado pelo ente expropriante, é possível aceitar (ainda que sem concordar) a jurisprudência segundo a qual não há violação à natureza prévia da indenização. O expropriado receberá o montante no prazo de um ano ou, no máximo, um ano e meio após o trânsito em julgado, período considerado razoável pela Constituição para a quitação do débito do Poder Público. De modo diverso, se o expropriante está em mora com a quitação de precatórios, a tendência é que o pagamento somente ocorra muitos anos – e talvez décadas – após o trânsito em julgado. Trata-se, portanto, de um desvirtuamento da natureza prévia da indenização.

25. O Estado tem o dever de ser correto com seus cidadãos. A indenização da desapropriação não pode constituir um calote disfarçado ou o reconhecimento vazio de uma dívida. Em abstrato, é possível argumentar que a submissão da desapropriação ao regime de precatórios não viola o comando constitucional de indenização prévia e justa do art. 5º, XXIV. O estado de mora no pagamento de requisitórios, contudo, desconstrói essa premissa. O atraso no pagamento, portanto, deslegitima o Poder Público, desnatura a natureza prévia da indenização e esvazia o conteúdo do direito de propriedade.

26. No caso concreto, o Município de Juiz de Fora, ente expropriante, aderiu ao regime especial de pagamentos estabelecido pela Emenda Constitucional nº 62/2009, mas possui precatórios pendentes de pagamento desde 2003, nos termos do seu Balanço Orçamentário Consolidado de 2020. Em outras palavras, o próprio Município

RE 922144 / MG

comprova, em seus demonstrativos financeiros, que está em mora desde 2003. Como forma de ilustrar a extensão do atraso, dos 52 (cinquenta e dois) requisitórios previstos para quitação em 2019, nenhum foi pago. Há ainda precatórios de 2006 a 2018 sem quitação. Diante desse cenário, como é possível afirmar que, caso se submeta ao regime de precatórios, a indenização será prévia e justa? A recorrente já não exerce as prerrogativas de proprietária há mais de dez anos. Recebeu, até o momento, menos da metade do valor de mercado de seu terreno. E irá receber o valor restante via precatório, sem qualquer perspectiva de quando isso ocorrerá.

27. Por todo exposto, penso que, nas hipóteses em que o ente expropriante estiver em atraso no pagamento de precatórios, a diferença apurada entre o valor de depósito inicial e o valor efetivo da indenização final na desapropriação não deve ser paga por precatório, mas sim mediante depósito judicial, em respeito à natureza prévia da indenização, disposta no art. 5º, XXIV, da Constituição. Por outro lado, os entes expropriantes que estiverem em dia submetem-se normalmente ao regime de precatórios, nos termos da jurisprudência desta Corte.

V. MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECISÃO

28. Embora seja absolutamente legítima a mudança de opinião do Tribunal sempre que considerar constitucionalmente mais acertado, tenho reiteradamente manifestado que é preciso resguardar as expectativas daqueles que confiaram nos parâmetros estabelecidos pelas decisões do Supremo Tribunal Federal. Afinal, a virada jurisprudencial equivale à criação de direito novo e, por tal razão, não pode operar efeitos retroativos, como decorrência direta da aplicação dos princípios da segurança jurídica, da proteção da confiança e da boa-fé.

29. Na hipótese vertente, essa conclusão é reforçada por duas razões: o entendimento do Supremo Tribunal Federal está em vigor há

RE 922144 / MG

décadas e o impacto financeiro da mudança jurisprudencial nas contas públicas é significativo, em momento de graves restrições orçamentárias pelas quais passam os entes federativos.

30. Sendo assim, esta Corte pode fazer uso de uma série de soluções intermediárias e transitórias que flexibilizem a aplicação imediata do seu novo entendimento e assegurem a transição gradual do direito antigo para o direito novo. Trata-se de medida de proporcionalidade apta a compatibilizar a impossível permanência indefinida da interpretação anterior e a aplicação incondicional e mecânica da nova exegese.

31. Desse modo, modulo os efeitos desta decisão, para que as teses nela estabelecidas sejam aplicadas somente às desapropriações propostas a partir da publicação da ata da sessão desde julgamento, ressalvadas as ações judiciais em curso em que se discuta expressamente a constitucionalidade do pagamento da complementação da indenização por meio de precatório judicial.

VI. CONCLUSÃO

32. Diante de todo o exposto, afirmo, sob o regime da repercussão geral, a seguinte tese: “No caso de necessidade de complementação da indenização, ao final do processo expropriatório, deverá o pagamento ser feito mediante depósito judicial direto se o Poder Público não estiver em dia com os precatórios”.

33. Limite, todavia, a eficácia temporal desta decisão, para que as teses nela estabelecidas sejam aplicadas somente às desapropriações propostas a partir da publicação da ata da sessão deste julgamento, ressalvadas as ações judiciais em curso em que se discuta expressamente a constitucionalidade do pagamento da complementação da indenização por meio de precatório judicial.

RE 922144 / MG

34. Em virtude da modulação temporal acima fixada, dou provimento ao recurso extraordinário para que a diferença da indenização seja paga mediante depósito direto pelo Município de Juiz de Fora.

35. É como voto.

14/12/2021

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 922.144 MINAS GERAIS

RELATOR : **MIN. LUÍS ROBERTO BARROSO**
RECTE.(S) : ANNA ELISA SURERUS
ADV.(A/S) : LUIS ANTONIO DE AGUIAR BITTENCOURT
ADV.(A/S) : VERA CARMEM DE AVILA DUTRA E OUTRO(A/S)
RECDO.(A/S) : MUNICÍPIO DE JUIZ DE FORA
ADV.(A/S) : TARSO DUARTE DE TASSIS E OUTRO(A/S)
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE JUIZ DE FORA
AM. CURIAE. : UNIÃO
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

VOTO - VOGAL

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (VOTO-VOGAL): Trata-se de recurso extraordinário interposto com fundamento no art. 102, inciso III, alínea “a”, da CF, no qual postula-se a reforma de acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado Minas Gerais em ação de desapropriação, na qual restou decidida a submissão ao precatório da diferença entre o depósito prévio e aquele fixado judicialmente. (eDOC 3, p. 177/192)

Em suma, a recorrente defende que o regime disciplinado no art. 100 da Constituição Federal é inaplicável à situação de desapropriação por utilidade pública, ao argumento de que esta possui norma constitucional expressa determinando o pagamento de indenização ao desapropriado, a qual deve ser prévia, justa e em dinheiro, de sorte que não seria o caso de se utilizar a via do precatório, sob pena de malferimento aos arts. 5º, XXIV, e 183, § 3º, da CF.

Na origem, o Município de Juiz de Fora ajuizou ação de desapropriação por utilidade pública, com pedido de imissão de posse, em face de Ana Elisa Surerus, com o objetivo de construção de Hospital de Urgência e Emergência, mediante avaliação de todos os imóveis na quantia de R\$ 834.306,52 (oitocentos e trinta e quatro mil, trezentos e seis reais e cinquenta e dois centavos), a qual foi depositada judicialmente

RE 922144 / MG

(eDOC 1, p. 1/7).

Em decisão liminar, houve o deferimento da imissão provisória na posse dos imóveis objeto de decreto desapropriatório (eDOC 1, p. 262/265).

Designada audiência, após debates, o juízo processante determinou o levantamento **total** do saldo existente na conta judicial em favor da parte demandada (eDOC 2, p. 313/314), o que foi cumprido pela Secretaria (eDOC 2, p. 316)

Sobreveio sentença, em 2.12.2010, julgando procedente o pedido de desapropriação para reconhecer como devida, a título de indenização, a quantia de R\$ 1.717.000,00 (um milhão, setecentos e dezessete mil reais), deduzindo-se o valor já depositado (R\$ 834.306,52), restando saldo de R\$ 882.693,48 (oitocentos e oitenta e dois mil, seiscentos e noventa e três reais e quarenta e oito centavos), constando ao final que:

“Efetivado o depósito da diferença encontrada, com os acréscimos legais, assim reembolsado o valor dos honorários periciais, fica o expropriante imitado definitivamente na posse dos imóveis, devendo ser expedido ofício ao Cartório do 3º Ofício de Registro de Imóveis desta Comarca, enviando-lhe cópia da presente decisão”. (eDOC 2, p. 321/330)

O Município desapropriante opôs embargos de declaração, os quais foram providos, em parte, pelo juízo sentenciante para determinar que os *“juros moratórios incidam sobre o débito somente a partir do 1º de janeiro do exercício seguinte àquele em que o pagamento deveria ser feito, nos termos do art. 100 da CF e art. 15-B do Decreto-Lei 3365/41 (...)”*. (eDOC 3, p. 1/7)

Interpostas apelações por ambas as partes, o Tribunal de Justiça de Minas Gerais julgou nos seguintes termos:

“Administrativo. Desapropriação por utilidade pública. Avaliação dos imóveis. Laudo pericial fundamentado. Justa indenização. Correção monetária. Honorários advocatícios. Mantém-se o *quantum* da indenização fixado na sentença

RE 922144 / MG

proferida em desapropriação por utilidade pública, com base em fundamentado laudo pericial de apuração dos valores dos imóveis, quando cumpridas as regras do Decreto-Lei nº 3.365/41. O valor da indenização deve ser corrigido monetariamente a partir da data do laudo pericial de avaliação dos bens. Os honorários advocatícios são devidos em percentual não superior a 5% sobre a diferença entre o valor ofertado e o valor fixado a título de indenização, nos termos do art. 27, § 1º, do Decreto-Lei nº 3.365/41. Primeiro recurso provido em parte e segundo e terceiro recursos prejudicados”. (eDOC 3, p. 93/103)

Opostos embargos de declaração, os quais foram rejeitados em acórdão assim ementado:

“Embargos de declaração. Inexistência de defeitos no acórdão. **Desapropriação por utilidade pública. Forma de pagamento da indenização.** A oposição de embargos de declaração pressupõe a ocorrência de qualquer das situações previstas no art. 535 do Código de Processo Civil. É indevida a declaração do julgado quando a pretensão da parte embargante é o reexame de fato e de tese sobre os quais se manifestou a Turma Julgadora, relativamente à forma de pagamento da indenização por desapropriação de imóveis. Embargos de declaração não acolhidos”. (eDOC 3, p. 132/138, grifo nosso)

A requerida, ora recorrente, interpôs recursos especial e extraordinário, bem ainda o Município apenas recurso especial adesivo, os quais tiveram negativa de seguimento deliberada pela Primeira Vice-Presidência do TJMG.

No Superior Tribunal de Justiça, os agravos em recurso especial foram providos, mas houve o desprovimento do recurso especial interposto pela particular e não conhecimento do recurso adesivo do Município, restando pendente a análise do presente apelo extremo. (eDOC 3, p. 314/318)

RE 922144 / MG

O relator, em decisão monocrática, proveu o agravo “*para determinar sua conversão em recurso extraordinário e melhor apreciar a matéria*”. (eDOC 4)

A matéria teve a repercussão geral reconhecida em acórdão assim ementado:

“DIREITO CONSTITUCIONAL E DIREITO ADMINISTRATIVO. DESAPROPRIAÇÃO. GARANTIA DE JUSTA E PRÉVIA INDENIZAÇÃO EM DINHEIRO. COMPATIBILIDADE COM O REGIME DE PRECATÓRIOS. PRESENÇA DE REPERCUSSÃO GERAL. 1. Constitui questão constitucional saber se e como a justa e prévia indenização em dinheiro assegurada pelo art. 5º, XXIV, da CRFB/1988 se compatibiliza com o regime de precatórios instituído no art. 100 da Carta. 2. Repercussão geral reconhecida”. (RE 922.144 RG, Rel. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, DJe 16.11.2015).

A Procuradoria-Geral da República opinou pelo desprovimento do recurso extraordinário, em parecer assim ementado (eDOC 7):

“DIREITO CONSTITUCIONAL E DIREITO ADMINISTRATIVO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. TEMA 865. REPERCUSSÃO GERAL. DESAPROPRIAÇÃO INDENIZAÇÃO. COMPLEMENTAÇÃO DO DEPÓSITO INICIAL. REGIME DE PRECATÓRIOS. OBRIGATORIEDADE. DESPROVIMENTO. 1 – A indenização em dinheiro devida em razão da diferença entre o valor da condenação judicial e o da oferta inicial em procedimento para desapropriação deverá ser paga em obediência ao regime de precatórios, ressalvados os casos expressamente previstos na Constituição Federal. 2 – Parecer pelo desprovimento do recurso extraordinário”.

A União requereu sua admissão como *amicus curiae* e obteve deferimento (eDOC 27), manifestando-se pelo desprovimento do apelo extremo:

RE 922144 / MG

“Repercussão geral. Constitucional. Processo de Desapropriação. Indenização fixada judicialmente. Necessidade de Expedição de Precatório. Inteligência do Artigo 100 da Constituição”. (eDOC 8)

Em sessão do Plenário Virtual, o Ministro relator encaminhou voto no sentido de negar provimento ao recurso extraordinário, propondo, ao final, o seguinte:

“32. Diante de todo o exposto, afirmo, sob o regime da repercussão geral, a seguinte tese: ‘No caso de necessidade de complementação da indenização, ao final do processo expropriatório, deverá o pagamento ser feito mediante depósito judicial direto se o Poder Público não estiver em dia com os precatórios’.

33. Limite, todavia, a eficácia temporal desta decisão, para que as teses nela estabelecidas sejam aplicadas somente às desapropriações propostas a partir da publicação da ata da sessão desde julgamento, ressalvadas as ações judiciais em curso em que se discuta expressamente a constitucionalidade do pagamento da complementação da indenização por meio de precatório judicial.

34. Em virtude da modulação temporal acima fixada, dou provimento ao recurso extraordinário para que a diferença da indenização seja paga mediante depósito direto pelo Município de Juiz de Fora”.

Peço vênha para divergir, pelas razões a seguir expostas.

1) Delimitação da discussão

Dispõe o art. 5º, XXIV, da Constituição Federal.

“Art. 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à

RE 922144 / MG

vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

XXIV - a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição”.

De um lado, tem-se a determinação de que a desapropriação ocorra mediante indenização prévia, justa e em dinheiro (art. 5º, XXIV, da CF) e, de outro, a obrigação de qualquer pagamento de quantia judicial em desfavor da Fazenda Pública ocorra mediante precatório (art. 100 da CF).

Assim, no presente recurso extraordinário submetido à sistemática da repercussão geral, impende definir as seguintes questões: (i) se o valor do depósito prévio realizado pelo Poder Público, com a finalidade de imissão provisória na posse, deve corresponder ao valor de mercado do imóvel expropriante ou é suficiente aquele que foi avaliado pelo Poder desapropriante; e (ii) a forma pela qual a diferença entre o depósito inicial e o valor fixado judicialmente a título de indenização deve ser paga, se mediante depósito judicial ou pela via do precatório, nos termos do art. 100 da CF.

2) Espécies de desapropriação, valor depositado em juízo e imissão na posse

A expropriação pelo Poder Público de bem imóvel pode ocorrer, primordialmente, em quatro situações: desapropriação rural por interesse social, para fins de reforma agrária (art. 184 da CF e Lei Complementar 75/1993); desapropriação por utilidade pública (regido pelo Decreto-Lei 3.365/1941); desapropriação urbanística pelo descumprimento da função social (art. 182, § 4º, III, da CF e Lei 10.257/2001); e desapropriação por necessidade público-social para fins de combate à seca (Lei 4.593/1964).

Em todas elas, aplica-se o inciso XIV do art. 5º da CF – com as exceções previstas na própria Constituição –, no qual “a lei estabelecerá o

RE 922144 / MG

procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição”, tais como as desapropriações por descumprimento da função social urbana e rural, as quais são pagas em títulos da dívida pública (TDP) ou agrária (TDA), respectivamente.

Especificamente sobre os dispositivos da Lei Complementar 75/1993 (que regula a desapropriação de imóvel rural por interesse social para fins de reforma agrária), o STF teve oportunidade de assentar que o pagamento da indenização, em relação às benfeitorias, apesar de a redação originária do art. 14 daquela LC 75/1993 determinar que seriam pagas em dinheiro, deveria ser interpretado à luz do art. 100 da CF, calhando transcrever a ementa do julgado histórico:

“ADMINISTRATIVO. DESAPROPRIAÇÃO. INDENIZAÇÃO DE BENFEITORIAS. ALEGADA OFENSA DOS ARTS. 14, 15 E 16 DA LEI COMPLEMENTAR Nº 76/93 AO ART. 100 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. O art. 14 da Lei Complementar nº 76/93, ao dispor que o valor da indenização estabelecido por sentença em processo de desapropriação para fins de reforma agrária deverá ser depositado pelo expropriante em dinheiro, para as benfeitorias úteis e necessárias, inclusive culturas e pastagens artificiais, contraria o sistema de pagamento das condenações judiciais, pela Fazenda Pública, determinado pela Constituição Federal no art. 100 e parágrafos. Os arts. 15 e 16 da referida lei complementar, por sua vez, referem-se, exclusivamente, às indenizações a serem pagas em títulos da dívida agrária, posto não estar esse meio de pagamento englobado no sistema de precatórios. Recurso extraordinário conhecido e provido, para declarar a inconstitucionalidade da expressão ‘em dinheiro, para as benfeitorias úteis e necessárias, inclusive culturas e pastagens artificiais e’, contida no art. 14 da Lei Complementar nº 76/93”. (RE 247.866, Rel. Ilmar Galvão, Tribunal Pleno, DJ 24.11.2000, grifo nosso)

RE 922144 / MG

Por sua vez, os processos de desapropriações **por utilidade pública (de que cuidam os autos)** podem se desenvolver com ou sem imissão prévia na posse pelo expropriante: havendo aquela, a qual obrigatoriamente deve ser precedida de depósito judicial do valor de avaliação do bem imóvel (utilidade pública ou necessidade social), a lei autoriza o levantamento, pelo expropriado, de até 80% (oitenta por cento) da quantia depositada judicialmente pelo desapropriante; ao revés, não havendo imissão na posse, o particular permanece com o domínio do imóvel durante todo o processo judicial e somente perde os atributos da propriedade após o trânsito em julgado, momento o qual se inicia a fase de pagamento disposta no art. 100 da CF (precatório).

Tal marco jurígeno (imissão na posse) também é importante para fins da incidência dos juros compensatórios, tendo em vista que estes são fixados apenas quando houver aquela imissão (art. 15-A do Decreto-Lei 3.365/1941), além de que sua base de cálculo correspondente à diferença entre a quantia levantada (80% do valor depositado) e a indenização fixada ao final (art. 15-A do Decreto-Lei 3.365/1941). Isso, inclusive, está sumulado pelo STJ:

“Sumula 69: Na desapropriação direta, os juros compensatórios são devidos desde a antecipada imissão na posse e, na desapropriação indireta, a partir da efetiva ocupação do imóvel”.

Portanto, apenas na situação em que o expropriado é desapossado de seu patrimônio liminarmente (quando houver imissão na posse pelo Poder desapropriante, a qual tem como pressuposto o depósito judicial do valor de avaliação do imóvel), a lei lhe faculta o levantamento de 80% do numerário depositado judicialmente, com fundamento no § 2º do art. 33 do Decreto-Lei 3.365/41, *in litteris*:

“Art. 33. O depósito do preço fixado por sentença, à disposição do juiz da causa, é considerado pagamento prévio da indenização.

RE 922144 / MG

(...)

§ 2º. O desapropriado, ainda que discorde do preço oferecido, do arbitrado ou do fixado pela sentença, poderá levantar até 80% (oitenta por cento) do depósito feito para o fim previsto neste e no art. 15, observado o processo estabelecido no art. 34”.

É importante registrar que esta Corte teve a oportunidade de reconhecer a constitucionalidade do art. 15-A do Decreto-Lei 3.365/1941, no seguinte aresto:

“Administrativo. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Regime Jurídico dos Juros Compensatórios e dos Honorários Advocatícios na Desapropriação. Procedência Parcial. 1. A jurisprudência desta Corte é firme no sentido de que o controle judicial dos pressupostos constitucionais para a edição das medidas provisórias tem caráter excepcional, justificando-se apenas quando restar evidente a inexistência de relevância e urgência ou a caracterização de abuso de poder do Presidente da República, o que não ocorre no presente caso. 2. É constitucional o percentual de juros compensatórios de 6% (seis por cento) ao ano para a remuneração do proprietário pela imissão provisória do ente público na posse do seu bem, na medida em que consiste em ponderação legislativa proporcional entre o direito constitucional do proprietário à justa indenização (art. 5º, XXIV, CF/88) e os princípios constitucionais da eficiência e da economicidade (art. 37, *caput*, CF/88). 3. Declaração da inconstitucionalidade do termo ‘até’ e interpretação conforme a Constituição do *caput* do art. 15-A, de maneira a incidir juros compensatórios sobre a diferença entre 80% do preço ofertado pelo ente público e o valor fixado na sentença. 4. Constitucionalidade dos §§ 1º, 2º e 4º, do art. 15-A, do Decreto-lei nº 3.365/1941, ao determinarem a não incidência dos juros compensatórios nas hipóteses em que (i) não haja comprovação de efetiva perda de renda pelo proprietário com a imissão provisória na posse (§ 1º), (ii) o imóvel tenha “graus de

RE 922144 / MG

utilização da terra e de eficiência na exploração iguais a zero” (§ 2º), e (iii) sobre o período anterior ‘à aquisição da propriedade ou posse titulada pelo autor da ação’. Voto reajustado para expressar o entendimento da maioria. 5. É constitucional a estipulação de parâmetros mínimo e máximo para a concessão de honorários advocatícios, previstos no § 1º, do art. 27, do Decreto-lei nº 3.365/1941. 6. Declaração da inconstitucionalidade da expressão ‘não podendo os honorários ultrapassar R\$ 151.000,00 (cento e cinquenta e um mil reais)’ por inobservância ao princípio da proporcionalidade e por possibilitar violação reflexa ao justo preço na indenização do expropriado (art. 5º, XXIV, CF/88). 7. Ação direta julgada parcialmente procedente. Fixação das seguintes teses: **‘(i) É constitucional o percentual de juros compensatórios de 6% (seis por cento) ao ano para a remuneração pela imissão provisória na posse de bem objeto de desapropriação; (ii) A base de cálculo dos juros compensatórios em desapropriações corresponde à diferença entre 80% do preço ofertado pelo ente público e o valor fixado na sentença; (iii) São constitucionais as normas que condicionam a incidência de juros compensatórios à produtividade da propriedade; (iv) É constitucional a estipulação de parâmetros mínimo e máximo para a concessão de honorários advocatícios em desapropriações, sendo, contudo, vedada a fixação de um valor nominal máximo de honorários’**. (ADI 2.332, Rel. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, DJe 16.4.2019, grifo nosso)

Resta saber se a diferença entre o preço depositado e o valor fixado por sentença judicial deve ocorrer através de complementação do depósito inicial ou por meio de precatório.

