

29/10/2015

PLENÁRIO

REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 922.144 MINAS GERAIS

RELATOR : **MIN. ROBERTO BARROSO**
RECTE.(S) : ANNA ELISA SURERUS
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)

Ementa: 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.

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, reputou constitucional a questão. O Tribunal, por unanimidade, reconheceu a existência de repercussão geral da questão constitucional suscitada.

Ministro ROBERTO BARROSO

Relator

REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 922.144 MINAS GERAIS

MANIFESTAÇÃO

Ementa: 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.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR):

1. Trata-se de recurso extraordinário no qual se pede a reforma de acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado Minas Gerais, assim ementado e reafirmado em sede de embargos de declaração:

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-

RE 922144 RG / MG

Lei nº 3.365/41. Primeiro recurso provido em parte e segundo e terceiro recursos prejudicados. (Apelação Cível nº 1.0145.09.565345-2/002, 4ª Câmara Cível, Rel. Des. Almeida Melo)

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. (Embargos de Declaração Cível nº 1.0145.09.565345-0/003, 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, que, depositada, possibilitou-lhe a imissão provisória na posse dos bens.

3. Após a instrução processual, em que foi realizada perícia dos bens objeto 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, a serem acrescidos, ainda, de correção monetária, juros de mora e juros compensatórios.

RE 922144 RG / MG

4. 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 CRFB/1988.

5. Ambas as partes apelaram, mas o TJ/MG 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. No STJ, as pretensões recursais foram rejeitadas, ficando pendente, portanto, apenas o recurso extraordinário ora apreciado.

6. 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 (e-STJ fls. 902). Ao exigir a expedição de precatório, o acórdão recorrido teria violado os arts. 5º, XXIV, e 183, §3º, da CF.

7. 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, desaposado de seu

RE 922144 RG / MG

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 (e-STJ fls. 897). A relevância social do tema seria reforçada, ainda, pelas notórias falhas do Estado brasileiro em dar cumprimento ao art. 100 da CRFB/1988. A recorrente cita, nesse sentido, (i) a dimensão da dívida pública materializada em precatórios que, em 2010, seria de aproximadamente R\$ 84 bilhões e (ii) os sucessivos regimes especiais, editados por emendas constitucionais, ampliando o prazo de quitação das ordens judiciais de pagamento.

8. Feita a breve descrição da hipótese, passo à manifestação.

9. No caso, discute-se como conjugar os arts. 5º, XXIV, e 100, da Constituição da República. A recorrente defende que o caráter prévio da indenização prevista no primeiro dispositivo é incompatível com o pagamento via precatório, mencionado no segundo. São contrapostos no recurso, portanto, um direito fundamental e uma norma estruturante da ordem orçamentária e financeira nacional, o que evidencia a natureza constitucional do debate.

10. A repercussão geral da matéria, por sua vez, é demonstrada especialmente por sua relevância econômica, social e jurídica.

11. Relevância econômica, porque, de um lado, o direito à propriedade e, em específico, à justa e prévia indenização em dinheiro em caso de desapropriação correspondem à tutela mais elementar da

RE 922144 RG / MG

expressão patrimonial dos indivíduos. Deixar de ser proprietário de um imóvel significa, muitas vezes, perder todo ou quase todo o patrimônio acumulado ao longo de uma vida, colocando em risco, muitas vezes, a própria subsistência do particular. Por outro lado, o regime de precatórios é essencial para a organização financeira do Estado. Exceções a ele devem ser vistas com bastante cautela, haja vista o potencial efeito desestabilizador das contas públicas.

12. Relevância social, porque a desapropriação constitui uma das mais drásticas intervenções estatais sobre a autonomia individual, que, embora compensada financeiramente, impacta sobremaneira a vida dos expropriados, afetando, não raro, o direito fundamental à moradia. Por outro espectro, a viabilização de desapropriações pelo Estado é de suma importância para o atingimento de interesses sociais coletivos, como a construção de escolas e hospitais. E a observância a uma ordem cronológica de pagamentos assegura a isonomia entre os credores judiciais do Estado e uma distribuição equânime, entre eles, dos ônus de eventual inadimplência estatal.

