

**EXMO. SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI, M. D.
PRESIDENTE DO EGRÉGIO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL,**

O **SOLIDARIEDADE (SD)**, pessoa jurídica de direito privado, partido político registrado no E. Tribunal Superior Eleitoral e sabidamente com representação no Congresso Nacional, inscrito no CNPJ/MF sob o nº 18.532.307/0001-07, com sede no endereço SHIS QL 16, conjunto 05, casa 18, Lago Sul, Brasília/DF, CEP: 71640-255, neste ato presente por seu Presidente, Sr. PAULO PEREIRA DA SILVA (CPF nº 210.067.689-04), e representado por seu advogado e bastante procurador, nos termos do instrumento de outorga especial em anexo, vem propor, com fulcro no art. 103, VIII, da CF/88 e no art. 2º, VIII, da Lei Federal nº 9.868/1999, a presente **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**, tendo por objeto o art. 15-A, *caput*, §§ 1º, 2º e 3º do Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, com a redação dada pelo art. 1º da Medida Provisória nº 700 de 08 de dezembro de 2015 – dispositivo editado pela UNIÃO FEDERAL –, por violação direta e frontal ao art. 5º, *caput*, I e XXII e XXIV, ao art. 37, *caput*, ao art. 62, *caput*, ao art. 182, § 4º, III, e ao art. 184, todos da Carta Magna, consoante será demonstrado a seguir.

I. DA LEGITIMIDADE ATIVA DO SOLIDARIEDADE.

1. Consoante a documentação colacionada, o ora Peticionário é partido político com estatuto registrado no E. TSE e sabidamente com representação nas Câmaras Alta e Baixa do Congresso Nacional. Logo, é legitimado ativo para a propositura da ação direta de inconstitucionalidade junto a essa Suprema Corte (art. 103, VIII, da CF/88 e art. 2º, VIII, da Lei Federal nº 9.868/1999).

2. Por outro lado, é assente que “os partidos políticos com representação no Congresso Nacional têm legitimidade ativa universal para propor ação direta de inconstitucionalidade, não incidindo, portanto, a condição da ação relativa à pertinência temática”.¹

II. DO CABIMENTO DE ADI EM FACE DE MEDIDA PROVISÓRIA, INCLUSIVE NO CASO DE EVENTUAL CONVERSÃO POSTERIOR EM LEI DURANTE O TRÂMITE DA AÇÃO.

3. Este E. STF firmou entendimento de que, em sendo as medidas provisórias atos normativos com força de lei, estão sujeitas ao controle de constitucionalidade, inclusive o abstrato.²

4. E mais: já decidiu este Pretório Excelso que a lei de conversão não convalida os vícios existentes na medida provisória³, **inclusive os vícios formais porventura existentes**⁴, de modo que, convertido em lei os dispositivos ora impugnados e mantidas as inconstitucionalidades a seguir delineadas, bastará o mero aditamento da inicial para prosseguimento do feito.

III. DOS DISPOSITIVO IMPUGNADOS.

5. Desde 1941, o Decreto-Lei nº 3.365 rege as desapropriações por utilidade pública.

6. Passados mais de 70 (setenta) anos de sua vigência, em 08/12/2015 (DOU de 09/12/2015), a Exma. Presidente da República DILMA ROUSSEFF editou a Medida Provisória nº 700, a qual acrescentou um art. 15-A ao

¹ ADI 1963 MC, Relator(a): Min. MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, julgado em 18/03/1999, DJ 07-05-1999 PP-00001. Ainda neste sentido: ADI 1626 MC, Relator(a): Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, julgado em 14/08/1997, DJ 26-09-1997 PP-47475.

² ADI 295 MC / DF. Relator Ministro PAULO BROSSARD, Relator p/ acórdão Ministro MARCO AURÉLIO. Tribunal Pleno do STF. DJ 22-08-1997 PP-38758 EMENT VOL-01879-01 PP-00001.

³ ADI 4048 MC / DF. Relator Ministro GILMAR MENDES. Plenário do STF. DJe-157 DIVULG 21-08-2008 PUBLIC 22-08-2008.

⁴ ADI 3090 MC / DF. Relator Ministro GILMAR MENDES. Plenário do STF. DJe-131 DIVULG 25-10-2007 PUBLIC 26-10-2007

vetusto diploma, nos seguintes termos:

A PRESIDENTA DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 62 da Constituição, adota a seguinte Medida Provisória, com força de lei:

Art. 1º O Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, passa a vigorar com as seguintes alterações:

(...)

“Art. 15-A. No caso de imissão prévia na posse, na desapropriação por necessidade ou utilidade pública e interesse social prevista na Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962, na hipótese de haver divergência entre o preço ofertado em juízo e o valor do bem fixado na sentença, expressos em termos reais, poderão incidir juros compensatórios de até doze por cento ao ano sobre o valor da diferença eventualmente apurada, contado da data de imissão na posse, vedada a aplicação de juros compostos.

§ 1º Os juros compensatórios destinam-se apenas a compensar danos correspondentes a lucros cessantes comprovadamente sofridos pelo proprietário, não incidindo nas indenizações relativas às desapropriações que tiverem como pressuposto o descumprimento da função social da propriedade, previstas nos art. 182, § 4º, inciso III, e art. 184 da Constituição.

§ 2º O disposto no caput aplica-se também às ações ordinárias de indenização por apossamento administrativo ou por desapropriação indireta e às ações que visem à indenização por restrições decorrentes de atos do Poder Público.

§ 3º Nas ações referidas no § 2º, o Poder Público não será onerado por juros compensatórios relativos a período anterior à aquisição da propriedade ou da posse titulada pelo autor da ação.” (NR)

7. Destarte, por meio da disposição acima, a UNIÃO FEDERAL inovou na regulamentação infraconstitucional sobre desapropriações, mais exatamente sobre juros compensatórios (isto é, os juros devidos pelo expropriante a título de compensação pela ocorrência da imissão provisória e antecipada na posse do

bem⁵), nos seguintes termos:

- (i) Em sede de desapropriação direta e indireta, “os juros compensatórios destinam-se apenas a compensar danos correspondentes a lucros cessantes comprovadamente sofridos pelo proprietário, não incidindo nas indenizações relativas às desapropriações que tiverem como pressuposto o descumprimento da função social da propriedade, previstas nos art. 182, § 4º, inciso III, e art. 184 da Constituição”; e
- (ii) Em sede de desapropriação indireta, não serão devidos juros compensatórios “relativos a período anterior à aquisição da propriedade ou da posse titulada pelo autor da ação”.

IV. DA INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL: AUSÊNCIA OBJETIVA DO REQUISITO DA “URGÊNCIA” PARA JUSTIFICAR A VEICULAÇÃO DOS DISPOSITIVOS ORA IMPUGNADOS POR MEIO DE MEDIDA PROVISÓRIA – VIOLAÇÃO AO ART. 62, *CAPUT*, DA CF/1988.

8. Estabelece o art. 62, *caput*, da Carta Magna: “em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional”. À evidência, a adição resultante de uso do conectivo “e” no texto magno importa em que devam estar ambos os requisitos concomitantemente presentes para justificar o uso do instrumento normativo ali previsto.⁶

9. Nada mais justo: **em sendo a atribuição de função legislativa ao Poder Executivo algo excepcional, os textos constitucionais a**

⁵ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 28ª ed., rev., ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2015, p. 896.