Tal questão parece-me bem resolvida pela legislação infraconstitucional, que determina expressamente a submissão ao art. 100 da CF, na forma do art. 15-B do Decreto-Lei 3.365/41 (em relação às ações a que se refere o art. 15-A), a saber:

“Art. 15-B. **Nas ações a que se refere o art. 15-A**, os juros

RE 922144 / MG

moratórios destinam-se a recompor a perda decorrente do atraso no efetivo pagamento da indenização fixada na decisão final de mérito, e somente serão devidos à razão de até seis por cento ao ano, a partir de 1º de janeiro do exercício seguinte àquele em que o pagamento deveria ser feito, **nos termos do art. 100 da Constituição**". (grifo nosso)

Entretanto, considerando a existência de repercussão geral e o fato de estar-se debatendo a forma de complementação da diferença entre o valor do imóvel e o depósito prévio, passo a manifestar-me sobre os pontos submetidos à apreciação.

3) Adstrição ao princípio orçamentário e necessidade de complementação do valor do depósito prévio ao patamar de mercado

O orçamento público, ao cumprir múltiplas funções, obedece a alguns princípios da ciência das finanças públicas, consagrados pela Constituição de 1988, que têm por objetivo garantir não só a legitimidade das decisões políticas, como também a transformação em realidade de objetivos e planos de governo.

A elaboração do orçamento público pressupõe um período determinado de tempo, em geral um ano. Historicamente, a regra da anualidade vinculava-se à vigilância do Parlamento sobre os gastos do Executivo. Na Inglaterra, por exemplo, a renovação anual das autorizações para cobrança de impostos vigorou antes mesmo do surgimento do orçamento.

Segundo Renê Stourn (*Sebastião de Sant'Arma e Silva, Os princípios orçamentários, Rio de Janeiro, FGV, 1962, p. 37*), um ano seria o período máximo de tempo que os parlamentares poderiam delegar seus poderes e o mínimo necessário aos governos para execução do orçamento.

No Brasil, a anualidade do orçamento sempre foi observada, passando a ser exigida a complementação com projeções plurianuais de investimentos a partir da Lei 4.320, de 1964, regra mantida pela Carta de 1988 (art. 165).

RE 922144 / MG

Obviamente que o surgimento de alguns dos princípios orçamentários está ligado à natural celeridade que a tramitação da lei orçamentária requer, sem que sua eficácia seja comprometida.

Nesse sentido, por exemplo, o princípio da exclusividade, que veda a inclusão na lei de dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa (§ 8º do art. 165 da constituição), ou a fixação de prazo para tramitação no Congresso e entrada em vigor da lei orçamentária.

A diversidade da atividade estatal, tanto na alocação de recursos, como na promoção de ajustamentos na distribuição da renda, ou, ainda, na função estabilizadora que, modernamente, tem assumido importância crucial para a administração pública, determina que a alteração por via judicial dos recursos alocados em determinada rubrica orçamentária seja precedida de análise cuidadosa, em vista das consequências graves e de difícil solução que dela poderão advir.

Ressalte-se, por exemplo, a prestação de serviços públicos na área de saúde, segurança ou educação, ou o impacto dos gastos do governo sobre os fluxos de comércio.

A lei orçamentária não representa apenas uma exposição contábil, senão importante instrumento de administração nas etapas de programação, execução e controle, principalmente no campo da política econômica e financeira, que deve ser respeitado pelo Poder Judiciário.

Ademais, impera no regime orçamentário o princípio da legalidade estrita, estabelecendo o §5º do art. 165 da Constituição Federal, que a lei orçamentária anual compreende o orçamento fiscal, o orçamento de investimento e o orçamento da seguridade social.

De outro lado, dispõem os arts. 167 a 169 da Constituição Federal:

“Art. 167. São vedados:

I - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;

II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;

(...)

IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou

RE 922144 / MG

despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo;

V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;

VI - a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa;

(...)

VIII - a utilização, sem autorização legislativa específica, de recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social para suprir necessidade ou cobrir déficit de empresas, fundações e fundos, inclusive dos mencionados no art. 165, § 5º;

IX - a instituição de fundos de qualquer natureza, sem prévia autorização legislativa.

X - a transferência voluntária de recursos e a concessão de empréstimos, inclusive por antecipação de receita, pelos Governos Federal e Estaduais e suas instituições financeiras, para pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

XI - a utilização dos recursos provenientes das contribuições sociais de que trata o art. 195, I, a, e II, para a realização de despesas distintas do pagamento de benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201.

§ 1º. Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.

§ 2º. Os créditos especiais e extraordinários terão vigência

RE 922144 / MG

no exercício financeiro em que forem autorizados, salvo se o ato de autorização for promulgado nos últimos quatro meses daquele exercício, caso em que, reabertos nos limites de seus saldos, serão incorporados ao orçamento do exercício financeiro subsequente.

§ 3º. A abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, observado o disposto no art. 62.

§ 4º. É permitida a vinculação de receitas próprias geradas pelos impostos a que se referem os arts. 155 e 156, e dos recursos de que tratam os arts. 157, 158 e 159, I, a e b, e II, para a prestação de garantia ou contragarantia à União e para pagamento de débitos para com esta.

§ 5º. A transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra poderão ser admitidos, no âmbito das atividades de ciência, tecnologia e inovação, com o objetivo de viabilizar os resultados de projetos restritos a essas funções, mediante ato do Poder Executivo, sem necessidade da prévia autorização legislativa prevista no inciso VI deste artigo.

Art. 168. Os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais, destinados aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, ser-lhes-ão entregues até o dia 20 de cada mês, em duodécimos, na forma da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º.

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar". (grifo nosso).

Da leitura literal e teleológica do inciso VI c/c § 5º, ambos do art. 167 da CF está claro que a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra, em regra, não são admitidos sem prévia autorização legislativa, exceto para "o âmbito

RE 922144 / MG

das atividades de ciência, tecnologia e inovação, com o objetivo de viabilizar os resultados de projetos restritos a essas funções, mediante ato do Poder Executivo”.

Por sua vez, a Lei 4.320, de 17 de março de 1964 – que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal – dispõe, em seu art. 2º, *in verbis*:

“Art. 2º. A Lei do Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade universalidade e anualidade.

§ 1º. Integrarão a Lei de Orçamento:

I - Sumário geral da receita por fontes e da despesa por funções do Governo;

II - Quadro demonstrativo da Receita e Despesa segundo as Categorias Econômicas, na forma do Anexo nº 1;

III - Quadro discriminativo da receita por fontes e respectiva legislação;

IV - Quadro das dotações por órgãos do Governo e da Administração.

§ 2º. Acompanharão a Lei de Orçamento:

I - Quadros demonstrativos da receita e planos de aplicação dos fundos especiais;

II - Quadros demonstrativos da despesa, na forma dos Anexos nºs 6 a 9;

III - Quadro demonstrativo do programa anual de trabalho do Governo, em termos de realização de obras e de prestação de serviços”.

E mais: em seu art. 22, disciplina sobre o conteúdo e a forma da proposta orçamentária, *a saber*:

“Art. 22. A proposta orçamentária que o Poder Executivo encaminhará ao Poder Legislativo nos prazos estabelecidos nas

RE 922144 / MG

Constituições e nas Leis Orgânicas dos Municípios, compor-se-á:

I - Mensagem, que conterà: exposição circunstanciada da situação econômico-financeira, documentada com demonstração da dívida fundada e fluante, saldos de créditos especiais, restos a pagar e outros compromissos financeiros exigíveis; exposição e justificação da política econômica-financeira do Governo; justificação da receita e despesa, particularmente no tocante ao orçamento de capital;

II - Projeto de Lei de Orçamento;

III - Tabelas explicativas, das quais, além das estimativas de receita e despesa, constarão, em colunas distintas e para fins de comparação:

a) A receita arrecadada nos três últimos exercícios anteriores àquele em que se elaborou a proposta;

b) A receita prevista para o exercício em que se elabora a proposta;

c) A receita prevista para o exercício a que se refere a proposta;

d) A despesa realizada no exercício imediatamente anterior;

e) A despesa fixada para o exercício em que se elabora a proposta; e

f) A despesa prevista para o exercício a que se refere a proposta.

IV - Especificação dos programas especiais de trabalho custeados por dotações globais, em termos de metas visadas, decompostas em estimativa do custo das obras a realizar e dos serviços a prestar, acompanhadas de justificação econômica, financeira, social e administrativa.

Parágrafo único. Constará da proposta orçamentária, para cada unidade administrativa, descrição sucinta de suas principais finalidades, com indicação da respectiva legislação". (grifo nosso)

Além disso, na execução orçamentária, a programação da despesa

RE 922144 / MG

deverá observar o seguinte:

“Art. 47. Imediatamente após a promulgação da Lei de Orçamento e com base nos limites nela fixados, o Poder Executivo aprovará um quadro de cotas trimestrais da despesa que cada unidade orçamentária fica autorizada a utilizar.

Art. 48. A fixação das cotas a que se refere o artigo anterior atenderá aos seguintes objetivos:

a) assegurar às unidades orçamentárias, em tempo útil a soma de recursos necessários e suficientes a melhor execução do seu programa anual de trabalho;

b) manter, durante o exercício, na medida do possível o equilíbrio entre a receita arrecadada e a despesa realizada, de modo a reduzir ao mínimo eventuais insuficiências de tesouraria.

Art. 49. A programação da despesa orçamentária, para feito do disposto no artigo anterior, levará em conta os créditos adicionais e as operações extra-orçamentárias.

(...)

Art. 66. As dotações atribuídas às diversas unidades orçamentárias poderão quando expressamente determinado na Lei de Orçamento ser movimentadas por órgãos centrais de administração geral.

Parágrafo único. É permitida a redistribuição de parcelas das dotações de pessoal, de uma para outra unidade orçamentária, quando considerada indispensável à movimentação de pessoal dentro das tabelas ou quadros comuns às unidades interessadas, a que se realize em obediência à legislação específica”.

Ou seja, após a aprovação da LOA e com base nos limites nela fixados, o Poder Executivo disciplina *“sobre cotas trimestrais da despesa que cada unidade orçamentária fica autorizada a utilizar”*, ficando toda a administração pública jungida à observância fiel da programação e da espécie de despesa orçamentária.

Apenas na hipótese de a lei orçamentária previamente autorizar a

RE 922144 / MG

movimentação das dotações orçamentárias de determinadas unidades administrativas é que se possibilita a movimentação de recursos por órgãos centrais do Poder Público (art. 66).

Outrossim, também se permite a “redistribuição de parcelas das dotações de pessoal, de uma para outra unidade orçamentária, quando considerada indispensável à movimentação de pessoal dentro das tabelas ou quadros comuns às unidades interessadas”, desde que “se realize em obediência à legislação específica”

Assim, qualquer dispêndio de recurso público deve estrita observância à lei orçamentária e à categoria correspondente à sua programação e unidade administrativa (órgãos desconcentrado e descentralizado – parágrafo único do art. 22), de sorte que a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de despesa programada para outra não são admitidos sem prévia autorização legislativa (inciso VI do art. 167 da CF) ou nas hipóteses expressamente previstas na Lei 4.320/64.

Não havendo essa previsão legislativa, não é cabível ao Poder Judiciário determinar, em ação de desapropriação, o depósito complementar em dinheiro da diferença entre a quantia fixada judicialmente e o valor depositado de forma prévia, tampouco o bloqueio/sequestro/arresto de numerário dissociado da correspondente espécie de despesa da unidade administrativa, sob pena de grave ofensa ao postulado orçamentário.

4) Forma de pagamento da complementação da quantia devida em desapropriação – obrigação de pagar quantia certa

Dispunha a redação original do art. 100 da CF:

“Art. 100. À exceção dos créditos de natureza alimentícia, os pagamentos devidos pela Fazenda Federal, Estadual ou Municipal, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a

RE 922144 / MG

designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim.

§ 1º. É obrigatória a inclusão, no orçamento das entidades de direito público, de verba necessária ao pagamento de seus débitos constantes de precatórios judiciais, apresentados até 1º de julho, data em que terão atualizados seus valores, fazendo-se o pagamento até o final do exercício seguinte.

§ 2º. As dotações orçamentárias e os créditos abertos serão consignados ao Poder Judiciário, recolhendo-se as importâncias respectivas à repartição competente, cabendo ao Presidente do Tribunal que proferir a decisão exequenda determinar o pagamento, segundo as possibilidades do depósito, e autorizar, a requerimento do credor e exclusivamente para o caso de preterimento de seu direito de precedência, o sequestro da quantia necessária à satisfação do débito”.

Após a EC 30/2000, passou a constar o seguinte:

“Art. 100. À exceção dos créditos de natureza alimentícia, os pagamentos devidos pela Fazenda Federal, Estadual ou Municipal, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim.

§ 1º. É obrigatória a inclusão, no orçamento das entidades de direito público, de verba necessária ao pagamento de seus débitos oriundos de **sentenças transitadas em julgado**, constantes de precatórios judiciais, apresentados até 1º de julho, fazendo-se o pagamento até o final do exercício seguinte, quando terão seus valores atualizados monetariamente.

§ 1º-A. Os débitos de natureza alimentícia compreendem aqueles decorrentes de salários, vencimentos, proventos, pensões e suas complementações, benefícios previdenciários e indenizações por morte ou invalidez, fundadas na responsabilidade civil, em virtude de sentença transitada em

RE 922144 / MG

julgado.

§ 2º. As dotações orçamentárias e os créditos abertos serão consignados diretamente ao Poder Judiciário, cabendo ao Presidente do Tribunal que proferir a decisão exequenda determinar o pagamento segundo as possibilidades do depósito, e autorizar, a requerimento do credor, e exclusivamente para o caso de preterimento de seu direito de precedência, o sequestro da quantia necessária à satisfação do débito.

§ 3º. O disposto no caput deste artigo, relativamente à expedição de precatórios, não se aplica aos pagamentos de obrigações definidas em lei como de pequeno valor que a Fazenda Federal, Estadual, Distrital ou Municipal deva fazer em virtude de sentença judicial transitada em julgado.

§ 4º. São vedados a expedição de precatório complementar ou suplementar de valor pago, bem como fracionamento, repartição ou quebra do valor da execução, a fim de que seu pagamento não se faça, em parte, na forma estabelecida no § 3º deste artigo e, em parte, mediante expedição de precatório.

§ 5º. A lei poderá fixar valores distintos para o fim previsto no § 3º deste artigo, segundo as diferentes capacidades das entidades de direito público.

§ 6º. O Presidente do Tribunal competente que, por ato comissivo ou omissivo, retardar ou tentar frustrar a liquidação regular de precatório incorrerá em crime de responsabilidade". (Redação conferida pela Emenda Constitucional 30, de 2000 e Renumerada pela Emenda Constitucional 37, de 2002, grifo nosso)

Após as Emendas Constitucionais 62/2009 e 94/2016, a redação do art. 100 da CF está assim redigida:

“Art. 100. Os pagamentos devidos pelas Fazendas Públicas Federal, Estaduais, Distrital e Municipais, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos

RE 922144 / MG

créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim.

§ 1º. Os débitos de natureza alimentícia compreendem aqueles decorrentes de salários, vencimentos, proventos, pensões e suas complementações, benefícios previdenciários e indenizações por morte ou por invalidez, fundadas em responsabilidade civil, **em virtude de sentença judicial transitada em julgado**, e serão pagos com preferência sobre todos os demais débitos, exceto sobre aqueles referidos no § 2º deste artigo.

§ 2º. Os débitos de natureza alimentícia cujos titulares, originários ou por sucessão hereditária, tenham 60 (sessenta) anos de idade, ou sejam portadores de doença grave, ou pessoas com deficiência, assim definidos na forma da lei, serão pagos com preferência sobre todos os demais débitos, até o valor equivalente ao triplo fixado em lei para os fins do disposto no § 3º deste artigo, admitido o fracionamento para essa finalidade, sendo que o restante será pago na ordem cronológica de apresentação do precatório.

§ 3º. O disposto no caput deste artigo relativamente à expedição de precatórios não se aplica aos pagamentos de obrigações definidas em leis como de pequeno valor que as Fazendas referidas devam fazer em virtude de sentença judicial transitada em julgado.

§ 4º. Para os fins do disposto no § 3º, poderão ser fixados, por leis próprias, valores distintos às entidades de direito público, segundo as diferentes capacidades econômicas, sendo o mínimo igual ao valor do maior benefício do regime geral de previdência social.

§ 5º. É obrigatória a inclusão, no orçamento das entidades de direito público, de verba necessária ao pagamento de seus débitos, oriundos de sentenças transitadas em julgado, constantes de precatórios judiciários apresentados até 1º de julho, fazendo-se o pagamento até o final do exercício seguinte, quando terão seus valores atualizados monetariamente.

RE 922144 / MG

§ 6º. As dotações orçamentárias e os créditos abertos serão consignados diretamente ao Poder Judiciário, cabendo ao Presidente do Tribunal que proferir a decisão exequenda determinar o pagamento integral e autorizar, a requerimento do credor e exclusivamente para os casos de preterimento de seu direito de precedência ou de não alocação orçamentária do valor necessário à satisfação do seu débito, o sequestro da quantia respectiva.

§ 7º. O Presidente do Tribunal competente que, por ato comissivo ou omissivo, retardar ou tentar frustrar a liquidação regular de precatórios incorrerá em crime de responsabilidade e responderá, também, perante o Conselho Nacional de Justiça.

§ 8º. É vedada a expedição de precatórios complementares ou suplementares de valor pago, bem como o fracionamento, repartição ou quebra do valor da execução para fins de enquadramento de parcela do total ao que dispõe o § 3º deste artigo.

§ 9º. No momento da expedição dos precatórios, independentemente de regulamentação, deles deverá ser abatido, a título de compensação, valor correspondente aos débitos líquidos e certos, inscritos ou não em dívida ativa e constituídos contra o credor original pela Fazenda Pública devedora, incluídas parcelas vincendas de parcelamentos, ressalvados aqueles cuja execução esteja suspensa em virtude de contestação administrativa ou judicial.

§ 10. Antes da expedição dos precatórios, o Tribunal solicitará à Fazenda Pública devedora, para resposta em até 30 (trinta) dias, sob pena de perda do direito de abatimento, informação sobre os débitos que preencham as condições estabelecidas no § 9º, para os fins nele previstos.

§ 11. É facultada ao credor, conforme estabelecido em lei da entidade federativa devedora, a entrega de créditos em precatórios para compra de imóveis públicos do respectivo ente federado.

§ 12. A partir da promulgação desta Emenda Constitucional, a atualização de valores de requisitórios, após

RE 922144 / MG

sua expedição, até o efetivo pagamento, independentemente de sua natureza, será feita pelo índice oficial de remuneração básica da caderneta de poupança, e, para fins de compensação da mora, incidirão juros simples no mesmo percentual de juros incidentes sobre a caderneta de poupança, ficando excluída a incidência de juros compensatórios.

§ 13. O credor poderá ceder, total ou parcialmente, seus créditos em precatórios a terceiros, independentemente da concordância do devedor, não se aplicando ao cessionário o disposto nos §§ 2º e 3º.

§ 14. A cessão de precatórios somente produzirá efeitos após comunicação, por meio de petição protocolizada, ao tribunal de origem e à entidade devedora.

§ 15. Sem prejuízo do disposto neste artigo, lei complementar a esta Constituição Federal poderá estabelecer regime especial para pagamento de crédito de precatórios de Estados, Distrito Federal e Municípios, dispondo sobre vinculações à receita corrente líquida e forma e prazo de liquidação.

§ 16. A seu critério exclusivo e na forma de lei, a União poderá assumir débitos, oriundos de precatórios, de Estados, Distrito Federal e Municípios, refinanciando-os diretamente.

§ 17. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aferirão mensalmente, em base anual, o comprometimento de suas respectivas receitas correntes líquidas com o pagamento de precatórios e obrigações de pequeno valor.

§ 18. Entende-se como receita corrente líquida, para os fins de que trata o § 17, o somatório das receitas tributárias, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de contribuições e de serviços, de transferências correntes e outras receitas correntes, incluindo as oriundas do § 1º do art. 20 da Constituição Federal, verificado no período compreendido pelo segundo mês imediatamente anterior ao de referência e os 11 (onze) meses precedentes, excluídas as duplicidades, e deduzidas:

I - na União, as parcelas entregues aos Estados, ao Distrito

RE 922144 / MG

Federal e aos Municípios por determinação constitucional;

II - nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional;

III - na União, nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios, a contribuição dos servidores para custeio de seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira referida no § 9º do art. 201 da Constituição Federal.

§ 19. Caso o montante total de débitos decorrentes de condenações judiciais em precatórios e obrigações de pequeno valor, em período de 12 (doze) meses, ultrapasse a média do comprometimento percentual da receita corrente líquida nos 5 (cinco) anos imediatamente anteriores, a parcela que exceder esse percentual poderá ser financiada, excetuada dos limites de endividamento de que tratam os incisos VI e VII do art. 52 da Constituição Federal e de quaisquer outros limites de endividamento previstos, não se aplicando a esse financiamento a vedação de vinculação de receita prevista no inciso IV do art. 167 da Constituição Federal.

§ 20. Caso haja precatório com valor superior a 15% (quinze por cento) do montante dos precatórios apresentados nos termos do § 5º deste artigo, 15% (quinze por cento) do valor deste precatório serão pagos até o final do exercício seguinte e o restante em parcelas iguais nos cinco exercícios subsequentes, acrescidas de juros de mora e correção monetária, ou mediante acordos diretos, perante Juízos Auxiliares de Conciliação de precatórios, com redução máxima de 40% (quarenta por cento) do valor do crédito atualizado, desde que em relação ao crédito não penda recurso ou defesa judicial e que sejam observados os requisitos definidos na regulamentação editada pelo ente federado". (grifo nosso)

A execução de pronunciamento antecipatório liminar (atualmente tutela de urgência antecipada) ou cautelar (tutela de urgência cautelar) segue, no que for cabível, as regras da execução provisória.

Isso estava disposto no Código de Processo Civil anterior (Lei

RE 922144 / MG

5.869/73), na conjugação dos arts. 237, § 3º e 475-O.

Hodiernamente, a disciplina encontra substrato nos seguintes artigos do vigente Código de Processo Civil (Lei 13.105/15):

“Art. 297. O juiz poderá determinar as medidas que considerar adequadas para efetivação da tutela provisória.

Parágrafo único. A efetivação da tutela provisória observará as normas referentes ao cumprimento provisório da sentença, no que couber .

(...)

“Art. 302. Independentemente da reparação por dano processual, a parte responde pelo prejuízo que a efetivação da tutela de urgência causar à parte adversa, se:

I - a sentença lhe for desfavorável;

II - obtida liminarmente a tutela em caráter antecedente, não fornecer os meios necessários para a citação do requerido no prazo de 5 (cinco) dias;

III - ocorrer a cessação da eficácia da medida em qualquer hipótese legal;

IV - o juiz acolher a alegação de decadência ou prescrição da pretensão do autor.

Parágrafo único. A indenização será liquidada nos autos em que a medida tiver sido concedida, sempre que possível.

(...)

Art. 519. Aplicam-se as disposições relativas ao cumprimento da sentença, provisório ou definitivo, e à liquidação, no que couber, às decisões que concederem tutela provisória.