13. Por fim, relevância jurídica, porque se discute o sentido e o alcance de normas constitucionais que, embora presentes desde o texto originário da Constituição, suscitam dúvidas até os dias atuais. O fato de a disciplina infraconstitucional da desapropriação por utilidade pública centrar-se em decreto-lei da década de 1940 (Decreto-lei nº 3.365/1941) possivelmente contribui para tanto. A norma que deveria esclarecer e detalhar o regramento da desapropriação é alvo de frequentes

RE 922144 RG / MG

impugnações por não recepção ou de arguições incidentais de inconstitucionalidade, quando não simplesmente ignorada por juízes e tribunais. Ademais, a última vez em que esta Corte se debruçou, a fundo, sobre o tema foi em 1999, quando do julgamento do RE nº 176108 (rel. original Min. Carlos Velloso e rel. para acórdão Min. Moreira Alves). Na ocasião, já houve significativo dissenso entre os Ministros. De lá pra cá, muito na compreensão do direito de propriedade e do direito administrativo em geral se alterou no país, o que reforça a importância de o tema ser reapreciado pelo Tribunal.

14. Diante do exposto, manifesto-me no sentido de reconhecer o caráter constitucional e a repercussão geral do tema ora em exame.

15. É a manifestação.

Brasília, 08 de outubro de 2015.

Ministro Luís Roberto Barroso
Relator

REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 922.144 MINAS GERAIS

PRONUNCIAMENTO

DESAPROPRIAÇÃO – INDENIZAÇÃO JUSTA, PRÉVIA E EM DINHEIRO – PAGAMENTO – REGIME DE PRECATÓRIOS – ALCANCE – ARTIGOS 5º, INCISO XXIV, 100 E 182, § 3º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL – RECURSO EXTRAORDINÁRIO – REPERCUSSÃO GERAL CONFIGURADA.

1. O assessor Dr. José Marcos Vieira Rodrigues Filho prestou as seguintes informações:

Eis a síntese do que discutido no Recurso Extraordinário nº 922.144/MG, da relatoria do ministro Luís Roberto Barroso, inserido no sistema eletrônico da repercussão geral em 9 de outubro de 2015.

O Juízo declarou incorporados ao patrimônio do Município de Juiz de Fora os imóveis descritos na inicial, determinando o pagamento da quantia de R\$ 1.717.000,00 à expropriada. Condenou a Fazenda a pagar correção monetária sobre a diferença entre o montante ofertado na inicial (R\$ 882.306,00) e a indenização arbitrada na sentença, a contar da data do laudo pericial; juros compensatórios de 12% ao ano, a partir do dia da imissão na posse do imóvel; juros moratórios, conforme o artigo 15-B do Decreto-Lei nº 3.365/41; honorários advocatícios, equivalentes a 5% sobre o valor da indenização, e 50% das despesas com a perícia realizada.

A Quarta Câmara Cível do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, em reexame necessário, reformou parcialmente a

RE 922144 RG / MG

sentença apenas para fixar a verba honorária em 5% sobre a diferença entre a quantia veiculada pelo expropriante e a indenização estabelecida ao final. Julgou prejudicadas as apelações interpostas. Consignou a impossibilidade do pagamento imediato do restante do valor dos imóveis desapropriados, porquanto o caso não se enquadra no disposto no artigo 100, § 3º e § 4º, da Lei Fundamental. Manteve a incidência dos juros moratórios e compensatórios.

Embargos de declaração de ambas as partes foram desprovidos. No tocante ao pleito de complementação da indenização imediatamente após o trânsito em julgado dos pronunciamentos formalizados no processo, o Colegiado entendeu-o improcedente, em virtude da existência de procedimento constitucional próprio para o adimplemento das obrigações de pagar quantia certa decorrentes de sentença judicial.