⁶ MAGDALENA, Antônio José. Medidas Provisórias e Poder Judiciário: controle jurisdicional dos pressupostos de relevância e urgência. In: SOUZA, Carlos Aurélio Mota de. *Medidas provisórias e segurança jurídica: atualizada de acordo com a Emenda Constitucional n. 32, de 11.9.2001*. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2003, p. 371-387.

condicionam à ocorrência de conjunturas extremas.⁷

10. Logo, o uso desse instrumento na ausência daqueles pressupostos estará a caracterizar autêntica agressão ao princípio – entre nós claramente inscrito na Constituição – de divisão e integração harmônica entre os Poderes de Estado.⁸

11. Sucede que “relevância” e “urgência” são conceitos abertos, sujeitos a um juízo político de conveniência que inicialmente cabe ao Presidente da República, mas controlável pelo Congresso Nacional antes de estabilizar o conteúdo do ato governamental, convertendo-o em lei.⁹

12. Não obstante, **esta autonomia conferida aos Agentes Políticos só se legitima se estiver enquadrada no marco constitucionalmente delimitado**, sob o risco de tender ao arbítrio, não amparado pelo texto constitucional e contrário ao Estado Democrático de Direito.¹⁰

13. Seguindo este viés, assentou-se neste Pretório Excelso que “os pressupostos da urgência e da relevância (*da medida provisória*) embora conceitos jurídicos relativamente indeterminados e fluidos, mesmo expondo-se, inicialmente, à avaliação discricionária do Presidente da República, **estão sujeitos, ainda que excepcionalmente, ao controle do Poder Judiciário**, porque compõem a própria estrutura constitucional que disciplina as medidas provisórias, qualificando-se como requisitos legitimadores e juridicamente condicionantes do exercício, pelo Chefe do Poder Executivo, da competência normativa primária que lhe foi outorgada, extraordinariamente, pela Constituição da República”.¹¹

14. É óbvio que a atuação judicial há de ser residual, sob pena de substituição ilegítima do controle predominantemente político da Presidência e do Congresso. Por conta disto, “no que concerne à alegada falta dos requisitos da

⁷ RODRIGUES, Ana Cláudia Manso Sequeira Ovídio. A Medida Provisória e seu Controle Abstrato de Constitucionalidade: análise da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. In: RODRIGUES, Ana Cláudia Manso Sequeira Ovídio *et al.* *Estudos de Direito Público: homenagem aos 25 anos do mestrado em Direito da UnB*. Brasília: Brasília Jurídica, 2000. p. 111-135

⁸ MAGDALENA, *ibid.*, p. 375.

⁹ OLIVEIRA, Vera Lúcia Leopoldino. Controle constitucional da lei de conversão pela ausência dos pressupostos de relevância e urgência na edição da medida provisória. In: *Revista de informação legislativa*, v. 44, n. 173, p. 285-301, jan./mar. 2007.

¹⁰ RODRIGUES, *ibid.*, p. 118.

¹¹ ADI 2213 MC / DF. Relator Ministro CELSO DE MELLO. Tribunal Pleno do STF. DJ 23-04-2004 PP-00007

relevância e da urgência da medida provisória (...), exigidos no art. 62 da Constituição, **o STF somente a tem por caracterizada quando neste objetivamente evidenciada**".¹²

15. Ou seja, como um conceito aberto, a "urgência" do art. 62 da CF/1988 é impossível de aferir em abstrato, mas (e somente assim) numa **situação concreta** é possível verificar a existência ou não de tal pressuposto.

16. Assim, estará preenchida concretamente a "urgência" – na precisa lição doutrinária da Exma. Ministra CARMEN LÚCIA – em uma concreta "situação que ultrapassa a definição normativa regular de desempenho ordinário das funções do Poder Público pela premência de que se reveste e pela imperiosidade de atendimento da hipótese abordada, a demandar, assim, uma conduta especial em relação àquela que se nutre da normalidade aprazada institucionalmente".¹³

17. Destarte, o caso concreto somente será urgente se as suas circunstâncias exigirem não apenas a adoção da norma editada (**vigência**) como, igualmente a sua incidência (**aplicação**).¹⁴

18. Foi consagrando tal orientação que esta Suprema Corte visualizou inconstitucionalidade de MP que estendia o prazo de decadência de ação rescisória e, ao mesmo tempo, criava nova hipótese de rescindibilidade¹⁵ e de MP de ampliação de isenção na Zona Franca de Manaus¹⁶: por não considerar objetivamente configuradas situações de urgência a legitimar a adoção de medida provisória.

19. Ora, voltando ao caso em debate, com todas as vênias, não há objetivamente qualquer urgência a justificar a veiculação da matéria das disposições aqui impugnadas por meio de medida provisória (no caso, a MP nº 700 de 2015). Senão, vejamos.

20. O art. 1º da MP nº 700/2015 alterou a regulamentação sobre juros compensatórios em desapropriação (direta e indireta) do Decreto-Lei nº

¹² ADI 1717 MC / DF. Relator Ministro SYDNEY SANCHES. Tribunal Pleno do STF. DJ 25-02-2000 PP-00050

¹³ CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Atividade Legislativa do Poder Executivo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, São Paulo, 2000, p. 178.

¹⁴ CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Atividade Legislativa do Poder Executivo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, São Paulo, 2000, p. 178.

¹⁵ ADI 1.910-MC. Relator Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE. Plenário do STF. DJ 27-02-2004 PP-00019.

¹⁶ ADI 2348 MC / DF. Relator Ministro MARCO AURÉLIO. Plenário do STF. DJ 07-11-2003 PP-00081

3.365/1941, a qual vigia há mais de 70 (setenta) anos.

21. Por outro lado, não foi apontado – porque realmente não há – qualquer fato extraordinário que tenha surgido após décadas de vigência das regras modificadas que justificassem suas alterações pela atuação legiferante excepcional e provisória do Poder Executivo.

22. Segundamente, não se pode perder de vista que os dispositivos ora objurgados têm por finalidade disciplinar desapropriações, instituto de aplicação passada milenar, de uso constante no presente e cuja existência futura pode ganhar o adjetivo de inquestionável.

23. Não é demasia consignar que, consoante doutrina majoritária, um dos critérios objetivos para a não-caracterização da urgência é se a aplicação da matéria disciplinada pela medida provisória ficar diferida no tempo:¹⁷ justamente por conta da exiguidade do seu prazo constitucional.

24. Enfim, Pretório Excelso, tomadas conjuntamente tais circunstâncias, é possível se afirmar objetivamente como ausentes a “situação que ultrapassa a definição normativa regular” e a “imperiosidade de atendimento da hipótese abordada”. Neste é viés, conclui-se que as disposições aqui questionadas estão indubitavelmente fora do conceito de “urgência” do art. 62, *caput*, da Carta Magna.

25. E, com efeito, faltando à situação concreta os pressupostos que deveriam levar necessariamente, por motivo grave, à urgente adoção de normativo provisório, este instrumento não pode ser utilizado, ainda que à vista de razões de oportunidade política, sob pena de convalidar uma expropriação da função legislativa do Congresso Nacional por parte do Executivo, à revelia da Carta Magna.¹⁸

26. Claro e evidente, pois, no caso trazido, o excedimento, pelo Poder Executivo Federal aos limites constitucionais colocados à adoção de medidas provisórias, configurando verdadeiro excesso de poder, vício sabidamente sindicável por este Pretório Excelso.¹⁹

¹⁷ FERREIRA, Pinto. Comentários a Constituição Brasileira. v. 3. São Paulo: Saraiva, 1992. DERZI, Misabel de Abreu Machado. Medidas provisórias sua absoluta inadequação a instituição e majoração de tributos. In: *Revista de Direito Tributário*, v. 12, n. 45, p. 130-142, jul./set. 1988.

¹⁸ MAGDALENA, *ibid.*, p. 379-380.

¹⁹ BARROSO, Luís Roberto. *O controle de constitucionalidade no Direito Brasileiro*. 06ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 203.