Art. 520. O cumprimento provisório da sentença impugnada por recurso desprovido de efeito suspensivo será realizado da mesma forma que o cumprimento definitivo, sujeitando-se ao seguinte regime:

I - corre por iniciativa e responsabilidade do exequente, que se obriga, se a sentença for reformada, a reparar os danos que o executado haja sofrido;

II - fica sem efeito, sobrevindo decisão que modifique ou

RE 922144 / MG

anule a sentença objeto da execução, restituindo-se as partes ao estado anterior e liquidando-se eventuais prejuízos nos mesmos autos;

III - se a sentença objeto de cumprimento provisório for modificada ou anulada apenas em parte, somente nesta ficará sem efeito a execução;

IV - o levantamento de depósito em dinheiro e a prática de atos que importem transferência de posse ou alienação de propriedade ou de outro direito real, ou dos quais possa resultar grave dano ao executado, dependem de caução suficiente e idônea, arbitrada de plano pelo juiz e prestada nos próprios autos.

§ 1º. No cumprimento provisório da sentença, o executado poderá apresentar impugnação, se quiser, nos termos do art. 525.

§ 2º. A multa e os honorários a que se refere o § 1º do art. 523 são devidos no cumprimento provisório de sentença condenatória ao pagamento de quantia certa.

§ 3º. Se o executado comparecer tempestivamente e depositar o valor, com a finalidade de isentar-se da multa, o ato não será havido como incompatível com o recurso por ele interposto.

§ 4º. A restituição ao estado anterior a que se refere o inciso II não implica o desfazimento da transferência de posse ou da alienação de propriedade ou de outro direito real eventualmente já realizada, ressalvado, sempre, o direito à reparação dos prejuízos causados ao executado.

§ 5º. Ao cumprimento provisório de sentença que reconheça obrigação de fazer, de não fazer ou de dar coisa aplica-se, no que couber, o disposto neste Capítulo". (grifo nosso)

Perceba-se, pois, que inexistente, em regra, impedimento de cumprimento provisório ou definitivo em face da Fazenda Pública, a depender da modalidade da obrigação.

Recentemente, esta Corte sedimentou, em sede de repercussão geral,

RE 922144 / MG

quanto à tal inaplicabilidade da sistemática do art. 100 da CF **em relação às obrigações de fazer**, no RE 573.872 RG, a saber:

“RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM REPERCUSSÃO GERAL. DIREITO CONSTITUCIONAL FINANCEIRO. SISTEMÁTICA DOS PRECATÓRIOS (ART. 100, CF/88). EXECUÇÃO PROVISÓRIA DE DÉBITOS DA FAZENDA PÚBLICA. OBRIGAÇÃO DE FAZER. SENTENÇA COM TRÂNSITO EM JULGADO. EMENDA CONSTITUCIONAL 30/2000. 1. Fixação da seguinte tese ao Tema 45 da sistemática da repercussão geral: **‘A execução provisória de obrigação de fazer em face da Fazenda Pública não atrai o regime constitucional dos precatórios.’** 2. A jurisprudência do STF firmou-se no sentido da inaplicabilidade ao Poder Público do regime jurídico da execução provisória de prestação de pagar quantia certa, após o advento da Emenda Constitucional 30/2000. Precedentes. 3. A sistemática constitucional dos precatórios não se aplica às obrigações de fato positivo ou negativo, dado a excepcionalidade do regime de pagamento de débitos pela Fazenda Pública, cuja interpretação deve ser restrita. Por consequência, a situação rege-se pela regra geral de que toda decisão não autossuficiente pode ser cumprida de maneira imediata, na pendência de recursos não recebidos com efeito suspensivo. 4. Não se encontra parâmetro constitucional ou legal que obste a pretensão de execução provisória de sentença condenatória de obrigação de fazer relativa à implantação de pensão de militar, antes do trânsito em julgado dos embargos do devedor opostos pela Fazenda Pública. 5. Há compatibilidade material entre o regime de cumprimento integral de decisão provisória e a sistemática dos precatórios, haja vista que este apenas se refere às obrigações de pagar quantia certa. 6. Recurso extraordinário a que se nega provimento”. (RE 573.872, Rel. Edson Fachin, Tribunal Pleno, DJe 11.9.2017, grifo nosso)

Assim, não incide o regime do art. 100 da CF em relação ao

RE 922144 / MG

cumprimento provisório de sentença decorrente de obrigação de fazer/não fazer, ainda que se refira à dívida vincenda, tal como implantação de benefício previdenciário, fornecimento de medicamento ou custeio de cirurgia pelo SUS, além da nomeação de candidato aprovado em concurso público. Senão vejamos:

“Agravos regimental nos autos de reclamação constitucional. Consequências de ato de nomeação. Pagamento de vencimentos. Desrespeito à decisão da ADC nº 4. **1. A decisão ora atacada reflete a jurisprudência desta Corte a respeito do tema, segundo a qual o pagamento de vencimentos é mera consequência secundária da nomeação do candidato, não desrespeitando, assim, a decisão proferida na ADC nº 4. 2. Agravo regimental ao qual se nega provimento**”. (Rcl 9245 AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe 18.3.2013, grifo nosso)

“Agravos interno em reclamação – ofensa à autoridade do STF e à eficácia da ADC nº 4/DF – Liminar - Nomeação de candidato aprovado em concurso público – Aderência inexistente – Agravo regimental não provido. 1 – Não tem êxito o agravo interno que deixa de atacar especificamente os fundamentos da decisão singular (artigo 317, § 1º, RISTF). **2 – A jurisprudência do STF encontra-se consolidada no sentido da não aderência da ADC nº 4/DF aos casos em que se discute eventual afronta à autoridade do Tribunal por efeito de ordens liminares de nomeação de candidatos aprovados em concursos públicos.** Matéria idêntica à apreciada no Pleno do STF nas Rcl nºs 7.212/PI, Relator o Ministro Ayres Britto, e 6.138/CE e 6.795/PI, ambas de relatoria da Ministra Cármen Lúcia. **3 – As consequências advindas do ato de nomeação dos aprovados em cargos públicos não se subsumem à hipótese de fato pré-excluída do campo da validade pela decisão na ADC nº 4/DF.** Agravo regimental não provido”. (Rcl 5672 AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe 23.3.2011, grifo nosso)

RE 922144 / MG

A única exceção constitucional é o cumprimento provisório lato sensu de pagar quantia certa pelo Poder Público (art. 100 da CF), o qual deve se submeter ao regime de precatório e somente após o trânsito em julgado da fase de conhecimento, justamente em decorrência da submissão ao postulado orçamentário, tal como exposto no item 3.

A *mens legis* constitucional refere-se ao cumprimento de sentença advindo de obrigação de pagar, submetendo-se à regra do precatório/RPV qualquer desembolso extraorçamentário para fazer frente ao conteúdo da coisa julgada.

A norma constitucional parte do pressuposto de ser imprescindível que o Poder Público conforme-se no plano orçamentário para quitar dívida vencida reconhecida judicialmente.

Sendo assim, é incompatível com a Constituição o cumprimento imediato *lato sensu* (sem submissão ao regime de precatório), de obrigação de pagar dívida vencida, ainda que a título de complementação de depósito prévio.

O STF, em processo sob minha relatoria, já se manifestou sobre a inadmissibilidade de execução provisória por meio de **complemento positivo**, consoante se percebe da seguinte ementa de julgado sob o rito da repercussão geral:

“Constitucional e Previdenciário. 2. Execução contra a Fazenda Pública. Obrigação de fazer. **Fracionamento da execução para que uma parte seja paga antes do trânsito em julgado, por meio de Complemento Positivo, e outra depois do trânsito, mediante precatório ou RPV. Impossibilidade**. 3. Repercussão geral da questão constitucional reconhecida. 4. Reafirmação de jurisprudência. Precedentes. 5. **Conhecimento do agravo e provimento do recurso extraordinário para afastar o fracionamento da execução**”. (ARE 723.307 Manif-RG, Rel. Min. Gilmar Mendes, Pleno, DJe 27.9.2016, grifo nosso)

Vê-se, pois, que esta Corte vedou a possibilidade de execução provisória da obrigação de pagar dívida vencida, ainda que através de

RE 922144 / MG

complemento positivo, o qual consiste na determinação de pagamento de valores **vencidos** para pagamento na via administrativa, antes do trânsito em julgado, tendo em vista a estrita observância do regime de precatório/RPV contido no art. 100 da CF.

Dito isso, reafirmo que, em relação à obrigação de pagar reconhecida judicialmente por sentença judicial, é imprescindível a observância do art. 100 da CF, inclusive quando se observa que o depósito prévio foi realizado abaixo do valor de mercado.

Não é outro o posicionamento desta Corte, consoante observa-se dos seguintes julgados:

“AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. **DESAPROPRIAÇÃO. DEPÓSITO PRÉVIO INSUFICIENTE. IMISSÃO NA POSSE. PAGAMENTO DA DIFERENÇA POR MEIO DE PRECATÓRIO.** AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO”. (RE 739.454 AgR, Rel.. CÁRMEN LÚCIA, Segunda Turma, DJe 20.11.2013, grifo nosso).

“AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DESAPROPRIAÇÃO. IMISSÃO NA POSSE. DEPÓSITO PRÉVIO. VALOR INSUFICIENTE. DIFERENÇA. PRECATÓRIO. **Verificada a insuficiência do depósito prévio na desapropriação por utilidade pública, a diferença do valor depositado para imissão na posse deve ser feito por meio de precatório, na forma do artigo 100 da CB/88.** Agravo regimental a que se nega provimento”. (RE 598.678 AgR, Rel. Eros Grau, Segunda Turma, DJe 18.12.2009, grifo nosso).

Conseqüentemente, a determinação imediata de pagamento de complementação do valor indenizatório deve submeter-se ao art. 100 da CF, por se tratar de dívida vencida reconhecida judicialmente.

RE 922144 / MG***5) Necessidade de o Poder Público estar em dia com o pagamento dos precatórios para submissão ao pagamento da complementação pela mesma via de quitação judicial***

Sem maiores delongas, divirjo da tese sugerida pelo relator, que condiciona a quitação da complementação do valor indenizatório da desapropriação, pela via do precatório, à ausência de mora do Ente Público no pagamento de tais requisições. Sei que o caso se trata de Ente Municipal, mas a tese será aplicável às desapropriações. Sendo assim, registro a profunda mudança realizada pelas Emendas Constitucionais 113 e 114/2021, no fluxo de pagamento das dívidas federais reconhecidas judicialmente.

Sinteticamente, coexistiram, pelo menos, 6 (seis) formas de pagamento das dívidas vencidas da Fazenda Pública reconhecidas em processo transitado em julgado (pelo menos até 2010): a regra geral do art. 100 da CF; as verbas alimentícias; as verbas alimentícias de titulares com 60 (sessenta) anos de idade ou mais; as requisições de pequeno valor (RPV, incluindo verbas alimentícias até o limite legal); as parcelas do art. 33 do ADCT (temporalmente provisória); e as dívidas descritas no art. 78 do ADCT (até a suspensão cautelar da vigência pelo STF nas ADIs 2.356 e 2.362, em 2010), cada uma com suas especificidades.

As ordens de pagamento (com lista própria) das RPVs são destinadas a pagamento de quantias de pequeno valor: no caso da União, equivalente a sessenta salários mínimos; e nos Estados, Distrito Federal e Municípios, provisoriamente correspondem a quarenta e trinta salários mínimos, respectivamente, até que haja a escolha de cada Ente Federativo, observadas as balizas contidas no art. 87 do ADCT c/c § 4º do art. 100 da CF.

Em relação aos créditos de natureza alimentícia que superem os limites de pagamento por RPV, existe a fila própria para pagamento daqueles que se qualificam como tal ordem preferencial de pagamento, cuja conceituação está prevista no § 1º do art. 100 da CF (à exceção dos precatórios alimentares de titulares com sessenta anos ou mais):

RE 922144 / MG

“§ 1º. Os débitos de natureza alimentícia compreendem aqueles decorrentes de salários, vencimentos, proventos, pensões e suas complementações, benefícios previdenciários e indenizações por morte ou por invalidez, fundadas em responsabilidade civil, em virtude de sentença judicial transitada em julgado, e serão pagos com preferência sobre todos os demais débitos, exceto sobre aqueles referidos no § 2º deste artigo”.

Vê-se que, no regime ordinário de pagamento dos precatórios do art. 100 da CF, existe um tripé a ser observado para o pagamento das dívidas da Fazenda Pública reconhecidas com trânsito em julgado: 1) “*exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios*”, isto é, seguindo a ordem de precedência e de prioridades constitucionais (dívidas de pequeno valor, pagamentos superpreferenciais, créditos alimentares etc.); 2) “*à conta dos créditos respectivos*”, ou seja, de acordo com o fluxo de liberação que for realizado pelo devedor; e 3) obrigatoriedade de inclusão no orçamento do ano subsequente.

Hodiernamente, no âmbito federal, a Emenda Constitucional 94/2016 e suas alterações subsequentes (Emendas Constitucionais 99/2017, **113 e 114/2021**) resolveram estabelecer que, a par das formas de pagamento já existentes (listas de pagamentos e preferências entre os credores), haveria uma sistemática de o Poder Público destinar recursos para pagamento de suas dívidas pretéritas e futuras, com base na receita corrente líquida e no teto de despesas estabelecido no art. 107-A do ADCT, além possibilitar a realização de compensação entre o credor e o devedor, acordos, entre outras soluções, a qualquer tempo.

Tal situação está prevista nos §11, 17 a 22 do art. 100 da CF, *in litteris*:

“ § 11. É facultada ao credor, conforme estabelecido em lei do ente federativo devedor, com auto aplicabilidade para a União, a oferta de créditos líquidos e certos que originalmente

RE 922144 / MG

lhes são próprios ou adquiridos de terceiros reconhecidos pelo ente federativo ou por decisão judicial transitada em julgado para:

I - quitação de débitos parcelados ou débitos inscritos em dívida ativa do ente federativo devedor, inclusive em transação resolutiva de litígio, e, subsidiariamente, débitos com a administração autárquica e fundacional do mesmo ente;

II - compra de imóveis públicos de propriedade do mesmo ente disponibilizados para venda;

III - pagamento de outorga de delegações de serviços públicos e demais espécies de concessão negocial promovidas pelo mesmo ente;

IV - aquisição, inclusive minoritária, de participação societária, disponibilizada para venda, do respectivo ente federativo; ou

V - compra de direitos, disponibilizados para cessão, do respectivo ente federativo, inclusive, no caso da União, da antecipação de valores a serem recebidos a título do excedente em óleo em contratos de partilha de petróleo.

(...)

§ 17. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aferirão mensalmente, em base anual, o comprometimento de suas respectivas receitas correntes líquidas com o pagamento de precatórios e obrigações de pequeno valor.

§ 18. Entende-se como receita corrente líquida, para os fins de que trata o § 17, o somatório das receitas tributárias, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de contribuições e de serviços, de transferências correntes e outras receitas correntes, incluindo as oriundas do § 1º do art. 20 da Constituição Federal, verificado no período compreendido pelo segundo mês imediatamente anterior ao de referência e os 11 (onze) meses precedentes, excluídas as duplicidades, e deduzidas:

I - na União, as parcelas entregues aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios por determinação constitucional;

II - nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por

RE 922144 / MG

determinação constitucional;

III - na União, nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios, a contribuição dos servidores para custeio de seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira referida no § 9º do art. 201 da Constituição Federal.

§ 19. Caso o montante total de débitos decorrentes de condenações judiciais em precatórios e obrigações de pequeno valor, em período de 12 (doze) meses, ultrapasse a média do comprometimento percentual da receita corrente líquida nos 5 (cinco) anos imediatamente anteriores, a parcela que exceder esse percentual poderá ser financiada, excetuada dos limites de endividamento de que tratam os incisos VI e VII do art. 52 da Constituição Federal e de quaisquer outros limites de endividamento previstos, não se aplicando a esse financiamento a vedação de vinculação de receita prevista no inciso IV do art. 167 da Constituição Federal.

§ 20. Caso haja precatório com valor superior a 15% (quinze por cento) do montante dos precatórios apresentados nos termos do § 5º deste artigo, 15% (quinze por cento) do valor deste precatório serão pagos até o final do exercício seguinte e o restante em parcelas iguais nos cinco exercícios subsequentes, acrescidas de juros de mora e correção monetária, ou mediante acordos diretos, perante Juízos Auxiliares de Conciliação de Precatórios, com redução máxima de 40% (quarenta por cento) do valor do crédito atualizado, desde que em relação ao crédito não penda recurso ou defesa judicial e que sejam observados os requisitos definidos na regulamentação editada pelo ente federado.

§ 21. Ficam a União e os demais entes federativos, nos montantes que lhes são próprios, desde que aceito por ambas as partes, autorizados a utilizar valores objeto de sentenças transitadas em julgado devidos a pessoa jurídica de direito público para amortizar dívidas, vencidas ou vincendas:

I - nos contratos de refinanciamento cujos créditos sejam detidos pelo ente federativo que figure como devedor na

RE 922144 / MG

sentença de que trata o caput deste artigo;

II - nos contratos em que houve prestação de garantia a outro ente federativo;

III - nos parcelamentos de tributos ou de contribuições sociais; e

IV - nas obrigações decorrentes do descumprimento de prestação de contas ou de desvio de recursos.

§ 22. A amortização de que trata o § 21 deste artigo:

I - nas obrigações vencidas, será imputada primeiramente às parcelas mais antigas;

II - nas obrigações vincendas, reduzirá uniformemente o valor de cada parcela devida, mantida a duração original do respectivo contrato ou parcelamento”.

Igualmente, foi instituído subteto de gastos orçamentários, no âmbito federal, para quitação de dívidas reconhecidas judicialmente, com trânsito em julgado, na forma do art. 107-A do ADCT.

A situação constitucional atual acerca do ritmo de quitação dos precatórios federais não deixa de ser uma espécie de alongamento do pagamento, no que se denomina de postergação de adimplemento para observar o trinômio: especialidade da lista; anterioridade da inclusão; e fluxo de pagamento de acordo com capacidade financeiro-arrecadatória do Ente devedor – observada a receita corrente líquida (RCL) e o limite de despesa de gastos.

Presente esse cenário de drástica mudança no fluxo de pagamentos de dívidas federais, reconhecidas em processo judicial com trânsito em julgado, operadas pelas Emendas Constitucionais 113 e 114/2021, aliada à multiplicidade de vias e possibilidades que se descortinam de pagamento (compensação, cessão, acordo etc.), sem que seja possível aferir essa regularidade de quitação dos precatórios e RPVs de forma clara, considero temerário condicionar que “*No caso de necessidade de complementação da indenização, ao final do processo expropriatório, deverá o pagamento ser feito mediante depósito judicial direto se o Poder Público não estiver em dia com os precatórios*”, razão pela qual divirjo da tese proposta pelo Min. Roberto Barroso.

RE 922144 / MG

Esse mesmo debate sobre a necessidade de o Poder Público estar em dia envolvendo o pagamento de precatórios, foi tratado na última sessão judicial do semestre passado (30.6.2022), na ADI 5.755, em que se discutia a constitucionalidade do art. 2º, *caput* e § 1º, da Lei 13.463/2017 (cancelamento da ordem de pagamento – precatório ou RPV – após o prazo de dois anos sem que o credor efetuasse o saque do numerário), tendo o Min. Roberto Barroso reajustado seu voto naquela oportunidade para afastar tal exigência, considerando a superveniência das citadas emendas constitucionais. (ADI 5.755, Rel. Min. Rosa Weber, j. 30.6.2022, acórdão pendente de publicação).

6) Voto

Pelo exposto, voto pelo desprovimento do recurso extraordinário e proponho a seguinte tese de repercussão geral: *“o pagamento, em dinheiro, da complementação do depósito prévio ou do valor indenizatório fixado em ação de desapropriação, ocorrerá por meio de precatório, salvo nos casos em que a lei prevê expressamente que o pagamento deva ocorrer por meio de título da dívida”*.

É como voto.

14/12/2021

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 922.144 MINAS GERAIS

RELATOR : **MIN. LUÍS ROBERTO BARROSO**
RECTE.(S) : ANNA ELISA SURERUS
ADV.(A/S) : LUIS ANTONIO DE AGUIAR BITTENCOURT
ADV.(A/S) : VERA CARMEM DE AVILA DUTRA E OUTRO(A/S)
RECDO.(A/S) : MUNICÍPIO DE JUIZ DE FORA
ADV.(A/S) : TARSO DUARTE DE TASSIS E OUTRO(A/S)
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE JUIZ DE FORA
AM. CURIAE. : UNIÃO
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

VOTO

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN: Senhor Presidente, cumprimento Vossa Excelência, Ministro Luiz Fux, as eminentes Ministras Cármen Lúcia e Rosa Weber e os eminentes pares.

Adoto, Senhor Presidente, o acutíssimo relatório apresentado pelo e. Ministro Roberto Barroso.

Permito-me rememorar que se trata de recurso extraordinário, com repercussão geral, no qual se pede a reforma de acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG).

O Município de Juiz de Fora, ora recorrido, ajuizou desapropriação por utilidade pública em face da ora recorrente, para construção de hospital público.

Após o depósito da quantia de R\$ 834.306,52 (oitocentos e trinta e quatro mil, trezentos e seis reais e cinquenta e dois centavos), houve a imissão provisória na posse dos bens.

Seguiu-se a instrução do processo, com realização de perícia dos imóveis em questão. O pedido de desapropriação foi, então, julgado procedente. Fixou-se, na sentença, o montante da indenização devida pelo Município em R\$ 1.717.000,00 (um milhão, setecentos e dezessete mil reais), valor a ser acrescido de correção monetária, juros de mora e juros

RE 922144 / MG

compensatórios.

O juízo de primeiro grau determinou que a diferença entre o montante da indenização e o valor depositado para imissão provisória na posse fosse complementada via depósito judicial. Em embargos de declaração opostos pelo Município, porém, reconheceu-se a necessidade de se observar o regime de precatórios, previsto no art. 100 da CRFB.

Os recursos interpostos pelas partes foram rejeitados pelo TJMG e pelo STJ. Ficou pendente de julgamento o agravo em recurso extraordinário, provido pelo e. Ministro Relator Roberto Barroso, para propiciar a análise da repercussão geral da questão.

A recorrente aduz que o regime previsto no art. 100 da Constituição não se deve aplicar à indenização devida ao proprietário do imóvel, porque o procedimento de desapropriação precede-se do pagamento de uma quantia indenizatória ao expropriado, a qual deve ser prévia, justa e em dinheiro (eDOC 3, p. 179/192). Ampara seus argumentos na alegação de violação aos arts. 5º, XXIV, e 183, §3º, da CRFB.

O Plenário do STF reconheceu a repercussão geral da questão, conforme ementa respectiva:

“DIREITO CONSTITUCIONAL E DIREITO ADMINISTRATIVO. DESAPROPRIAÇÃO. GARANTIA DE JUSTA E PRÉVIA INDENIZAÇÃO EM DINHEIRO. COMPATIBILIDADE COM O REGIME DE PRECATÓRIOS. PRESENÇA DE REPERCUSSÃO GERAL. 1. Constitui questão constitucional saber se e como a justa e prévia indenização em dinheiro assegurada pelo art. 5º, XXIV, da CRFB/1988 se compatibiliza com o regime de precatórios instituído no art. 100 da Carta. 2. Repercussão geral reconhecida”.