No extraordinário, protocolado com alegada base na alínea “a” do permissivo constitucional, a expropriada argui violação aos artigos 5º, inciso XXIV, e 182, § 3º, da Carta da República. Sustenta que, na desapropriação, a indenização deve ser justa, prévia e em dinheiro, para se permitir ao ente público a imissão provisória na posse do bem. Ressalta que, havendo apuração de diferença entre o valor ofertado e o preço do imóvel, a reparação tem de ser paga logo após o trânsito em julgado da decisão. Aduz ofender o direito de propriedade e revelar verdadeiro confisco a quitação do montante apurado por meio de precatório. Afirma ter o Município agido de má-fé ao oferecer, inicialmente, cerca de metade do valor real dos imóveis.

Sob o ângulo da repercussão geral, salienta ultrapassar o tema debatido no recurso os limites subjetivos da lide, mostrando-se relevante do ponto de vista social, em razão do número de processos de desapropriação que tramitam nos

RE 922144 RG / MG

Tribunais.

Nas contrarrazões, o recorrido destaca a ausência de repercussão geral e a impossibilidade de reexame de matéria fática. No mérito, aponta o acerto do ato atacado, pois os pagamentos devidos pela Fazenda Pública em face de decisão judicial são realizados exclusivamente mediante precatório. Enfatiza que, se a quitação da diferença for efetuada de forma diversa, sujeitar-se-á às sanções previstas nas normas de Direito Financeiro e na Lei de Responsabilidade Fiscal. Acrescenta que o pagamento da recorrente na forma requerida viola o princípio da isonomia.

O extraordinário não foi admitido na origem. Seguiu-se a interposição de agravo, o qual veio a ser provido pelo ministro Luís Roberto Barroso em 7 de outubro de 2015.

Eis o pronunciamento do relator:

Ementa: 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.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR):

1. Trata-se de recurso extraordinário no qual se pede a reforma de acórdão proferido pelo Tribunal de

RE 922144 RG / MG

Justiça do Estado Minas Gerais, assim ementado e reafirmado em sede de embargos de declaração:

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

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. (Embargos de Declaração Cível nº 1.0145.09.565345-0/003, 4ª Câmara Cível, Rel. Des. Almeida Melo)

RE 922144 RG / MG

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, que, depositada, possibilitou-lhe a imissão provisória na posse dos bens.

3. Após a instrução processual, em que foi realizada perícia dos bens objeto 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, a serem acrescidos, ainda, de correção monetária, juros de mora e juros compensatórios.

4. 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 CRFB/1988.

5. Ambas as partes apelaram, mas o TJ/MG 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. No STJ, as pretensões recursais foram rejeitadas, ficando pendente, portanto, apenas o recurso extraordinário ora apreciado.

6. Em síntese, a recorrente alega que o regime disciplinado no art. 100, da Constituição Federal não se

RE 922144 RG / MG

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 (e-STJ fls. 902). Ao exigir a expedição de precatório, o acórdão recorrido teria violado os arts. 5º, XXIV, e 183, §3º, da CF.

7. 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, desapossado 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 (e-STJ fls. 897). A relevância social do tema seria reforçada, ainda, pelas notórias falhas do Estado brasileiro em dar cumprimento ao art. 100 da CRFB/1988. A recorrente cita, nesse sentido, (i) a dimensão da dívida pública materializada em precatórios que, em 2010, seria de aproximadamente R\$ 84 bilhões e (ii) os sucessivos regimes especiais, editados por emendas constitucionais, ampliando o prazo de quitação das ordens judiciais de pagamento.