27. Encerrando este tópico, convém repetir que este E. STF já decidiu que a lei de conversão não convalida os vícios formais existentes na medida provisória²⁰, de modo que, eventual aprovação e estabilização em lei dos dispositivos ora objurgados não terão o condão de afastar a inconstitucionalidade de forma aqui consignada.

V. DA INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DO ART. 15-A, §§ 1º E 2º DO DECRETO-LEI Nº 3.365/1941, COM A REDAÇÃO DADA PELO ART. 1º DA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 700/2015: VIOLAÇÃO AO ART. 5º, XXII E XXIV, AO ART. 182, § 4º, III E AO ART. 184, TODOS DA CARTA MAGNA.

28. Pelo exposto, a partir dos novéis parágrafos 1º e 2º do art. 15-A do Decreto-Lei nº 3.365/1941, com a redação dada pelo art. 1º da MP nº 700/2015, em sede de desapropriação direta e indireta, “os juros compensatórios destinam-se apenas a compensar danos correspondentes a lucros cessantes comprovadamente sofridos pelo proprietário, não incidindo nas indenizações relativas às desapropriações que tiverem como pressuposto o descumprimento da função social da propriedade, previstas nos art. 182, § 4º, inciso III, e art. 184 da Constituição”.

29. Destarte, a partir da disposição acima, tem-se que:

- (i) Para fazer jus aos juros compensatórios, o desapropriado (direto e indireto) deverá demonstrar cabalmente os danos sofridos; e
- (ii) Não serão devidos juros compensatórios nas desapropriações “que tiverem como pressuposto o descumprimento da função social da propriedade” previstas no art. 182, § 4º, inciso III (“do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento”) e do art. 184 (“por interesse social, para fins de reforma agrária”), ambos da Carta Republicana.

²⁰ ADI 3090 MC / DF. Relator Ministro GILMAR MENDES. Plenário do STF. DJe-131 DIVULG 25-10-2007 PUBLIC 26-10-2007

30. Com todas as vênias, mais uma inconstitucionalidade que acomete o art. 1º da MP nº 700/2015. Senão, vejamos.

V.1. DOS JUROS COMPENSATÓRIOS COMO IMPERATIVO DA “JUSTA E PRÉVIA INDENIZAÇÃO” DO ART. 5º, XXIV, DA CF/1988.

31. Reza o art. 5º, XXIV, da CF/1988: “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”.

32. Indenização “prévia” significa que deve ser ultimada antes da consumação da transferência do bem.²¹ Logo, a perda da propriedade só se concretiza no momento em que é paga a aludida indenização. Em contrário senso, enquanto não paga a verba indenizatória, o bem ainda é de propriedade do desapropriado.

33. Já indenização “justa” “corresponde real e efetivamente ao valor do bem expropriado, ou seja, aquela cuja importância deixe o expropriado absolutamente indene, sem prejuízo algum em seu patrimônio”.²² Dessa forma, “justa é a indenização paga ao expropriado e que mantém **inalterável** seu patrimônio. Antes e depois da expropriação tem-se em valor, o mesmo montante. Com a desapropriação esse montante não se altera. A quantidade patrimonial é a mesma, embora tenha variado a composição dos bens”.²³

34. Logo, no caso de imissão na posse da coisa pela Administração antes do pagamento da indenização – isto é, enquanto o bem ainda está na esfera patrimonial do desapropriado –, este último faz jus a um ressarcimento, sob pena do pagamento final não ser uma “justa e prévia indenização”.

²¹ CARVALHO FILHO, *ibid.*, p. 896..

²² BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 11ª ed. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 592.

²³ FRANCO, Carlos Henrique de Mattos. *Manual Prático de desapropriação*. São Paulo: Macdata Informática e Editora, 1997, p. 14/15.

35. Este pagamento pela imissão do bem antes do pagamento final são os juros compensatórios.

36. A matéria, aliás, constitui a Súmula 164 deste E. STF: “no processo de desapropriação, são devidos juros compensatórios desde a antecipada imissão na posse, ordenada pelo juiz, por motivo de urgência”.

V.2. AINDA DOS JUROS COMPENSATÓRIOS COMO IMPERATIVO DA “JUSTA E PRÉVIA INDENIZAÇÃO” DO ART. 5º, XXIV, DA CF/1988: DIREITO AOS MESMOS AINDA QUE A TERRA SEJA IMPRODUTIVA.

37. Pelo exposto, um consectário lógico da exigência da “justa e prévia indenização” para fins de desapropriação são os juros compensatórios, isto é, os juros devidos pelo expropriante a título de compensação pela ocorrência da imissão provisória e antecipada na posse do bem, substituindo, assim, os frutos que deixou de perceber ou que poderia vir a perceber²⁴.

38. Pois bem: ainda do art. 5º, XXIV, da CF/1988, é possível deduzir que estes juros compensatórios são devidos ainda que o imóvel não esteja produzindo renda no momento da ocupação pelo expropriante.²⁵

39. De fato, o que há no processo de desapropriação é apenas a substituição do uso e gozo da propriedade pelo do dinheiro. O dinheiro que substitui a propriedade é equivalente à privação desta.

40. “Portanto, se não houver, *initio litis* a imissão provisória na posse, em favor do Poder Público, permanecendo com ela o proprietário, este, quando, com o pagamento efetivo da quantia resultante da desapropriação perder a posse e a propriedade, terá, evidentemente, direito apenas a essa importância, independentemente de juros, uma vez que, a esse título nada há que compensar”.²⁶

²⁴ SALLES, José Carlos de Moraes. *A Desapropriação à Luz da Doutrina e da Jurisprudência*. 5ª ed. São Paulo: Editora RT, 2006, p. 580

²⁵ Id., *ibid.*, p. 580.

²⁶ Voto condutor do Exmo. Ministro MOREIRA ALVES no RE 90656/SP. Relator Ministro MOREIRA ALVES. Plenário do STF. DJ 26-09-1980 PP-07428

41. “Sucedee, porém, que, as mais das vezes, ocorre a imissão provisória da posse, no início da lide, e, com ela, o expropriado, que continua a ser proprietário até o pagamento, afinal, do valor da desapropriação, tem, desde essa imissão, a perda do uso da coisa que continua a ser sua, sem estar, contudo, na sua posse direta”.²⁷

42. “(...) A partir dessa posse antecipada o proprietário fica no desembolso do capital que o valor da coisa consubstancia. Portanto, a partir de tal momento, **a incidência dos juros compensatórios remunera o capital desembolsado pelo proprietário com a perda da posse**”.²⁸

43. Por conta disto que este E. STF já se posicionou mais de uma vez no sentido de que a incidência de juros compensatórios não pressupõe a efetiva percepção de renda do imóvel pelo expropriado, pois, reitera-se, **estes juros compensatórios ressarcem também a não percepção imediata do dinheiro-substituição**, inobstante a perda imediata da posse do bem.

44. Neste sentido, já na década de 1980:

Desapropriação. **Juros compensatórios. A sua incidência não pressupõe a efetiva percepção de renda do imóvel pelo expropriado.** Caso de simples aplicação da Súmula 164. Recurso extraordinário conhecido e provido.