A manifestação da Procuradoria-Geral da República foi no sentido do desprovimento do presente recurso extraordinário, em parecer assim ementado:

“DIREITO CONSTITUCIONAL E DIREITO

RE 922144 / MG

ADMINISTRATIVO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. TEMA 865. REPERCUSSÃO GERAL. DESAPROPRIAÇÃO INDENIZAÇÃO. COMPLEMENTAÇÃO DO DEPÓSITO INICIAL. REGIME DE PRECATÓRIOS. OBRIGATORIEDADE. DESPROVIMENTO.

1 – A indenização em dinheiro devida em razão da diferença entre o valor da condenação judicial e o da oferta inicial em procedimento para desapropriação deverá ser paga em obediência ao regime de precatórios, ressalvados os casos expressamente previstos na Constituição Federal.

2 – Parecer pelo desprovimento do recurso extraordinário.”

Era o que cabia lembrar.

As questões trazidas à apreciação desta Suprema Corte são da maior relevância para a concretização do âmbito de proteção do direito fundamental à propriedade (art 5º, XXII e XXIII, CRFB), especialmente quanto à conformação desse direito em relação ao instituto da desapropriação (art. 5º, XXIV, CRFB).

O e. Ministro Relator Roberto Barroso bem sintetizou a questão em julgamento em seu voto. De acordo com ele, *“em linhas gerais, pode-se afirmar que o Poder Público ingressa com a ação de desapropriação contra o particular, deposita um valor incompatível com a justa indenização constitucionalmente prevista, obtém a imissão provisória na posse e paga a diferença anos ou décadas depois, por intermédio de precatório judicial, o qual muitas vezes nem sequer é quitado no prazo constitucionalmente determinado.”*

A questão constitucional em julgamento, assim, reside em saber se a diferença apurada entre o valor inicialmente depositado e o valor efetivo da indenização final, determinada em juízo, deve ser paga mediante depósito judicial ou pela via do precatório, nos termos do art. 100 da Constituição.

O e. Ministro Roberto Barroso aponta que o modelo atual é potencialmente injusto com o proprietário do bem expropriado, na

RE 922144 / MG

medida em que a) ele perde a posse do bem no início do processo, mediante depósito muitas vezes distinto do correto valor de mercado; b) o trâmite da ação de desapropriação é longo; e c) após o trânsito em julgado, o pagamento por precatório do *quantum* indenizatório tem prazo de quitação usualmente descumprido pelo Poder Público.

O e. Ministro Relator também pontua, em seu voto, que o paradigma atual não é eficiente para o Poder Público, já que o longo trâmite do processo pode levar ao cenário em que a desapropriação se implementa sob vigência de determinado governo, mas é quitada muitos anos depois. Conforme Sua Excelência, *“Em termos práticos, isso significa que os governantes atuais podem desapropriar os bens que desejarem, pagando valor ínfimo. No momento do pagamento definitivo, em geral, o governante é outro”*.

Além disso, como alerta o e. Ministro Relator, o atual modelo de desapropriação pode levar a outra consequência prejudicial ao Poder Público: o pagamento pelo Estado, ao final dos processos, de indenizações bastante superiores ao valor de mercado do bem expropriado, em razão dos juros compensatórios.

O e. Relator Ministro Roberto Barroso conclui, então, que, *“nas hipóteses em que o ente expropriante estiver em atraso no pagamento de precatórios, a diferença apurada entre o valor de depósito inicial e o valor efetivo da indenização final na desapropriação **não** deve ser paga por precatório, mas sim mediante depósito judicial, em respeito à natureza prévia da indenização, disposta no art. 5º, XXIV, da Constituição”*.

Assenta, ainda, que *“os entes expropriantes que estiverem em dia submetem-se normalmente ao regime de precatórios, nos termos da jurisprudência desta Corte”*.

Propõe a seguinte tese a ser fixada sob o regime da repercussão geral: *“No caso de necessidade de complementação da indenização, ao final do processo expropriatório, deverá o pagamento ser feito mediante depósito judicial direto se o Poder Público não estiver em dia com os precatórios”*, com modulação dos efeitos, para que a tese seja aplicada *“somente às desapropriações propostas a partir da publicação da ata da sessão deste julgamento, ressalvadas as ações judiciais em curso em que se discuta*

RE 922144 / MG

expressamente a constitucionalidade do pagamento da complementação da indenização por meio de precatório judicial”.

Conclui o voto com o provimento ao recurso extraordinário para que a diferença da indenização seja paga mediante depósito direto pelo Município de Juiz de Fora.

Submetida a questão a julgamento em lista do Plenário Virtual, o e. Ministro Gilmar Mendes apresentou proposta de divergência, na qual obtempera que *“a mens legis constitucional refere-se ao cumprimento de sentença advindo de obrigação de pagar, submetendo-se à regra do precatório/RPV qualquer desembolso extraorçamentário para fazer frente ao conteúdo da coisa julgada. A norma constitucional parte do pressuposto de ser imprescindível que o Poder Público adeque-se no plano orçamentário para quitar dívida vencida reconhecida judicialmente. Sendo assim, é incompatível com a Constituição o cumprimento imediato lato sensu (sem submissão ao regime de precatório), de obrigação de pagar dívida vencida, ainda que a título de complementação de depósito prévio.”*

Sua Excelência concluiu o voto divergente com o **desprovimento** do recurso extraordinário, ao propor a fixação da seguinte tese de repercussão geral: *“o pagamento da complementação do depósito prévio ou do valor indenizatório fixado em ação de desapropriação ocorrerá por meio de precatório, salvo nos caso de desapropriação por descumprimento da função social (que será pago por meio de títulos da dívida pública ou agrária, a depender de o imóvel ser urbano ou rural)”*.

Estão colocadas, portanto, Senhor Presidente, duas versões contrapostas para deslinde do tema em julgamento.

Enquanto o Relator, e. Ministro Roberto Barroso, entende que no caso de necessidade de complementação da indenização, ao final do processo expropriatório, deverá o pagamento ser feito mediante depósito judicial direto se o Poder Público *“não estiver em dia com os precatórios”*, o e. Ministro Gilmar Mendes entende pela obrigatoriedade do respeito ao regime de precatórios para o pagamento referido.

O tema em debate, portanto, desafia a cláusula da *“justa e prévia indenização”*, contida no inciso XXIV do art. 5º da Constituição. O tema

RE 922144 / MG

tem longa história no Direito brasileiro.

A Constituição do Império dispunha, no art. 179:

“XXII. É garantido o Direito de Propriedade em toda a sua plenitude. Se o bem publico legalmente verificado exigir o uso, e emprego da Propriedade do Cidadão, será elle préviamente indenisado do valor della. A Lei marcará os casos, em que terá logar esta unica excepção, e dará as regras para se determinar a indemnisação.”

O direito à indenização prévia aparece, pela primeira vez, na Constituição de 1891, no art. 72:

“§ 17 - O direito de propriedade mantém-se em toda a sua plenitude, salva a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia.”

É a Constituição de 1934 que traz, pela primeira vez, a cláusula de justa e prévia indenização, como se pode haurir do art. 113, 17, que aqui reproduzo:

“17) É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar. **A desapropriação por necessidade ou utilidade pública far-se-á nos termos da lei, mediante prévia e justa indenização**. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, poderão as autoridades competentes usar da propriedade particular até onde o bem público o exija, ressalvado o direito à indenização ulterior.”

Três anos depois, como aponta Sônia Rabello de Castro, a Constituição de 1937 novamente retira o termo *justo* aposto à locução indenização, remetendo à legislação ordinária a função de regular os limites e o conteúdo do exercício do direito de propriedade (RABELLO de CASTRO, Sonia. O conceito de Justa Indenização nas expropriações

RE 922144 / MG

imobiliárias urbanas: justiça social ou enriquecimento sem causa?. Revista de Administração Municipal, v. 265, p. 42-53, 2008).

O Estado Novo, portanto, manteve o conceito de propriedade, conforme o artigo 122, 14 da Carta de 1937, mas não mais assegurava indenização justa, apenas prévia:

“A Constituição assegura aos brasileiros e estrangeiros residentes no país o direito à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: 14) O direito de propriedade, salvo a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia. O seu conteúdo e os seus limites serão os definidos nas leis que lhe regularem o exercício”.

Gilberto Bercovici anota que *“estes dispositivos são muito semelhantes ao artigo que garantia a função social da propriedade na Constituição de Weimar (artigo 153), ao afirmar que a propriedade era garantida pela Constituição, mas com seu conteúdo e limites resultantes de lei. Além disso, o uso e exercício da propriedade deveriam representar uma função social, pois “a propriedade obriga” (“Eigentum verpflichtet”). Ou seja, a determinação do conteúdo do direito de propriedade estava, como no artigo 153 da Constituição de Weimar, reservada à lei. O legislador, de acordo com a Constituição de 1934 e com a Carta de 1937, poderia limitar livremente o direito de propriedade, que perdia, assim, seu caráter a-histórico de absolutividade”* (BERCOVICI, Gilberto. A Questão Agrária na Era Vargas (1930-1964). História do Direito - Revista do Instituto Brasileiro de História do Direito, v. 1, p. 183-226, 2020).

Releva notar, nesse influxo, que a edição do Decreto-Lei 3.365/1941, de forma coerente com a Constituição de 1937, previu que a ação de desapropriação tivesse um perito de confiança do magistrado, porque o valor a ser pago no final do processo não seria o valor previamente garantido. Reproduzo a redação do dispositivo:

“Art. 14. Ao despachar a inicial, o juiz designará um perito de sua livre escolha, sempre que possível, técnico, para proceder à avaliação dos bens.

RE 922144 / MG

Parágrafo único. O autor e o réu poderão indicar assistente técnico do perito”.

O Decreto-Lei previu, nesse sentido, o pagamento em títulos, nos termos do art. 32, ou, ainda, a fixação do valor a partir do IPTU, em conformidade com o art. 27, parágrafo único:

“Art. 32. O pagamento do preço será feito em moeda corrente. Mas, havendo autorização prévia do Poder Legislativo em cada caso, poderá efetuar-se em títulos da dívida pública federal, admitidos em bolsa, de acordo com a cotação do dia anterior ao do depósito.”

~~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 deles 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.~~

A Constituição de 1946, a seu turno, não apenas reintroduz o termo “justa”, como também trouxe a exigência de ser a indenização “em dinheiro”, nos termos do art. 141, § 16:

“§ 16 – É garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, as autoridades competentes poderão usar da

RE 922144 / MG

propriedade particular, se assim o exigir o bem público, ficando, todavia, assegurado o direito a indenização ulterior.”

A fórmula “prévia, justa e em dinheiro” da Constituição de 1946 é a que o legislador constituinte de 1988 também aplicou, como se vê da redação do inciso XXIV do art. 5º:

“XXIV - a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição;”

Sem desconhecer a jurisprudência consolidada desta Suprema Corte quanto ao tema, comungo da compreensão de que é preciso revisitar os parâmetros hermenêuticos por meio dos quais se estabeleceu que a obrigatória, justa e prévia indenização em dinheiro, a que se refere o artigo 5º, XXIV, da CRFB, compreende apenas a indenização devida para a transferência definitiva da propriedade, que ocorre ao final do processo expropriatório.

Afinal, este é o problema que se coloca atualmente, o qual deita raízes na Constituição do Império, como se demonstrou. Trata-se de um direito à indenização garantido de forma bastante robusta pelo ordenamento. No entanto, o rito da expropriação rege-se, ainda, por princípios que vigiam em uma época autoritária. Nesse sentido, pontuam Luciano Ferraz e Jorge Bacelar Gouveia:

“No Brasil, a par das disposições constitucionais próprias (art. 5º, XXIV, CB/88, art. 182, §4º, art. 184, art. 243), a Lei Geral das Desapropriações é representada pelo Decreto Lei 3.365/41, uma legislação arcaica, editada em época de regime autoritário (Estado Novo) – e que necessita de renovada interpretação à luz da Constituição de 1988.

(...)

O Decreto Lei 3.365/41 foi expedido num contexto político

RE 922144 / MG

autoritário e intervencionista (Estado Novo), dotando a Administração Pública de poderes expropriatórios largos, insindicáveis pelo Poder Judiciário e oponíveis, sem prévia oitiva e sem direito de impugnação na via administrativa, aos administrados proprietários.” (FERRAZ, Luciano. GOUVEIA, Jorge Bacelar. Procedimento Expropriatório e Administração Pública Dialógica: estudo comparativo da expropriação no Brasil e Portugal. REVISTA BRASILEIRA DE ESTUDOS POLÍTICOS, v. 113, p. 477-532, 2016).

Peço vênia, portanto, para não aderir à proposta de divergência tal como desenhada pelo e. Ministro Gilmar Mendes. Considero, com o máximo respeito, que invocar o direito orçamentário como óbice para a garantia fundamental revela, tão somente, um entrave burocrático.

Afinal, para respeitar a proibição de mudanças de categoria de programação, bastaria que a rubrica disponível para a indenização contivesse o valor “justo”, não o valor da tabela do IPTU.

Não se ignora que exigir tal procedimento da Administração envolve maior esforço do Poder Público. Todavia, essa circunstância é ínsita quando se pretende garantir direitos fundamentais.

Ao mesmo tempo, peço, também, as mais respeitosas vências ao e. Ministro Relator Roberto Barroso. Reconheço que seus argumentos estão amparados em relevantes preocupações práticas. No entanto, entendo que a fórmula “*se o Poder Público não estiver em dia com os precatórios*”, contida na tese proposta por Sua Excelência, não assegura a proteção da garantia fundamental da indenização prévia.

Além disso, devo consignar que não basta a mera preocupação com os efeitos práticos. Afinal, como o valor de venda do imóvel é distinto do valor de aluguel, tal preocupação também deveria ensejar a revisão da jurisprudência que reconheceu como constitucional o art. 15, § 1º do Decreto-Lei 3.365/1941, cristalizada na Súmula 652 deste STF. O referido dispositivo determina que:

“Art. 15. Se o expropriante alegar urgência e depositar

RE 922144 / MG

quantia arbitrada de conformidade com o art. 685 do Código de Processo Civil, o juiz mandará imití-lo provisoriamente na posse dos bens;

(...)

§ 1º A imissão provisória poderá ser feita, independente da citação do réu, mediante o depósito:

a) do preço oferecido, se êste fôr superior a 20 (vinte) vêzes o valor locativo, caso o imóvel esteja sujeito ao impôsto predial;

b) da quantia correspondente a 20 (vinte) vêzes o valor locativo, estando o imóvel sujeito ao impôsto predial e sendo menor o preço oferecido;

c) do valor cadastral do imóvel, para fins de lançamento do impôsto territorial, urbano ou rural, caso o referido valor tenha sido atualizado no ano fiscal imediatamente anterior;

d) não tendo havido a atualização a que se refere o inciso c, o juiz fixará independente de avaliação, a importância do depósito, tendo em vista a época em que houver sido fixado originamente o valor cadastral e a valorização ou desvalorização posterior do imóvel.”

Veja-se, a respeito, a lição de Fernando Facury Scaff:

“Em 2003, o STF exarou a Súmula 652, validando a recepção constitucional do artigo 15, parágrafo 1º desse decreto-lei de 1941, época da Ditadura Vargas, o qual permite que, independentemente da citação do proprietário, o juiz determine a imissão provisória do ente público na posse do bem, desde que seja alegada urgência e depositada a quantia arbitrada. Que quantia é essa? O parágrafo 1º, “c”, do artigo 15 estabelece que será “o valor cadastral do imóvel, para fins de lançamento do imposto territorial, urbano ou rural”, caso tenha sido atualizado no ano fiscal imediatamente anterior; caso não tenha sido, o juiz levará tal valor em consideração na sua análise (inciso “d”). Existe farta jurisprudência do STJ

RE 922144 / MG

tratando da matéria.

O depósito dessa quantia pelo ente público é considerado o pagamento prévio da indenização, podendo o proprietário do bem desapropriado levantar até 80% desse depósito, mesmo que discorde da avaliação e decida impugná-la judicialmente (artigo 33, DL 3365/41). Caso o expropriado concorde com o registro da propriedade na matrícula do imóvel, poderá levantar até 100% do montante depositado e prosseguir questionando em juízo o preço ofertado (artigo 34-A).” (SCAFF, Fernando Facury. Não deve ser paga com precatório sentença que majora valor de desapropriação. Consultor Jurídico, São Paulo, 07 ago. 2018).

Consolidou-se entendimento segundo o qual *“subsiste no regime da CF de 1988 (artigo 5º, XXIV), a jurisprudência firmada pelo Supremo Tribunal sob a égide das Cartas anteriores, ao assentar que só a perda da propriedade, no final da ação de desapropriação — e não a imissão provisória na posse do imóvel — está compreendida na garantia da justa e prévia indenização”*. Logo, é no momento do julgamento final da ação que há a perda da propriedade e, portanto, é nesse momento que o pagamento deve ser feito *“em dinheiro”*. Reproduzo a ementa do precedente respectivo:

“EMENTA: - 1. Preliminar de prejudicialidade rejeitada, ante a diversidade dos procedimentos respectivos e da modalidade de execução, entre a imissão provisória na posse (a que se refere o mandado de segurança ora em grau de recurso extraordinário) e o julgamento definitivo da ação expropriatória. 2. Subsiste, no regime da Constituição Federal de 1988 (art. 5., XXIV), a jurisprudência firmada pelo Supremo Tribunal sob a égide das Cartas anteriores, ao assentar que só a perda da propriedade, no final da ação de desapropriação - e não a imissão provisória na posse do imóvel - esta compreendida na garantia da justa e previa indenização.” (RE 195586, Rel. Min. Octavio Gallotti, Primeira Turma, julgado em 12.03.1996, DJ 26-04-1996).

RE 922144 / MG

Há uma série de precedentes que reproduzem a referida tese, sem, entretanto, enfrentar o argumento de que para a indenização a que se refere o artigo 5º, XXIV, da CRFB, ser efetivamente justa, o valor em dinheiro a ser previamente entregue ao expropriado deve corresponder ao seu valor de mercado. Confirmam-se:

“EMENTA: Ação de desapropriação. Imissão na posse. - A imissão na posse, quando há desapropriação, é sempre provisória. - Assim, o § 1º e suas alíneas do artigo 15 do Decreto-Lei 3.365/41 é compatível com o princípio da justa e prévia indenização em dinheiro previsto no art. 5º, XXIV, da atual Constituição. Recurso extraordinário conhecido e provido”. (RE 176108, Rel. Min. Carlos Velloso. Relator(a) p/ Acórdão: Min. Moreira Alves, Tribunal Pleno, julgado em 12.06.1997, DJ 26-02-1999).

“EMENTA: CONSTITUCIONAL. DESAPROPRIAÇÃO. IMISSÃO NA POSSE. COMPATIBILIDADE COM AS NORMAS CONSTITUCIONAIS RELATIVAS À PROPRIEDADE. RE PROVIDO.” (RE 185303, Rel. Min. Marco Aurélio, Relator(a) p/ Acórdão: Min. Nelson Jobim. Segunda Turma, julgado em 16.12.1997, DJ 25-05-2001).

“EMENTA: ADMINISTRATIVO. DESAPROPRIAÇÃO. INDENIZAÇÃO DE BENFEITORIAS. ALEGADA OFENSA DOS ARTS. 14, 15 E 16 DA LEI COMPLEMENTAR Nº 76/93 AO ART. 100 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. O art. 14 da Lei Complementar nº 76/93, ao dispor que o valor da indenização estabelecido por sentença em processo de desapropriação para fins de reforma agrária deverá ser depositado pelo expropriante em dinheiro, para as benfeitorias úteis e necessárias, inclusive culturas e pastagens artificiais, contraria o sistema de pagamento das condenações judiciais, pela Fazenda Pública, determinado pela Constituição Federal no art. 100 e parágrafos. Os arts. 15 e 16 da referida lei complementar, por sua vez, referem-se, exclusivamente, às indenizações a serem pagas em

RE 922144 / MG

títulos da dívida agrária, posto não estar esse meio de pagamento englobado no sistema de precatórios. Recurso extraordinário conhecido e provido, para declarar a inconstitucionalidade da expressão "em dinheiro, para as benfeitorias úteis e necessárias, inclusive culturas e pastagens artificiais e," contida no art. 14 da Lei Complementar nº 76/93". (RE 247866, Rel. Min. Ilmar Galvão, Tribunal Pleno, julgado em 09.08.2000, DJ 24-11-2000).

"EMENTA: Recurso extraordinário. Desapropriação. Imissão prévia na posse. 2. Discute-se se a imissão provisória na posse do imóvel expropriado, initio litis, fica sujeita ao depósito integral do valor estabelecido em laudo do perito avaliador, se impugnada a oferta pelo expropriado, ou se, por força dos parágrafos do art. 15 do Decreto-lei nº 3365/1941 e do art. 3º do Decreto-lei nº 1075/1970, é possível, aos efeitos indicados, o depósito pelo expropriante da metade do valor arbitrado. 3. O depósito prévio não importa o pagamento definitivo e justo conforme art. 5º, XXIV, da Constituição. Não incidência do art. 182, § 4º, III, da Lei Maior de 1988. 4. A imissão provisória na posse pressupõe a urgência do ato administrativo em apreço. 5. Inexistência de incompatibilidade, do art. 3º do Decreto-lei nº 1075/1970 e do art. 15 e seus parágrafos, Decreto-lei nº 3365/1941, com os dispositivos constitucionais aludidos (incisos XXII, XXIII e XXIV do art. 5º e 182, § 3º, da Constituição). 5. Recurso extraordinário conhecido e provido". (RE 184069, Rel. Min. Néri da Silveira, Segunda Turma, julgado em 05.02.2002, DJ 08-03-2002).

"EMENTA Desapropriação. Depósito prévio. Imissão na posse. Precedentes da Corte. 1. Já assentou a Corte que o "depósito prévio não importa o pagamento definitivo e justo conforme o artigo 5º, XXIV, da Lei Maior de 1988", com o que não existe "incompatibilidade do art. 3º do Decreto-Lei nº 1075/1970 e do art. 15 e seus parágrafos, Decreto-Lei nº 3365/1941, com os dispositivos constitucionais aludidos (incisos

RE 922144 / MG

XXII, XXIII e XXIV do art. 5º e 182, § 3º, da Constituição)" (RE nº 184.069/SP, Relator o Ministro Néri da Silveira, DJ de 8/3/02). Também a Primeira Turma decidiu que a "norma do artigo 3º do Decreto-Lei n. 1.075/70, que permite ao desapropriante o pagamento de metade do valor arbitrado, para imitir-se provisoriamente na posse de imóvel urbano, já não era incompatível com a Carta precedente (RE 89.033 - RTJ 88/345 e RE 91.611 - RTJ 101/717) e nem o é com a atual" (RE nº 141.795/SP, Relator o Ministro Ilmar Galvão, DJ de 29/9/95). 2. Recurso extraordinário conhecido e provido." (RE 191078, Rel. Min. Menezes Direito, Primeira Turma, julgado em 15.04.2008, DJe-112 DIVULG 19-06-2008).