8. Feita a breve descrição da hipótese, passo à manifestação.

9. No caso, discute-se como conjugar os arts. 5º, XXIV, e 100, da Constituição da República. A recorrente defende que o caráter prévio da indenização prevista no primeiro dispositivo é incompatível com o pagamento via precatório, mencionado no segundo. São contrapostos no recurso, portanto, um direito fundamental e uma norma estruturante da ordem orçamentária e financeira nacional, o que evidencia a natureza constitucional do debate.

RE 922144 RG / MG

10. A repercussão geral da matéria, por sua vez, é demonstrada especialmente por sua relevância econômica, social e jurídica.

11. Relevância econômica, porque, de um lado, o direito à propriedade e, em específico, à justa e prévia indenização em dinheiro em caso de desapropriação correspondem à tutela mais elementar da expressão patrimonial dos indivíduos. Deixar de ser proprietário de um imóvel significa, muitas vezes, perder todo ou quase todo o patrimônio acumulado ao longo de uma vida, colocando em risco, muitas vezes, a própria subsistência do particular. Por outro lado, o regime de precatórios é essencial para a organização financeira do Estado. Exceções a ele devem ser vistas com bastante cautela, haja vista o potencial efeito desestabilizador das contas públicas.

12. Relevância social, porque a desapropriação constitui uma das mais drásticas intervenções estatais sobre a autonomia individual, que, embora compensada financeiramente, impacta sobremaneira a vida dos expropriados, afetando, não raro, o direito fundamental à moradia. Por outro espectro, a viabilização de desapropriações pelo Estado é de suma importância para o atingimento de interesses sociais coletivos, como a construção de escolas e hospitais. E a observância a uma ordem cronológica de pagamentos assegura a isonomia entre os credores judiciais do Estado e uma distribuição equânime, entre eles, dos ônus de eventual inadimplência estatal.

13. Por fim, relevância jurídica, porque se discute o sentido e o alcance de normas constitucionais que, embora presentes desde o texto originário da Constituição, suscitam dúvidas até os dias atuais. O fato de a disciplina

RE 922144 RG / MG

infraconstitucional da desapropriação por utilidade pública centrar-se em decreto-lei da década de 1940 (Decreto-lei nº 3.365/1941) possivelmente contribui para tanto. A norma que deveria esclarecer e detalhar o regramento da desapropriação é alvo de frequentes impugnações por não recepção ou de arguições incidentais de inconstitucionalidade, quando não simplesmente ignorada por juízes e tribunais. Ademais, a última vez em que esta Corte se debruçou, a fundo, sobre o tema foi em 1999, quando do julgamento do RE nº 176108 (rel. original Min. Carlos Velloso e rel. para acórdão Min. Moreira Alves). Na ocasião, já houve significativo dissenso entre os Ministros. De lá pra cá, muito na compreensão do direito de propriedade e do direito administrativo em geral se alterou no país, o que reforça a importância de o tema ser reapreciado pelo Tribunal.

14. Diante do exposto, manifesto-me no sentido de reconhecer o caráter constitucional e a repercussão geral do tema ora em exame.

15. É a manifestação.

Brasília, 08 de outubro de 2015.

Ministro Luís Roberto Barroso
Relator

2. A questão versada no extraordinário reclama a elucidação pelo Supremo, presente a Constituição Federal. Cumpre definir se o regime dos precatórios é compatível com os preceitos dos artigos 5º, inciso XXIV, e 182, § 3º, do Diploma Maior, os quais condicionam as desapropriações promovidas pelo Poder Público ao pagamento de indenização justa, prévia e em dinheiro ao titular do direito.

RE 922144 RG / MG

O tema é de repercussão maior, mostrando-se passível de ser veiculado em inúmeros processos, considerado o volume de desapropriações em curso em todo o país.

3. Pronuncio-me no sentido de ter como configurada a repercussão geral.

4. À Assessoria, para acompanhar a tramitação do incidente, inclusive quanto aos processos que, no Gabinete, tratem da mesma matéria.

5. Publiquem.

Brasília, 20 de outubro de 2015.

Ministro MARCO AURÉLIO
Relator