(RE 89087, Relator(a): Min. LEITÃO DE ABREU, Segunda Turma, julgado em 02/09/1980, DJ 26-09-1980 PP-07425 EMENT VOL-01185-01 PP-00288)

DESAPROPRIAÇÃO. CONSTITUIÇÃO, ART. 153, PARAGRAFOS 3. E 22. CORREÇÃO MONETÁRIA DA PARCELA DE 20% DO VALOR DA OFERTA, QUE PERMANECE EM DEPOSITO. INCIDENCIA DA CORREÇÃO MONETÁRIA. A PARCELA DE 20% REFERIDA PERMANECE DEPOSITADA, NO INTERESSE DO EXPROPRIANTE. PRECEDENTES DO STF. **OS JUROS COMPENSATORIOS DE 12% A.A. SÃO DEVIDOS, DESDE A ANTECIPADA IMISSAO NA POSSE DO IMÓVEL. NÃO E DE ACOLHER-SE A DISTINÇÃO, PARA ESSE EFEITO, DE ESTAR, OU NÃO, O IMÓVEL PRODUZINDO RENDA, A DATA DA**

²⁷ Voto condutor do Exmo. Ministro MOREIRA ALVES no RE 90656/SP. Relator Ministro MOREIRA ALVES. Plenário do STF. DJ 26-09-1980 PP-07428

²⁸ Trecho do voto do Exmo. Ministro ANTONIO NEDER, RE 75703/SP. Relator Ministro ANTONIO NEDER. 02ª Turma do STF. DJ 08-01-1975 PP-00072

IMISSÃO DO EXPROPRIANTE NA POSSE. JUROS MORATORIOS DE 6% A.A. SÃO DEVIDOS, A PARTIR DO TRÂNSITO EM JULGADO DA SENTENÇA, INCIDINDO SOBRE O VALOR TOTAL DA INDENIZAÇÃO, INCLUIDOS OS JUROS COMPENSATORIOS. RECURSO EXTRAORDINÁRIO CONHECIDO E PROVIDO.

(RE 110892, Relator(a): Min. NÉRI DA SILVEIRA, Primeira Turma, julgado em 19/05/1987, DJ 06-11-1987 PP-24442 EMENT VOL-01481-02 PP-00304)

45. No mesmo sentido, ainda no âmbito deste E. STF, em precedentes mais recentes:

AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DESAPROPRIAÇÃO. QUESTÃO RELATIVA À INCIDÊNCIA DE JUROS COMPENSATÓRIOS E JUSTA INDENIZAÇÃO. IMÓVEL IMPRODUTIVO. JURISPRUDÊNCIA. VALOR DA INDENIZAÇÃO. SÚMULA 279/STF. **O Supremo Tribunal Federal possui o entendimento no sentido de que os juros compensatórios são devidos, na desapropriação direta e indireta, no percentual de 12% ao ano (Súmula 618/STF e ADI 2.332), mesmo sendo o imóvel improdutivo.** A imissão na posse, mesmo na vigência da Medida Provisória nº 1.577/97, não atrai a sua aplicação, tendo em conta a sua não conversão em lei no trintídio constitucional. A análise acerca do valor da indenização fixado pelo Tribunal de origem é incabível neste momento processual. Incidência da Súmula 279/STF. Agravo regimental a que se nega provimento.

(RE 472210 AgR, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, Primeira Turma do STF, julgado em 10/09/2013, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-212 DIVULG 24-10-2013 PUBLIC 25-10-2013)

DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DESAPROPRIAÇÃO. INDENIZAÇÃO. JUROS COMPENSATÓRIOS. 12% AO ANO. SÚMULA STF 618. **1. A questão relativa aos juros compensatórios em desapropriação já está pacificada por esta Corte, nos termos da Súmula nº 618 e da ADI 2.332-MC/DF.** 2. Concluir de forma diversa do Tribunal de origem implica reexame do conjunto fático-probatório dos autos, inviável nesta sede recursal, conforme a Súmula STF 279 e precedentes. 3. Pedido recursal contido no agravo

regimental não pode, por si só, alterar aquele originariamente deduzido no recurso extraordinário.

4. Agravo regimental improvido.”

(RE 549.350-AgR, Rel. Min. Ellen Gracie, Segunda Turma do STF, DJe de 21/5/2010).

V.3. DO DIREITO AOS JUROS COMPENSATÓRIOS NAS DESAPROPRIAÇÕES DO ART. 182, § 4º, III E DO ART. 184 DA CF/1988.

46. É bem verdade que, além da desapropriação geral do seu art. 5º, XXIV, a Carta Republicana prevê situações específicas de expropriação.

47. Interessam aqui a desapropriação urbanística sancionatória do art. 182, § 4º, III e a desapropriação para reforma agrária do art. 184, *caput*, da CF/1988, *in verbis*:

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.

(...)

§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

(...)

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Art. 184. Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o

imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, **mediante prévia e justa indenização** em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei.

§ 1º As benfeitorias úteis e necessárias serão indenizadas em dinheiro.

§ 2º O decreto que declarar o imóvel como de interesse social, para fins de reforma agrária, autoriza a União a propor a ação de desapropriação.

§ 3º Cabe à lei complementar estabelecer procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo judicial de desapropriação.

§ 4º O orçamento fixará anualmente o volume total de títulos da dívida agrária, assim como o montante de recursos para atender ao programa de reforma agrária no exercício.

§ 5º São isentas de impostos federais, estaduais e municipais as operações de transferência de imóveis desapropriados para fins de reforma agrária.

48. Ainda que as disposições acima tratem de desapropriações específicas, especiais, pois, em relação à hipótese geral do art. 5º, XXIV da CF/1988, não têm as mesmas o condão de afastar o direito do expropriado aos juros compensatórios.

49. Veja-se que, para a desapropriação para fins de reforma agrária, o art. 184, *caput*, da CF/1988 estabelece que a mesma se dará “**mediante prévia e justa indenização**”. A única exceção ali em relação ao art. 5º, XXIV da mesma Carta Magna está que esta indenização se dará para a terra nua “em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei” e para benfeitorias úteis e necessárias, em dinheiro.

50. Destarte, **enquanto não concedida a indenização (ainda que em títulos da dívida agrária), o proprietário rural ainda é titular do imóvel**. Logo, vale para o art. 184 da CF/1988 todo o colocado nos subtópicos anteriores:

- (i) No caso de imissão na posse da coisa pela Administração antes do pagamento da indenização – isto é, enquanto o bem ainda está na esfera patrimonial do desapropriado –, este último faz jus a um ressarcimento, sob pena do pagamento final não ser uma “prévia e justa indenização”.
- (ii) Estes juros compensatórios são devidos ainda que a terra seja improdutiva (pois, se produtiva, sequer se submeteria à desapropriação do art. 184 da CF/1988, diante do art. 185, II, da mesma Carta), pois estes restituem não só o que o expropriado deixou de ganhar em virtude da perda antecipada do bem, mas também a expectativa de renda que faria jus caso a indenização fosse concomitante com a imissão.

51. Continuando.

52. Quanto à desapropriação-sanção urbanística do art. 182, § 4º, III, da CF/1988, reconhece-se que a literalidade do texto não menciona “prévia” indenização. Não obstante, consta no final do mesmo dispositivo a exigência de que sejam “assegurados o valor real da indenização e os juros legais”.

53. Ora, como exposto, os juros compensatórios são “juros legais” em sentido lato (pois decorrentes da Lei Maior), que integram o valor final da indenização “a título de compensação pela ocorrência da imissão provisória e antecipada na posse do bem, substituindo, assim, os frutos que deixou de perceber ou que poderia vir a perceber²⁹.”

54. Consequentemente, ao mencionar literalmente “valor real da indenização e os juros legais” e não ressaltar de forma expressa em sentido contrário, tem-se que o art. 182, § 4º, III da CF/1988 também resguardou os juros compensatórios.

²⁹ SALLES, *ibid.*, p. 580

V.4. DA CONCLUSÃO: A INCONSTITUCIONALIDADE DAS DISPOSIÇÕES ORA OBJURGADAS.