"EMENTA: Agravo regimental em agravo de instrumento. 2. Justa e prévia indenização. Art. 5º, XXIV, da Constituição Federal. 3. Aferição. Perda definitiva do direito de propriedade. Precedentes. 4. Agravo regimental a que se nega provimento". (AI 857979 AgR, Rel. Min. Gilmar Mendes, Segunda Turma, julgado em 05.03.2013).

Como bem registrado pelo e. Ministro Roberto Barroso, referindo-se ao RE 176.108, Relator Ministro Carlos Velloso, Redator para o acórdão Ministro Moreira Alves, Plenário, DJ 26.02.1999, do Supremo Tribunal Federal:

"Essa decisão, proferida em 1997, não enfrentou a questão de os critérios do art. 15, § 1º, do Decreto-lei não refletirem o valor de mercado do bem. A controvérsia estabelecida na ocasião limitou-se à definição de quando seria devida a prévia e justa indenização exigida pela Constituição, tendo havido pedido de imissão provisória na posse pelo Estado. Dessa definição decorreu a confirmação da tese, fixada sob a vigência de Constituições passadas, de que o pagamento da indenização por desapropriação poderia, sim, se sujeitar ao regime de precatórios. A maioria do Tribunal, seguindo o voto do Ministro Moreira Alves, manteve a orientação de que "a imissão

RE 922144 / MG

provisória na posse, com a perda da posse pelo proprietário, dá margem [apenas] à compensação por essa perda, que é ressarcida [ao final] mediante juros compensatórios”.

Não há dúvidas, portanto, de que o caminho hermenêutico que melhor conforma os direitos fundamentais expressamente reconhecidos nos incisos XXII (propriedade), XXIII (função social da propriedade) e XXIV (indenização expropriatória) do artigo 5º da Constituição da República, é aquele segundo o qual se firma a compreensão de que o depósito a ser realizado pelo poder público para a imissão na posse de bem, em processo de desapropriação, deve ter por base o valor real de mercado do bem.

No que diz respeito à forma de pagamento da diferença apurada entre o valor depositado e aquele apurado durante o processo de desapropriação, é certo que a Constituição prevê, de forma expressa, no art. 5º, XXIV, que a indenização expropriatória deve ser prévia, justa e em dinheiro, ressalvados os casos nela previstos.

Além disso, o artigo 16, §4º, II da Lei de Responsabilidade Fiscal exige que para fins de desapropriação de imóveis urbanos, o ato de desapropriação seja precedido de a) estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes; b) declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

O pagamento na via do precatório, portanto, não é consentâneo com a garantia do direito fundamental à propriedade e à justa indenização em dinheiro, garantia prevista na Constituição.

Conforme ensina Luciano Ferraz, a determinação do pagamento em dinheiro e fora do regime do art. 100 da Constituição consiste em proposta que *“tem a potencialidade de garantir justeza e contemporaneidade à indenização expropriatória (equivalência + reparação + oportunidade), para além de atender ao princípio constitucional da duração razoável do processo (artigo 5º, LXXVIII, CB/88).*

RE 922144 / MG

Isto porque essa complementação de valores (faltantes da indenização expropriatória determinada pelo Poder Judiciário) há de ser compreendida como condenação a uma obrigação de fazer (porquanto existe na Constituição um dever estatal de avaliação adequada e reparação prévia e completa do patrimônio do expropriado) e não a uma obrigação de dar, excluindo, como consequência, o expropriado de receber a compensação apenas ao final da ação e pela via dos precatórios (artigo 100, CR/88)”. (FERRAZ, Luciano. Indenização por Desapropriação tem Novidades Legislativas e Jurisprudenciais. Consultor Jurídico, Revista Consultor Jurídico, 03 maio 2016).

Entendo que não se trata de sobrepor as razões de ordem normativa às de ordem fática. Ao contrário. Trata-se de compatibilizar a prerrogativa conferida ao Poder Público de desapropriação com a garantia deferida ao particular, pelo legislador constituinte, de receber a indenização de forma justa e prévia, em dinheiro. Não há conformidade entre a garantia de pagamento prévio com o regime do art. 100 da CRFB. A sistemática dos precatórios apresenta-se como a opção do legislador constituinte para a quitação das dívidas reconhecidas judicialmente contra a Fazenda Pública, mas não permite pagamento da indenização prévia.

O gravame para o particular, sem dúvida, é desproporcional, na medida em que se vê privado da propriedade e também da possibilidade de compensação prévia.

Não há dúvida de que a desapropriação atende ao interesse público. No entanto, a exigência de indenização prévia é necessária, para que se efetive a harmonização dos direitos e garantias individuais e coletivos, sem a supressão de nenhum destes.

Esta também é a conclusão de Fernando Facury Scaff, como se vê de lição doutrinária:

“Isso nos faz retornar ao artigo 100 da Constituição. Será que deve ser realizado através do sistema de precatórios o pagamento decorrente dessa decisão judicial transitada em julgado que determinou o justo preço do bem desapropriado, superior ao montante depositado, o qual, presumivelmente, já tenha sido levantado pelo expropriado

RE 922144 / MG

quando ocorreu a imissão provisória na posse?

Como exposto, em contraponto ao artigo 100, a atual Constituição estabelece a propriedade dentre os direitos e garantias individuais (artigo 5º, caput) e o pagamento de prévia e justa indenização em dinheiro no caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública. Ou seja, a perda da propriedade só pode ocorrer havendo prévia e justa indenização em dinheiro. **E, sendo prévia, não se há de falar da adoção do sistema de precatórios, que transforma o sistema de pagamentos para uma fase posterior, descartando a norma estabelecida no artigo 5º, XXIV, CF.**

Não parece se estar defronte a uma relativização de direitos fundamentais, própria de uma leitura de Robert Alexy, nem do uso do velho brocardo latino de que ninguém deve se beneficiar de sua própria torpeza, que foi muito bem analisado por Ronald Dworkin. O que se tem à frente é o Direito Constitucional brasileiro lido de forma sistêmica, de modo a obter sua compreensão holística, e não em fatias (isto é, isoladamente, cada artigo sem conexão com os demais). Se for lido apenas o artigo 100, CF, todas as decisões transitadas em julgado que contenham obrigação de pagar devem ser objeto do sistema de precatórios, mas isso invalidará o direito fundamental que rege o pagamento das indenizações em razão das desapropriações fundadas em necessidade ou utilidade pública, constante do artigo 5º, XXIV, CF.”

Diante do exposto, **dou provimento** ao recurso extraordinário, homenageando conclusões diversas e proponho a fixação da seguinte tese, sob a sistemática da repercussão geral: *“No caso de necessidade de complementação da indenização, ao final do processo expropriatório, deverá o pagamento ser feito mediante depósito judicial, que é compatível com a Constituição, sem submissão ao regime de precatório, previsto no art. 100, CRFB”.*

Proponho, ainda, modulação dos efeitos, para que a tese seja

RE 922144 / MG

aplicada “somente às desapropriações propostas a partir da publicação da ata da sessão deste julgamento, ressalvadas as ações judiciais em curso em que se discuta expressamente a constitucionalidade do pagamento da complementação da indenização por meio de precatório judicial”.

É como voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 922.144

PROCED. : MINAS GERAIS

RELATOR : MIN. ROBERTO BARROSO

RECTE.(S) : ANNA ELISA SURERUS

ADV.(A/S) : LUIS ANTONIO DE AGUIAR BITTENCOURT (59671/MG,
121747/RJ)

ADV.(A/S) : VERA CARMEM DE AVILA DUTRA (23057/MG) E OUTRO(A/S)

RECDO.(A/S) : MUNICÍPIO DE JUIZ DE FORA

ADV.(A/S) : TARSO DUARTE DE TASSIS (84545/MG) E OUTRO(A/S)

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE JUIZ DE FORA

AM. CURIAE. : UNIÃO

PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

Decisão: Após o voto do Ministro Roberto Barroso (Relator), que: a) afirmava, sob o regime da repercussão geral, a seguinte tese (tema 865 da repercussão geral): "No caso de necessidade de complementação da indenização, ao final do processo expropriatório, deverá o pagamento ser feito mediante depósito judicial direto se o Poder Público não estiver em dia com os precatórios"; b) limitava, todavia, a eficácia temporal desta decisão, para que as teses nela estabelecidas sejam aplicadas somente às desapropriações propostas a partir da publicação da ata da sessão deste julgamento, ressalvadas as ações judiciais em curso em que se discuta expressamente a constitucionalidade do pagamento da complementação da indenização por meio de precatório judicial; e c) em virtude da modulação temporal acima fixada, dava provimento ao recurso extraordinário para que a diferença da indenização seja paga mediante depósito direto pelo Município de Juiz de Fora, no que foi acompanhado pelo Ministro Ricardo Lewandowski; do voto do Ministro Gilmar Mendes, que negava provimento ao recurso extraordinário e propunha a seguinte tese de repercussão geral: O pagamento da complementação do depósito prévio ou do valor indenizatório fixado em ação de desapropriação ocorrerá por meio de precatório, salvo nos casos de desapropriação por descumprimento da função social (que será pago por meio de títulos da dívida pública ou agrária, a depender de o imóvel ser urbano ou rural), no que foi acompanhado pelos Ministros Dias Toffoli e Nunes Marques; e do voto do Ministro Edson Fachin, que dava provimento ao recurso extraordinário, propunha a fixação da seguinte tese: "No caso de necessidade de complementação da indenização, ao final do processo expropriatório, deverá o pagamento ser feito mediante depósito judicial, que é compatível com a Constituição, sem submissão ao regime de precatório, previsto no art. 100, CRFB", e modulava os efeitos, para que a tese seja aplicada "somente às desapropriações propostas a partir da publicação da ata da sessão deste julgamento, ressalvadas as

ações judiciais em curso em que se discuta expressamente a constitucionalidade do pagamento da complementação da indenização por meio de precatório judicial", no que foi acompanhado pelas Ministras Cármen Lúcia e Rosa Weber, pediu vista dos autos o Ministro Alexandre de Moraes. Plenário, Sessão Virtual de 3.12.2021 a 13.12.2021.

Composição: Ministros Luiz Fux (Presidente), Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin, Alexandre de Moraes e Nunes Marques.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário

21/02/2022

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 922.144 MINAS GERAIS

VOTO

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES: Sr. Presidente, temos para exame o Tema 865 da Repercussão Geral, assim descrito:

“Compatibilidade da garantia da justa e prévia indenização em dinheiro (CF/88, art. 5º, XXIV) com o regime de precatórios (CF/88, art. 100)”

Cuida-se de Recurso Extraordinário interposto em face de acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, em que se debate se o pagamento da justa e prévia indenização em dinheiro em virtude da desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, assegurada pelo art. 5º, XXIV, da Constituição Federal de 1988, compatibiliza-se com o regime de precatórios instituído no art. 100 da mesma Carta.

Na origem, trata-se de Ação de Desapropriação por utilidade pública com pedido de liminar de imissão provisória na posse "initio litis", ajuizada pelo Município de Juiz de Fora em face de ANNA ELISA SURERUS, para fins de construção de hospital público.

O Município-autor narra que, em julho de 2009, publicou o Decreto 9922/2009, em que declarou vários imóveis urbanos da parte ré como bens de utilidade pública para fins de desapropriação e construção do “Hospital de Urgência e Emergência”.

Assevera que, no processo expropriatório, não se deve discutir o mérito da desapropriação, mas tão somente o valor da desapropriação e questões formais relativas ao próprio ato expropriatório e que, dado o relevante valor social do bem expropriado, destinado à construção de hospital de urgência e emergência a atender toda a municipalidade, justifica-se a imissão provisória na posse do bem.

Alega que, de acordo com avaliação de seus órgãos técnicos, os

RE 922144 / MG

imóveis apresentavam valor venal de R\$ 611.801,00 (seiscentos e onze mil, oitocentos e um reais), para fins tributários, e foram avaliados no valor total de R\$ 834.306,52 (oitocentos e trinta e quatro mil, trezentos e seis reais e cinquenta e dois centavos) como valor de mercado, de acordo com laudos de avaliação apresentados.

Requer a expedição de guia bancária para depósito em juízo da caução no valor de R\$ 834.306,52 (oitocentos e trinta e quatro mil, trezentos e seis reais e cinquenta e dois centavos) - valor de mercado - e a imissão provisória na posse dos bens.

A medida liminar foi deferida, concedendo a imissão provisória na posse dos imóveis indicados em favor do Município-autor (fl. 82, Doc. 1). Posteriormente, foi revogada, tendo em vista que o Município não observou o prazo previsto na legislação para requerer a imissão provisória na posse e tampouco depositou o valor ofertado em juízo no prazo estabelecido (fl. 230, Doc. 1).

Foi interposto Agravo de Instrumento em face da referida decisão, ao qual foi concedido efeito suspensivo (fls. 262-265, Doc. 1); posteriormente, foi provido pelo Tribunal *a quo*, mantendo a municipalidade na imissão provisória da posse dos imóveis expropriados (fl. 121, Doc. 2).

Em contrarrazões (fls. 268-284, Doc. 1), a expropriada sustenta, em síntese, que o autor não observou o prazo de 120 dias previsto no art. 14, §§ 2º e 3º, do Decreto-lei 3.365/1941 para requerer a imissão provisória na posse do imóvel, tampouco efetuou o depósito do valor ofertado no prazo de dez dias concedido pelo Juízo, razões pelas quais o pedido liminar deveria ser indeferido.

Discorre sobre a negociação preliminar com a parte autora a respeito dos valores dos imóveis, a fim de proceder a desapropriação de forma amigável, mas que foi infrutífera. Assenta que o preço ofertado pela municipalidade (R\$ 834.306,52 - oitocentos e trinta e quatro mil, trezentos e seis reais e cinquenta e dois centavos) era inferior ao valor de venda

RE 922144 / MG

praticado pelo mercado e conseqüentemente refutou os valores constantes do laudo de avaliação apresentado pelo Município.

Apresenta novo laudo elaborado por seu assistente técnico, no qual estimou o valor dos imóveis em R\$ 1.469.711,20 (um milhão, quatrocentos e sessenta e nove mil, setecentos e onze reais e vinte centavos). Assevera que não possui débitos com a parte autora (dada a discussão garantida em juízo a respeito dos valores cobrados a título de IPTU referente aos anos de 2005 a 2009).

Indica Assistente Técnico e, por fim, requer a reconsideração da decisão que concedeu a imissão provisória na posse dos imóveis ao Município de Juiz de Fora e a nomeação de perito judicial para apurar o valor da indenização efetivamente devida pelos imóveis expropriados, devendo ser considerado o valor indicado pela expropriada com acréscimo de juros legais e correção monetária.

Após a perícia judicial (fls. 138-200, Doc. 2), foi proferida sentença de procedência do pedido, em que o Juízo de primeiro grau declarou a desapropriação dos bens em favor da municipalidade e fixou a indenização no valor de R\$1.717.000,00 (um milhão, setecentos e dezessete mil reais), devendo ser deduzida a quantia já anteriormente depositada em juízo (fls. 321-330, Doc. 2).

Opostos Embargos de Declaração pelo Município de Juiz de Fora (fls. 337-341, Doc. 2), foram apenas parcialmente acolhidos, para determinar que os juros moratórios devem incidir sobre os débitos apenas após 1º de janeiro do exercício subsequente àquele em que o pagamento deveria ser efetuado, conforme disposto nos artigos 100 da Constituição Federal e 15-B do Decreto-Lei 3.365/41 (fls. 1-7, Doc. 3).

A expropriada apresentou recurso de apelação, no qual se insurgiu contra a sentença proferida em sede de Embargos de Declaração, sustentando ofensa aos art. 5º, XXIV, e 182, § 3º, da Constituição Federal, e ao art. 15 do Decreto-Lei 3.365/41. Alega ser indevida a modificação da

RE 922144 / MG

sentença para determinar a aplicação do art. 15-B do referido Decreto-Lei aos juros moratórios, tendo em vista que a desapropriação é condicionada à prévia e justa indenização e que o pagamento da diferença devida entre o inicialmente ofertado pelo expropriante e a indenização fixada em juízo deve ser feita em pecúnia e imediatamente após o trânsito em julgado da decisão, sob pena de impossibilidade de manutenção do expropriante na posse dos imóveis (fls. 9-26, Doc. 3).

O Município de Juiz de Fora, expropriante, também apresentou recurso de apelação, no qual alega, em síntese, que: (a) o valor apurado pelo perito judicial é exorbitante, devendo prevalecer o valor da indenização ofertado na inicial; (b) o termo inicial dos juros compensatórios não deve ser estabelecido na data da imissão provisória na posse; (c) o termo inicial dos juros moratórios deve ser o primeiro dia do mês de janeiro do exercício seguinte àquele em que deveria ser efetuado o pagamento, o qual deve realizar-se por meio de precatórios; (d) excessivo o valor dos honorários advocatícios fixados; e (e) incabível sua condenação ao pagamento parcial dos honorários periciais (fls. 31-39, Doc. 3)

O Tribunal de origem reformou parcialmente a sentença, em sede de reexame necessário, apenas para determinar que os honorários advocatícios devem incidir somente sobre a diferença entre o valor inicialmente ofertado e a quantia fixada como indenização; manteve a decisão na parte em que determinou a aplicação do artigo 100 da Constituição Federal, que estabelece o regime de pagamento por meio de precatórios; e julgou prejudicadas ambas as apelações. O acórdão foi assim ementado (fl. 93, Doc. 3):

“Administrativo. Desapropriação por utilidade pública. Avaliação dos imóveis. Laudo pericial fundamentado. Justa indenização. Correção monetária. Honorários advocatícios. Mantém-se o quantum da indenização fixado na sentença proferida em desapropriação por utilidade pública, com base

RE 922144 / MG

em fundamentado laudo pericial de apuração dos valores dos imóveis, quando cumpridas as regras do Decreto-Lei nº 3.365/41. O valor da indenização deve ser corrigido monetariamente a partir da data do laudo pericial de avaliação dos bens. Os honorários advocatícios são devidos em percentual não superior a 5% sobre a diferença entre o valor ofertado e o valor fixado a título de indenização, nos termos do art. 27, § 1º, do Decreto-Lei nº 3.365/41. Primeiro recurso provido em parte e segundo e terceiro recursos prejudicados”.

Opostos Embargos de Declaração pela expropriada (fls. 113-116, Doc. 3) e pelo Município expropriante (fls. 125-127, Doc. 3), ambos foram rejeitados (fls. 132 e 136, Doc. 3).

No Recurso Extraordinário (fls. 177-192, Doc. 3), interposto com amparo no artigo 102, III, “a”, da Constituição Federal, a parte recorrente alega violação aos arts. 5º, XXIV, e 182, § 3º, da Lei Maior.

Sustenta, em síntese, que o pagamento da indenização de desapropriação por necessidade, utilidade ou interesse público mediante precatório viola as referidas disposições constitucionais, segundo as quais a indenização, nessas hipóteses, deve ser “justa, prévia e em dinheiro.”

Em contrarrazões (fls. 206-209, Doc. 3), o Município expropriante alegou ausência de repercussão geral da matéria, por considerar que os interesses em litígio não ultrapassam os limites *inter partes*, e que o acolhimento da tese da recorrente demandaria o revolvimento de fatos e provas, incabível em sede de Recurso Extraordinário. Requereu a inadmissão do recurso ou, caso seja admitido, o seu desprovimento.

O Tribunal de origem negou seguimento ao recurso, sob o fundamento de que o acórdão recorrido estaria em conformidade com a jurisprudência do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – AC 1546-AgR, Rel. Min. CARLOS BRITTO, julgamento em 26/4/2007 (fls. 236-238, Doc. 3).

RE 922144 / MG

No Agravo (fls. 263-279, Doc. 3), a parte recorrente reiterou integralmente os argumentos expostos no Recurso Extraordinário.

O eminente Ministro ROBERTO BARROSO, relator, deu provimento ao Agravo (Doc. 4) - inicialmente autuado como ARE 765.705/MG -, dando prosseguimento ao Recurso Extraordinário - que passou a tramitar como RE 922.144/MG.

Em julgamento datado de 29 de outubro de 2015, o Plenário do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, por unanimidade, reconheceu a existência de repercussão geral da matéria, fixando o Tema 865, em acórdão assim ementado (fl. 1, Doc. 5):

“DIREITO CONSTITUCIONAL E DIREITO ADMINISTRATIVO. DESAPROPRIAÇÃO. GARANTIA DE JUSTA E PRÉVIA INDENIZAÇÃO EM DINHEIRO. COMPATIBILIDADE COM O REGIME DE PRECATÓRIOS. PRESENÇA DE REPERCUSSÃO GERAL.

1. Constitui questão constitucional saber se e como a justa e prévia indenização em dinheiro assegurada pelo art. 5º, XXIV, da CRFB/1988 se compatibiliza com o regime de precatórios instituído no art. 100 da Carta.

2. Repercussão geral reconhecida.”

A Procuradoria-Geral da República manifestou-se pelo desprovimento do Recurso Extraordinário, em parecer que recebeu a seguinte ementa (fl. 1, Doc. 7):

“DIREITO CONSTITUCIONAL E DIREITO ADMINISTRATIVO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. TEMA 865. REPERCUSSÃO GERAL. DESAPROPRIAÇÃO. INDENIZAÇÃO. COMPLEMENTAÇÃO DO DEPÓSITO INICIAL. REGIME DE PRECATÓRIOS. OBRIGATORIEDADE. DESPROVIMENTO.

1 - A indenização em dinheiro devida em razão da

RE 922144 / MG

diferença entre o valor da condenação judicial e o da oferta inicial em procedimento para desapropriação deverá ser paga em obediência ao regime de precatórios, ressalvados os casos expressamente previstos na Constituição Federal.

2 – Parecer pelo desprovimento do recurso extraordinário.”

A União requereu sua participação no debate na condição de *amicus curiae* (Docs. 8 e 25), o que foi devidamente deferido pelo ilustre relator (Doc. 27).

Iniciada a votação, o eminente Ministro ROBERTO BARROSO, relator, apresentou seu voto pelo desprovimento do Recurso Extraordinário e propôs as seguintes teses para o Tema 865 da repercussão geral:

“1. Em caso de desapropriação por utilidade ou necessidade pública, o depósito exigido para fins de imissão provisória na posse deve ser estipulado segundo estimativa do valor de mercado do bem.

2. No caso de necessidade de complementação da indenização, ao final do processo expropriatório, deverá o pagamento ser feito mediante depósito judicial direto se o Poder Público não estiver em dia com os precatórios”.

É o que cumpria relatar.

Senhor Presidente, trata-se de Recurso Extraordinário em que se debate, sob a sistemática da repercussão geral, a aplicabilidade do regime de precatórios para o pagamento do valor referente à diferença entre o valor inicialmente ofertado pela Fazenda Pública pela desapropriação de bens imóveis por utilidade pública e o valor da indenização estipulado em decisão judicial.

Eis o teor dos dispositivos constitucionais indicados pela parte recorrente como violados pela decisão recorrida, *in verbis*:

RE 922144 / MG

“Art. 5º (...)

XXIV - a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição;

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.”

Inicialmente, convém registrar que, embora a parte recorrente demonstre inconformismo com a quantia previamente depositada pelo Município (R\$ 834.306,52), o juízo *a quo* fixou o valor do imóvel em conformidade com o laudo pericial (R\$ 1.717.000,00).

Cito, a propósito, trecho do voto condutor do acórdão recorrido (fl. 96, Doc. 3):

“No referido laudo, o perito apresentou as características pormenorizadas dos imóveis e todos os dados necessários à apuração do seu preço. Para a avaliação, adotou o método comparativo de dados de mercado para a região e apurou os valores de referência, com base na NBR-14.653.

A expropriada, por seu assistente técnico, manifestou-se de acordo com o laudo oficial, a teor do documento de f. 444/451-1-J, e o expropriante não se pronunciou tempestivamente, razão pela qual sua manifestação sobre o resultado da perícia foi desentranhada dos autos, por força da ordem contida na decisão de f. 517/519-TJ, contra a qual não foi interposto recurso próprio.

Logo, não há, nos autos, elementos técnicos contrários à avaliação dos imóveis expropriados”.

RE 922144 / MG

A própria recorrente afirma, em suas razões, que o valor apurado pelo perito judicial (R\$ 1.717.000,00) é incontroverso (fl. 187, Doc. 3).

Da análise apurada do Recurso Extraordinário, percebe-se que a parte recorrente apresenta duas irresignações:

I - quanto ao valor inicialmente depositado em juízo pela Fazenda Pública para a imissão provisória na posse do imóvel expropriado; e

II - quanto à forma de pagamento, por meio de precatórios, da diferença entre o valor inicialmente depositado em juízo e a indenização final estabelecida pelo Poder Judiciário.

Ressalte-se que, quando do reconhecimento da repercussão geral da matéria debatida no presente recurso e fixação do Tema 865, abordou-se expressamente apenas o segundo ponto *“Compatibilidade da garantia da justa e prévia indenização em dinheiro (CF/88, art. 5º, XXIV) com o regime de precatórios (CF/88, art. 100)”*.

DO PAGAMENTO DA INDENIZAÇÃO POR PRECATÓRIO

Sustenta a recorrente que a decisão do Tribunal de origem merece ser reformada, diante da incompatibilidade entre o regime de precatórios e a previsão constitucional para pagamento de indenização por desapropriação, que deverá ser *“justa, prévia e em dinheiro”*, conforme expressamente previsto nos arts. 5º, XXIV, e 182, § 3º, da Carta Magna, citados anteriormente.

A desapropriação consiste em procedimento por meio do qual o Poder Público transfere compulsoriamente, para si, um bem do patrimônio do expropriado, em razão de necessidade, utilidade pública ou interesse social, geralmente mediante indenização (art. 5º, XXIV, da

RE 922144 / MG

CF/1988).

Os dispositivos constitucionais invocados pela parte recorrente, relativos ao pagamento da indenização, não podem ser interpretados isoladamente, alheios ao sistema normativo em que inseridos.

A Constituição Federal prevê que, havendo obrigação de pagar decorrente de decisão judicial, a Fazenda Pública obedecerá ao regime de precatórios. Este é o teor do artigo 100 da CF/1988:

“Art. 100. Os pagamentos devidos pelas Fazendas Públicas Federal, Estaduais, Distrital e Municipais, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009)”.

Ora, conforme se observa, o dispositivo não fez qualquer ressalva quanto à espécie de ação judicial de que se originou o débito da fazenda pública, para fins de inclusão no regime de precatório.

Assim, a sistemática implementada pelo referido dispositivo constitucional aplica-se inclusive às ações judiciais em que se debate a diferença do preço inicialmente depositado pela Fazenda Pública e o efetivo valor da “justa indenização” pela desapropriação.

Revela-se, ainda, que a Constituição foi expressa quanto às hipóteses em que excepcionou o regime do precatório, conforme observamos nos arts. 100, §§ 3º e 4º, da CF/1988 e 87 do ADCT - que se referem às requisições de pequeno valor; bem como no artigo 184 da CF/1988, que estabelece que as indenizações decorrentes de desapropriações por interesse social, para fins de reforma agrária, serão pagas com títulos da dívida agrária.

RE 922144 / MG

Corroborando a tese de que o pagamento de indenizações por desapropriação é compatível com o regime do precatório, o art. 15-A, c/c o art. 15-B do Decreto-Lei 3.365/1941, que regulamenta a desapropriação por interesse público, na redação dada pela Medida Provisória 2.183-56, de 2001, dispõe que:

“Art. 15-A No caso de imissão prévia na posse, na desapropriação por necessidade ou utilidade pública e interesse social, inclusive para fins de reforma agrária, havendo divergência entre o preço ofertado em juízo e o valor do bem, fixado na sentença, expressos em termos reais, incidirão juros compensatórios de até seis por cento ao ano sobre o valor da diferença eventualmente apurada, a contar da imissão na posse, vedado o cálculo de juros compostos. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)

[...]

Art. 15-B Nas ações a que se refere o art. 15-A, os juros moratórios destinam-se a recompor a perda decorrente do atraso no efetivo pagamento da indenização fixada na decisão final de mérito, e somente serão devidos à razão de até seis por cento ao ano, a partir de 1º de janeiro do exercício seguinte àquele em que o pagamento deveria ser feito, nos termos do art. 100 da Constituição. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)” (grifo nosso)

O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL no julgamento da ADI 2332/DF, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, reconheceu a inconstitucionalidade apenas do termo “até”, veja-se:

“ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE . REGIME JURÍDICO DOS JUROS COMPENSATÓRIOS E DOS HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS NA DESAPROPRIAÇÃO. PROCEDÊNCIA PARCIAL . [...] 2. É constitucional o percentual de juros

RE 922144 / MG

compensatórios de 6% (seis por cento) ao ano para a remuneração do proprietário pela imissão provisória do ente público na posse do seu bem, na medida em que consiste em ponderação legislativa proporcional entre o direito constitucional do proprietário à justa indenização (art. 5º, XXIV, CF/88) e os princípios constitucionais da eficiência e da economicidade (art. 37, caput, CF/88). 3. Declaração da inconstitucionalidade do termo “até” e interpretação conforme a Constituição do caput do art. 15-A, de maneira a incidir juros compensatórios sobre a diferença entre 80% do preço ofertado pelo ente público e o valor fixado na sentença. [...]” (Tribunal Pleno, DJe de 16/04/2019)

Verifica-se, desse modo, que a decisão recorrida encontra-se em perfeita harmonia com o sistema constitucional de pagamentos decorrentes de decisões judiciais.

Nesse sentido, cito as palavras de RAFAEL CARVALHO REZENDE OLIVEIRA, no *Curso de direito administrativo*, 7ª ed. São Paulo: Método, 2019. p 656:

“Na desapropriação por utilidade e por interesse social (art. 5º, XXIV, da CRFB), a indenização deve ser prévia, justa e em dinheiro.

A indenização deve ser integral, englobando os danos emergentes, os lucros cessantes, as despesas processuais, os juros, a correção monetária e os honorários advocatícios.

Em regra, o pagamento deve ser feito em dinheiro, por meio do sistema do precatório (art. 100 da CRFB). As entidades de direito público devem incluir nos seus orçamentos a verba necessária ao pagamento de seus débitos, “oriundos de sentenças transitadas em julgado, constantes de precatórios judiciais apresentados até 1º de julho, fazendo-se o pagamento até o final do exercício seguinte, quando terão seus valores atualizados monetariamente” (art. 100, §5º, da CRFB)”.

RE 922144 / MG

Veja-se, ainda, a doutrina de LUCAS FURTADO, citado pela Procuradoria-Geral da República: *“Não havendo consenso, a sentença judicial que fixe o valor a ser pago pelo poder público deverá indicar o valor em moeda nacional corrente, devendo ser observados, nesta hipótese, os procedimentos para emissão de precatórios, nos termos do art. 100 da Constituição Federal”*. FURTADO, Lucas Rocha. *Curso de direito administrativo*. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 776.” (fl. 7, Doc. 7)

Cito, ainda, os seguintes precedentes desta CORTE, que endossam o precatório como regime de pagamento de indenização decorrente de desapropriação:

“AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. DESAPROPRIAÇÃO. DEPÓSITO PRÉVIO INSUFICIENTE. IMISSÃO NA POSSE. PAGAMENTO DA DIFERENÇA POR MEIO DE PRECATÓRIO. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO”. (RE 739.454 AgR/GO, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Segunda Turma, DJe. 20-11-2013)”

“AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DESAPROPRIAÇÃO. IMISSÃO NA POSSE. DEPÓSITO PRÉVIO. VALOR INSUFICIENTE. DIFERENÇA. PRECATÓRIO. Verificada a insuficiência do depósito prévio na desapropriação por utilidade pública, a diferença do valor depositado para imissão na posse deve ser feito por meio de precatório, na forma do artigo 100 da CB/88. Agravo regimental a que se nega provimento.” (RE 598.678 -AgR, Rel. Min. EROS GRAU, Segunda Turma, 18/12/2009)

“DESAPROPRIAÇÃO - VERBA INDENIZATÓRIA - DECISÃO JUDICIAL. O cumprimento de decisão judicial na qual vencida entidade pública faz-se mediante precatório. Essa forma está compreendida nas exceções versadas na cláusula

RE 922144 / MG

final do inciso XXIV do artigo 5º da Constituição Federal.” (RE 727.761-AgR, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Primeira Turma, DJe de 30/05/2008)

Nesse último precedente, o ilustre Ministro MARCO AURÉLIO deixou expressamente consignado que *“a prévia indenização prevista no referido inciso XXIV diz respeito a desapropriação que não haja desaguado no Judiciário, quando não existe a premissa da expedição do precatório, vale dizer, título executivo judicial a ser observado.”*

No mesmo sentido manifestou-se a Procuradoria-Geral da República em seu parecer, fundamentado na doutrina de JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO, nos seguintes termos (fls. 6/7, Doc. 7):

“Quando o art. 5º, XXIV, da Constituição Federal se dedica a proteger a propriedade privada de ação expropriatória do Estado, consagra o direito fundamental à indenização do particular afetado de forma prévia, justa e em dinheiro.

No campo do respeito ao postulado da precedência do pagamento, sem embargo, não está contida autorização para excepcionar o sistema unitário, exclusivo e impositivo dos precatórios. Compreende-se, por essa via, que o pagamento prévio será aquele que ocorra antes da transferência do domínio do bem desapropriado.

Esse o escólio de José dos Santos Carvalho Filho, para quem:

Indenização prévia significa que deve ser ultimada antes da consumação da transferência do bem. Todavia, o advérbio **antes** tem o sentido de uma verdadeira fração de segundo. Na prática, o pagamento da indenização e a transferência do bem se dão, como vimos, no mesmo momento. Só por mera questão de causa e efeito se pode dizer que aquele se operou **antes** desta. De qualquer forma, deve entender-se o requisito como significando que não se poderá considerar transferida a propriedade antes

RE 922144 / MG

de ser paga a indenização.

[...]

Por fim, a indenização há de ser em dinheiro, ou seja, o expropriante deve pagá-la ou consigná-la judicialmente **em espécie**; isso, é óbvio, para permitir que o expropriando possa, em tese, adquirir bem idêntico ao que constituiu objeto da desapropriação.

[...]

O **quantum** indenizatório normalmente se compõe de duas parcelas: uma, a que já foi objeto de depósito judicial, quando o expropriante foi imitado provisoriamente na posse do bem; outras, a parcela complementar, que corresponde à diferença entre o valor que a sentença fixou, com os devidos acréscimos, e a parcela depositada. A primeira pode ser paga ao expropriado por alvará judicial, mas a segunda o expropriado só poderá receber depois de proposta a ação de execução, na forma do art. 730 do CPC e observado o sistema de precatórios judiciais previsto no art. 100 da CF. É também depositado, aplicando-se aqui as mesmas regras adotadas para o levantamento no caso de imissão provisória na posse, regras que já comentamos anteriormente 6 e 7 (grifos no original).” (Carvalho Filho, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 22ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 808-809.)

Não obstante a orientação já pacificada desta SUPREMA CORTE a respeito da matéria, compactuo com as ponderações do eminente Ministro ROBERTO BARROSO no sentido de que, caso o ente expropriante não esteja em dia com o pagamento dos respectivos precatórios o depósito da diferença apurada entre o valor de depósito inicial e o valor efetivo da indenização final, determinada pelo juízo competente, por meio de precatório, poderia gerar prejuízos ao expropriado e ofensa ao comando constitucional de que a indenização seja prévia e em dinheiro (art. 5º, XXIV, da Constituição Federal).

RE 922144 / MG

Estando o ente federado expropriante em dia com o pagamento de seus precatórios, a aplicação da jurisprudência desta CORTE não ensejaria qualquer prejuízo ao expropriado e respeitaria integralmente a sistemática adotada pela Constituição Federal.

No entanto, diante da mora de diversos entes federados em relação a seus precatórios, que por vezes demoram anos, ou mesmo, décadas, para serem quitados, a exemplo do caso dos autos, obrigar que o expropriado aguarde indefinidamente pelo pagamento de indenização que, pela teleologia da Constituição Federal, deveria ser prévia, implicaria prejuízos tanto para o expropriado quanto para o expropriante.

Ao expropriado porque sofre a perda da posse do seu bem no início do processo, recebendo, a princípio, depósito que não condiz com o correto valor do bem. Some-se a isso o fato de que ação de desapropriação pode ter longa tramitação, em razão da necessidade de realização de perícias e das diversas possibilidades de recursos e impugnações e, para agravar ainda mais a situação do expropriado, após o trânsito em julgado da ação, o efetivo pagamento do *quantum* indenizatório por meio de precatório, não raras as vezes, pode ser indefinidamente postergado pelo ente expropriante.

Também gera prejuízos ao expropriante que, com o decurso do tempo, suporta o crescimento de sua dívida com o acréscimos de juros compensatórios.

Por todo o exposto, reafirmando a jurisprudência do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL a respeito da matéria, e acompanhando os argumentos do eminente Ministro Relator, dou provimento ao recurso extraordinário para determinar que a diferença da indenização seja paga mediante depósito direto pelo ente público.

RE 922144 / MG

Fixo a seguinte tese para o tema 865 da Repercussão Geral, com modulação dos efeitos nos termos propostos pelo Ministro ROBERTO BARROSO:

“A complementação do valor da indenização ao final do processo judicial deverá ser efetuada mediante precatório, nos termos do art. 100 da Constituição Federal, no entanto, excepcionalmente, se o Poder Público não estiver em dia com os precatórios, o pagamento deverá ser feito mediante depósito judicial direto.”

É como voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 922.144

PROCED. : MINAS GERAIS

RELATOR : MIN. ROBERTO BARROSO

RECTE.(S) : ANNA ELISA SURERUS

ADV.(A/S) : LUIS ANTONIO DE AGUIAR BITTENCOURT (59671/MG,
121747/RJ)

ADV.(A/S) : VERA CARMEM DE AVILA DUTRA (23057/MG) E OUTRO(A/S)

RECDO.(A/S) : MUNICÍPIO DE JUIZ DE FORA

ADV.(A/S) : TARSO DUARTE DE TASSIS (84545/MG) E OUTRO(A/S)

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE JUIZ DE FORA

AM. CURIAE. : UNIÃO

PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

Decisão: Após o voto do Ministro Roberto Barroso (Relator), que: a) afirmava, sob o regime da repercussão geral, a seguinte tese (tema 865 da repercussão geral): "No caso de necessidade de complementação da indenização, ao final do processo expropriatório, deverá o pagamento ser feito mediante depósito judicial direto se o Poder Público não estiver em dia com os precatórios"; b) limitava, todavia, a eficácia temporal desta decisão, para que as teses nela estabelecidas sejam aplicadas somente às desapropriações propostas a partir da publicação da ata da sessão deste julgamento, ressalvadas as ações judiciais em curso em que se discuta expressamente a constitucionalidade do pagamento da complementação da indenização por meio de precatório judicial; e c) em virtude da modulação temporal acima fixada, dava provimento ao recurso extraordinário para que a diferença da indenização seja paga mediante depósito direto pelo Município de Juiz de Fora, no que foi acompanhado pelo Ministro Ricardo Lewandowski; do voto do Ministro Gilmar Mendes, que negava provimento ao recurso extraordinário e propunha a seguinte tese de repercussão geral: O pagamento da complementação do depósito prévio ou do valor indenizatório fixado em ação de desapropriação ocorrerá por meio de precatório, salvo nos casos de desapropriação por descumprimento da função social (que será pago por meio de títulos da dívida pública ou agrária, a depender de o imóvel ser urbano ou rural), no que foi acompanhado pelos Ministros Dias Toffoli e Nunes Marques; e do voto do Ministro Edson Fachin, que dava provimento ao recurso extraordinário, propunha a fixação da seguinte tese: "No caso de necessidade de complementação da indenização, ao final do processo expropriatório, deverá o pagamento ser feito mediante depósito judicial, que é compatível com a Constituição, sem submissão ao regime de precatório, previsto no art. 100, CRFB", e modulava os efeitos, para que a tese seja aplicada "somente às desapropriações propostas a partir da publicação da ata da sessão deste julgamento, ressalvadas as

ações judiciais em curso em que se discuta expressamente a constitucionalidade do pagamento da complementação da indenização por meio de precatório judicial", no que foi acompanhado pelas Ministras Cármen Lúcia e Rosa Weber, pediu vista dos autos o Ministro Alexandre de Moraes. Plenário, Sessão Virtual de 3.12.2021 a 13.12.2021.

Decisão: Após o voto-vista do Ministro Alexandre de Moraes, que acompanhava o voto do Ministro Roberto Barroso (Relator) no sentido de dar provimento ao recurso extraordinário para determinar que a diferença da indenização seja paga mediante depósito direto pelo ente público, com modulação dos efeitos nos termos propostos pelo Ministro Relator, e propunha a fixação da seguinte tese de repercussão geral (tema 865): "A complementação do valor da indenização ao final do processo judicial deverá ser efetuada mediante precatório, nos termos do art. 100 da Constituição Federal, no entanto, excepcionalmente, se o Poder Público não estiver em dia com os precatórios, o pagamento deverá ser feito mediante depósito judicial direto"; e do voto do Ministro Luiz Fux (Presidente), que acompanhava o voto do Ministro Edson Fachin, pediu vista dos autos o Ministro André Mendonça. Plenário, Sessão Virtual de 11.2.2022 a 18.2.2022.

Composição: Ministros Luiz Fux (Presidente), Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Nunes Marques e André Mendonça.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário

21/06/2022

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 922.144 MINAS GERAIS

VOTO-VISTA

RECURSO EXTRAORDINÁRIO.
REPERCUSSÃO GERAL. DIREITO
ADMINISTRATIVO E FINANCEIRO.
REGIME DE PRECATÓRIOS.
DESAPROPRIAÇÃO. JUSTA E PRÉVIA
INDENIZAÇÃO EM DINHEIRO.

1. Sob as luzes dos postulados hermenêuticos da conformidade constitucional e da unidade da Constituição, são compatíveis a garantia fundamental da justa e prévia indenização em dinheiro, na forma da lei, do particular expropriado e o regime executório em face da Fazenda Pública por meio de requisitórios.

2. Por se tratar de débito pecuniário imputado à Fazenda Pública por sentença judicial, a diferença apurada entre o valor de depósito inicial e o valor efetivo da indenização final de uma desapropriação deve ser satisfeita pelo regime constitucional dos precatórios.

3. Recurso extraordinário a que se nega provimento.

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA:

1. Trata-se de recurso extraordinário interposto por Anna Elisa

RE 922144 / MG

Surerus em face de acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, cuja ementa transcrevo:

“Administrativo. Desapropriação por utilidade pública. Avaliação dos imóveis. Laudo pericial fundamentado. Justa indenização. Correção monetária. Honorários advocatícios. Mantém-se o quantum da indenização fixado na sentença proferida em desapropriação por utilidade pública, com base em fundamentado laudo pericial de apuração dos valores dos imóveis, quando cumpridas as regras do Decreto-Lei nº 3.365/41. O valor da indenização deve ser corrigido monetariamente a partir da data do laudo pericial de avaliação dos bens. Os honorários advocatícios são devidos em percentual não superior a 5% sobre a diferença entre o valor ofertado e o valor fixado a título de indenização, nos termos do art. 27, § 1º, do Decreto-Lei nº 3.365/41. Primeiro recurso provido em parte e segundo e terceiro recursos prejudicados.”

2. Acompanho o bem lançado relatório proferido pelo e. Ministro Relator **ROBERTO BARROSO**, com as complementações constatadas nos votos divergentes e no voto-vista anterior.

3. Conforme posto por Sua Excelência, a presente controvérsia constitucional *“consiste em saber se a diferença apurada entre o valor de depósito inicial e o valor efetivo da indenização final, determinada pelo juízo competente, deve ser paga mediante depósito judicial ou pela via do precatório, nos termos do art. 100 da Constituição.”*

4. No âmbito do voto condutor, o e. Ministro Relator propôs a seguinte ementa à sua manifestação:

“Direito constitucional e administrativo. Recurso extraordinário. Repercussão geral. Compatibilidade do regime de precatórios com a garantia de justa e prévia indenização em dinheiro na desapropriação. 1. Recurso extraordinário em que

RE 922144 / MG

se discute se a diferença apurada entre o valor de depósito inicial e o valor efetivo da indenização final, determinada pelo juízo competente, deve ser paga mediante depósito judicial ou pela via do precatório, nos termos do art. 100 da Constituição. 2. A jurisprudência tradicional desta Corte firmou-se no sentido de que a indenização na desapropriação deve ser prévia à transmissão formal da propriedade ao Poder Público, que somente ocorre após o término do processo e a quitação do precatório. Em abstrato, esse entendimento não parece violar o comando constitucional de indenização prévia e justa do art. 5º, XXIV. 3. Entretanto, se o ente expropriante não estiver em dia com o pagamento dos precatórios, esse entendimento não deve prevalecer. O Estado tem o dever de ser correto com seus cidadãos. A indenização da desapropriação não pode ser transformada em um calote disfarçado ou no reconhecimento vazio de uma dívida, sob pena de se frustrar o comando constitucional do art. 5º, XXIV. O atraso indefinido no pagamento dos precatórios desnatura a natureza prévia da indenização e esvazia o conteúdo do direito de propriedade. Portanto, se o Poder Público não estiver em dia com os precatórios, deverá pagar a indenização mediante depósito judicial direto. 4. Recurso Extraordinário a que se nega provimento, com modulação temporal dos efeitos e a fixação da seguinte tese: **No caso de necessidade de complementação da indenização, ao final do processo expropriatório, deverá o pagamento ser feito mediante depósito judicial direto se o Poder Público não estiver em dia com os precatórios.**” (grifei)

5. Nessa toada, acompanharam o Relator os e. Ministros **RICARDO LEWANDOWSKI** e **ALEXANDRE DE MORAES**, este após pedido de vista dos autos.