55. Enfim, diante do exposto, os juros compensatórios são um imperativo constitucional, **pouco importando se a terra desapropriada imitada seja ou não produtiva.**

56. E, isto por uma razão simples: pedindo a vênia da repetição, os juros compensatórios restituem não só o que o expropriado deixou de ganhar em virtude da perda antecipada do bem, mas também a expectativa de renda com o capital que faria jus caso a indenização fosse concomitante com a imissão.

57. Neste diapasão, inconstitucional a determinação do art. 1º da MP nº 700/2015 de que “os juros compensatórios destinam-se apenas a compensar danos correspondentes a lucros cessantes comprovadamente sofridos pelo proprietário”.

58. Do mesmo vício padece a inovação jurídica de que não serão devidos juros compensatórios nas desapropriações “que tiverem como pressuposto o descumprimento da função social da propriedade” previstas no art. 182, § 4º, inciso III (“do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento”) e do art. 184 (“por interesse social, para fins de reforma agrária”), ambos da Carta Republicana.

59. Ainda que prevista em sede constitucional, a “desapropriação sanção” pelo descumprimento da função social da propriedade não tem o condão de esvaziar a garantia da propriedade do art. 5º, XXII e XIV da mesma Carta Republicana. Afinal, na advertência do Exmo. Ministro ROBERTO BARROSO, em sede doutrinária, não se pode perder de vista que o direito objetivo não é um aglomerado aleatório de disposições legais, mas um organismo jurídico, um sistema de preceitos coordenados e subordinados, que convivem harmonicamente.³⁰

60. Não por acaso, o art. 184, *caput*, da CF/1988 estabelece que a desapropriação para fins de reforma agrária se dará “**mediante prévia e justa indenização**”. A única exceção ali em relação ao art. 5º, XXIV da Carta Magna está que esta indenização se dará “em títulos da dívida agrária” quanto à terra nua e em dinheiro quanto às benfeitorias. **Destarte, enquanto não concedida o pagamento**

³⁰ BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e Aplicação da Constituição*. 6ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 136-140

(ainda que em títulos e em dinheiro), o proprietário rural ainda é titular do imóvel e deverá ser compensado com juros pela perda antecipada da terra (ainda que improdutiva) e da não percepção imediata da indenização.

61. No mesmo viés, o art. 182, § 4º, III da CF/1988 exige que na desapropriação-sanção urbanística sejam “assegurados o valor real da indenização e os juros legais”. Ao fazer tal menção e não ressaltar de forma expressa em sentido contrário, tem-se que este dispositivo magno também resguardou os juros compensatórios.

V.5. DO PRECEDENTE FIRMADO NA ADI 2.332 MC/DF.

62. E. STF, os novéis parágrafos 1º e 2º do art. 15-A do Decreto-Lei nº 3.365/1941, com a redação dada pelo art. 1º da MP nº 700/2015, são quase que equivalentes à anterior redação dos parágrafos 1º e 2º do mesmo art. 15-A do Decreto-Lei nº 3.365/1941, então adicionado pela MP nº 2.027-43, de 27/09/2000. Transcreve-se desta última:

MP nº 2.027-43, de 27/09/2000:

Art. 1º O Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, passa a vigorar com as seguintes alterações:

(...)

"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.

§ 1º Os juros compensatórios destinam-se, apenas, a compensar a perda de renda comprovadamente sofrida pelo proprietário.

§ 2º Não serão devidos juros compensatórios quando o imóvel possuir graus de utilização da terra e de eficiência na exploração iguais a zero.

§ 3º (...).

§ 4º (...) (NR)

63. Esta inovação da então MP nº 2.027-43/2000 foi objeto de questionamento junto a este Pretório Excelso por meio da ADI 2332, cujo julgamento cautelar se deu nos termos da ementa abaixo:

EMENTA: - Ação direta de inconstitucionalidade. Artigo 1º da Medida Provisória nº 2.027-43, de 27 de setembro de 2000, na parte que altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, introduzindo o artigo 15-A, com seus parágrafos, e alterando a redação do parágrafo primeiro do artigo 27. - Esta Corte já firmou o entendimento de que é excepcional o controle judicial dos requisitos da urgência e da relevância de Medida Provisória, só sendo esse controle admitido quando a falta de um deles se apresente objetivamente, o que, no caso, não ocorre. - Relevância da arguição de inconstitucionalidade da expressão "de até seis por cento ao ano" no "caput" do artigo 15-A em causa em face do enunciado da súmula 618 desta Corte. - Quanto à base de cálculo dos juros compensatórios contida também no "caput" desse artigo 15-A, para que não fira o princípio constitucional do prévio e justo preço, deve-se dar a ela interpretação conforme à Constituição, para se ter como constitucional o entendimento de que essa base de cálculo será a diferença eventualmente apurada entre 80% do preço ofertado em juízo e o valor do bem fixado na sentença. - **Relevância da arguição de inconstitucionalidade dos parágrafos 1º e 2º do mesmo artigo 15-A, com fundamento em ofensa ao princípio constitucional da prévia e justa indenização.** - A única consequência normativa relevante da remissão, feita pelo § 3º do aludido artigo 15-A está na fixação dos juros no percentual de 6% ao ano, o que já foi decidido a respeito dessa taxa de juros. - É relevante a alegação de que a restrição decorrente do § 4º do mencionado artigo 15-A entra em choque com o princípio constitucional da garantia do justo preço na desapropriação. - Relevância da arguição de inconstitucionalidade do parágrafo 1º do artigo 27 em sua nova redação, no tocante à expressão "não

podendo os honorários ultrapassar R\$ 151.000,00 (cento e cinquenta e um mil reais)". Deferiu-se em parte o pedido de liminar, para suspender, no "caput" do artigo 15-A do Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, introduzido pelo artigo 1º da Medida Provisória nº 2.027-43, de 27 de setembro de 2000, e suas sucessivas reedições, a eficácia da expressão "de até seis por cento ao ano"; para dar ao final desse "caput" interpretação conforme a Constituição no sentido de que a base de cálculo dos juros compensatórios será a diferença eventualmente apurada entre 80% do preço ofertado em juízo e o valor do bem fixado na sentença; e para suspender os parágrafos 1º e 2º e 4º do mesmo artigo 15-A e a expressão "não podendo os honorários ultrapassar R\$ 151.000,00 (cento e cinquenta e um mil reais)" do parágrafo 1º do artigo 27 em sua nova redação.

(ADI 2332 MC, Relator(a): Min. MOREIRA ALVES, Tribunal Pleno, julgado em 05/09/2001, DJ 02-04-2004 PP-00008 EMENT VOL-02146-02 PP-00366)

64. Note-se, pois, que naquela oportunidade, por maioria, este Pretório Excelso deferiu a suspensão dos parágrafos 1º e 2º do mencionado art. 15-A do Decreto-Lei nº 3.365/1941 com a redação então dada pela MP nº 2.027-43, de 27/09/2000.

65. Para tanto, prevaleceu o entendimento do ali Nobre Relator, Exmo. Ministro MOREIRA ALVES, no sentido de que aquela inovação – **repita-se, similar aos atuais parágrafo 1º e 2º do art. 15-A do Decreto-Lei nº 3.365/1941, com a redação dada pelo art. 1º da MP nº 700/2015** – ofendia ao princípio da prévia e justa indenização, tendo em conta a jurisprudência deste E. STF no sentido de que os juros compensatórios são devidos, independentemente de o imóvel desapropriado ser ou não produtivo.

66. Demais disso, na fase de debates, acrescentou aquele Nobre Ministro Relator que “os juros compensatórios se destinam a compensar a renda que poderia advir do imóvel em que houve a imissão na posse, senão, V. Exa. teria de considerar que não há juros compensatórios quanto a terra não é utilizada”.