6. Posteriormente, o e. Ministro **GILMAR MENDES** apresentou divergência ao voto do e. Ministro **ROBERTO BARROSO** quanto à fundamentação e à tese de julgamento proposta, a despeito de acompanhá-lo no desprovimento do recurso extraordinário. Nessa

RE 922144 / MG

oportunidade, reconheceu-se que afronta a Constituição da República a pretensão pertinente ao cumprimento imediato de dívida vencida reconhecida judicialmente por via de depósito judicial, ainda que a título de complementação do depósito prévio. Afinal, propôs, alternativamente, a seguinte tese de julgamento:

“O Pagamento da complementação do depósito prévio ou do valor indenizatório fixado em ação de desapropriação ocorrerá por meio de precatório, salvo nos casos de desapropriação por descumprimento da função social (que será pago por meio de títulos da dívida pública ou agrária, a depender de o imóvel ser urbano ou rural).”

7. Registro que acompanharam o voto do Ministro decano os e. Ministros **DIAS TOFFOLI** e **NUNES MARQUES**.

8. Por sua vez, o e. Ministro **EDSON FACHIN** abriu nova divergência, ao votar pelo provimento do presente recurso extraordinário, com a fixação da seguinte tese de julgamento:

“No caso de necessidade de complementação da indenização, ao final do processo expropriatório, deverá o pagamento ser feito mediante depósito judicial, que é compatível com a Constituição, sem submissão ao regime de precatório, previsto no art. 100, CRFB.”

9. Após realizar profícuo histórico sobre a normatização constitucional do instituto da desapropriação, considera, Sua Excelência, que a melhor interpretação à situação controvertida é aquela que garante ser o depósito judicial realizado na imissão na posse de bem, em processo de desapropriação, aquele baseado no valor real de mercado do imóvel. Assim, concluiu que *“o pagamento na via do precatório, portanto, não é consentâneo com a garantia do direito fundamental à propriedade e à justa indenização em dinheiro, garantia prevista na Constituição.”* Reputou, ainda, que *“o gravame para o particular, sem dúvida, é desproporcional, na medida em*

RE 922144 / MG

que se vê privado da propriedade e também da possibilidade de compensação prévia."

10. Comungaram do entendimento externado pelo e. Ministro **EDSON FACHIN** as e. Ministras **CÁRMEN LÚCIA** e **ROSA WEBER** e o e. Ministro Presidente **LUIZ FUX**.

11. Restando unicamente o meu voto a ser proferido, decidi formular pedido vista dos autos, sobretudo para que no âmbito do Plenário físico possamos deliberar adequadamente sobre o resultado proposto e a tese de julgamento que exprima com fidelidade a posição majoritária formada no Tribunal.

12. Passo a proferir o meu voto.

13. Após detida análise do feito e da relevante controvérsia constitucional subjacente a este tema da repercussão geral, com incontáveis impactos nas contas públicas de múltiplos entes federados, nos direitos já reconhecidos em favor dos cidadãos e nos expedientes administrativos voltados à desapropriação de propriedades particulares pelo Poder Público, **adianto, de pronto, que irei acompanhar a posição inicialmente elaborada pelo e. Ministro GILMAR MENDES, decano deste Supremo Tribunal Federal, inclusive quanto à tese de julgamento proposta.**

14. Inicialmente, abordo as objeções trazidas ao debate pelo e. Ministro **EDSON FACHIN**. Não partilho da compreensão de Sua Excelência no sentido de que exigir o pagamento de dívida judicial vencida por meio de requisitórios, ainda que a título de complementação de depósito judicial feito na imissão provisória na posse no bojo de desapropriação, revela-se mero "entrave burocrático."

15. A esse respeito, considero que a hierarquização *a priori*,

RE 922144 / MG

indiretamente derivada da posição divergente, entre o direito à propriedade e o regime constitucional dos precatórios não encontra guarida na jurisprudência desta Suprema Corte, além de desconsiderar, com a devida vênia, os postulados interpretativos da conformidade funcional e da unidade da Constituição, depreendidos da contemporânea hermenêutica constitucional. Na verdade, é consabido por todos que o processo macropolítico levado a efeito na Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988 notabilizou-se na experiência brasileira pela ausência de uma força política hegemônica, ou seja, capaz de preponderar no Poder Constituinte originário e, por consequência, elaborar o texto constitucional à sua imagem e semelhança. Assim, os diversos atores sociais à época foram responsáveis por incluir na Carta Constitucional dispositivos, por vezes, potencialmente contraditórios, informados por mundividências bastante díspares. Logo, em minha visão, esse complexo atributo de nosso pacto constitucional exige do juiz uma especial tarefa de compatibilizar em um todo orgânico e sistemático essas normas produzidas por juízos de valor diferenciado nas múltiplas instâncias decisórias da ANC 1987-1988.

16. Nesse sentido, recolho das lições doutrinárias de Oscar Vilhena e Ana Laura Barbosa o conceito de compromisso maximizador, o qual adoto explicitamente como horizonte de pré-compreensão do esforço hermenêutico por mim desenvolvido neste voto-vista:

“A Constituição é uma norma superior voltada a habilitar a competição política, regular o exercício do poder e a alternância nele, assim como assegurar o Estado de direito e os princípios básicos de justiça que regulam as relações entre as pessoas e entre elas e o Estado. Sua principal função é contribuir para que a sociedade coordene democraticamente seus conflitos.

A atual Constituição brasileira resultou do mais amplo e democrático pacto firmado na história do país entre os múltiplos atores políticos e institucionais, setores e classes

RE 922144 / MG

sociais. A reconstitucionalização brasileira não decorreu de uma ruptura com o antigo regime, mas foi parte essencial do processo de transição a que deu forma jurídica.

Participaram do momento constituinte tanto as diversas forças democratizantes como aquelas que apoiaram e se beneficiaram do regime autoritário. Isso explica sua natureza compromissária. A elaboração da Carta Magna deu-se num contexto de forte desconfiança, fragmentação política e ausência de uma visão hegemônica sobre o país. Esse ambiente explica por que, de modo geral, os diversos atores buscaram maximizar interesses, prerrogativas e aspirações próprios, entrincheirando-os no corpo constitucional. O resultado dessa estratégia foi uma Constituição ampla, detalhista, ambiciosa e, em muitos aspectos, contraditória. Daí a ideia de um compromisso maximizador.

Por um lado, surgiu uma Constituição com ímpeto transformador, que incluía uma generosa carta de direitos, voltada a enfrentar tanto o passado imediato do autoritarismo quanto um legado mais profundo de desigualdade, pobreza e subdesenvolvimento. A desconfiança no legislador, assim como no Executivo, levou à ampla inserção de políticas públicas no texto constitucional visando a ampliar o acesso à educação, à saúde e à assistência social, além de assegurar atenção especial a grupos vulneráveis.

Por outro lado, o texto apresenta uma série de cláusulas regressivas, baseadas na forte cultura corporativista e patrimonialista do país e voltadas a concentrar renda e poder por intermédio de uma série de privilégios e interesses de estamentos burocráticos e de setores econômicos.

Em termos políticos, a estratégia foi a dispersão do poder. Além de um complexo regime federativo, adotou-se um modelo presidencialista que, para funcionar, depende de uma ampla, custosa e eventualmente heterogênea coalizão parlamentar. A adoção do voto proporcional com lista aberta, em grandes distritos eleitorais, levou a uma previsível hiperfragmentação partidária e à ampliação dos custos

RE 922144 / MG

eleitorais, além de uma crescente heterogeneidade nas coalizões governamentais.” (VIEIRA, Oscar Vilhena; BARBOSA, Ana Laura Pereira. Do compromisso maximizador à resiliência constitucional. *Novos Estudos Cebrap*, v. 37, n. 3, p. 375-393, set./dez. 2018, p. 376)

17. No repertório jurisprudencial desta Corte, prepondera uma abordagem funcionalista das requisições judiciais em face da Fazenda Pública. De acordo com o e. Ministro **CELSO DE MELLO** no RE nº 132.031/SP, de sua relatoria, Primeira Turma, DJ 19/04/1996, expedição de precatório tem por finalidade “(a) assegurar a igualdade entre os credores e proclamar a inafastabilidade do dever estatal de solver os débitos judicialmente reconhecidos (RTJ 108/463), (b) impedir favorecimentos pessoais indevidos e (c) frustrar tratamentos discriminatórios, evitando injustas perseguições ditadas por razões de caráter político-administrativo.” No âmbito da ADI nº 47/SP, Rel. Min. **OCTÁVIO GALLOTTI**, Tribunal Pleno, Diário da Justiça de 13/06/1997, o Ministro Relator identificou dois objetivos pertinentes a essa sistemática executória: “um deles é a boa ordem da elaboração e da execução orçamentárias; outro é o respeito da igualdade entre os credores.” Na mesma oportunidade, o e. Ministro **PAULO BROSSARD** acrescentou também que “diante dessas inevitáveis contingências, da circunstância de não serem penhoráveis os bens públicos, o sistema de precatórios funciona como garantia recíproca tanto do Estado como do particular.” Portanto, renovando as mais respeitadas vênias aos entendimentos contrários, não se cuida no esforço de compatibilização do regime dos precatórios e do direito à prévia e justa indenização em dinheiro no âmbito da desapropriação em propriedade particular de um óbice burocrático ou de formalismo inapto a arrostar alguma garantia fundamental do indivíduo.

18. Não se desconhece alguns precedentes nos quais este Plenário afastou a sistemática dos precatórios, quando não se fizessem presentes as preocupações de teleologia inerentes ao instituto em tela, como se deu nos Temas RG nº 45 (RE nº 573.872-RG/RS, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, j. 24/05/2017, p. 11/09/2017), nº 394 (RE nº 553.710-RG/DF,

RE 922144 / MG

Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, j. 17/11/2016 e 23/11/2016, p. 31/08/201) e nº 877 (RE nº 938.837-RG/SP, Rel. Min. Edson Fachin, Red. do Acórdão Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, j. 19/04/2017, p. 25/09/2017), todos da repercussão geral, cujas teses de julgamento reproduzo, respectivamente:

“A execução provisória de obrigação de fazer em face da Fazenda Pública não atrai o regime constitucional dos precatórios.

I - Reconhecido o direito à anistia política, a falta de cumprimento de requisição ou determinação de providências por parte da União, por intermédio do órgão competente, no prazo previsto nos arts. 12, § 4º, e 18, caput e parágrafo único, da Lei nº 10.599/02, caracteriza ilegalidade e violação de direito líquido e certo; II - Havendo rubricas no orçamento destinadas ao pagamento das indenizações devidas aos anistiados políticos e não demonstrada a ausência de disponibilidade de caixa, a União há de promover o pagamento do valor ao anistiado no prazo de 60 dias; III - Na ausência ou na insuficiência de disponibilidade orçamentária no exercício em curso, cumpre à União promover sua previsão no projeto de lei orçamentária imediatamente seguinte.

Os pagamentos devidos, em razão de pronunciamento judicial, pelos Conselhos de Fiscalização não se submetem ao regime de precatórios.”

19. Porém, na presente hipótese, trata-se exatamente de (i) débito expresso em pecúnia (obrigação de dar dinheiro), (ii) imputado à Fazenda Pública e (iii) reconhecido judicialmente. Não versamos, portanto, (a) da parte reconhecida administrativamente, que é justamente o montante a ser necessariamente depositado em juízo na imissão provisória na posse, (b) de obrigação de fazer imputada ao Estado ou (c) de ente que não seja perfeitamente equiparável à Fazenda Pública. No

RE 922144 / MG

caso de complemento do valor da desapropriação, há efetivamente uma lide, tendo em vista os interesses da Fazenda Pública de adquirir a propriedade privada pelo preço arbitrado e do particular em receber maior valor pelo seu bem imóvel. Reclama a hipótese, necessariamente, a participação do Estado-Juiz para solver o conflito e estabilizar as relações sociais em questão. Para isso existe um procedimento especial de natureza jurisdicional regido pela legislação administrativo-processual esparsa.

20. Decerto, existe o risco concreto da potencial injustiça vislumbrada pelo e. Ministro Relator **ROBERTO BARROSO**, nos seguintes termos:

“12. A lógica que tem prevalecido até aqui em matéria de desapropriação, como visto, é a da distinção rígida entre posse e propriedade. Nessa linha, a imissão provisória somente privaria o titular do bem de sua posse, mas a perda da propriedade apenas se daria ao final do processo. Com esse fundamento se tem considerado prévia e justa a indenização paga ao final da ação de desapropriação, admitindo-se, como regra, que o depósito inicial não corresponda, sequer proximamente, ao valor do imóvel, isto é, à perda patrimonial sofrida. Com base na jurisprudência atual, o Poder Público obtém a imissão na posse com base em avaliação administrativa unilateral, não submetida a qualquer controle por parte do Poder Judiciário e do expropriado. E paga a maior parte do valor da indenização por precatório judicial, possivelmente décadas depois da perda da posse pelo particular.

13. Tal situação produz profunda injustiça e permite, no mais das vezes, que o Estado se locuplete à custa do direito do cidadão. Não é difícil demonstrar o argumento.

14. Do ponto de vista prático, a partir do momento em que o Poder Público se imite na posse, o conteúdo econômico da propriedade se esvazia na sua essência. É a partir desse momento que o proprietário verdadeiramente experimenta a

RE 922144 / MG

sua perda. Ainda que se diga que o bem possa ser alienado durante o processo, essa não é uma possibilidade real na generalidade dos casos. No máximo, o que se pode fazer é ceder o direito de receber, não se sabe quando, uma indenização estatal, também de valor incerto.”

21. A meu ver, considero que a fonte da injustiça narrada não se encontra no regime constitucional dos precatórios, dado que houve uma opção do Poder Constituinte por instituí-lo na Constituição da República de 1988, mas, sim, na metodologia de cálculo da quantia arbitrada para fins de imissão provisória na posse. Reconhecida como recepcionada na vigente ordem constitucional pelo enunciado nº 652 da Súmula do STF, rememoro o que consta no art. 15 do Decreto-Lei nº 3.365, de 1941:

“Art. 15. Se o expropriante alegar urgência e depositar quantia arbitrada de conformidade com o art. 685 do Código de Processo Civil, o juiz mandará imití-lo provisoriamente na posse dos bens

§ 1º A imissão provisória poderá ser feita, independente da citação do réu, mediante o depósito: (Incluído pela Lei nº 2.786, de 1956)

a) do preço oferecido, se êste fôr superior a 20 (vinte) vezes o valor locativo, caso o imóvel esteja sujeito ao impôsto predial; (Incluída pela Lei nº 2.786, de 1956)

b) da quantia correspondente a 20 (vinte) vezes o valor locativo, estando o imóvel sujeito ao impôsto predial e sendo menor o preço oferecido; (Incluída pela Lei nº 2.786, de 1956)

c) do valor cadastral do imóvel, para fins de lançamento do impôsto territorial, urbano ou rural, caso o referido valor tenha sido atualizado no ano fiscal imediatamente anterior; (Incluída pela Lei nº 2.786, de 1956)

d) não tendo havido a atualização a que se refere o inciso c, o juiz fixará independente de avaliação, a importância do depósito, tendo em vista a época em que houver sido fixado originamente o valor cadastral e a valorização ou desvalorização posterior do imóvel. (Incluída pela Lei nº 2.786,

RE 922144 / MG

de 1956)

§ 2º A alegação de urgência, que não poderá ser renovada, obrigará o expropriante a requerer a imissão provisória dentro do prazo improrrogável de 120 (cento e vinte) dias.”

22. Logo, revela-se simplista fazer uma comparação entre de um lado os valores da locação e venal do imóvel e, de outro, o *quantum* realisticamente fixado em termos de mercado. Por meio de simples remissão à experiência comum (art. 375, CPC), sabe-se que o aluguel de um bem imóvel urbano não ultrapassa 1% de seu valor de mercado, tornando-se muito improvável a aplicação da alínea “b” do § 1º do dispositivo mencionado. Por sua vez, para a incidência das alíneas “c” e “d” do mesmo parágrafo, deve-se considerar o que previsto na Lei nº 9.393, de 1996, relativamente ao ITR, de competência tributária privativa da União, especialmente em seus arts. 10 e 11. No primeiro, consta que *“a apuração e o pagamento do ITR serão efetuados pelo contribuinte, independentemente de prévio procedimento da administração tributária, nos prazos e condições estabelecidos pela Secretaria da Receita Federal, sujeitando-se a homologação posterior,”* ao passo que no segundo temos que *“o valor do imposto será apurado aplicando-se sobre o Valor da Terra Nua Tributável - VTNT a alíquota correspondente, prevista no Anexo desta Lei, considerados a área total do imóvel e o Grau de Utilização – GU.”* Portanto, parece-nos que a principal origem das injustiças do modelo refere-se ao trabalho insatisfatório da Advocacia pública e do magistrado encarregado do caso, quando avaliam o *“preço oferecido”*.

23. Por fim, a garantia fundamental da justa e prévia indenização em dinheiro presente no art. 5º, XXIV, da Constituição da República, está submetida, em termos de restrição aos direitos fundamentais, a uma reserva de lei. Assim, a regência legal é exatamente a que indica a perda da propriedade somente ao final da ação de desapropriação, o que somente ocorre com o adimplemento do precatório. **Então, não tenho maiores dúvidas em me filiar à remansosa jurisprudência deste STF no sentido de que há compatibilidade entre os dois institutos.** Nesse

RE 922144 / MG

sentido, os votos que me precederam já trouxeram aquela à exaustão, v.g. RE nº 247.866/CE, Rel. Min. **ILMAR GALVÃO**, Tribunal Pleno, DJ 24.11.2000, e RE nº 184.069, Rel. Min. **NÉRI DA SILVEIRA**, Segunda Turma, DJ 08.03.2002.

24. Ultrapassadas as razões que me levam a discordar da corrente que compreende pelo provimento do recurso extraordinário, passo a tecer considerações que me levam ao distanciamento do condicionante pretendido pelo Ministro Relator. De forma direta, não comungo da solução externada por Sua Excelência no sentido de separar, por força e obra de interpretação judicial, os regimes de execução segundo o critério da conformidade do ente expropriante com o regime ordinário de pagamento de precatórios colocado no art. 100 da Constituição da República. A despeito de ser instigante e criativa, entendo que a jurisdição constitucional terminaria por substituir-se indevidamente ao Poder Constituinte Reformador. Isso porque este já decidiu sobre os efeitos jurídicos decorrentes da inobservância temporal da mencionada norma constitucional, quando erigiu no ADCT, por sucessivas vezes, os regimes especiais de pagamento de requisitórios voltado às unidades federadas inadimplentes. Atualmente, esses estão disciplinados pelas Emendas Constitucionais nº 94, de 2016 e nº 99, de 2017, em relação aos Estados, Distrito Federal e Municípios, e pelas ECs nº 113, de 2021, e nº 114, de 2021. Porém, desde a EC nº 30, de 2000, a inadimplência recebera tratamento específico por parte do Congresso Nacional no exercício do Poder Constituinte Derivado. Transcrevo os dispositivos que importam:

“ADCT

Art. 78. Ressalvados os créditos definidos em lei como de pequeno valor, os de natureza alimentícia, os de que trata o art. 33 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e suas complementações e os que já tiverem os seus respectivos recursos liberados ou depositados em juízo, os precatórios pendentes na data de promulgação desta Emenda e os que decorram de ações iniciais ajuizadas até 31 de dezembro de

RE 922144 / MG

1999 serão liquidados pelo seu valor real, em moeda corrente, acrescido de juros legais, em prestações anuais, iguais e sucessivas, no prazo máximo de dez anos, permitida a cessão dos créditos.

§ 3º O prazo referido no *caput* deste artigo fica reduzido para dois anos, nos casos de precatórios judiciais originários de desapropriação de imóvel residencial do credor, desde que comprovadamente único à época da imissão na posse.

Art. 103. Enquanto os Estados, o Distrito Federal e os Municípios estiverem efetuando o pagamento da parcela mensal devida como previsto no *caput* do art. 101 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, nem eles, nem as respectivas autarquias, fundações e empresas estatais dependentes poderão sofrer sequestro de valores, exceto no caso de não liberação tempestiva dos recursos.

Parágrafo único. Na vigência do regime especial previsto no art. 101 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, ficam vedadas desapropriações pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, cujos estoques de precatórios ainda pendentes de pagamento, incluídos os precatórios a pagar de suas entidades da administração indireta, sejam superiores a 70% (setenta por cento) das respectivas receitas correntes líquidas, excetuadas as desapropriações para fins de necessidade pública nas áreas de saúde, educação, segurança pública, transporte público, saneamento básico e habitação de interesse social."

25. Nesse sentido, o Poder Reformador expressamente decidiu que o ônus de valer-se dos regimes especiais de pagamento de precatórios no que toca à intervenção do Estado na propriedade era reduzir-se o prazo da moratória para dois anos, conforme a Emenda Constitucional nº 30, de 2000, e atualmente é remanescer vedada essa faculdade estatal, excetuadas as desapropriações para fins de necessidade pública em áreas sociais específicas. Independentemente de termos um juízo axiológico individual no que consiste ao mérito ou demérito da ponderação

RE 922144 / MG

realizada pelo Congresso Nacional, ao reformar formalmente a Constituição da República, fato é que essa foi feita. Assim, sob minha perspectiva, caberia a este Supremo Tribunal Federal adotar uma postura de autocontenção na hipótese, justamente por inexistir qualquer amparo constitucional ou legal para a solução ora comentada, isto é, exigir-se o pagamento do complemento da desapropriação por depósito judicial, e não por precatório.

26. Em suma, considero mais consentânea ao texto constitucional a fundamentação e a tese de julgamento exposta pelo e. Ministro GILMAR MENDES em seu douto voto. Assim, eu a elas adiro integralmente.

27. Com essa posição, recoloco o tema da proclamação do resultado à Presidência desta Corte e a oportunidade de consensualizar uma tese de julgamento que contemple a corrente majoritária formada no Colegiado. Correntemente, caso não haja qualquer retificação de voto, acompanharam o e. Ministro Relator ROBERTO BARROSO no desprovimento do recurso extraordinário os e. Ministros RICARDO LEWANDOWSKI, ALEXANDRE DE MORAES, GILMAR MENDES, DIAS TOFFOLI, NUNES MARQUES e este Ministro Vistor, restando vencidos no sentido do provimento recursal os e. Ministros EDSON FACHIN, CÁRMEN LÚCIA, ROSA WEBER e LUIZ FUX. Na corrente majoritária, os últimos quatro Ministros citados entenderam que a diferença apurada entre o valor de depósito inicial e o valor efetivo da indenização final em uma desapropriação deve ser paga sempre pela via do precatório. Por seu turno, o e. Relator ladeado por mais dois Ministros entenderam que isso somente deve ocorrer caso o ente expropriante esteja em dia com o pagamento de seus requisitórios.

28. Pelo exposto, voto pelo não provimento do presente recurso extraordinário, nos termos da corrente inaugurada pelo e. Ministro GILMAR MENDES, inclusive no tocante à tese de julgamento a ser fixada.