67. Mesmo que não tenha havido o julgamento meritório daquela ADI 2332/DF – e provavelmente não haverá, pois o dispositivo ali impugnado

não foi renovado –, as razões expostas ali em sede cautelar são mais do que pertinentes para a presente ADI e são aqui encampadas como verdadeiras razões de irresignação do Autor.

VI. DA INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DO ART. 15-A, § 3º DO DECRETO-LEI Nº 3.365/1941, COM A REDAÇÃO DADA PELO ART. 1º DA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 700/2015: VIOLAÇÃO DIRETA E FRONTAL AO ART. 5º, *CAPUT*, I, XXII E XIV E AO ART. 37, *CAPUT*, DA CARTA MAGNA.

68. Pelo exposto, a partir do novel parágrafo 3º do art. 15-A do Decreto-Lei nº 3.365/1941, com a redação dada pelo art. 1º da MP nº 700/2015, em sede de desapropriação indireta, não serão devidos juros compensatórios “relativos a período anterior à aquisição da propriedade ou da posse titulada pelo autor da ação”.

69. Com todas as vênias, tal disposição afronta o direito de propriedade e suas garantias (art. 5º, *caput*, XXII e XIV), bem como os princípios da igualdade (arts. 5º, *caput* e I) e da moralidade administrativa (art. 37, *caput*), todos sabidamente de natureza constitucional. Senão, vejamos.

VI.1. DA DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA.

70. É pacífico na doutrina especializada que a desapropriação indireta (e respectiva indenização) surgiu no ordenamento pátrio a partir de uma criação pretoriana. Segundo JOSÉ CARLOS DE MORAES SALLES, “em seus albores, os proprietários ilicitamente desapossados pela Administração recorriam aos interditos possessórios e até mesmo à ação reivindicatória para reaverem os bens de que eram titulares. Todavia, os juízos e tribunais, tendo em vista o fato de que tais bens já haviam sido utilizados em obras públicas, incorporando-se, portanto, ao patrimônio público, passaram a determinar a conversão das possessórias e reivindicatórias em ações indenizatórias”.³¹

71. Surgiu, assim, a desapropriação indireta, que é, na

³¹ SALLES, *ibid.*, p. 847

realidade, ação ordinária de indenização. “Esta construção jurisprudencial foi muito influenciada pela construção do direito francês, da qual também procede a denominação dada de desapropriação indireta ao ilegítimo apossamento administrativo”.³²

72. Segundo a doutrina francesa especializada, “o **proprietário expropriado indiretamente não pode ter um tratamento menos favorável do que aquele dado ao proprietário expropriado através do processo adequado de desapropriação**. Ele tem os mesmos direitos que teria caso a Administração tivesse seguido o processo de desapropriação irregular”.³³

73. Trata-se de entendimento também aplicável ao ordenamento pátrio, por força da isonomia prevista nos arts. 5º, *caput*, I e 37, *caput*, da CF/88. Tratar desigualmente o “desapropriado direto” e o “desapropriado indireto” implica em clara violação ao princípio da igualdade, pois desequilibra aqueles que têm a mesma razão de direito.

VI.2. DA SUB-ROGAÇÃO DE TODOS OS DIREITOS PELO CESSIONÁRIO NO CASO DE CESSÃO DO BEM ESBULHADO PELO PROPRIETÁRIO ORIGINÁRIO: EXIGÊNCIA DOS ART. 5º, *CAPUT*, INCISOS I, XXII E XXIV E ART. 37, *CAPUT*, DA CF/1988.

74. Como dito *ad nauseam*, o art. 5º, XXIV, da Constituição Federal só admite a desapropriação mediante o pagamento de indenização prévia e justa; portanto, a perda da propriedade só se concretiza no momento em que é paga a aludida indenização.

75. Em contrário senso, também consoante já exposto, enquanto não paga a verba indenizatória, o bem ainda é de propriedade do desapropriado e, como tal, pode ser alienado, **com todos os direitos inerentes ao referido bem, inclusive aqueles decorrentes da expropriação**.

³² Id, *ibid.*, p. 847.

³³ VEDEL, George. *Droit Administratif* - v. 2. Paris: Presse Universitaire de France, 1929, p. 539 in MACHADO DE ARAÚJO, Cláudia de Rezende. *Desapropriação Indireta*. in Revista de informação legislativa, v.33, nº 131, p. 269-282, jul./set. de 1996.

76. Não há porque ser diferente no âmbito da desapropriação indireta.

77. **Primeiro**, vale o colocado no tópico anterior: por força da isonomia prevista no art. 5º, *caput* e inciso I da CF/88, o proprietário expropriado indiretamente não pode ter um tratamento menos favorável do que aquele dado ao proprietário expropriado através do processo adequado de desapropriação.

78. **Segundo**, repete-se o destacado no início do presente tópico: se a Constituição Federal (art. 5º, XXIV) só admite a desapropriação mediante o pagamento de indenização prévia e justa; se, portanto, a desapropriação só se concretiza no momento em que é paga a aludida indenização, é evidentemente fora de propósito afirmar-se que, com o desapossamento administrativo, o bem ficou fora de comércio, não podendo ser mais alienado.

79. De fato, o proprietário desapossado fica impossibilitado de reivindicar o bem, por conta do princípio da intangibilidade da obra pública. Isso não significa, entretanto, que tenha perdido a propriedade do bem que lhe foi usurpado (art. 5º, XXII). Repita-se, apenas quanto paga a indenização correspondente, na ação de desapropriação indireta por ele promovida contra o Poder Público, é que há a transferência da propriedade para a Administração.³⁴

80. **Terceiro e finalmente**, é um absurdo entender que o Poder Público está obrigado ao pagamento de uma indenização nas expropriações legalmente processadas (as quais incluiriam juros desde o apossamento administrativo), ficando desobrigada de tal ressarcimento quanto, agindo ilicitamente por força do desapossamento levado a efeito na desapropriação indireta, o bem fosse alienado a terceiro, após o referido desapossamento. Trata-se de entendimento que consagra, na prática, um enriquecimento sem causa da Administração em detrimento daquele que adquiriu legalmente o bem³⁵, em clara violação aos princípios constitucionais da justa indenização e da moralidade (art. 5º, XXIV e art. 37 da CF/1988, respectivamente).

81. **Logo, por imperativo constitucional, desde que antes da indenização, pode sim o proprietário, apesar do desapossamento, alienar o bem a terceiro, porque um dos atributos do direito de propriedade (art. 5º XXII**

³⁴ “O domínio, entretanto, somente se transfere para o Poder Público com a sentença que julgar a ação de indenização por apossamento” (RT 499/175).

³⁵ SALLES, *ibid.*, p. 854

da CF/1988); e o terceiro cessionário, por sua vez, ficará sub-rogado em todos os direitos do anterior proprietário, inclusive, pois, a eventual indenização que lhe caiba.

VI.3. DA DATA DA PERDA DA POSSE COMO TERMO *A QUO* DE CONTAGEM DOS JUROS COMPENSATÓRIOS: EXIGÊNCIA DOS ART. 5º, *CAPUT*, I, XXII, XXIV E ART. 37, *CAPUT*, DA CF/1988.

82. Repetindo:

- (i) O art. 5º, XXIV, da Constituição Federal só admite a desapropriação mediante o pagamento de indenização prévia e justa; portanto, a perda da propriedade só se concretiza no momento em que é paga a aludida indenização. Em contrário senso, enquanto não paga a verba indenizatória, o bem ainda é de propriedade do desapropriado.
- (ii) Por força da disposição acima, no caso de imissão na posse do bem pela Administração antes do pagamento da indenização, o proprietário faz jus aos juros compensatórios.
- (iii) Na desapropriação, os juros compensatórios se destinam a “compensar” o proprietário da privação antecipada da posse e não percepção imediata de indenização, evitando-se, assim, o locupletamento ilícito ou enriquecimento sem justa causa do expropriante.³⁶
- (iv) A matéria, aliás, constitui a Súmula 164 deste E. STF: “no processo de desapropriação, são devidos juros compensatórios desde a antecipada imissão na posse, ordenada pelo juiz, por motivo de urgência”.

³⁶ MALUF, Carlos Alberto Dabus. *Teoria e Prática da Desapropriação*. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 171.

83. Pois bem: as considerações acima também valem para a desapropriação indireta. Explica-se.

84. É bem verdade que, em uma primeira fase, para as desapropriações indiretas, nossos Tribunais inclinaram-se no sentido de que os juros compensatórios seriam devidos a contar da avaliação e não da ocupação. Todavia, com o decorrer do tempo, a jurisprudência foi evoluindo para o entendimento de que os juros compensatórios são devidos desde a ocupação do imóvel pelo expropriante.

85. E isto por uma singela razão: “seria iníquo que nas desapropriações regularmente processadas a contagem dos juros compensatórios se verificasse a contar da imissão antecipada na posse do imóvel e que nas desapropriações indiretas – nas quais o procedimento do expropriante é totalmente irregular – tais juros só fossem considerados a partir da avaliação ou da citação inicial”.³⁷

86. Em outras palavras, distinguir o termo *a quo* dos juros compensatórios na desapropriação direta e indireta seria abonar o ilícito administrativo cometido nesta última, em que, repise-se, o fenômeno fático é invertido no tempo: em primeiro lugar há a ocupação do bem e sua afetação ao domínio público, e somente depois, por iniciativa do proprietário, é que se desencadeia o processo judicial e a avaliação.

87. Conforme explica o Exmo. Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, quando atuava no âmbito do E. STJ, “não é por acaso que se elegeu o instante da ocupação do Poder Público como o marco a partir do qual o expropriado faz jus aos ditos consectários: trata-se do momento em que se vê coarctada a possibilidade de fruição econômica do bem, ensejando o pagamento de quantia que compense essa limitação. Pois a apuração da indenização pela perda da propriedade segue a mesma lógica, impondo-se dar ao desapossado valor equivalente ao do imóvel ao tempo em que dele não teve mais poder de disposição”.³⁸

88. Esta é a única hermenêutica que atende, concomitantemente, a isonomia constitucional (art. 5º, *caput* e I, da CF/1988), o direito de propriedade (art. 5º, inciso XXII, da CF/1988), a justa indenização (art. 5º, XXIV,

³⁷ SALLES, *ibid.*, p 582.

³⁸ Trecho do voto condutor do REsp 502.519/MA, PRIMEIRA TURMA do STJ, Rel. Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, julgado em 19.02.2004, DJ 15.03.2004 p. 160.

CF/1988) e a moralidade administrativa (art. 37 da CF/1988).³⁹

89. Não por acaso, este E. STF editou sua súmula 618, segundo a qual, “na desapropriação, direta ou indireta, a taxa dos juros compensatórios é de 12% (doze por cento) ao ano”.

VI.4. DA CONCLUSÃO: A INCONSTITUCIONALIDADE DAS DISPOSIÇÕES ORA OBJURGADAS.

90. Voltando ao debate em epígrafe, repetindo, a partir do novel parágrafo 3º do art. 15-A do Decreto-Lei nº 3.365/1941, com a redação dada pelo art. 1º da MP nº 700/2015, em sede de desapropriação indireta, não serão devidos juros compensatórios “relativos a período anterior à aquisição da propriedade ou da posse titulada pelo autor da ação”.

91. Imagine-se, pois, a seguinte situação: indivíduo “CEDENTE” sofre esbulho administrativo em 2016 e cede seu bem em 2025 ao indivíduo “CESSIONÁRIO”, o qual ingressa no mesmo ano com ação de desapropriação indireta contra a Administração invasora. **Pela disposição ora objurgada, o “CESSIONÁRIO” não terá direito a juros compensatórios anteriores a 2025 (data da cessão), ainda que a invasão estatal ilegal tenha se dado em 2016, sem indenização ou regular processo expropriatório prévios.**

92. A situação hipotética acima bem demonstra que a inovação trazida pelo atual parágrafo 3º do art. 15-A do Decreto-Lei nº 3.365/1941 é claramente inconstitucional, pois, nos termos expostos antes, afrontosa à isonomia constitucional (art. 5º, *caput* e I), ao direito de propriedade (art. 5º, XXII), à justa indenização (art. 5º, XXIV) e à moralidade administrativa (art. 37), disposições magnas que impõe os juros compensatórios, na desapropriação direta e indireta, a contar da imissão do bem.

93. Nem se queira objetar que a cessão do bem após o esbulho e antes da propositura da ação de desapropriação indireta seria peculiaridade

³⁹ Foi seguindo esta linha que o E. STJ editou sua Súmula 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”) e sua Súmula 114 (“os juros compensatórios, na desapropriação indireta, incidem a partir da ocupação, calculados sobre o valor da indenização, corrigido monetariamente”).

suficiente para não se aplicar os juros compensatórios desde a imissão da posse e, conseqüentemente, legitimar a inovação ora atacada.

94. Isto porque, tal como exposto nos subtópicos anteriores, apesar do desapossamento, o proprietário pode alienar o bem a terceiro, o qual ficará sub-rogado na indenização que cabia ao cedente. Afinal, pedindo a vênua de ser repetitivo:

- Se a Constituição Federal (art. 5º, XXII e XXIV) só admite a desapropriação mediante o pagamento de indenização prévia e justa; se, portanto, a desapropriação só se concretiza no momento em que é paga a aludida indenização, é evidentemente fora de propósito afirmar-se que, com o desapossamento administrativo, o bem ficou fora de comércio.
- Viola aos princípios constitucionais da isonomia, da justa indenização e da moralidade entender que o Poder Público está obrigado ao pagamento de uma indenização nas expropriações legalmente processadas (as quais incluiriam juros desde o apossamento administrativo), ficando desobrigado de tal ressarcimento quanto, agindo ilicitamente por força do desapossamento levado a efeito na desapropriação indireta, o bem fosse alienado a terceiro, após o referido desapossamento.

VI.5. DO PROCEDENTE FIRMADO NA ADI 2.332 MC/DF.

95. A disposição ora objurgada é quase uma repetição do anterior parágrafo 4º do art. 15-A do Decreto-Lei nº 3.365/1941, então acrescentado pela MP nº 2.027-43, de 27/09/2000:

Art. 1º O Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, passa a vigorar com as seguintes alterações:

(...)

"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.

§ 1º (...)

§ 2º (...)

§ 3º (...)

§ 4º Nas ações referidas no parágrafo anterior, não será o Poder Público onerado por juros compensatórios relativos a período anterior à aquisição da propriedade ou posse titulada pelo autor da ação." (NR)

96. Esta inovação da então MP nº 2.027-43/2000 foi objeto de questionamento junto a este Pretório Excelso também por meio da já mencionada ADI 2332, a qual já teve julgamento cautelar.⁴⁰

97. Naquela oportunidade, por maioria, este Pretório Excelso deferiu o pedido para suspender a eficácia do dito § 4º do aludido art. 15-A com a redação dada pela MP nº 2.027-43/2000 ("Nas ações referidas no parágrafo anterior, não será o Poder Público onerado por juros compensatórios relativos a período anterior à aquisição da propriedade ou posse titulada pelo autor da ação").

98. Para tanto, prevaleceu o entendimento do ali Nobre Relator, Exmo. MINISTRO MOREIRA ALVES, no sentido de que feria a garantia da justa indenização aquela inovação – **repita-se, igual a novel parágrafo 3º do art. 15-A do Decreto-Lei nº 3.365/1941, com a redação dada pelo art. 1º da MP nº 700/2015**. Eis o trecho pertinente daquele r. voto:

⁴⁰ ADI 2332 MC, Relator(a): Min. MOREIRA ALVES, Tribunal Pleno, julgado em 05/09/2001, DJ 02-04-2004 PP-00008 EMENT VOL-02146-02 PP-00366.

Tenho como relevante a alegação de que essa restrição entra em choque com o princípio constitucional da garantia do justo preço na desapropriação. De feito, se o expropriado não alienar seu direito de propriedade, tem ele direito, para a observância desse princípio constitucional, aos juros compensatórios; se efetuar a alienação da propriedade sobre o imóvel - e ele continua proprietário dele até o pagamento da indenização pela desapropriação - estará ele, em verdade, cedendo seu direito de crédito contra o Poder expropriante uma vez que não se admite a reivindicação do imóvel, e esse crédito, para caracterizar o justo preço a que, globalmente, afinal tem direito o adquirente - e por isso mesmo o próprio dispositivo em causa lhe assegura os juros compensatórios posteriores ao momento da aquisição - será evidentemente o que lhe foi cedido.

99. Ainda que não tenha havido o julgamento meritório daquela ADI 2332/DF - e provavelmente não haverá, pois o dispositivo ali impugnado não foi renovado -, as razões expostas ali em sede cautelar são mais do que pertinentes para a presente ADI e são aqui encampadas como verdadeiras razões de impugnação.

VII. DA CAUTELAR.

100. Os arts. 10 e 11 da Lei nº 9.868/1999 admitem a possibilidade de deferimento de medida cautelar no bojo da ação direta de inconstitucionalidade por decisão da maioria absoluta deste E. Supremo Tribunal Federal.

101. A concessão de cautelar está condicionada à satisfação de certos requisitos relativamente à existência do (a) *fumus boni iuris*, ou seja, a plausibilidade jurídica dos fundamentos invocados e do (b) *periculum in mora*, isto é, da possibilidade de dano irreparável ou de difícil reparação decorrente da demora da

decisão final.⁴¹ E. STF, nos autos em epígrafe, estão presentes os dois requisitos. Senão, vejamos.

102. O *fumus boni iuris* decorre da solidez das razões de direito trazidas nas linhas anteriores. Com todas as vênias, restou devidamente demonstrado:

- (i) A inconstitucionalidade formal dos dispositivos ora objurgados, por afronta ao art. 62, *caput* da CF/1988, pois não há objetivamente qualquer urgência a justificar a veiculação da matéria das disposições aqui impugnadas por meio de medida provisória (no caso, MP nº 700 de 2015);
- (ii) A inconstitucionalidade material das inovações trazidas pelos dispositivos atacados, porquanto praticamente repetem as anteriores inovações da MP nº 2.027-43/2000, sendo que estas últimas foram rechaçadas por este Pretório Excelso no julgamento da ADI 2332 MC/DF, quando assentou que “os juros compensatórios são devidos, independentemente de o imóvel desapropriado produzir, ou não, renda” e que estes integram a “garantia da justa indenização” nos casos de sub-rogação de bem esbulhado.

103. Do mesmo modo, com todas as vênias, também demonstrado o perigo da demora a justificar provimento cautelar.

104. Primeiramente, não se pode perder de vista que a discussão ora posta gira em torno da efetivação do direito à propriedade, inclusos pelo art. 5º da Constituição de 1988, dentro do capítulo “Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos” e inserido no título relativo aos “Direitos e Garantias Fundamentais”.

105. Disto decorre a sua autoaplicabilidade assegurada pelo § 1º do art. 5º da CF/1988 bem como a sua caracterização como cláusula pétrea, nos termos do art. 60, § 4º, IV, da CF/1988.

⁴¹ CUNHA JÚNIOR, Dirley da. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. In DIDIER FR, Fredie (org.). *Ações constitucionais*. 3ª Ed. Salvador: JusPODIVM, 2008, p. 491-554.

106. Destarte, a discussão ora posta passa diretamente por preceitos fundamentais da Carta da República, cuja importância por si só torna premente o posicionamento desta E. Corte Suprema.

107. Em outras palavras: *permissa venia*, a própria inconstitucionalidade aqui trazida, em tese, já é por si urgente.

108. Acrescente-se a isso as peculiaridades do caso ora trazido, que apenas reforçam tal urgência. Afinal, são milhares as desapropriações em andamento, até então pautadas nas disposições vetustas do Decreto-Lei nº 3.365/1941.

109. A posição imediata deste Pretório Excelso em sede cautelar não é só conveniente, mas necessária, para que os feitos expropriatórios voltem ao seu devido leito delimitado pela Carta Maior.

110. Por sinal, este foi o mesmo perigo de demora apontado como justificativa para a prolação da cautelar da ADI 2332 MC/DF. Com todas as vênias, diante da similaridade da discussão, o mesmo *periculum* está aqui presente.

VIII. DOS PEDIDOS E DOS REQUERIMENTOS.

111. Ante o exposto, E. STF, o SOLIDARIEDADE pede e requer:

- I. O conhecimento da presente ADI, porquanto preenchidos seus pressupostos de admissibilidade;
- II. Na forma dos arts. 10 e 11 da Lei nº 9.868/1999, o deferimento de medida cautelar, para suspender imediatamente a eficácia dos dispositivos ora objurgados;
- III. Caso não deferido o pedido (II), que a Nobre Relatoria imprima à presente ADI o rito sumário do art. 12 da Lei nº 9.868/1999 em face da relevância da matéria e de seu especial significado para a ordem jurídica e política do país;

- IV. Qual seja o rito a ser adotado – o sumário do art. 12 da Lei nº 9.868/1999 ou o ordinário do referido diploma –, sejam solicitadas informações à Nobre Presidência da República, órgão do qual emanou os dispositivos normativos guerreados (art. 6º da Lei nº 9.868/1999);
- V. Decorrido o prazo das informações, seja determinada a oitiva sucessiva do Exmo. Advogado-Geral da União e do Exmo. Procurador-Geral da República (art. 8º da Lei nº 9.868/1999);
- VI. Após o devido processo legal, no mérito, a procedência da presente ADI, para que sejam declaradas inconstitucionais, com caráter vinculante, *erga omnes* e efeitos *ex tunc* o art. 15-A, *caput*, §§ 1º, 2º e 3º do Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, com a redação dada pelo art. 1º da Medida Provisória nº 700 de 08 de dezembro de 2015.

112. Os ora subscritores declaram a autenticidade das cópias ora juntadas, sob as penas da lei. Requer-se que as publicações sejam feitas em nome de ALYSSON SOUSA MOURÃO, OAB/DF 18.977, sob pena de nulidade.

113. Dá-se a causa o valor de R\$ 100,00 (cem reais), para fins fiscais.

Nestes termos,
Pede deferimento.

Brasília/DF, 04 de janeiro de 2016.

TIAGO CEDRAZ
OAB/DF nº 23.167

RODRIGO MOLINA R. SILVA
OAB/DF nº 28.438

BRUNO DE CARVALHO GALIANO
OAB/DF nº 25.934

ALYSSON SOUSA MOURÃO
OAB/DF nº 18.977

RELAÇÃO DE DOCUMENTOS.

I – Procuração e substabelecimentos:

- Procuração

II – Documentos de identificação:

- Estatuto social registrado no TSE
- Comprovante de CNPJ

III – Documentos comprobatórios:

IV – Cópia do ato normativo ou lei impugnada

- Medida Provisória nº 700 de 08 de dezembro de 2015.

V – Prova da legitimidade ativa para propor a ação

- Prova de representação do Solidariedade nas Câmaras Alta e Baixa do Congresso Nacional.