RE 922144 / MG

É como voto.

Ministro ANDRÉ MENDONÇA

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 922.144

PROCED. : MINAS GERAIS

RELATOR : MIN. ROBERTO BARROSO

RECTE.(S) : ANNA ELISA SURERUS

ADV.(A/S) : LUIS ANTONIO DE AGUIAR BITTENCOURT (59671/MG,
121747/RJ)

ADV.(A/S) : VERA CARMEM DE AVILA DUTRA (23057/MG) E OUTRO(A/S)

RECDO.(A/S) : MUNICÍPIO DE JUIZ DE FORA

ADV.(A/S) : TARSO DUARTE DE TASSIS (84545/MG) E OUTRO(A/S)

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE JUIZ DE FORA

AM. CURIAE. : UNIÃO

PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

Decisão: Após o voto do Ministro Roberto Barroso (Relator), que: a) afirmava, sob o regime da repercussão geral, a seguinte tese (tema 865 da repercussão geral): "No caso de necessidade de complementação da indenização, ao final do processo expropriatório, deverá o pagamento ser feito mediante depósito judicial direto se o Poder Público não estiver em dia com os precatórios"; b) limitava, todavia, a eficácia temporal desta decisão, para que as teses nela estabelecidas sejam aplicadas somente às desapropriações propostas a partir da publicação da ata da sessão deste julgamento, ressalvadas as ações judiciais em curso em que se discuta expressamente a constitucionalidade do pagamento da complementação da indenização por meio de precatório judicial; e c) em virtude da modulação temporal acima fixada, dava provimento ao recurso extraordinário para que a diferença da indenização seja paga mediante depósito direto pelo Município de Juiz de Fora, no que foi acompanhado pelo Ministro Ricardo Lewandowski; do voto do Ministro Gilmar Mendes, que negava provimento ao recurso extraordinário e propunha a seguinte tese de repercussão geral: O pagamento da complementação do depósito prévio ou do valor indenizatório fixado em ação de desapropriação ocorrerá por meio de precatório, salvo nos casos de desapropriação por descumprimento da função social (que será pago por meio de títulos da dívida pública ou agrária, a depender de o imóvel ser urbano ou rural), no que foi acompanhado pelos Ministros Dias Toffoli e Nunes Marques; e do voto do Ministro Edson Fachin, que dava provimento ao recurso extraordinário, propunha a fixação da seguinte tese: "No caso de necessidade de complementação da indenização, ao final do processo expropriatório, deverá o pagamento ser feito mediante depósito judicial, que é compatível com a Constituição, sem submissão ao regime de precatório, previsto no art. 100, CRFB", e modulava os efeitos, para que a tese seja aplicada "somente às desapropriações propostas a partir da publicação da ata da sessão deste julgamento, ressalvadas as

ações judiciais em curso em que se discuta expressamente a constitucionalidade do pagamento da complementação da indenização por meio de precatório judicial", no que foi acompanhado pelas Ministras Cármen Lúcia e Rosa Weber, pediu vista dos autos o Ministro Alexandre de Moraes. Plenário, Sessão Virtual de 3.12.2021 a 13.12.2021.

Decisão: Após o voto-vista do Ministro Alexandre de Moraes, que acompanhava o voto do Ministro Roberto Barroso (Relator) no sentido de dar provimento ao recurso extraordinário para determinar que a diferença da indenização seja paga mediante depósito direto pelo ente público, com modulação dos efeitos nos termos propostos pelo Ministro Relator, e propunha a fixação da seguinte tese de repercussão geral (tema 865): "A complementação do valor da indenização ao final do processo judicial deverá ser efetuada mediante precatório, nos termos do art. 100 da Constituição Federal, no entanto, excepcionalmente, se o Poder Público não estiver em dia com os precatórios, o pagamento deverá ser feito mediante depósito judicial direto"; e do voto do Ministro Luiz Fux (Presidente), que acompanhava o voto do Ministro Edson Fachin, pediu vista dos autos o Ministro André Mendonça. Plenário, Sessão Virtual de 11.2.2022 a 18.2.2022.

Decisão: Em continuidade de julgamento, após o voto-vista do Ministro André Mendonça, que negava provimento ao recurso extraordinário, nos termos da corrente inaugurada pelo Ministro Gilmar Mendes, inclusive no tocante à tese de julgamento a ser fixada, o julgamento foi suspenso para proclamação do resultado em sessão presencial. Plenário, Sessão Virtual de 10.6.2022 a 20.6.2022.

Composição: Ministros Luiz Fux (Presidente), Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Nunes Marques e André Mendonça.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário

19/10/2023

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 922.144 MINAS GERAIS

PROPOSTA

(TESE)

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE E RELATOR) - Nós estamos aqui, prezados Ministros, em uma situação em que temos três posições que foram objeto de manifestação.

Saúdo a presença do Ministro Dias Toffoli. Muito bom ter a sua chegada nesta hora!

Então, aqui, a questão, originariamente, era um caso do Município de Juiz de Fora. É uma discussão sobre como deve ser feito o pagamento do saldo devido numa indenização por desapropriação. Como todos sabem, o poder público faz um depósito inicial, e, com frequência, a parte não está satisfeita com o valor ofertado, instaura-se uma fase de perícia e fixa-se então o valor a ser pago pela expropriação daquele bem. Geralmente, há uma diferença a ser paga ao expropriado.

Nós estamos aqui discutindo como deve ser paga essa diferença. O Ministro Gilmar Mendes tem uma posição em um extremo, digamos assim, a de que deva ser pago por precatório em qualquer caso. É a posição liderada por ele. A outra posição, no outro extremo, liderada pelo Ministro Luiz Edson Fachin, é de que não deve ser precatório em nenhum caso, mas pagamento direto ou depósito judicial. E temos a minha posição, que era intermediária, de que, se o município ou o ente público estiver em dia com os precatórios, pode ser por precatório. Se não estiver em dia, como infelizmente é o caso de boa parte dos entes públicos, tem que ser feito mediante pagamento em depósito judicial. Eu penso, mas vou submeter aos eminentes Colegas, que essa seja a posição média.

Então, passo a ler agora cada uma das três posições.

A posição do Ministro Gilmar Mendes:

O pagamento em dinheiro da complementação do depósito prévio ou do valor indenizatório fixado em ação de desapropriação ocorrerá por meio de precatório, salvo nos casos em que a lei prevê expressamente que

RE 922144 / MG

o pagamento deva ocorrer por meio de título da dívida.

Portanto, Sua Excelência o Ministro Gilmar entende que sempre deve ser por precatório.

A segunda posição é a do Ministro Edson Fachin com a seguinte tese:

No caso de necessidade de complementação da indenização, ao final do processo expropriatório, deverá o pagamento ser feito mediante depósito judicial, que é compatível com a Constituição, sem submissão ao regime de precatório previsto no art. 100, CRFB.

De modo que a posição do Ministro Fachin é que, na desapropriação, sempre o pagamento deve ser feito de maneira direta ou por depósito judicial.

Por fim, a minha posição é a seguinte:

No caso de necessidade de complementação da indenização, ao final do processo expropriatório, deverá o pagamento ser feito mediante depósito judicial direto se o poder público não estiver em dia com os precatórios.

Essas são as três posições que nós temos postas na mesa. Eu, encaminhando à votação, acredito que a última posição seja o voto médio, mas passo a ouvir os eminentes Colegas.

19/10/2023

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 922.144 MINAS GERAIS

VOTO
(S/ PROPOSTA)

O SENHOR MINISTRO CRISTIANO ZANIN - Senhor Presidente, cumprimento Vossa Excelência, cumprimento a Ministra Cármen Lúcia, os Colegas aqui presentes, a Doutora Ana, os Senhores Advogados, as Senhoras Advogadas, os Senhores Estudantes e todos que nos assistem.

Senhor Presidente, na minha visão, essa posição do voto médio defendido por Vossa Excelência me parece a mais adequada para essa situação. Então, eu vou acompanhar a posição de Vossa Excelência no sentido de ficar com o voto médio em relação ao que foi colocado, pedindo vênias às demais posições.

19/10/2023

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 922.144 MINAS GERAIS

VOTO S/ PROPOSTA

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA:

1. Senhor Presidente, minha saudação também aos eminentes Pares, à eminente Ministra Cármen Lúcia, ao Ministro Dias Toffoli, ao Ministro Luiz Fux, ao Ministro Cristiano Zanin, ao Ministro Edson Fachin, que nos acompanha, e à eminente Subprocuradora-Geral da República, aos Senhores Advogados, aos Servidores.

2. Senhor Presidente, este caso é interessante pelo mérito e interessante também pela resolução.

3. O Supremo Tribunal Federal tem uma disposição, no art. 185, § 2º, do seu Regimento Interno, segundo a qual prevaleceria uma análise sobre os dois votos com maior aderência, majoritários, que dividiriam essa maioria.

4. Por outro lado, há uma tradição de aplicação do voto médio, que seria um voto de construção de um consenso da Corte. Se nós fôssemos aplicar, na literalidade, o art. 185 § 2º, a posição de Vossa Excelência, por ter três votos no total, estaria com uma votação inferior, tanto a posição que foi conduzida, de um lado, pelo Ministro Gilmar Mendes, e, de outro, pelo Ministro Edson Fachin. No mérito, rememoro que eu acompanhei o Ministro Gilmar Mendes.

5. Então, de minha parte, seria bastante interessante fazer essa trilha, mas não é dessa forma que penso dever ser conduzido o processo numa busca de consenso e de um encontro médio das posições que foram externadas, razão pela qual eu acompanho, na definição da tese, a propositura de Vossa Excelência.

RE 922144 / MG

19/10/2023

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 922.144 MINAS GERAIS**VOTO SOBRE PROPOSTA**

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN - Presidente, saúdo Vossa Excelência, saúdo a eminente Ministra Cármen Lúcia, os eminentes Pares.

Senhor Presidente, este caso é uma daquelas hipóteses em que, no ambiente em que se constroem soluções colegiadamente, há de se encontrar a posição que razoavelmente represente a condução majoritária do Tribunal.

E como bem disse, agora, o eminente Ministro André Mendonça, se nós formos contar os votos e adotarmos um critério, por assim dizer, mais exegético, poderíamos indicar um determinado caminho, embora houvesse, tanto na posição do Ministro Gilmar quanto na minha, quatro votos em cada um dos sentidos. E com Vossa Excelência, uma posição que teve o total de três votos.

Nada obstante, Presidente, eu creio que a posição de Vossa Excelência procurou encontrar determinados parâmetros para a complementação do pagamento, ou desse valor, para o efeito de suplementar a indenização ao final do processo expropriatório.

E esta, por assim dizer, condicionante, que Vossa Excelência traduz na proposta de voto, que, a rigor, já é também uma proposta de tese para o tema, que o pagamento há de ser feito por depósito judicial direto, se o poder público não estiver em dia com os outros precatórios.

Eu creio que essa formulação, embora não seja exatamente a formulação que constou do voto que proferi, é aquela que contempla um termo médio das compreensões, e médio, aqui, no sentido de encontrar uma posição que seja representativa dos debates, das divergências e das convergências que o Tribunal teve para, de fato, discutir, à luz desse Tema 865, a questão importante da justa e prévia indenização, eis que se trata de uma garantia constitucional.

Logo, como se deve fazer o pagamento desta diferença apurada entre o valor do depósito inicial e o valor da efetiva indenização, nada

RE 922144 / MG

obstante tenha eu entendido que devesse ser feito por depósito judicial, creio que a alternativa que Vossa Excelência abre com a possibilidade do precatório, à luz dessa condicionante, acaba gerando, por assim dizer, um incentivo premial aos titulares da Administração Pública que se encontram em dia com os pagamentos dos precatórios.

Por isso, Senhor Presidente, nada obstante a posição que eu tenha defendido, neste momento e também na busca de uma compreensão, por assim dizer, *per curiam* no desate do caso concreto, eu acompanho Vossa Excelência, nessa busca de proclamação do resultado na presente sessão presencial, subscrevendo a proposta que entendo estar sobre a mesa de ser o voto de Vossa Excelência representativo dessa percepção consensual majoritária do Tribunal.

Portanto, acompanho Vossa Excelência.

É como voto.

19/10/2023

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 922.144 MINAS GERAIS

VOTO S/ PROPOSTA

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Senhor Presidente, eu adoto o voto médio, até porque, em termos finais, o resultado será esse; certamente não estarão em dia com os precatórios e vão ter que efetivar o pagamento em dinheiro, como sugeri primeiramente o Ministro Edson Fachin.

Não me recordo qual foi a corrente que adotei, mas, hoje, tendo essa oportunidade de votar, estou acompanhando o voto de Vossa Excelência.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE E RELATOR) - Vossa Excelência havia acompanhado o Ministro Fachin.

E, na prática, Vossa Excelência tem toda a razão: como quase todos os entes estão atrasados, vai acabar sendo o pagamento direto.

19/10/2023

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 922.144 MINAS GERAIS

VOTO S/ PROPOSTA

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

Boa tarde, Senhor Presidente. Na pessoa de Vossa Excelência, cumprimento todos os presentes e a querida Ministra **Cármen Lúcia**, além da Senhora Vice-Procuradora-Geral.

Senhor Presidente, a repercussão geral foi fixada para saber se e como a justa e prévia indenização em dinheiro assegurada pelo art. 5º, inciso XXIV, da Constituição da República, se compatibiliza com o regime de precatórios instituído no art. 100, da Constituição Federal.

A questão, como bem salientou Vossa Excelência no início do voto, já da tese, era saber de que forma se dará o pagamento dessa complementação. Se o inicial fosse em dinheiro, a tese proposta pela recorrente era de que a complementação também deveria ser em dinheiro.

Eu fiquei vencido, ao lado de alguns colegas, no sentido de negar provimento ao recurso da particular.

A maioria deu provimento ao recurso dela. Logo, alguma coisa tem que se dar em dinheiro. Eu fiquei vencido e, colegiadamente, respeito a posição da maioria.

A posição do Ministro **Edson Fachin** é de que se deveria pagar toda a complementação em dinheiro. Se nós levássemos a situação concreta como um peso único para a solução da tese, é evidente que seria essa a solução a ser dada.

Vossa Excelência, que formou com a maioria, até é o Relator do caso, apresentou uma tese que é bastante inteligente, como sói acontecer, e bastante razoável. Quer dizer, se o sistema de precatórios está solvente, está com a sua anualidade orçamentária em dia, o sistema de precatório será o sistema para o devido pagamento. O que nós sabemos, isso leva em torno de um ano, e se houver alguma mora, haverá os devidos juros a partir do processamento do precatório, tirando aquela graça

RE 922144 / MG

constitucional que o Supremo Tribunal Federal já decidiu existir.

Então, Senhor Presidente, entendo - e já assim forma uma maioria nesse sentido - que a tese de Vossa Excelência traz uma solução **per curiam**, realmente, como agora o Ministro **Fachin**, que tinha a tese mais ampla, no sentido de que foi um pedido do recurso, de que toda a solução fosse em valor pecuniário de depósito imediato. Ainda, penso que a solução de Vossa Excelência é consentânea e até mais próxima daquilo que eu votei.

Então, fico muito à vontade para também me somar à solução de tese proposta por Vossa Excelência e novamente o cumprimentando pelo equilíbrio de sempre nessas soluções.

19/10/2023

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 922.144 MINAS GERAIS

VOTO S/ PROPOSTA

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA -

Presidente, Senhores Ministros, Senhora Vice-Procuradora-Geral interina, Senhores Advogados, cumprimento especialmente os estudantes mineiros aqui presentes, que nos honram e que já foram cumprimentados pelo Presidente.

Senhor Presidente, eu votei no sentido de acompanhar o voto do Ministro Fachin inicialmente, juntamente com a Ministra Rosa Weber.

Mas, nessa tentativa e nessa busca que Vossa Excelência empreende exatamente de chegar a um consenso, acho que a possibilidade de ser feito o depósito judicial direto quando não houver atrasos excessivos, que é o atraso de precatórios, que levaria, portanto, a não se ter um depósito nem prévio, nem em dinheiro, haveria realmente um retardo.

Então, com essa possibilidade, em cada caso, vai se verificar se o depósito vai ser feito para atender ao comando

RE 922144 / MG

constitucional, considerada exatamente a condição do ente que está executando a desapropriação.

Eu, então, reajusto no sentido da tese para acolher a proposta média de Vossa Excelência, média no sentido de que nem tudo será precatório, pode ser que seja, ou nem tudo será em depósito em dinheiro, a depender das condições, portanto, do ente que realiza a desapropriação.

É como voto, Senhor Presidente, agradecendo a palavra.

Publicado sem revisão. Art. 95 do RISTF.

19/10/2023

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 922.144 MINAS GERAIS

VOTO S/ PROPOSTA

O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES – Cumprimento todos os presentes na pessoa de Vossa Excelência, Senhor Presidente, ministro Luís Roberto Barroso.

Quero dizer que ouvi todas as discussões, estava conectado desde o início da sessão e acompanho o voto, digamos assim, o voto médio, o voto intermediário que agasalha, creio, de forma mais adequada, as teses propostas.

É como voto, Presidente.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 922.144

PROCED. : MINAS GERAIS

RELATOR : MIN. LUÍS ROBERTO BARROSO

RECTE.(S) : ANNA ELISA SURERUS

ADV.(A/S) : LUIS ANTONIO DE AGUIAR BITTENCOURT (59671/MG,
121747/RJ)

ADV.(A/S) : VERA CARMEM DE AVILA DUTRA (23057/MG) E OUTRO(A/S)

RECDO.(A/S) : MUNICÍPIO DE JUIZ DE FORA

ADV.(A/S) : TARSO DUARTE DE TASSIS (84545/MG) E OUTRO(A/S)

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE JUIZ DE FORA

AM. CURIAE. : UNIÃO

PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

Decisão: Após o voto do Ministro Roberto Barroso (Relator), que: a) afirmava, sob o regime da repercussão geral, a seguinte tese (tema 865 da repercussão geral): "No caso de necessidade de complementação da indenização, ao final do processo expropriatório, deverá o pagamento ser feito mediante depósito judicial direto se o Poder Público não estiver em dia com os precatórios"; b) limitava, todavia, a eficácia temporal desta decisão, para que as teses nela estabelecidas sejam aplicadas somente às desapropriações propostas a partir da publicação da ata da sessão deste julgamento, ressalvadas as ações judiciais em curso em que se discuta expressamente a constitucionalidade do pagamento da complementação da indenização por meio de precatório judicial; e c) em virtude da modulação temporal acima fixada, dava provimento ao recurso extraordinário para que a diferença da indenização seja paga mediante depósito direto pelo Município de Juiz de Fora, no que foi acompanhado pelo Ministro Ricardo Lewandowski; do voto do Ministro Gilmar Mendes, que negava provimento ao recurso extraordinário e propunha a seguinte tese de repercussão geral: O pagamento da complementação do depósito prévio ou do valor indenizatório fixado em ação de desapropriação ocorrerá por meio de precatório, salvo nos casos de desapropriação por descumprimento da função social (que será pago por meio de títulos da dívida pública ou agrária, a depender de o imóvel ser urbano ou rural), no que foi acompanhado pelos Ministros Dias Toffoli e Nunes Marques; e do voto do Ministro Edson Fachin, que dava provimento ao recurso extraordinário, propunha a fixação da seguinte tese: "No caso de necessidade de complementação da indenização, ao final do processo expropriatório, deverá o pagamento ser feito mediante depósito judicial, que é compatível com a Constituição, sem submissão ao regime de precatório, previsto no art. 100, CRFB", e modulava os efeitos, para que a tese seja aplicada "somente às desapropriações propostas a partir da publicação da ata da sessão deste julgamento, ressalvadas as

ações judiciais em curso em que se discuta expressamente a constitucionalidade do pagamento da complementação da indenização por meio de precatório judicial", no que foi acompanhado pelas Ministras Cármen Lúcia e Rosa Weber, pediu vista dos autos o Ministro Alexandre de Moraes. Plenário, Sessão Virtual de 3.12.2021 a 13.12.2021.

Decisão: Após o voto-vista do Ministro Alexandre de Moraes, que acompanhava o voto do Ministro Roberto Barroso (Relator) no sentido de dar provimento ao recurso extraordinário para determinar que a diferença da indenização seja paga mediante depósito direto pelo ente público, com modulação dos efeitos nos termos propostos pelo Ministro Relator, e propunha a fixação da seguinte tese de repercussão geral (tema 865): "A complementação do valor da indenização ao final do processo judicial deverá ser efetuada mediante precatório, nos termos do art. 100 da Constituição Federal, no entanto, excepcionalmente, se o Poder Público não estiver em dia com os precatórios, o pagamento deverá ser feito mediante depósito judicial direto"; e do voto do Ministro Luiz Fux (Presidente), que acompanhava o voto do Ministro Edson Fachin, pediu vista dos autos o Ministro André Mendonça. Plenário, Sessão Virtual de 11.2.2022 a 18.2.2022.

Decisão: Em continuidade de julgamento, após o voto-vista do Ministro André Mendonça, que negava provimento ao recurso extraordinário, nos termos da corrente inaugurada pelo Ministro Gilmar Mendes, inclusive no tocante à tese de julgamento a ser fixada, o julgamento foi suspenso para proclamação do resultado em sessão presencial. Plenário, Sessão Virtual de 10.6.2022 a 20.6.2022.

Decisão: O Tribunal, apreciando o tema 865 da repercussão geral, em voto médio, a) fixou, sob o regime da repercussão geral, a seguinte tese: "No caso de necessidade de complementação da indenização, ao final do processo expropriatório, deverá o pagamento ser feito mediante depósito judicial direto se o Poder Público não estiver em dia com os precatórios". Por maioria, b) limitou, todavia, a eficácia temporal desta decisão, para que as teses nela estabelecidas sejam aplicadas somente às desapropriações propostas a partir da publicação da ata da sessão deste julgamento, ressalvadas as ações judiciais em curso em que se discuta expressamente a constitucionalidade do pagamento da complementação da indenização por meio de precatório judicial; e c) em virtude da modulação temporal acima fixada, deu provimento ao recurso extraordinário para que a diferença da indenização seja paga mediante depósito direto pelo Município de Juiz de Fora. Tudo nos termos do voto do Ministro Luís Roberto Barroso (Presidente e Relator), vencidos os Ministros Gilmar Mendes, ausente, justificadamente, neste julgamento, mas com voto proferido em

assentada anterior, e os Ministros Dias Toffoli, Nunes Marques e André Mendonça, que negavam provimento ao recurso nos termos de seus votos. O Ministro Cristiano Zanin votou na fixação da tese, mas não votou no mérito, por suceder o Ministro Ricardo Lewandowski, que votara em assentada anterior acompanhando o Relator. Ausente, justificadamente, neste julgamento o Ministro Alexandre de Moraes. Plenário, 19.10.2023.

Presidência do Senhor Ministro Luís Roberto Barroso. Presentes à sessão os Senhores Ministros Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Nunes Marques, André Mendonça e Cristiano Zanin.

Vice-Procuradora-Geral da República, Dr. Ana Borges Coêlho Santos.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário